



Канцеларија за људска и мањинска права
Влада Републике Србије

др Радомир Зекавица

СУЗБИЈАЊЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

с посебним освртом
на улогу и допринос
Министарства
унутрашњих
послова РС



Пројекат
финансира ЕУ



Имплементација
антидискриминационих
политика

СУЗБИЈАЊЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
- с посебним освртом на улогу и допринос
Министарства унутрашњих послова РС -

Издавач

КАНЦЕЛАРИЈА ЗА ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА

Палата Србија, Булевар М. Пупина 2, Београд

Тел: + 381 (011) 311 45 28

Факс: + 381 (011) 311 3929, 311 7607

Website: www.ljudskaprava.gov.rs

Уредница

др Сузана Пауновић, директорка

Рецензенти

Проф. др Ивана Крстић

Проф. др Мирјана Докмановић

Проф. др Дарко Симовић

Лекторка

Милица Копривица

Дизајн, прелом и штампа

Белпак, Београд

Тираж:

200 примерака

ISBN

978-86-86879-14-1

др Радомир Зекавица

СУЗБИЈАЊЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

**- с посебним освртом на улогу и допринос
Министарства унутрашњих послова РС -**

Београд, 2014.

САДРЖАЈ

I УВОД	7
II ОПШТИ ЗНАЧАЈ СУЗБИЈАЊА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ.....	9
III СУЗБИЈАЊЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ КРОЗ НАПОРЕ ДРЖАВНИХ И ДРУШТВЕНИХ СУБЈЕКТА	17
1. Канцеларија за људска и мањинска права Владе РС.....	20
2. Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине РС.....	21
3. Повереник за заштиту равноправности.....	21
4. Заштитник грађана	22
5. Остале институције од значаја за заштиту од дискриминације.....	24
6. Покрајински и локални органи	25
7. Цивилни сектор.....	26
IV ДИСКРИМИНАЦИЈА И ПОЛИЦИЈА – улога Министарства унутрашњих послова Републике Србије у сузбијању дискриминације.....	29
1. Полиција у демократском друштву и владавини права	29
2. Начело недискриминације и непристрасности у раду полиције.....	35
3. Полицијска дискриминација – појам и основни облици	37
4. Правна одговорност полиције као предуслов успешног сузбијања дискриминације у раду полиције	44
5. Рад полиције са мањинским и социјално-осетљивим групама	51
6. Едукација и обука полиције о људским правима у Републици Србији ...	55
V ИСТРАЖИВАЊЕ СТАВОВА ПРИПАДНИКА КРИМИНАЛИСТИЧКЕ ПОЛИЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРЕМА ДИСКРИМИНАЦИЈИ – компаративна анализа	59
1. Предмет, циљ и значај истраживања	61
2. Методологија истраживања	61
3. Главни налази истраживања.....	64
а. Евалуација циљева полицијске функције и ставови према примени закона приликом обављања полицијске делатности.....	64
б. Перцепција дискриминације.....	67
в. Препознавање говора мржње.....	71
г. Анализа социо-етничких дистанци	72
д. Однос према мерама које би побољшале положај угрожених група.....	76

ђ.	Однос према институцијама по питању дискриминације	79
е.	Лично искуство у вези са дискриминацијом	82
ж.	Анализа тврдњи у вези са ставовима стереотипног карактера и сегментација	83
VI ЗАКЉУЧАК И ПРЕПОРУКЕ		87
ЛИТЕРАТУРА.....		90
РЕЗИМЕ.....		93
ИНДЕКС ПОЈМОВА И ИЗРАЗА		95

I

УВОД

Озбиљност проблема дискриминације и обим његове појаве варирају од друштва до друштва, али се може рећи да у времену у којем живимо не постоји друштво које се не суочава са дискриминацијом, макар у њеном најмањем обиму. Одговорност за сузбијање дискриминације носи целокупно друштво, а посебно државна власт. Адекватном нормативно-правном регулативом, едукацијом и институционално-процедуралним механизмима заштите, државна власт има могућност да проблем дискриминације решава како превентивно тако и репресивно. Оба начина решавања овог проблема представљају нужност и изазов на путу опште демократизације савремених друштава. На том путу се већ увелико налази и српско друштво. Република Србија је у претходној деценији учинила велике напоре у суочавању са проблемом дискриминације. Донет је адекватан нормативно-правни оквир заштите од дискриминације, уведене бројне институције које се баве заштитом права и слобода грађана, а постоји и разгранат механизам процедуралне заштите од дискриминационог поступања државне власти. Као посебно значајан и драгоцен допринос у сузбијању дискриминације у српском друштву, могуће је издвојити допринос Министарства унутрашњих послова Републике Србије. Напори које је Министарство унутрашњих послова учинило на том пољу су од великог значаја, тим пре, ако имамо на уму чињеницу да је полиција један од најрепрезентативнијих представника државне власти и да се слика о држави коју грађани имају у великој мери ствара на основу оне слике коју они имају о раду и улози полиције у друштву. Због тога је од пресудне важности за општи легитимитет државне власти и саме полиције, да у свом раду полиција поступа на основу правила која гарантују поштовање права и слобода свих грађана, без обзира на њихову друштвену припадност или лично својство.

Ова студија представља покушај да се на што целовитији начин сагледа улога Министарства унутрашњих послова у сузбијању дискриминације. Она пружа приказ нормативно-правне заштите од дискриминације, улоге државних и друштвених субјеката Републике Србије у њеном сузбијању, као и анализу општих питања у вези са односом полиције према демократским вредностима и дискриминацији у оквиру које је посебна пажња посвећена напорима Министарства унутрашњих послова Републике Србије на путу сузбијања дискриминације у раду полиције. Посебан део студије је посвећен анализи емпиријских истраживања ставова припадника криминалистичке полиције Републике Србије према дискриминацији. Ради целовитог увида у резултате свих истраживања ставова према дискриминацији која су била спроведена у Србији до сада, анализа резултата истраживања ставова припадника криминалистичке полиције је дата у компаративној анализи са резултатима сличних истраживања ставова грађана и представника јавне власти.

II

ОПШТИ ЗНАЧАЈ СУЗБИЈАЊА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

Одсуство дискриминације је један од основних императива демократског друштва. Да би овај императив био у потпуности јасан, мора најпре бити јасно само значење појма дискриминација, а затим, зашто је одсуство дискриминације битно за постојање демократског друштва.

Појам дискриминације и његово нормативно-правно утемељење

Уобичајене асоцијације у вези са прецизнијим значењем дискриминације су обично: чињење неправди, непристојно и увредљиво понашање, повреде разноврсних права, угрожавање и ускраћивање права, омаловажавање, неједнакост и неравноправност (в. Петрушић&Бекер, 2012; ЦЕСИД, 2012, 2013). Иако ово у основи јесте тачно, овим се ипак не нуди сасвим јасно и прецизно значење дискриминације. Најједноставније речено, суштина дискриминације је у неједнаком поступању према једнаким и једнаком поступању према неједнаким (Петрушић&Бекер, 2012:16). Она се огледа у неоправданом прављењу разлика или неједнаком поступању (подразумева и пропуштање као радњу нечињења) према појединцима или групи, које се заснива на неком личном својству, чиме се неко лице доводи у неповољан друштвени положај. Овде се јасно уочава да дискриминација подразумева следећа три елемента: *неоправдано прављење разлика* (неоправдано поступање, пропуштање), *лично својство* као основ за такво разликовање и *довођење у неповољан друштвени положај* као крајњи резултат тога. Прављење разлика мора бити неоправдано, јер постоје случајеви када се разликовање, само по себи, неће сматрати дискриминацијом. Тако рецимо, предузимање одговарајућих мера које подразумевају различито поступање према одређеним категоријама лица, неће се сматрати дискриминацијом, уколико такве мере имају за циљ да неповољан друштвени положај припадника таквих група учине повољнијим (особе са инвалидитетом, жене, припадници угрожених друштвених група и слично). Лична својства неких лица представљају основ дискриминације, односно на њима се заснива дискриминаторско поступање. Још прецизније, основни покретач дискриминације су предрасуде које неко има према лицима на основу њиховог личног својства. Предрасуде су *a priori* усвојени ставови и мишљења о томе да чланови неке друштвене групе поседују одређене негативне карактеристике због чега се према њима поступа на лошији начин него према другима. Списак својстава на којима се заснива дискриминаторно поступање није коначан. У међународним и националним документима се, као најзначајнији, наводе: раса, пол, етничка припадност, боја коже, језик, инвалидитет, здравствено стање, политичко, верско или сексуално опредељење и други. Уколико се

прављење разлика заснива на неком другом разлогу, а не на личном својству неког лица, то се неће сматрати дискриминацијом (примера ради, када службеник који ради на шалтеру пропушта неког свог познаника преко реда).

Забрана дискриминације је предвиђена у свим универзалним и регионалним документима од значаја за заштиту људских права и слобода. То већ довољно говори о друштвеном значају борбе против дискриминације. Уколико се фокусирамо на оне међународне правне изворе који су усвојени након II светског рата, лако можемо да уочимо да је забрана дискриминације јасно и прецизно предвиђена већ у првим одредбама многих докумената.

Већ у *Повељи УН*, у члану 1, став 3 предвиђа се као један од циљева УН постизање међународне сарадње развијањем и подстицањем права човека и основних слобода за све без обзира на расу, пол, језик или веру (Вешовић, 1998: 35). У каснијим документима, ово начело је доживело још детаљнију разраду и заштиту.

Општа декларација о правима човека (ОДП), већ у првим члановима предвиђа забрану дискриминације. Тако у члану 1 се каже да се сва бића рађају слободна и једнака у достојанству и правима. У члану 2, став 2 даље се предвиђа да се неће правити никаква разлика на основу политичког, правног или међународног статуса земље или територије којој неко лице припада, било да је она независна, под старатељством, несамоуправна, или да се налази под ма којим другим ограничењем суверености. У члану 7 начело недискриминације је додатно конкретизовано речима да су „сви пред законом једнаки и имају право без икакве разлике, да их закон једнако штити. Сви имају право на једнаку заштиту против било какве дискриминације којом се крши ова Декларација и против сваког подстицања на овакву дискриминацију.“ (Ibid: 62).

Додатна разрада и прецизнија заштита овог начела предвиђена је у *Пакту о грађанским и политичким правима* (ПГП). За разлику од ОДП у којој се не наводе облици дискриминације, поменути Пакт је у погледу тог питања доста прецизнији. Тако у члану 2, став 1, предвиђа се да „државе чланице овог пакта обавезују се да поштују и гарантују свим лицима, која се налазе на њиховој територији и која потпадају под њихову надлежност, права призната овим пактом без обзира на расу, боју, пол, језик, веру, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, имовно стање, рођење или сваку другу околност“ (Ibid: 68). У члану 3 предвиђа се обавеза да ова права буду подједнако обезбеђена како мушкарцима, тако и женама. Осим поменутих, изузетно велик значај по начело недискриминације има члан 26 којим се предвиђа забрана опште дискриминације и неравноправности пред законом: „Сва су лица једнака пред законом и имају право без икакве дискриминације на подједнаку заштиту закона. У том смислу, закон мора да забрањује сваку дискриминацију и да обезбеди свим лицима подједнаку и успешну заштиту против сваке дискриминације, нарочито у погледу расе, боје, пола, језика, вере, политичког или другог убеђења, националног или социјалног порекла, имовног стања или сваког другог стања“ (Ibid:76).

Због последица које дискриминација има по једнако уживање права

и слобода, међународна заједница је поред општих докумената којима се прописује начелна забрана дискриминације по разним основама, донела и читав низ докумената који се односе на поједине видове дискриминације. Од посебног је значаја *Конвенција УН о укидању свих облика расне дискриминације* из 1965. године, јер је у њој садржана дефиниција дискриминације. Тако у члану 1 ове Конвенције се наводи да се под дискриминацијом може сматрати: „*свако разликовање, искључивање, ограничавање или давање првенства које се заснива на раси, боји, прецима, националном или етничком пореклу и које има за циљ или за резултат да наруши или да угрози признавање, уживање или вршење, под једнаким условима, људских права у политичкој, привредној, социјалној, културној или било којој другој области јавног живота*“ (Ibid:101).

Начело недискриминације је темељно начело и у системима регионалне заштите људских права и слобода. Тако, према члану 14 *Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода* (ЕКЉП), „*уживање права и слобода признатих у овој Конвенцији обезбеђено је без дискриминације на основу пола, расе, боје коже, језика, вероисповести, политичког или другог убеђења, националног или социјалног порекла, припадности некој националној мањини, имовине, рођења или других сличних питања*“ (Ibid: 137). Имајући у виду да се забрана дискриминације из наведеног члана односи само на права садржана у Европској конвенцији, 2000. године је усвојен Протокол бр. 12 којим се у члану 1 предвиђена забрана опште дискриминације, чиме је проширен значај одредби Европске конвенције о забрани дискриминације.

Осим поменутих треба издвојити још и: *Декларацију УН о укидању свих облика нетолеранције и дискриминације на основу вере и уверења* (1981), *Конвенцију УН о укидању свих облика дискриминације жена* (1981), *Декларацију о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина* (1992), *Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима* (1966), *Конвенцију УН о правима особа са инвалидитетом* (2006), *Конвенцију УН о правима детета* (1989) и др.

Велики допринос у прецизнијем тумачењу дискриминације дала је пракса Европског суда за људска права (ЕСЉП), тим пре, што ЕКЉП, не садржи прецизно утврђене одредбе у којима се дефинише дискриминација. Због тога је судска пракса овог суда драгоцен извор одлука којима се ближе и прецизније тумачи кршење члана 14 ЕКЉП и утврђују критеријуми за његово тумачење. Посебан допринос ЕСЉП треба видети у давању смерница за прецизније тумачење оних случајева у којима се разликовање у правном поступању према појединцима може или не сматрати оправданим (в. Крстић, 2008: 155-173). Тако је Суд у познатом случају *Белгијске лингвистике* из 1968. године закључио да није свако разликовање недозвољено, те да позитивна акција у циљу исправљања последица дискриминације и пуног уживања права из Конвенције не представља кршење члана 14, уколико она има *објективно и разумно оправдање* (Ibid: 158).

Осим наведених међународних и регионалних докумената и судске праксе ЕСЉП, велики значај у прецизнијем дефинисању дискриминације дале су

антидискриминационе директиве Европске уније. Три кључне директиве Европске уније које се односе на забрану дискриминације су: Директива број 2000/43/ЕС од 29. јуна 2000. године, о спровођењу принципа једнаког поступања без обзира на расно или етничко порекло, Директива број 2000/78/ЕС од 27. новембра 2000. године, о општем оквиру за једнако поступање са грађанима приликом запошљавања и на раду, и Директива број 2006/54/ЕС о имплементацији начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у вези са питањима запошљавања и обављања занимања.

Посебан значај, ове директиве имају због одређивања појма посредне дискриминације, о којем ни ЕКЉП, нити одлуке ЕСЉП не говоре пуно. Под посредном дискриминацијом се тако сматра „очигледно неутрална одредба, критеријум или радња које стављају појединца у неравноправан положај у односу према другим појединцима, осим када та одредба, критеријум или радња нису објективно оправдани законитим циљем, а средства за постизане тог циља су примерена и нужна (чл. 2, Council Directive 2000/43/EC).

Значај одсуства дискриминације за постојање демократског друштва*

Одсуством дискриминације се у пракси остварује идеја једнакости, без чега нема демократије ни у њеном формалном ни у њеном супстанцијалном смислу речи. Осврнућемо се нешто детаљније на идеју једнакости.

Гледано кроз историју, квалитативни историјски ход људске цивилизације могуће је видети као еволутивно-револуционарни ход ка једнакости свих људи. Посматрајући европску цивилизацију, јасно се могу уочити два наведена правца њеног квалитативног развоја – енглески еволутивни и француски револуционарни. И у једном и у другом случају, европска цивилизација је ишла у истом смеру – ка утврђивању и поштовању људских права и стварању једнаких могућности за њихово уживање.

Међутим, знатно раније него што је европска цивилизација у свом нововековном историјском искуству кренула путем једнакости, ово начело је било познато и донекле остваривано. Порекло идеје једнакости могуће је, најпре, наћи у космополитским идејама и учењима грчких софиста, пре свих, Антифонта и Хипије (в. Ђурић, 1996), као и општој идеји једнакости свих пред законом коју су Грци означавали термином *isonomia*. *Isonomia* је подразумевала могућност свих пуноправних слободних грађана Атине¹ да уживају једнака политичка права, те да без обзира на политичку моћ, економски статус или друштвени положај учествују у политичкој власти полиса. Према речима Едварда Хариса (Edward Harris) *isonomia* је заправо имала два основна аспекта. Она је најпре означавала пасивно право грађана на једнаку дистрибуцију правде сходно закону, а с друге стране, она је

1 Једнакост свих пред законом, као основно значење појма *isonomia*, није се односила на све грађане полиса (нарочито не на робове, жене и странце), већ, пре свега, на слободне Атињане као пуноправне чланове полиса и активне учеснике његовог политичког и друштвеног живота.

означавала активно право учествовања у судским процесима (Harris, 2002:18). Суштину *isonomia*-е Аристотел описује поређењем са једном од врста демократије у чијој је суштини управо једнакост: „Једнакост се по закону ове демократије састоји у томе да сиромаси не полажу више права на власт него богаташи и да врховна власт не припада искључиво једнима или другима, већ подједнако и једнима и другима. Јер ако су у демократији, како неки мисле, најважнији слобода и једнакост, онда се то може најпре постићи ако сви имају што је могуће више једнак удео у управљању државом.“ (Аристотел, 1975: 12916). Идеју једнакости, Аристотел је ближе одредио у оквиру своје теорије правде, у којој говори о две врсте правде – дистрибутивної и комутативної. Ова прва се, према Аристотелу, огледа у геометријској сразмери, тј. подели друштвеног добра сразмерно заслугама појединаца, док се друга огледа у аритметичкој сразмери, односно у једнакој расподели без обзира на појединачне заслуге.

Иако на први поглед јасан и непротивуречан, појам једнакости није лако и једноставно дефинисати. Суштину једнакости могуће је, најпре, одредити у значењу који су још антички Грци давали овом појму, а то је да људе који су у сличним или истим ситуацијама треба третирати на исти начин, док људе који су у различитим ситуацијама треба третирати различито (Аристотел, 1975: 1131а). Међутим, овај, у основи, формални принцип једнакости, не отклања недоумице које се могу појавити у ближе одређењу његовог значења. То је нарочито случај уколико се принцип једнакости посматра у контексту принципа праведности или етичке прихватљивости неког поступања, где једнако поступање не мора нужно да значи исправно или праведно поступање. Разлог томе је у формалном карактеру принципа једнакости (чија се логика, свакако, не доводи у сумњу) и суштински супстанцијалном карактеру етичких норми и идеје правде чије остваривање у пракси подразумева прихватање вредносног критеријума на основу којег се нешто сматра праведним или неправедним, етички исправним или неисправним. Примера ради, нацисти су се на једнак начин понашали према свим Јеврејима у примени својих „расних“ закона², једнако према Јеврејима и Ромима у концентрационим логорима, али на крајње нехуман, неправедан и етички неприхватљив начин.

На путу оваквог промишљања, долазимо до питања које је често неминовно у етичком дискурсу. А то је: који су критеријуми на основу којих процењујемо исправност неког поступања и ко дефинише те критеријуме? И управо на том пољу и поводом тог питања идеја једнакости надилази свој формални карактер и постаје начело које се у пракси мора процењивати на основу друштвено прихваћених моралних и етичких стандарда. Без моралних стандарда, идеја једнакости је чисто формални принцип који говори о ономе што логички није спорно, али је садржински празно и неодређено (в. Western, 1982: 543-547; Greenawalt; 1983:

2 Тзв. „расни закони“, познати су и као Нирнбершки закони, представљају сет антисемитских закона које је нацистичка Немачка усвојила 1935. године, а којима је Јеврејима одузето немачко држављанство, извршена национална селекција популације и обележавање Јевреја, забрањено учешће Јевреја у друштвеном животу Немачке и усвојен низ других мера којима су створени услови за будући прогон и геноцид јеврејског народа.

1169-1173). Због тога су морални и етички стандарди неопходна допуна у примени формалног начела једнакости, на чему почива и одсуство дискриминације.

Сасвим је засебно и за ову полемику значајно питање који су то стандарди. Одговор на ово питање је делимично дат у савременом демократском друштву кроз међународну нормативно-правну заштиту основних права и слобода грађана, као и кроз богату праксу Европског суда за људска права (ЕСЉП), о чему је већ било речи. То су уједно два основна извора норми и стандарда³ који садрже критеријуме за оцену нормативно-правне и процедуралне заштите људских права и слобода у пракси поступања националних држава. Дакле, уколико своју пажњу фокусирамо на западно-европско друштво, онда се може рећи да нема великих недоумица око питања где можемо да сазнамо критеријуме на основу којих се, и у међународним и у националним оквирима, формално начело једнакости може ближе одредити у контексту етичке исправности и праведности неког поступања.

Примарни значај постојања ових извора треба видети у томе што се у њима идеја једнакости и начело одсуства дискриминације утврђују на начин који не оставља пуно простора за различита и опречна тумачења. Захваљујући томе, ми знамо да дискриминација јесте разликовање, али само оно које је неоправдано. Самим тим, и идеја једнакости не подразумева фактичку једнакост или одсуство било каквих разлика у друштвеном статусу неког појединца или групе. Сасвим је јасно, да једнакост у том смислу речи није, нити ће икада бити, могућа, те да се људи међусобно разликују по личним својствима, друштвеном положају и статусу, степену уживања друштвене моћи коју имају и по многим другим својствима. У том смислу, чувена Плинијева изрека да „ништа није тако неједнако као сама једнакост“ (*Nihil est tam inaequale, quam equitas ipsa*) звучи и даље актуелно. Уколико се суштина значења једнакости ослободи нереалне тежње ка фактичкој једнакости свих (нарочито у смислу једнакости резултата друштвене активности појединаца и група), онда се она, заправо, манифестује као остварива тежња ка признавању једнаких, или боље рећи равноправних могућности у животу сваког појединца или групе, равноправних почетних друштвених позиција, одсуство привилегија различитог карактера којима се друштвени положај неког лица или групе чини унапред повољнијим од друштвеног положаја других (нисмо сви једнаки, али треба сви да будемо равноравни). Послужимо се примером трке на сто метара, као сликовитим приказом суштине идеје једнакости. Јасно је да у трци у којој учествује већи број тркача неће сви стићи као први. Али тиме што ће један учесник бити на првом, неко на другом, трећем или последњем месту, не нарушава се идеја једнакости, јер је апсолутно немогуће да сви буду први, као ни

3 Према Војину Димитријевићу, међународним правним стандардима се сматра део међународног права утврђен међународним документима и поновљен у многим другим сличним актима универзалне, регионалне или националне природе, који прихватамо као доказ о светском важењу критеријума за процењивање правног система сваке државе и као овлашћење за све друге државе и међународне организације да се мешају у туђе унутрашње односе, а да при томе не може да им се супротстави аргумент суверенитета (Димитријевић, 1985: 42).

да сви буду последњи. Идеја једнакости би била нарушена уколико учесницима не би били омогућени исти почетни услови трке, уколико би неко био ближе или даље циљу, уколико би трчали под различитим околностима (неко трчао бос, неко у спортским патикама итд). Једнакост на овом примеру се јасно показује као једнакост у стартним позицијама, док се крајњи резултат ове, као и било које друге животне трке, добија према личним способностима сваког од нас. Начела једнакости и недискриминације треба да воде, како истиче Етински, стварању друштва једнаких социјалних могућности у коме ће успех сваког зависити од њега самог, а не од социјалних околности у којима је рођен и у којима живи (Етински, 2010: 392).

Значај одсуства дискриминације није само у томе што се њиме у пракси омогућава спровођење начела једнакости. Одсуство дискриминације је потврда постојања толерантног друштва без којег нема демократије. Толеранција је предуслов одсуства дискриминације, као и предуслов успешног функционисања демократског друштва. Као политички поредак који почива на друштвеном и политичком плурализму, за демократију је од пресудне важности да се постојеће друштвене различитости (етичке, верске, културне и друге), које плурализам подразумева, прихвате у духу толеранције и да се тако омогући функционисање савремених друштава која су махом друштва хетерогене структуре. Једна од кључних одлика високо развијене друштвене свести неког друштва јесте степен толерације који његови припадници показују једни према другима у међусобним односима. Толеранција подразумева способност да се на миран начин прихвати постојање индивидуалних и колективних различитости у неком друштву, способност да се *„саслуша човек који има другачије мишљење о истој ствари, да би се у његовом мишљењу открили садржаји који могу да допринесу да се два мишљења приближе, исправе, допуне и изразе у облику који ће да задовољи обе стране“* (Шушњић, 1997: 202). Значај толеранције произилази управо из бројних друштвених и индивидуалних различитости које красе савремена друштва. Без толерације и способности прихватања тих различитости апсолутно је немогуће остварити услове цивилизованог живљења, услове у којима ће сваки појединац моћи достојанствено да живи.

III

СУЗБИЈАЊЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ КРОЗ НАПОРЕ ДРЖАВНИХ И ДРУШТВЕНИХ СУБЈЕКТА

Уколико борбу против дискриминације посматрамо кроз њен нормативно-правни израз, онда се може рећи да је Србија предузела све потребне мере неопходне за успех у овој борби. Донет је потребан антидискриминациони нормативни оквир и усвојени су сви релевантни универзални и регионални документи од значаја за борбу против дискриминације.

Дискриминација је, најпре, изричито забрањена Уставом РС (“Сл. гласник РС” 98/06). То је експлицитно наведено у члану 21 Устава, у којем се прокламује да су пред Уставом и законом сви једнаки, те да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. Устав такође предвиђа могућност спровођења афирмативних мера ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима. Забрана дискриминације је начелно предвиђена и кроз многе друге одредбе Устава. Устав тако већ у првом члану наглашава да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (чл 1, Устав РС); Уставом се штите и гарантују права националних мањина (чл 14), равноправност полова (чл. 15), гарантује судска заштита свих грађана и могућност обраћања међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом (чл. 22) и други.

Свакако највећи корак, у нормативно-правној регулативи забране дискриминације, је учињен доношењем *Закона о забрани дискриминације 2009. године* (“Сл. гласник РС” бр. 22/09). Реч је о системском закону којим је превазиђен проблем дотадашње разуђености нормативно-правне забране дискриминације у РС, односно проблем који је произилазио из постојања већег броја законских прописа који су фрагментарно садржали одредбе од значаја за забрану дискриминације. Један од кључних разлога за његово доношење је управо било непостојање интегралног система заштите од дискриминације у правном систему РС којим би били утврђени општи услови, мере и инструменти који би реално и фактички омогућили ефикасну заштиту од дискриминације (Миленковић, 2010: 8).

Законом о забрани дискриминације су на детаљан начин регулисана бројна питања од значаја за борбу против дискриминације у српском друштву, попут: значење појма дискриминација, затим облици и случајеви дискриминације,

поступци заштите од дискриминације, а установљен је Повереник за заштиту равноправности, као самостални државни орган коме је у надлежност дато да се стара о заштити равноправности свих грађана, доследном спровођењу овог закона и спречавању свих облика дискриминације.

Закон најпре даје прецизно значење термина „дискриминација“ и „дискриминаторско поступање“. Под овим терминима, Закон означава *„свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима“* (чл. 2, став 1).

Закон препознаје неколико основних видова дискриминације. Најпре непосредна и посредна. Непосредна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због његовог односно њиховог личног својства, у истој или сличној ситуацији, било којим актом, радњом или пропуштањем, стављају или су стављени у неповољнији положај, или би могли бити стављени у неповољнији положај (чл. 6). Посредна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због његовог односно њиховог личног својства, ставља у неповољнији положај актом, радњом или пропуштањем које је привидно засновано на начелу једнакости и забране дискриминације, осим ако је то оправдано законитим циљем, а средства за постизање тог циља су примерена и нужна (чл. 7). Осим наведених, Закон препознаје још и пет других облика дискриминације. То су: повреда начела једнаких права и обавеза, позивање на одговорност, говор мржње, удруживање ради вршења дискриминације, узнемиравање и понижавајуће поступање у случајевима када оно има циљ или представља повреду достојанства лица или групе на основу личног својства. Закон такође предвиђа и тешке случајеве дискриминације, и то: изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости по основу националне, расне или верске припадности, језика, политичког опредељења, пола, родног идентитета, сексуалног опредељења и инвалидитета; пропагирање или вршење дискриминације од стране органа јавне власти и у поступцима пред органима јавне власти; пропагирање дискриминације путем јавних гласила; ропство, трговина људима, апартхејд, геноцид, етничко чишћење и њихово пропагирање; дискриминација лица по основу два или више личних својстава (вишеструка или укрштена дискриминација); дискриминација која је извршена више пута (поновљена дискриминација) или која се чини у дужем временском периоду (продужена дискриминација) према истом лицу или групи лица; дискриминација која доводи до тешких последица по дискриминисаног, друга лица или имовину, а нарочито ако се ради о кажњивом делу код кога је претежна или искључива побуда за извршење била мржња, односно нетрпељивост према оштећеном која је заснована на његовом личног својству.

Закон предвиђа и посебне случајеве дискриминације. Они се односе на поједине области као што је дискриминација у поступцима пред органима јавне власти (чл. 15), дискриминација у области рада (чл. 16), дискриминација у пружању јавних услуга и коришћењу објеката и површина (чл. 17), дискриминација у области образовања и стручног усавршавања (чл. 19), док би се друга група посебних случајева дискриминације могла „подвести“ под дискриминацију у погледу одређеног личног односно групног својства социјално-осетљивих друштвених група (дискриминација у погледу испољавања вере – чл. 18, на основу пола – чл. 20, родног идентитета и сексуалне оријентације – чл. 21, дискриминација деце – чл. 22, на основу старосног доба – чл. 23, дискриминација националних мањина – чл. 24, због политичке или синдикалне припадности – чл. 25, дискриминација на основу инвалидитета и на основу здравственог стања – чл. 26, 27).

Приказ нормативно-правне регулативе забране дискриминације у РС не би био потпун без указивања на сет оних закона који садрже одредбе које на посредан или непосредан начин предвиђају заштиту од дискриминације у посебним друштвеним областима и односима, попут: *Закон о заштити права и слобода националних мањина* („Сл. лист СРЈ“, 11/2; 57/02), *Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом* („Сл. гласник РС“ 33/06), *Закон о равноправности полова* („Сл. гласник РС“ 104/09), *Закон о здравственој заштити* („Сл. гласник РС“ 107/05), *Кривични законик* („Сл. гласник РС“ 85/05, 88/05, испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12 и 104/13).

Документи од стратешког значаја за борбу против дискриминације у РС јесу и бројне стратегије борбе против дискриминације и акциони планови за њихово спровођење. Најпре, *Стратегија превенције и заштите од дискриминације* коју је Влада РС усвојила јуна 2013. године („Сл. гласник РС“ бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12). Овај документ садржи усаглашен систем мера и инструмената јавне политике које Република Србија треба да спроведе ради спречавања свих облика дискриминације. Основни задатак ове Стратегије је дефинисање циљева, мера и активности које треба да обезбеде смањење броја случајева кршења уставног и законског начела забране дискриминације, нарочито усмерених према рањивим друштвеним групама (*Стратегија превенције и заштите од дискриминације*, 2013: 14). Реализацију циљева и задатака ове Стратегије треба да омогући усвајање Акционог плана за њено спровођење, што се очекује у току 2014. године. Осим ове, треба поменути и: *Стратегију унапређења особа са инвалидитетом* (2006) и пратећи Акциони план, *Стратегију за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности* (2009) и пратећи Акциони план, као и *Стратегију за унапређење положаја Рома* (2009).

Нормативно правна заштита од дискриминације је први и почетни, али не и довољан корак у успешном супротстављању овој појави. Један од кључних предуслова успеха ове борбе јесте ефикасна и успешна имплементација усвојених нормативних решења у пракси. Она се не може спровести без одговарајућих судских поступака који се могу покренути у циљу заштите од дискриминације, као што су: грађански парнични поступци, кривично правни и прекршајни. У Србији постоји могућност вођења ових поступака. Осим тога, заштита од дискриминације се спроводи кроз сличне активности државних органа задужених за борбу против

дискриминације, као и активности различитих друштвених субјеката. Због тога ћемо, у основним цртама, указати на напоре државних и недржавних институција и субјеката који заједничким напорима покушавају да борбу против дискриминације учине ефикасном „на терену“.

1. Канцеларија за људска и мањинска права Републике Србије

Канцеларија за људска и мањинска права (КЉМП) основа је Уредбом Владе РС („Сл. гласник РС“, 72/12) августа 2012. године, као служба Владе која врши стручне послове за потребе Владе и надлежних министарстава који се односе на: заштиту и унапређење људских и мањинских права; праћење усаглашености домаћих прописа са међународним уговорима и другим међународно-правним актима о људским и мањинским правима и иницирање измена домаћих прописа; општа питања положаја припадника националних мањина; праћење положаја припадника националних мањина које живе на територији Републике Србије и остваривања мањинских права; остваривање веза националних мањина са матичним државама (чл. 2).

Један од кључних приоритета КЉМП јесте борба против дискриминације и подстицање позитивног деловања друштвене заједнице према појединим осетљивим друштвеним групама и према особама из тих група, као што су: припадници националних мањина, с посебним освртом на Роме, затим жене, припаднике ЛГБТ популације, особе са инвалидитетом, старије особе, децу, избеглице, интерно расељена лица и друге угрожене мигрантске групе, лица чије здравствено стање може бити основ дискриминације, као и према вишеструко дискриминисаним особама (Годишњи Извештај о раду КЉМП, 2013).

Промоција и заштита људских и мањинских права се одвија/ла кроз бројне и различите активности КЉМП, попут: извештавање о примени основних међународних уговора о људским правима, координацију и учешће у изради *Стратегије превенције и заштите од дискриминације* и припреми нацрта Акционог плана за њено спровођење (1. априла 2014. године КЉМП је упутила јавни позив свим заинтересованим да се упознају са Нацртом), организацију и учешће на бројним конференцијама и едукативним семинарима из области људских и мањинских права, као и кроз бројне пројектне активности КЉМП, од којих посебно треба истаћи реализацију ИПА пројекта 2011 – „Спровођење антидискриминационих политика у Републици Србији“, програма „Техничка подршка Канцеларији за људска и мањинска права у спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома“ и пројекта „Стварање толеранције и разумевања према ЛГБТ популацији у српском друштву“. КЉМП је о свом досадашњем раду поднела два годишња извештаја о раду, за 2012. и 2013. годину.

2. Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине Републике Србије

Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине РС је једно од 19 сталних радних тела, које је надлежно да разматра предлоге закона и других општих аката и друга питања из области: остваривања и заштите људских права и слобода и права детета; спровођења потврђених међународних уговора који уређују заштиту људских права; остваривања слободе вероисповести; положаја црква и верских заједница; остваривања права националних мањина и међунационалних односа у Републици Србији. Одбор сарађује са националним саветима националних мањина. Одбор разматра предлог закона и другог општег акта са становишта унапређивања и постизања равноправности (родне једнакости) полова, сагледава стање вођења политике, извршавање закона и других општих аката од стране Владе и других органа и функционера одговорних Народној скупштини, са становишта поштовања равноправности полова (чл. 52, *Пословник Народне скупштине РС*, „Сл. гласник РС“ 52/10). Посебно значајане активности Одбора су везане за разматрање редовних годишњих извештаја Повереника за заштиту равноправности о стању људских права и дискриминацији у РС.

3. Повереник за заштиту равноправности

Усвајањем *Закона о забрани дискриминације* учињен је још један, веома битан корак у институционалној заштити од дискриминације. Наиме, Законом је по први пут установљено постојање самосталног и независног државног органа/ тела за борбу против дискриминације – *Повереника за заштиту равноправности*. Република Србија се тиме сврстала у групу бројних европских држава које имају специјализована тела за борбу против дискриминације. О значају овог тела говори и чињеница да се Повереник бира у Народној скупштини, већином свих народних посланика на предлог Одбора за уставна питања Народне Скупштине. Додуше, решење по којем кандидате за ово место предлажу политичке странке није најадекватније, јер се тиме спречава могућност да се путем јавног конкурса за ову функцију пријаве сва лица која испуњавају законске услове, чиме би се смањио утицај политичких странака на избор овако битног државног органа.

У надлежност Повереника, Закон прописује бројне и доста широко дефинисане задатаке. Према Закону Повереник: прима и разматра притужбе због повреда одредаба овог закона и даје мишљења и препоруке у конкретним случајевима и изриче мере; подносиоцу притужбе пружа информације о његовом праву и могућности покретања судског или другог поступка заштите, односно препоручује поступак мирења; подноси тужбе због повреде права из овог закона, у своје име а уз сагласност и за рачун дискриминисаног лица, уколико поступак пред судом по истој ствари није већ покренут или правноснажно окончан; подноси

прекршајне пријаве због повреде права из овог закона; подноси годишњи и посебан извештај Народној скупштини о стању у области заштите равноправности; упозорава јавност на најчешће, типичне и тешке случајеве дискриминације; прати спровођење закона и других прописа, иницира доношење или измену прописа ради спровођења и унапређивања заштите од дискриминације и даје мишљење о одредбама нацрта закона и других прописа који се тичу забране дискриминације; успоставља и одржава сарадњу са органима надлежним за остваривање равноправности и заштиту људских права на територији аутономне покрајине и локалне самоуправе; препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности (чл. 33, *Закон о забрани дискриминације*). Обавеза Повереника је да о свом раду поднесе годишњи извештај Народној скупштини – Одбору за људска и мањинска права и равноправност полова (до сада поднето укупно четири извештаја - за 2010, 2011, 2012. и 2013. годину).

Свакако, једна од најзначајнијих надлежности Повереника јесте да прима и разматра притужбе због повреда одредаба Закона о забрани дискриминације, даје мишљења и препоруке у конкретним случајевима и изриче мере. Поступак пред Повереником се покреће на основу притужбе лица које сматра да је претрпело дискриминацију (што је уједно разлика у односу на Заштитника грађана који поступак може да покрене самоиницијативно) уз обавезу подношења доказа о претрпљеној дискриминацији (чл. 35). Повереник поступа по притужби уколико није покренут поступак пред судом о истој ствари или је он правноснажно окончан (чл. 36, став 1). Закон предвиђа могућност Повереника да не поступи по притужби (фактички да је одбаци) уколико је очигледно да нема повреде права на коју подносилац указује, ако је у истој ствари већ поступао а нису понуђени нови докази, као и ако утврди да је због протекла времена од учињене повреде права немогуће постићи сврху поступања (чл. 36, став 2). Уколико не постоје разлози за непоступање по притужби, Повереник приступа утврђивању чињеничног стања увидом у поднете доказе, узимањем изјаве подносиоца притужбе и лица против којег је притужба поднета и других лица. Закон омогућава Поверенику да пре предузимања других радњи у поступку, предложи поступак мирења – медијације, а на основу сагласности обе стране у поступку. Мишљење о томе да ли је дошло до повреда одредаба Закона о забрани дискриминације, Повереник даје у року од 90 дана од дана подношења притужбе. Уколико је констатована повреда овог закона, Повереник даје препоруке лицу против којег је поднета притужба о начинима отклањања повреде права (чл. 39, став 2). Лице коме су препоруке упућене је дужно да у року од 30 дана поступи по препоруци, као и да о томе обавести Повереника. Ако то лице не поступи по препоруци, Повереник има право да му изрекне опомену. Ако и након тога у року од 30 дана то не учини, Повереник о томе обавештава јавност.

4. Заштитник грађана - омбудсман

Заштитник грађана (омбудсман) је у Србији, на републичком нивоу, уведен *Законом о заштитнику грађана* 2005. године ("Сл. гласник РС" 79/05), као

независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса РС, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (чл. 1). Поред ове, основне функције, Заштитник грађана према закону обавља функцију контроле законитости и правилности рада органа управе и у том циљу он је овлашћен да Народној скупштини и Влади РС подноси иницијативу за измену или допуну закона и других прописа или за доношење нових закона и других прописа када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана (чл. 18, ст. 1); да Народној скупштини и Влади даје мишљење о предлозима закона и других прописа ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана (чл. 18, ст. 2); да покреће поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона и других прописа којима се уређују питања која се односе на права и слободе грађана (чл. 19); да јавно препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, као и да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду права грађана, а ако нађе да у радњама функционера или запосленог у органу управе има елемената кривичног или другог кажњивог дела, да надлежном органу поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка (чл. 20).

Да би Заштитник грађана остварио своје функције, органи управе имају обавезу да сарађују са њим и да му ставе на располагање све податке којима располажу, без обзира на степен њихове тајности, изузев када је то у супротности за законом (чл. 21, ст. 1). Такође, он има право да обави разговор са сваким запосленим у органу управе када је то од значаја за поступак који води (чл. 21, став 2).

Веома значајно овлашћење Заштитника грађана у поступку заштите права и слобода грађана јесте могућност поступања по притужби грађана или по сопственој иницијативи (чл. 24, ст. 1). Притужбу Заштитнику грађана може да поднесе свако лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права, уз услов да су претходно исцрпљена сва правна средства за заштиту права (чл. 25, ст. 3). Изузетно, он то може да учини и раније уколико би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета, или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе (чл. 25, ст. 5). Уколико утврди да су у раду органа управе постојали недостаци, Заштитник грађана ће упутити препоруку органу о томе како би уочени недостатак требало отклонити (чл. 31, ст. 2). У случају да орган управе не поступи по препоруци Заштитник грађана о томе може да обавести јавност, Народну скупштину и Владу, а такође може и да препоручи утврђивање одговорности функционера који руководи органом управе (чл. 31, ст. 5). Заштитник грађана има обавезу да Народној скупштини подноси редовне годишње извештаје о активностима у претходној години, уоченим недостацима у раду органа управе, као и предлоге за побољшавање положаја грађана у односу на органе управе (чл. 33, ст. 1).

Након што је постала законска категорија, институција Заштитника грађана је уведена и као уставна категорија, Уставом РС 2006. године који на истоветан начин као и закон дефинише ову институцију (чл. 138).

5. Остале институције од значаја за заштиту од дискриминације

У институционалном систему заштите од дискриминације у Републици Србији, важно је поменути и оне институције које у оквиру својих основних надлежности могу да одлучују о случајевима повреда права грађана.

Као један од најзначајнијих и најефикаснијих механизма заштите од дискриминације јесте судски систем заштите права и слобода грађана који се одвија како у оквиру уставних и законских надлежности редовних судова, тако и у оквиру надлежности Уставног суда РС. Један од важних инструмената сузбијања дискриминације јесте процесуирање кривичних дела којима су инкриминисани најтежи случајеви дискриминације, јер кривично законодавство РС предвиђа као засебна кривична дела акте дискриминације, као што су: повреда равноправности, повреда права употребе језика и писма, расна и друга дискриминација, повреда слободе изражавања националне или етничке припадности и слободе исповедања вере и вршења верских обреда, повреда слободе говора и јавног иступања, спречавање политичког, синдикалног или другог удруживања и деловања, промоција и позивање на мржњу, насиље и дискриминацију и др. (в. Петрушић и остали, 2012: 28-50). Заштита од дискриминације може да се оствари и у оквиру парничног поступка, а према одредбама Закона о забрани дискриминације, поступак на основу тужбе за покретање парнице за заштиту од дискриминације је хитан и подложен ревизији (чл. 41). Заштита од дискриминације се, осим у оквирима кривичног и парничног поступка, може остварити и у оквиру управног поступка и управног спора, применом редовних и ванредних правних средстава заштите права и то поводом неке радње, поступка или одлуке управних органа које представљају дискриминацију.

Уставом РС из 2006. године уведен је институт уставне жалбе, до тада непознат нашем законодавству. Иако институт уставне жалбе није усвојен у свим државама, тамо где јесте он несумњиво представља не само допунско средство заштите права и слобода грађана, већ и несумњиво највећи дomet у заштити права грађана и уставности кроз признавање могућности да се сам грађанин-појединац непосредно обрати уставном суду ради заштите својих права или Устава (Марковић, 1973: 62). Устав дефинише уставну жалбу као акт који се може изјавити против појединачног акта или радње државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту (чл. 170). Уставну жалбу може изјавити свако лице које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење, повређено или ускраћено људско или мањинско право или слобода зајамчена Уставом, као и у име тог лица друго физичко лице

или државни орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права (иако Закон о уставном суду у којем је ово питање прецизирано не наглашава изричито Повереника за заштиту равноправности или Заштитника грађана, јасно је из ових одредби да их закон овлашћује за подношење уставне жалбе).

Жртве дискриминације имају на располагању и вансудски систем заштите тако што могу да се обрате за правну помоћ синдикатима или невладиним и струковним организацијама које се баве заштитом људских и мањинских права и слобода. Институционализовани систем вансудског решавања спорова подразумева могућност посредовања – медијације пред Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова уколико је до дискриминације дошло на раду или у вези са радом (*Закон о мирном решавању радних спорова*, „Сл. гласник РС“ бр. 125/04, 104/09).

Када је реч о полицији, заштита од дискриминације грађана у раду полиције остварује се, свакако, свим поменутим системима судске и вансудске заштите, али и у оквиру система унутрашње контроле полиције. Том циљу посвећени су сви механизми унутрашње контроле, посебно Сектор унутрашње контроле МУП-а (више о томе, види ниже - поглавље III/3).

6. Покрајински и локални органи

Сузбијање дискриминације се у Републици Србији одвија не само на републичком, него и на покрајинском и локалном нивоу. Шта више, поједине институције од значаја за заштиту права грађана уведене су пре на овим, него на државном нивоу као на пример институција Заштитника грађана. Наиме, Заштитник грађана је у Србији први пут уведен 2002. године на локалном нивоу бившим *Законом о локалној самоуправи* којим је предвиђена била могућност увођења грађанског браниоца. Исто решење, под називом Заштитник грађана познаје и актуелни *Закон о локалној самоуправи* („Сл. гласник РС“ 129/07, 83/14) који предвиђа да јединице локалне самоуправе могу установити Заштитника грађана који је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе (чл. 97). Иако је Заштитник грађана – омбудсман био предвиђен прво законима који регулишу локалну самоуправу, у пракси је он први пут уведен на покрајинском нивоу. На основу овлашћења која су *Законом о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине Војводине* („Сл. гласник РС“, бр. 6/2002), Скупштина АП Војводине је децембра 2002. године донела Одлуку о увођењу Покрајинског омбудсмана, чиме је у РС први пут у историји била уведена ова институција.

Скупштина АП Војводине у свом саставу има 20 одбора који, у оквиру својих надлежности, се баве бројним питањима, укључујући и она од значаја за равноправност грађана (одборе за равноправност полова). И у оквиру извршне власти, односно Владе АП Војводина постоје сектори-секретаријати задужени за питања од значаја за одсуство дискриминације (Секретаријат за привреду, запошљавање и равноправност полова и други).

7. Цивилни сектор

Улога цивилног сектора у промоцији и заштити људских права и афирмацији вредности демократије и владавине права је изузетно велика у савременим друштвима. Без утицајног цивилног сектора нема ни развијеног цивилног друштва. Његов утицај нарочито мора да буде видљив у области заштите људских права и слобода, јер је то битна претпоставка постојања демократије и владавине права.

Улога организација цивилног друштва (ОЦД) се у овој области манифестује на различите начине, почев од промоције демократских вредности, па до активности везаних за праћење стања људских права и слобода. У том смислу, оне су веома битан фактор контроле рада јавне власти и њеног поштовања демократских вредности и принципа.

У Србији постоји на десетине ОЦД чија се област деловања веома разликује. Када је реч о области људских права то су: Београдски центар за људска права, Комитет правника за људска права, Praxis, Хелсиншки одбор за људска права, Центар за права мањина, Одбор за људска права Ниш, Гејстрејт алијанса, Лабрис – удружење за лезбејска људска права, Београдски центар за безбедносну политику, Центар за развој цивилног друштва, Центар за истраживање јавних политика и друге.

Успех ОЦД у промоцији и заштити људских права не би био могућ без сарадње са институцијама државне власти које се баве заштитом људских права. Потврда ове сарадње је потписивање Меморандума о сарадњи између ОЦД и Управе за људска и мањинска права при бившем Министарству за људска и мањинска права Владе РС. Након укидања Управе и Министарства за људска и мањинска права, сарадња ОЦД и Владе РС се одвија кроз активности Канцеларије за људска и мањинска права, која је иницирала потписивање новог Меморандума о сарадњи са цивилним друштвом који је до сада потписало више од 40 ОЦД. Кључни циљ сарадње јесте обезбеђивање међусобне и редовне размене информација о активностима које се односе на припрему, усвајање и имплементацију закона и стратегија у области поштовања људских права и основних слобода, у вези са изградом извештаја о спровођењу преузетих међународних обавеза, спровођењем препорука УН механизма о људским правима и препорука Савета Европе (чл. 1, Меморандум о сарадњи КЉМП и ОЦД, 2013).

Један од резултата ових активности јесте спровођење јавног конкурса Канцеларије у оквиру програма „Борба против дискриминације и унапређење положаја осетљивих категорија становништва“ којим су додељена средства за 22 удружења у укупном износу од скоро 21 милион динара. Циљ програма је промоција и унапређење поштовања принципа једнакости и једнаких права у циљу спречавања, односно смањења свих облика и посебних случајева дискриминације особа које припадају осетљивим категоријама становништва, које су често суочене са дискриминацијом (припадници националних мањина, жене, ЛГБТ особе, особе са инвалидитетом, старије особе, деца, избеглице, интерно расељена лица и друге угрожене мигрантске групе, лица чије здравствено стање може бити основ дискриминације), као и вишеструко дискриминисаних особа (Годишњи Извештај о раду КЉМП, 2013).

Успешна сарадања постоји и на релацији ОЦД – Повереник за заштиту равноправности. У сарадњи са Праксис-ом и Регионалним центром за мањине, реализоване су активности на спровођењу пројекта *„Једнаке шансе за боље могућности: јачање Рома у борби против дискриминације“*, који финансира Краљевина Холандија. У априлу 2013. године, у организацији Повереника и TACSO канцеларије у Србији, одржан је састанак у вези са изазовима и даљим плановима у спровођењу добровољног испитивања дискриминације, тј. ситуационом тестирању дискриминације. Након што су склопљени уговори са 22 организације цивилног друштва, организације су имале обавезу да обаве најмање три ситуациона тестирања у року од шест месеци, као и да о сваком тестирању доставе извештај. Уколико су у току тестирања утврдиле да је дошло до акта дискриминације, организације су имале обавезу да поднесу притужбу Поверенику за заштиту равноправности. До краја 2013. године, Поверенику је поднето 67 притужби као резултат ситуационог тестирања. Повереник је блиско сарађивао и са организацијама цивилног друштва које се баве правима особа с инвалидитетом, заштитом права ЛГБТ особа (в. Годишњи Извештај Повереника за заштиту равноправности, 2013).

Такође треба истаћи и успех у сарадњи ОЦД и полиције. Ова сарадња се одвијала у више наврата кроз различите програме едукације, семинара и заједничког рада на осмишљавању стратегија поступања, попут заједничког рада представника МУП-а и Аутономног женског центра и Виктимолошког друштва Србије на изради Протокола о поступању против насиља у породици, трговине женама и децом и других облика родно заснованог насиља.

IV

ДИСКРИМИНАЦИЈА И ПОЛИЦИЈА

**- улога Министарства унутрашњих послова Републике
Србије у сузбијању дискриминације -**

1. Полиција у демократском друштву и владавини права

О демократији се данас не говори, бар не јавно, као о политичком поретку који има алтернативу. Судаћи по степену легитимитета који она ужива у савременом друштву и њеној распрострањености у свету, није претерано рећи да је она данас једини „преживели“ политички режим власти. То нарочито важи за тзв. западно друштво у оквиру којег је она настала и развијала се, али добрим делом и за она друштва која политички, идеолошки и културолошки не припадају традицији Запада.

Постоје бројни критеријуми на основу којих се може утврдити да ли је неко друштво демократско или не. Почев од оних процедуралних (постојање демократских процедура и правила избора политичке власти) до оних супстанцијалних (заштита основних демократских вредности, пре свега, адекватна нормативна и процедурална заштита људских права и слобода). Осим тога, битан критеријум демократичности неког друштва јесте улога полиције у њему. У том смислу се често говори о демократској или ауторитарној улози полиције, па се у зависности од тога какву улогу она има говори о демократском или ауторитарном режиму власти. Дејвид Бејли (David Bayley), с правом истиче, да је таутологија рећи да је репресивна полицијска улога у политици проузрокована постојањем недемократског режима, када добро знамо да је режим недемократски управо због тога што је полицијска улога таква (Bayley, 1990: 189).

Које су то кључне карактеристике које полицијска улога треба да има у демократском друштву? У одговору на ово питање кренућемо најпре од карактеристика општијег карактера. Кључна дистинкција између демократског и ауторитарног карактера полицијске улоге јесте у томе да ли је она усмерена ка заштити интереса целокупне друштвене заједнице или ка заштити политичког поретка власти и партикуларних интереса оних који га представљају. У демократском друштву, улога полиције мора бити усмерена ка заштити интереса целокупне заједнице, пре свега, ка заштити личне и имовинске безбедности грађана, њихових основних права и слобода и доследном спровођењу закона (Симовић & Зекавица, 2012: 56). Супротно томе, у ауторитарним политичким режимима, полиција је превасходно стожер стабилности политичког поретка власти, те своју улогу примарно усмерава ка очувању датог политичког поретка и интереса оних који га представљају. Најбољи пример ауторитарног карактера полицијске улоге јесте она улога коју је она имала у тоталитарним диктатурама XX века. У овим режимима

полиција је имала крајње деструктивну улогу која је била оличена у прогону политичких неистомишљеника, утемељена на примени различитих техника и средстава застрашивања грађана и масовној употреби терора (о улози полиције у нацистичкој Немачкој види: Арент, 1998; Зекавица, 2002).

У демократском друштву, улога полиције у очувању политичког поретка власти мора бити, пре свега, посредне, а не непосредне природе. То значи, да она мора почивати на спровођењу легално донетих одлука легитимно изабране политичке власти. На такав начин полиција служи демократски изабраним институцијама власти, демократском систему у целини, а не партикуларним интересима представника те власти. Једино тако је могуће говорити о легалном и легитимном учешћу полиције у очувању интереса државе и њених институција.

Осим тога, улога полиције у демократском друштву треба да поседује и бројне друге карактеристике. Од ње се, најпре, очекује да буде усклађена са принципима и вредностима на којима почива и сама демократија, као што су: једнакост, услужна делатност, спремност да се одговори на захтеве грађана, подела власти, слобода информација, одговорност и учешће у власти (в. Jones, Newburn & Smith, 1996: 182-198). У намери да ближе одреди суштину улоге полиције у демократском друштву Бејли набраја неколико кључних карактеристика које она треба да поседује. То су: полиција треба да буде одговорна пред законом, пре него пред владом; полиција треба да заштити људска права, посебно она која су од суштинског значаја за остваривање демократије; полиција треба да буде одговорна пред носиоцима спољашње контроле и она мора да стави акценат у свом оперативном раду на сервисирање потреба грађана и приватних група (Bailey, 2006: 19-22).

О значају који полиција може да има у очувању демократских вредности говори и концепт демократске полиције (*democratic policing*). Реч је о релативно новијем теоријском концепту који настоји да докаже да полицијска улога у друштву може бити од великог значаја за унапређење и развој друштвеног капитала (*social capital*) и, самим тим, за квалитативни развој друштвеног живота уопште. У социолошким и политичким наукама, термином друштвени капитал се обично означавају напори појединаца и друштвених ентитета усмерени ка унапређењу међусобних односа и остваривању сопствених циљева и интереса, коришћењем свих потенцијала заједнице, а пре свега, својим ангажовањем на квалитативном унапређењу мреже друштвених односа (в. Coleman, 1990: 300-321). У остваривању тог циља значајан допринос пружа полиција која, осигурањем безбедности појединаца и друштвене заједнице, квалитативно доприноси развоју друштвеног капитала и квалитету живота заједнице уопште. На ову могућност је међу првима указао Пино (Pino) 2001. године у свом раду *Community Policing and Social Capital*. Пино полази од тога да је полиција један од кључних фактора у развоју таквих друштвених односа који могу да представљају темељ демократских вредности и принципа (Pino, 2001: 201). Начин на који она то остварује јесте заштита сигурности и реда, од чега зависи унапређење друштвеног капитала и квалитет живота сваког члана заједнице. Оваква њена улога долази до изражаја нарочито у транзиционим друштвима, због тога што у њима криминал и корупција могу ескалирати толико да

изазову озбиљан друштвени хаос. У таквим околностима полиција може лако да усмери своје приоритете искључиво ка репресивној борби против криминала, чиме се троше капацитети и потенцијали за очување грађанских слобода и стварање грађанског друштва (Pino&Wiatrowski, 2006: 77). Кључни принципи демократског модела полиције су: владавина права, легитимитет, транспарентност, одговорност, субординација цивилним властима, сигурност саме полиције, локална аутономија у развоју полицијске стратегије, различити циљеви полиције у заједници, посвећеност демократизацији свих јавних институција, посвећеност људским правима, независан социоекономски развој, развој друштвеног и људског капитала у оквирима и између грађанства и полиције, равномерна и правична кадровска заступљеност припадника мањина у полицији (Ibid: 80).

У односу на претходне моделе полиције, пре свега, у односу на модел полиције у заједници (*community policing*), модел демократске полиције знатно више наглашава значај људских права и слобода и улогу полиције у њиховој заштити. Сигурност грађана се посматра као једно од основних људских права, а полицији се приписује пресудна улога у заштити и обезбеђивању несметаног уживања овог права. Резултат оваквог приступа јесте да улога полиције у заштити права и слобода престаје да буде искључиво пасивног карактера (у смислу обавезе полиције да се уздржи од свих поступака који би могли да доведу до нарушавања тих права и слобода), већ она постаје активна, или боље рећи проактивна, у смислу активног суделовања у процесу њихове заштите и остваривању вишег нивоа демократичности једног друштва (в. Зекавица, 2009: 327-342).

Велики допринос у сагледавању улоге полиције у демократском друштву дао је концепт *полиције у локалној заједници*. Тај допринос се огледа не само у дефинисању примарних циљева и начела ове улоге, већ и у напорима да се тим циљевима и начелима прилагоди начин и методологија рада полиције, како би се они што успешније остварили. Централно место у овом концепту заузима идеја сарадње полиције и грађана у решавању основних проблема локалне заједнице, попут: борбе против криминала, редукције страха од криминала код грађана и сузбијање различитих облика друштвених поремећаја. Грађани се посматрају као партнери полиције у обављању тих задатака, а успех те сарадње се сматра зависним од степена поверења који постоји између грађана и полиције. Идејно порекло концепта полиције у заједници је могуће пронаћи у Пиловим реформама енглеске полиције из 1829. године, када су као примарни циљеви реформе били постављени: приближавање полиције и грађана и њихов партнерски однос (в. Зекавица, 2005). Међутим, целовито научно-теоријско, а убрзо и практично остваривање овог концепта, везује се са почетак 80-тих година XX века и радове Џејмса Вилсона (James Q. Wilson), Џорџа Келинга (George L. Kelling) и Хермана Голдштајна (Herman Goldstein). Теоријом „сломљених прозора“ (*Broken Windows Theory*) и концептом проблемски оријентисане полиције (*problem-solving oriented policing*), поменути аутори су дали одлучујући допринос прихватању идеје да полиција у свом раду мора знатно више да се ослони на сарадњу са грађанима, те да на тој основи покуша да идентификује проблеме локалне заједнице и пронађе начине за њихово успешно решавање (в. Willard, 2000: 3-15).

Када је реч о улози полиције у демократском друштву, највећи допринос концепта полиције у заједници је могуће видети у томе што се његовим усвајањем и применом у пракси снажно афирмисало уверење да полиција треба да буде сервис у служби грађана. У први план се истиче да успех полиције у обављању њених традиционалних задатака зависи од спремности грађана на сарадњу. Да би та спремност постојала, мора да постоји поверење грађана у полицију. Другим речима, полиција без легитимитета не може бити успешна, осим уколико се успех не огледа у голој сили и репресији. Мења се основни концепцијски приступ у схватању улоге полиције, па се тако она означава као сервис у служби грађана чија се суштина изражава у познатом пароли – служити и штитити (*protect and serve*). Акценат више није толико на репресивном, већ превентивном раду полиције, јер се њен успех не мери више према броју поднетих кривичних пријава, већ према томе колико она успешно доприноси јачању осећаја сигурности код грађана. Јачање тог осећаја подразумева промене у методама рада, па се тако акценат ставља на пешачке полицијске патроле које омогућавају непосреднији контакт полиције и грађана и тиме успешније јачање осећаја поверења грађана у полицију. У истом циљу јесу и организационе промене које полиција у заједници подразумева. Реч је о усвајању организационе децентрализације и преношењу моћи одлучивања са врха на ниже нивое. Ова промена је директна последица другачијег схватања улоге полиције, односно схватања по којем је задатак полицајца дијагноза и решавање проблема грађана, на локалном нивоу, што аутоматски имплицира његову моћ одлучивања како би се ти проблеми решавали. Полицијски службеник који је у традиционалном схватању полицијске улоге био пуки извршилац, постаје сада активни учесник процеса одлучивања и решавања проблема од највећег значаја за безбедност грађана.

О значају и вредности концепта полиција у заједници највише говори успех његове примене у пракси. Најпре су били примењени појединачни програми у појединим градовима САД, попут: програма за редукцију страха код грађана (Houston), пешачке патроле (Newark, Flint), проблемски оријентисане полиције (Newport), патроле у заједници (New York), грађански оријентисане полиције (Baltimore) и други. Примена ових програма је довела до редукције страха код грађана, успешнијег рада полиције, промене ставова и перцепције грађана о криминалу и полицији и повећала степен задовољства грађана радом полиције (в. Willard, 2000; Brown, 1993; Wilson, 2006). Примена ових програма је дала позитивне резултате и у другим земљама. У Канади је довела до редукције стопе криминалитета за чак 30%, док је у Великој Британији, на основу анализе и посматрања више од 1200 сусрета полиције и грађана, утврђено да полицајци који примењују методе полиције у заједници решавају инциденте на битно другачији начин од полицајаца који су навикли на традиционални начин рада (Mastrofski, 2000).

Када је реч о Србији, примена овог концепта се спроводи од 2001. године, када је Министарство унутрашњих послова започело са спровођењем програма и потребних мера који су за циљ имали јачање друштвене свести о томе да је полиција сервис у служби грађана. Реализација концепта полиција у заједници је у својој

првој фази обухватила десет пилот-општина у којима се он примењује (Звездара-Београд, Нови Бечеј, Крагујевац, Врњачка Бања, Пожега, Нови Сад, Бачка Паланка, Бујановац, Прешево и Медвеђа). Треба поменути да програми обуке активних полицијских службеника (семинари, курсеви, радионице), као и наставни програм Криминалистичко полицијске академије (КПА) садрже све потребне садржаје од значаја за афирмацију идеја и принципа концепта полиције у заједници, као и од значаја за заштиту људских права и слобода.

Као посебно значајан моменат у процесу афирмације овог концепта треба издвојити усвајање *Стратегије полиције у заједници* („Сл. гласник РС“ бр. 021-1082/2013-003) од стране Владе РС, априла 2013. године. Усвајањем овог документа створени су општи предуслови за темељну имплементацију концепта полиције у заједници на свим локалним нивоима. Стратегија се темељи на општим правним стандардима садржаним у домаћим прописима и потврђеним међународним уговорима којима се гарантују људска и мањинска права и слободе и обавезују државни органи да остварују безбедност и пружају подршку владавини права у демократском друштву. Приликом сачињавања ове стратегије посебно су се имале у виду одредбе Устава РС, Закона о државној управи, Закона о полицији и Кодекса полицијске етике. Као основне вредности деловања полиције у заједници уврћене су: одговорно служење грађанима, равноправан однос према свима уз уважавање различитости људи, уважавање заједнице и њихових потреба; укључивање заједнице у решавање безбедносних проблема; посвећеност остваривању безбедности грађана и заједнице. Као основни стратешки циљеви у даљем развоју полиције одређени су: успостављање савремених стандарда у раду полиције; јачање поверења грађана и заједнице у полицију; сарадња и партнерство полиције са заједницом; успостављање делотворне безбедносне превенције; проблемски оријентисан приступ безбедносној заштити; и, посвећеност поштовању етичких принципа и различитости (*Стратегија полиције у заједници*, 2013: 2-7). Имајући у виду наведене циљеве, мисију и вредности, лако је уочити да Стратегија полиције у заједници у потпуности одговара дефинисаним циљевима и вредностима Стратегије борбе против дискриминације о којој је већ било речи.

Конечно, ради још прецизнијег увида у то шта је суштина улоге полиције у демократском друштву, навешћемо одредбе међународних докумената у којима је улога полиције ближе одређена. Тако *Европски кодекс полицијске етике* (ЕКПЕ) из 2001. године већ у члану 1 прописује да је основна сврха полиције у демократском друштву вођењем владавином права:

- одржавање јавног мира, реда и закона у друштву;
- заштита и поштовање основних личних права и слобода, посебно оних садржаних у Европској конвенцији о људским правима;
- спречавање и борба против криминала;
- откривање криминала и
- обезбеђење помоћи и сервисних функција грађанству (ЕКПЕ, 2001).

Посвећеност истим вредностима и служењу заједници јасно су истакнути и у *Кодексу о понашању лица одговорних за примену закона* који је донела

Скупштина УН 1979. године. Тако у члану 1 поменутог Кодекса се одређује да *лица одговорна за примену закона морају увек обављати задатак који им намеће закон тако што ће служити заједници и штитити сва лица од незаконитих поступака у складу са високим степеном одговорности који њихова професија захтева* (Тејлор, 2005: 51). Под служењем заједници, у овом акту, подразумева се помоћ личне, економске, социјалне или друге природе, која се пружа члановима заједнице којима је, у ванредним околностима, одмах потребна (Коментар под ц уз члан 1 Кодекса УН). У члану 1 Резолуције 690 (1979) Парламентарне скупштине Европског Савета, познатије као *Декларација о полицији*, каже се да је *полицајац дужан испуњавати поверене дужности штитећи грађане и заједницу од насиља, пљачки и других незаконитих дела у складу са законом* (Ibid: 45).

Из декларисане мисије полиције и вредности на којима почива њен рад, јасно се може уочити захтев да улога полиције буде превасходно окренута ка интересима заједнице, односно интересима грађана. Улога полиције као сервиса у служби грађана у много већој мери одговара природи демократског поретка и начелима владавине права, а да би она била могућа, потребно је да буду испуњене следеће кључне претпоставке.

Прва је *посвећеност закону и сузбијању незаконитости*. Као једно од кључних начела владавине права, начело законитости захтева утемељеност поступака државних органа власти у закону, што свакако важи и за полицију. Штавише, за њу нарочито уколико се има у виду природа њених овлашћења, али и чињеница да је један од њених примарних задатака у друштву управо старање о доследном спровођењу закона. Нарочито се мора истаћи обавеза полиције да приликом свог деловања не крши основна права и слободе грађана која су прописана и заштићена међународним актима и националним законодавством, што свакако подразумева и одсуство дискриминације. Да би полиција испунила ову обавезу пред њу се поставља захтев да своје акције изводи уз доследно поштовање закона и међународних стандарда о полицијском поступању (чл. 3, ЕКПЕ, 2001) као основни предуслов за закониту примену полицијских овлашћења и, самим тим, адекватну заштиту основних права и слобода грађана.

Својом посвећеношћу закону полиција остварује битну претпоставку своје улоге у демократском друштву и владавини права. Обавеза полиције да се супротстави свим облицима незаконитости саставни је део њених редовних активности и најјасније се манифестује у једном од њених примарних задатака у друштву – сузбијању криминалитета. У члану 5. *Декларације о полицији* ова обавеза је експлицитно наведена речима: „Припадник полиције мора да се супротстави кршењу закона. Уколико се догоди кршење и то, као последицу, изазове непосредну или непоправљиву и озбиљну штету, припадник полиције ће, без одлагања, предузети акцију у оквирима својих могућности.“ Борба против незаконитости подразумева и борбу против незаконитости у сопственим редовима. Свака незаконитост у раду полиције не само да спречава успешно остваривање једног од њених основних задатака, већ повећава општи степен незаконитости у друштву. Тиме се полиција од неког ко треба да сузбија незаконитост претвара у неког ко је производи што, као штетну појаву, свако друштво мора избећи или је бар свести на минимум. С тим у вези је и обавеза полиције да одбије извршење

сваког незаконитог наређења претпостављених и да такво наређење пријави без страха од било какве санкције (чл. 39, ЕКПЕ).

У вези са горе наведеним, од пресудне је важности *успостављање ефикасног система одговорности полицијских службеника*, што подразумева развијен и ефикасан систем контроле полиције. Незаконитост полицијског поступања је појава од које нису имуна ни најразвијенија демократска друштва и управо због тога полиција мора да буде подвргнута контроли као начину утврђивања одговорности за евентуалне незаконитости у њеном раду.

Успешно остваривање улоге полиције у правној држави зависи још од једне битне претпоставке. Та претпоставка је *политичка неутралност полиције и непристрасност у њеном раду*. Реч је заправо о захтеву да се спрече сви облици правно недопуштене и нелегитимне везе полиције и политике, с обзиром да се у супротном може очекивати да полиција своју улогу примарно усмери ка заштити политичког поретка власти и оних који га представљају, а не према грађанима и заједници у целини. На темељу политичке неутралности полиције могуће је градити и непристрасан рад полиције, односно једнак третман свих грађана, али и представника власти у примени закона и осталим делатностима полиције.

Битна претпоставка успешног остваривања декларисане улоге полиције у демократском друштву и владавини права јесте и *адекватан однос полиције према јавности*, односно њеним кључним сегментима – грађанима и медијима. Адекватност поменутог односа почива, пре свега, на поверењу грађана у полицију из којег произилази легитимитет полицијске функције у друштву, затим партнерски однос полиције и грађана, отворен однос према медијима и њихово прихватање као могућих савезника, а не противника полиције.

2. Начело недискриминације и непристрасности у раду полиције

Очекивања од полиције у демократском друштву су велика. Од ње се, као што смо истакли, с правом очекује да буде у служби грађана, њихове личне и имовинске безбедности, да доследно спроводи закон и буде гарант његове примене, уважавајући и поштујући, при томе, прихваћене стандарде заштите људских права и слобода. У складу са тим, полиција се често третира као морални стуб друштва, „танка плава линија“ разграничења реда и хаоса, као неко чији рад не само што треба да буде узоран, већ и непрекоран.⁴

Иако пожељна, оваква представа о полицији није увек реална. Наиме, појава различитих видова незаконитог, односно, девијантног понашања полиције

4 Отац модерне полиције САД, Август Волмер (August Vollmer) овако описује идеалног полицајца: „Полицајац треба да има мудрост Соломона, храброст Давида, снагу Самсона, стрпљење Јова, предводништво Мојсија, љубазност Доброг Самарићанина, стратегију Александра Великог, веру Данијела, дипломатију Линколна, толеранцију дрводеље из Назарета и коначно, солидно знање из сваке гране природних, биолошких и друштвених наука. Ако има све ово онда може бити добар полицајац“ (La Grange, 1993: 113).

је својствена многим савременим друштвима. Од те појаве нису имуна ни високо развијена, демократска друштва, што јасно говори о томе да сама појава незаконитости у раду полиције (уколико је она наравно мањег обима) није доказ, сам по себи, да је једно друштво недемократско. Оно што једно друштво може да учини таквим јесте да ли се и на који начин оно супротставља незаконитости у раду своје полиције. То посебно важи са проблем дискриминације. С обзиром на природу полицијских овлашћења (пре свега, на њено право употребе принуде) и свакодневни и непосредни контакт са грађанима, од пресудне је важности да примена тих овлашћења од стране полиције не буде дискриминаторска. Решавање проблема полицијске дискриминације је, с тога, задатак од приоритетног значаја, нарочито у тзв. транзиционим и постконфликтним друштвима у којима друштвене поделе и разлике могу бити веома изражене, што може негативно да утиче на однос полиције према грађанима. У прилог значају овог проблема говори и чињеница да међународни документи који су од значаја за рад полиције, несумњиво и јасно наглашавају обавезу полиције да поштује начело недискриминације и непристрасности.

Општи принципи поступања полиције представљају оквир и смернице које се полицији постављају на начелном нивоу, а у погледу вршења свих или већине њених задатака. Међу тим основним принципима налазе се принцип законитости, начело недискриминације и непристрасности, као и она начела која се односе на вођење полицијских истрага и примену средстава принуде. Осим ових општих начела, рад полиције се руководи и бројним другим начелима која су од посебног значаја за поступање полиције и њен однос према слободама и правима грађана, попут: начела поштовања права на живот, забране тортуре, поштовања права на приватност, претпоставке невиности, поштовања грађанских и политичких права, и друга.

Имајући у виду општи значај начела недискриминације, нарочито његов значај по поступање полиције и њену обавезу поштовања људских права и слобода, не чуди што је ово начело нашло своје место и у међународним документима који се примарно односе на поступање полиције и стандарде који га одређују. Тако ЕКПЕ предвиђа да ће „полиција извршавати своје задатке на поштен начин, посебно вођена принципима непристрасности и недискриминације“ (чл. 40). Као што се може уочити, Кодекс не наводи конкретне основе дискриминације, јер се ослања на ЕКЉП и протокол 12 у којем су предвиђени основи дискриминације и њена општа забрана (коментар уз члан 40 ЕКПЕ).

У вези са начелом недискриминације и поступањем полиције битно је истаћи да се суштина забране дискриминаторског односа полиције према грађанима огледа и у забрани било каквог прогона, незаконитих хапшења или монтираних процеса против невиних лица, а који су мотивисани другачијим политичким уверењима тих лица, њиховом расном или верском припадношћу.

Допринос јаснијем разумевању начела недискриминације дала је и пракса ЕСЉП у Стразбуру. За поступање полиције и њен однос према начелу недискриминације, посебну важност има случај *Natchova v. Bulgaria* (2005), у којем

је указано да непоштовање начела недискриминације има не само материјални (флагрантно кршење предвиђене забране дискриминације), већ и процедурални аспект (непостојање или недостаци у истраживању навода дискриминаторских мотива у поступцима својих органа власти).⁵

У начело забране дискриминације, битно је истаћи и начело непристрасности о којем ЕКПЕ такође говори у члану 40. У коментару уз овај члан, непристрасност се одређује као дужност да полиција делује са интегритетом и у смислу избегавања сврставања на било коју страну у конфликту који истражује. У случају неког кривичног дела полиција не сме да заузима став по питању кривице. Поред тога, непристрасност захтева и да се припадници полиције уздржавају од било каквих активности ван полиције, које би могле да их умешају у непристрасно извршавање њихових полицијских дужности, или да у јавности изазову такав утисак.

На крају, илустрације ради, поменимо да је обавеза поштовања начела недискриминације предвиђена и *Законом о полицији*, као саставни део обавезе општег придржавања међународних стандарда полицијског поступања (члан 12, став 2), али и као једно од основних начела примене полицијских овлашћења (члан 35, став 1).

3. Полицијска дискриминација – појам и основни облици

Полицијска дискриминација се може сматрати посебним видом дискриминације. Оно што је чини посебном јесу, најпре, носиоци дискриминационог поступања. То су полицијски службеници који такав вид поступања спроводе приликом вршења својих службених овлашћења. Мотиви и разлози оваквог поступања су идентични било ком виду дискриминације. То значи да основни мотив таквог поступања јесте у вези предрасуда према неком лицу због његовог личног ствојства, због чега полицајац врши неоправдано разликовање или неједнако поступање, односно пропуштање у односу на неко лице или групе, а приликом примене својих овлашћења. Оно што полицијску дискриминацију чини посебно озбиљним и тешким обликом дискриминационог поступања јесте у вези са природом полицијских овлашћења, као и у вези природе и учесталости контаката полиције и грађана. Као

5 Поменути случај је имао за предмет оцену да ли дошло до прекомерне употребе ватреног оружја од стране припадника бугарске војне полиције и лишавања живота супротно одредбама из члана 2 ЕКЉП, али и оцену оправданости навода тужиоца да је поменуто лишавања живота било мотивисано дискриминаторским мотивима, с обзиром да су убијени младићи били Роми. У вези са тим, Суд је утврдио да, с обзиром на непостојање довољно убедљивих доказа, нема повреде члана 14, у вези са материјалним аспектом члана 2 ЕКЉП, односно да поменута убиства нису извршена из дискриминаторских побуда, али да постоји повреда члана 14 у вези са процедуралним аспектом члана 2, односно да је Бугарска одговорна за ту повреду јер није посебно подробно истражила све наводе дискриминаторно мотивисаног поступања (в. *Збирка одлука о људским правима III – пресуде Европског суда за људска права о забрани дискриминације*, 2005; 9-48; Крстић, 2008: 166-167)

што је познато, највећи број полицијских овлашћења су такве природе да би њиховом злоупотребом на најозбиљнији начин могла да буду угрожена основа права и слободе грађана (право на живот, слободу, физички и психички интегритет, кретање, приватност и друга). С друге стране, полиција је у свакодневном и непосредном контакту са грађанима, при чему велики број тих контаката подразумева спровођење закона од стране полиције и, самим тим, могућност његове неједнаке примене.

У појединим, општеприхваћеним, категоризацијама полицијске девијантности, полицијска дискриминација се не наводи као посебан облик. Полицијска девијантност се посматра кроз различите облике злоупотреба полицијских овлашћења (незаконит претрес и хапшење, бруталност, прекомерна употреба силе и слично) и девијација у професији (корупција, лажирање службених извештаја, крађа са места злочина и друго - в. Barker&Carter, 1994; Geller, 1984). Међутим, да је проблем полицијске дискриминације веома озбиљан, указује чињеница да већина ових облика полицијске девијантности (попут прекомерне употребе силе, нарушавања бројних права и слобода грађана) могу бити извршени уз постојање дискриминаторних мотива чиме оне постају тежим обликом девијантности. Наравно, дискриминационо поступање полиције се не јавља само онда када полицајац врши неко своје овлашћење на незаконит начин (рецимо када користи непримерену силу, што је већ вид незаконитог рада, а, при томе, то чини према неком лицу због неког његовог личног својства – расног, етничког или неког другог). Она може да постоји и приликом обављања редовних полицијских задатака који нису, сами по себи, незаконити (рецимо, у случајевима рутинских контрола саобраћаја, када се намерно иде ка томе да се заустављају само припадници одређене друштвене групе). Међутим, само постојање дискриминаторних мотива приликом обављања таквих задатака, чини такво поступање незаконитим. Из тог разлога се полицијска дискриминација мора посматрати као специфичан облик полицијске девијантности који се јавља као вид злоупотребе полицијских овлашћења.

Повећано интересовање за научним истраживањем проблема полицијске дискриминације датира из друге половине XX века када се, у оквиру бројних истраживања полицијске професије, започело и са истраживањем и овог проблема. Једна од првих студија Мајкла Бентона (Michael Banton), посвећена овој проблематици, пружила је једну од првих класификација основних типова полицијске дискриминације. Први је *категорички тип* (*e. categorical discrimination*). Овај тип дискриминације се огледа у неједнаком поступању полицајаца према појединцима, само на основу тога што су они чланови неке друштвене групе, без обзира на њихово конкретно понашање у датој ситуацији. Други тип дискриминације је *статистичка дискриминација* (*e. statistical discrimination*). Она представља различито опхођење према члановима неке групе због стереотипног веровања да су они у односу на друге склонији поседовању одређених карактеристика, без обзира на понашање појединачних чланова (нпр. полиција зауставља у већој мери младиће са дугом косом или младиће црнце због веровања да су они склонији да изврше неки преступ (Banton, 1983, у: Reiner, 2000: 125).

Рајнер допуњује Бентонову класификацију са још три основна вида. Први је *преносна дискриминација* (*e. transmitted discrimination*). Она се дешава када полиција делује као пасиван преносилац предрасуда заступљених широм друштва (нпр. расне предрасуде грађана белаца могу учинити да жртве неоправдано означе своје нападаче као црнци и навести полицију да трага за осумњиченим црнцима). У овом виду полицијске дискриминације полиција је посредник у активирању предрасуда других лица. Иако у почетку пасиван, полицајац је овде заправо кључни кривац, јер је он тај који кроз интервенцију врши дискриминацију тако што афирмише предрасуде (макар оне биле и туђе).

Други тип је *интеракциона дискриминација* (*e. interactional discrimination*). Она настаје из процеса интеракције између полиције и грађана, а као последица понашања грађанина, које исходује полицијском интервенцијом за коју не постоји легално оправдање (Reiner, 2000: 133).

У бројним студијама је примећено да одређен начин понашања појединца приликом интеракције с полицијом може повећати шансе за појачаном полицијском контролом па чак и поступањем које прелази границе дозвољеног. Примера ради, истраживања Доналда Блека (Donald Black) су утврдила да уколико је понашање осумњиченог лица агресивније, већа је вероватноћа да ће бити приведен, него уколико је он кооперативан. Блек је, међу првима, указао на утицај расних предрасуда на доношење одлука полиције и установио да су расна припадност и понашање две испреплетене појаве. Агресивност припадника расних мањинских група се, према његовом мишљењу, да објаснити већом учесталосту хапшења њихових припадника, али и дугогодишњим расизмом полиције. Све у свему, агресивност је фактор који је изван закона, што указује да полиција приликом доношења одлуке о хапшењу не испитује само правне факторе (Black, 1971: 1109).

Трећи тип дискриминације коју Рајнер наводи јесте *институционална дискриминација* (*e. institutionalized discrimination*). Она настаје када се последице универзално обликованих организационих политика или процедура развију у пракси као дискриминационе, због структуралних предубеђења о неједнаком друштву или због нераздвојивих, али безначајних разлика између група. Концепт институционалне дискриминације је, како истиче Рајнер, доста дуго био контраверзан. Извесна појашњења овог вида полицијске дискриминације дао је Lord Scarman у свом чувеном извештају поводом немира у Брикстону (Енглеска) из 1981. године. Он је указао на два могућа тумачења институционалне дискриминације: *намерна* - непосредна (директна) примена дискриминационе праксе, као последица свесног спровођења одређене политике; 2) *ненамерна* - посредна (индиректна) примена дискриминационе праксе коју, најчешће несвесно, могу усвојити организације или физичка лица (Lord Scerman, 1981, у Reiner: 2000:126).

У циљу прецизирања значења полицијске дискриминације, поједини аутори истичу потребу прецизног терминолошког дефинисања одређених појмова. Тако Рајнер прави разлику између следећих појмова: предрасуда (*e. prejudice*) - унапред створено мишљење које се преноси на сукобе са појединцима; предубеђење (*e.*

bias) - мишљење да неки типови људи треба да имају бољи или лошији третман због права које се везује за њих без обзира на заслуге или одређено понашање; разликовање (*e. differentiation*) - образац примене полицијских овлашћења над одређеним друштвеним категоријама који варира од њихове заступљености у популацији; дискриминација (*e. discrimination*) - образац примене полицијских овлашћења над одређеним друштвеним категоријама које су превише заступљене као мете полицијске акције (*Ibid*, 125).

Нарочито битно је правити разлику између дискриминаторног поступања, с једне, и предрасуда, с друге стране. То због тога што постојање предрасуда не подразумева нужно дискриминаторно поступање. Дискриминација се, с тога, односи на понашање, предрасуде на мишљење. Управо на ову чињеницу указују Капелер, Сладер и Алперт (*Karpeler, Sluder & Alpert*). Према њиховом мишљењу ова два термина је потребно разликовати из најмање два разлога: 1) иако особа поседује одређене предрасуде она се не мора понашати у складу са њима; 2) нека особа може поседовати и позитивне и негативне предрасуде (пример позитивне предрасуде је веровање да тинејџери из богатих породица нису склони извршавању делинквентних дела, док веровање да већина младих људи из сиромашних породица рутински извршава озбиљне злочине представља негативну предрасуду - *Karpeler, Sluder & Alpert*, 1998:151). Испољавање полицијске дискриминације се, према њиховом мишљењу, јавља у неколико основних димензија. Најпре, она се може испољити као *активна* и *пасивна*. У првом случају, она се испољава кроз радњу чињења, односно кроз директно учешће полицајаца у предузимању конкретних мера у складу са створеним предрасудама. У случају пасивне дискриминације, дискриминаторно поступање се испољава кроз радњу нечињења, односно кроз непредузимање мера које је полицајац у конкретном случају дужан да предузме. У зависности од субјекта према којима се испољава, полицијска дискриминација може бити спољна – *екстерна* (према грађанима) и унутрашња – *интерна* (према запосленима у полицији). Осим тога, она се да разликовати и у зависности од тога да ли се испољава у *раду полицијских руководица* (доношење одлука о хапшењима на основу нелегитимних критеријума, нереаговање на дискриминацију полицајаца над грађанима, фаворизовање у награђивању и/или кажњавању полицајаца на основу утемељених подела, одбијање да се полицајки додели „опасан“ задатак) или у *раду нижих полицијских службеника* (неулагање довољно труда у решавању злочина у којима су жртве припадници мањина, неодговарање или намерно одлагање одговора на позиве за интервенцију у деловима града где живе мањине, вређање на полној и/или расној основи у присуству полицајки или полицајца припадника мањинске групе, застрашивање полицајаца припадника мањинских група или полицајки да им се неће пружити помоћ приликом позива) (*Ibid*, 152).

Несумњив допринос поменутих истраживања се огледа у пружању потпуније слике феномена полицијске дискриминације и категоризацији његових основних појавних облика. Значајан допринос разумевању овог феномена дала су, међутим, и бројна друга истраживања која нису била непосредно усмерена ка истраживању проблема полицијске дискриминације, али су на посредан начин помогла у томе.

Реч је о тзв. културалистичким схватањима полицијске функције која су разумевање природе полицијске професије засновала на разумевању феномена полицијске супкултуре и његових основних карактеристика и специфичности.

Почетак ових истраживања везује за Џерома Сколника и његову студију *Justice Without Trail* (1966) у којој је Сколник указао да на рад полиције и њен однос према праву, у значајној мери утичу карактеристике радне личности полицајца (е. *working personality*) – опасност, ауторитет и константни притисак за већом продуктивношћу и ефикасношћу рада (Skolnick, 1966: 43-44). Ове карактеристике, као и специфичности полицијског радног окружења представљају кључни извор основних разлога због којих полиција крши право, односно због којих се понаша неконзистентно према грађанима. Од пет основних разлога кршења права од стране полиције, које Сколник наводи - социјална психологија полицијског посла, улога полиције у одржавању своје позиције ауторитета, полицијска социјализација, притисак на полицију да буде продуктивна, могућност неконтролисаног рада полиције у случајевима обављања задатака тзв. ниске видљивости (Ibid: 231) - за феномен полицијске дискриминације највећи значај има процес полицијске социјализације и прихватање различитих предрасуда које су садржане у неформално прихваћеном кодексу понашања полицајца. Сколник је тако, међу првима, указао на чињеницу да се у расно подељеним друштвима, као што је друштво САД, друштвено условљене предрасуде неминовно рефлектују и на ставове свих чланова таквог друштва. Посебан проблем за полицију јесте тај што се она неретко доживљава као репрезент државне власти, па је перцепција полиције од стране припадника угрожених група директно условљена општим ставовима које они имају према власти уопште. То с друге стране, повратно утиче и на ставове самих полицајаца, који одређене предрасуде онда лакше прихватају као одговор на слично понашање појединаца према њима.⁶

Након Сколникове студије, феномен полицијске супкултуре је убрзо постао назаобилазна тема будућих научних истраживања полицијске професије. Расне предрасуде се, од стране бројних аутора, наводе као кључна карактеристика полицијске супкултуре која директно условљава дискриминаторно поступање полиције (в. Reiner, 2000; Crank, 2004; Bowling, Phillips, Campbell & Docking: 2004, Waddington, 1999, Chan, 1996). Рајнер види ове предрасуде као израз полицијског конзервативизма, као још једне карактеристике полицијске супкултуре, и указује на велики број истраживања која су на примеру америчког друштва показала висок степен сумњичавости, непријатељства и предрасуда полиције према

6 Наведимо у прилог овоме пример који Сколник наводи управо у циљу разумевања интеракцијски условљеног процеса усвајања расних предрасуда од стране полиције. Реч је о изјави једног испитаног полицајца која укратко описује механизам стварања расних предрасуда међу полицајцима: „Када сам почео да радим овај посао, нисам мислио да имам предрасуде. У почетку, нисам пуно марио, али након одређеног времена почео сам да примећујем да ме мрзе само зато што сам полицајац. Њима није било важно какав сам тип полицајца или шта сам урадио, они су ме мрзели, а када неко мрзи вас, почнете и ви да мрзите њега.“ (Skolnick; 1966: 81).

припадницима друге расе, превасходно црнцима. Расне предрасуде неминовно воде ка дискриминаторној примени закона, док начин и доследност у његовој примени битно зависе од тога према којој се групи закон примењује. Семјуел Волкер (Samuel Walker) наводи да се расна неједнакост у америчком друштву рефлектује на целокупни правосудни систем, на шта указује податак да црнци који чине 12% укупног становништва, чине 30% ухапшених лица и 49% затвореника, те да је према црнцима полиција три пута више употребила ватрено оружје него што је то учинила према белцима (Walker, 1992: 225). На сличну појаву у Великој Британији указује и Рајнер јер чињенице наводе на то да је несразмеран степен хапшења младића црнаца делимично производ дискриминације од стране полиције и да је више вероватно да ће црнци и Азијати, него белци, бити заустављени и претресени чак и када не постоји „основана сумња“ (Reiner, 2000: 99). Како истиче Кесић, проблем расно или етнички условљеног одлучивања полицајаца је нарочито изражен приликом вршења дискреционе власти полиције у обављању њених редовних задатака попут контроле саобраћаја и слично. Уколико се претпостави да полицајци лакше препознају прекршиоце закона у припадницима неке расне или етничке групе, за очекивати је да ће они, користећи своју слободу одлучивања, своју пажњу усмерити према таквим особама. Посебан је проблем ако се полицијски службеник тако понаша када не постоји основана сумња да је то лице извршило неки деликт, већ је руковођен претпоставком која се обично заснива на личној интуицији или на друштвеним стереотипима и предрасудама (Кесић, 2012: 167).

Питање које у вези са проблемом расних (као и било којих других) предрасуда желимо да отворимо јесте да ли су оне условљене општим друштвеним ставовима и предрасудама које већина дели у једном друштву или су оне делом резултат специфичних карактеристика полицијске професионалне културе и њиховог радног окружења? Одговор на ово питање помаже прецизнијем позиционирању основних извора и узрока дискриминације у раду полиције, па самим тим, повећава шансе за њено отклањање.

Уколико се проблем полицијских предрасуда посматра примарно као друштвено условљен феномен и директна последица владајућих предрасуда у датом друштву, онда се одговорност за њихово отклањање мора посматрати као одговорност целокупног друштва, а не само полиције. Управо овакво виђење пружа теорија „одраза друштва“ (*reflection of society*) која полази од премисе да су расне предрасуде и дискриминација у кривично-правној систему одраз веровања и понашања која су највише заступљена у неком друштву (в. Bowling, and others, 2004: 8). Сасвим је разумљиво да уколико су таква веровања оптерећена расним или било којим другим предрасудама, ни полиција неће бити имуна на њих.

Као што смо видели, чак и високо развијена демократска друштва, попут америчког и британског, нису имуна на тако озбиљан проблем као што је расизам и расне предрасуде полиције које су резултат и последица постојећих друштвених предрасуда. Међутим, свим савременим, демократским друштвима је својствена сложена расна, етничка, културна и уопште социјална структура што подразумева постојање бројних разлика између различитих друштвених група. Треба нагласити,

да само постојање хетерогене структуре неког друштва не доводи нужно до сукоба различитих друштвених група и ситуације у којој би полиција могла да буде искоришћена у остваривању интереса само једне од њих. Највећи изазов за свако демократско друштво јесте, управо, да обезбеди услове да те поделе и разлике не буду повод за нарушавање права припадника одређених друштвених група и дискриминаторно поступање представника државне власти, посебно полиције. То је управо задатак и одговорност државне власти која одговарајућом политиком може да утиче на смањивање владајућих предрасуда и конфликта у друштву. Уколико то државна власт не ради постојаће услови за постојање институционалне дискриминације, што значи да ће сви сегменти друштвеног живота и државне власти (рачунајући и полицију свакако) бити захваћени „вирусом“ дискриминаторне праксе. Јер оно што може да важи као основна претпоставка јесте да где год су институције моћи под утицајем расне, етничке, верске или неке друге неравнотеже, и полиција ће бити под тим утицајем. Руководећи се овом логиком могли бисмо претпоставити да је раширеност предрасуда унутар полицијске културе и интензитет њиховог испољавања у свакодневном раду у битној мери одређен нивоом и степеном испољавања таквих предрасуда у ширем друштву. Другачије речено, однос полиције према правима расних, али и других мањина (етничких, верских, сексуалних итд.) одређује се, у највећој мери, према односу који већина гаји према тим мањинама. У том смислу је Роберт Рајнер у праву када наводи да основни извор полицијских предрасуда може бити таква друштвена клима која друштвене мањине (етничке, расне и друге) ставља у најмање привилеговане и најмање моћне друштвене слојеве (Reiner, 2000:100). Начини на које држава може спречити или умањити могуће последице друштвених разлика и усвојених предрасуда су бројни, и о њима ћемо више говорити у делу који се бави радом полиције са мањинским, маргинализованим и социјално осетљивим групама (в. поглавље 5).

С друге стране, треба бити свестан и одређених специфичности полицијске супкултуре које могу бити од утицаја на појаву и обим усвојених предрасуда и дискриминације у раду полиције. Као што смо истакли, расне предрасуде се сматрају једним од основних аспеката полицијског конзервативизма, као засебне карактеристике полицијске супкултуре. Рајнер тврди да полицајци имају тенденцију да буду конзервативни и у политичком и у моралном смислу, што је делимично последица друштвене улоге полиције која је усмерена на очување вредности конвенционалног морала и утврђеног друштвеног поретка. Дисциплина и хијерархијска структура полицијске организације су такве да се лакше уклапаш уколико имаш конзервативне ставове, што се има у виду и приликом селекције (Ibid: 95). Сходно томе, логично је претпоставити да ће полиција штитити усвојена доминантна друштвена уверења и на такав начин вршити функцију очувања постојећег *status quo*-а (в. La Grange, 1993: 86).

Осим тога, још неке карактеристике полицијске супкултуре могу бити од утицаја на појаву и обим дискриминације у раду полиције. То су: сумњичавост, социјална изолованост, колегијална солидарност, осећај за мисију (в. Reiner, 2000; Waddington 1999; Chan, 1997). Примера ради, услед константне опасности

коју полицијски посао носи са собом јавља се извесни степен сумњичавости у односу полицајаца према грађанима приликом њихове свакодневне интеракције, што може да води ка социјалној изолованости полиције која се у литератури често означава синдромом „ми-они“.⁷ У таквим условима, изражена колегијална солидарност (својствена, иначе, свим професијама) подразумева спремност да се прикрију преступи својих колега, што може да се односи на све облике девијантног поступања полиције, укључујући и дискриминацију. Коначно, различито незаконито поступање полиције према грађанима може некад бити резултат не њихових предрасуда, већ склоности да се приоритет у свом раду стави на ефикасност полицијског посла, а не његову легалност. Склоност полиције ка томе да у неким ситуацијама радије буде ефикасна, него легална, је феномен својствен многим полицијама у свету. У контексту дискриминације, она може да доведе до тога да се различито поступање или кршење права и слобода грађана заснива на легитимној жељи полиције да свој рад учини ефикасним, али на погрешном уверењу да је то понекад оправдано и онда када то подразумева кршење права и начела законитости (в. Bayley, 2002; Зекавица, 2010).

4. Правна одговорност полиције као предуслов успешног сузбијања дискриминације у раду полиције

Једно од основних мерила демократичности једног друштва и поштовања владавине права јесте да ли је то друштво успело и у којој мери да рад полиције учини одговорним и на закону утемељеним. Као што смо истакли, облици незаконитог рада полиције су бројни и различити и на њих није имуно ниједно савремено друштво. Успех борбе против различитих облика незаконитог рада полиције, укључујући и дискриминацију, зависи од успешног функционисања механизма контроле рада полиције који су у функцији успостављања полицијске одговорности. У контексту полиције и њеног односа према владавини права и проблему дискриминације, од посебног је значаја указати на механизме правне контроле полиције и питање њене правне одговорности. То из разлога што овај облик контроле подразумева могућност мериторног одлучивања о конкретним питањима, па и о томе да ли је дошло до дискриминаторног поступања полиције и каква је санкција због тога. Имајући то у виду, даћемо, најпре, уводне напомене у вези са основним појмовима који се овде користе – правна одговорност и контрола полиције, а затим ћемо указати, у основним цртама, на основне облике те контроле, с посебним освртом на контролу рада полиције у Републици Србији.

Правна одговорност полиције подразумева могућност оцене законитости и целисходности поступака и одлука полиције, односно оцenu усаглашености фактичког рада полиције и важећих правних и етичких прописа. Битно обележје

⁷ Суштину овог синдрома изражавају ставови попут: ми смо полиција, они су јавност; ми смо добри момци, они су лоши; ми смо свеци, они су шљам; ми смо острво хероја, они су море преступника (La Grange, 1993: 110).

правне одговорности јесте могућност изрицања санкција у случајевима повреде правних прописа. Тако нешто подразумева претходну могућност да се од полиције захтевају сва потребна објашњења у вези са задацима које предузима, да њено понашање буде испитивано, да се о њему суди и да оно буде санкционисано од стране других (Fisher, 2004; Chan, 1999). Полицијска одговорност има две основне димензије. Прва је организациона димензија или ниво одговорности полиције као организације, где се она сматра одговорном за основне услуге које пружа друштву: сузбијање криминала, одржавање реда и разне услуге које пружа заједници. Друга је индивидуална димензија као ниво одговорности полицијског службеника као појединца за све оне поступке који могу бити у супротности са прописима (Walker, 2005; Bayley, 1990).

Да би полиција била одговорна, она мора бити контролисана. Одговорност захтева контролу, а контрола поспешује одговорност. Контрола се најчешће дефинише као упоређивање установљеног стања ствари са очекивањима, односно прескриптивно и нормативно захтеваним стањем. С друге стране, контрола значи пресудни утицај на неку појаву или процес, могућност њиховог делотворног усмеравања (Пусић, 2002: 132). У ширем смислу речи, контрола, према Томићу, обухвата три релативно одвојене фазе. Прва је упоређивање предвиђеног и оствареног, затим оцена констатација на основу извршеног проверавања и одговарајућа интервенција, чиме се реализује оцена која је изречена (Томић, 1998:72).

У науци постоје бројни и различити критеријуми на основу којих се може извршити подела основних облика правне контроле полиције. На најопштијем нивоу поделе, сви облици контроле рада полиције се могу поделити најпре на националне и међународне. У оквиру националних облика контроле, могуће је правити разлику између спољашњих и унутрашњих. Ова подела је у науци опште прихваћена, а њен основни критеријум је да ли носиоци контроле организационо припадају полицији или не (в. Beyley, 1990; Langworthy&Travis, 1999; Lundman, 1980; Милосављевић, 1997). Носиоци спољашње контроле полиције не припадају полицијској организацији. Ту су различити државни и друштвени субјекти којима друштво даје право и могућност да обављају делатност контроле рада полиције. У сложеном и разгранатом систему спољашње контроле полиције могуће је издвојити оне које су примарно правног карактера попут судске контроле и оне које су политичког или мешовитог (правно-политичког) карактера, попут: парламентарне контроле полиције, контроле од стране владе, разних тела грађанског надзора полиције, омбудсман и други. Када је реч о правним облицима спољашње контроле полиције правило је да се они ограничавају на оцену законитости полицијског рада, не и на оцену целисходности. Оцена целисходности, као и законитости полиције, је обично предмет различитих облика унутрашње контроле полиције, попут: хијерархијске, инстанционе, контроле у поступку утврђивања дисциплинске одговорности, као и контроле од стране посебно основаних тела унутрашње контроле полиције.

Као допунски критеријум прецизније поделе основних облика контроле полиције, може да послужи тај да ли контролу полиције контролори врше као

њихов једини задатак или не и да ли су основна питања везана за ту контролу, попут – ко су носиоци, какав је поступак, надлежност и овлашћења контролора и друга – формално регулисана важећим правним прописима или не. Сходно томе, могуће је говорити о ексклузивној и инклузивној (Beuley, 1990) и формалној и неформалној контроли (Милосављевић, 1997).

Осим националних механизма контроле, као веома значајан вид контроле законитости рада полиције се јавља и контрола од стране ЕСЉП, који својом судском праксом даје велики допринос адекватној заштити основних људских права и слобода и спречавању незаконитости и арбитрарности рада националних полиција.

Када је реч о Србији, реформа полиције, која се у нашем друштву спроводи већ више од деценије, је дала значајне резултате и на пољу контроле полиције и успостављања њене правне одговорности. Свакако најзначајнија новина је била оснивање Службе генералног инспектора 2001. године који је са радом започео тек 2003. године избором првог Генералног инспектора. Назив овог тела је промењен *Законом о полицији из 2005. године* у Сектор унутрашње контроле. Сектор је основан као засебна организациона јединица Министарства са основним циљем контроле законитости рада полиције, нарочито у погледу поштовања и заштите људских права при извршавању полицијских задатака и примени полицијских овлашћења (члан 172). Закон прецизира правила поступања Сектора, те у том смислу предвиђа могућност његовог поступања на основу представки грађана, предлога, притужби и представки физичких лица, поводом писаних обраћања припадника полиције и по сопственој иницијативи, односно на основу прикупљених обавештења и других сазнања (члан 174). Закон такође прецизно наводи обавезе, овлашћења и дужности Сектора. Тако начелник Сектора има дужност да упозна са резултатима својих испитивања министра и директора полиције и да министру да предлоге за отклањање уочених незаконитости као и предлог за покретање одговарајућих поступака ради утврђивања одговорности (члан 176, став 2). Начелник, уједно има обавезу да о раду Сектора саставља редовне извештаје који се подносе министру полиције. Као добро решење, треба истаћи обавезу министра да на захтев Владе или парламентарног одбора за безбедност, поднесе извештај о раду Сектора (члан 179).

Осим овог вида контроле, Закон је основао и *Комисију за решавање притужби на рад полиције*. Комисију чине три члана, и то: начелник Сектора унутрашње контроле полиције или друго овлашћено службено лице из Сектора унутрашње контроле кога овласти начелник Сектора, представник полиције овлашћен од стране министра и представник јавности (члан 180, став 5). Као што се види, реч је о комисији мешовитог састава, а њен основни задатак је разматрање притужби на рад полиције уколико из притужбе произилази сумња о учињеном кривичном делу. Поступак по притужби се завршава достављањем одговара подносиоцу притужбе, након чега он има на располагању сва правна средства за заштиту својих права и слобода.

Новина у односу на период пре почетка демократских реформи је увођење институције омбудсмана, односно Заштитника грађана. Устав Републике Србије,

као и *Закон о Заштитнику грађана* („Сл. гласник РС“ бр. 79/2005 и 54/2007), предвиђају постојање ове, веома значајне, демократске институције, чиме се Србија сврстала у ред од преко 130 држава у свету које познају институцију омбудсмана. Као независан и самосталан државни орган, Заштитник грађана је задужен да штити права и слободе грађана и да контролише законитост рада органа државне управе, па самим тим, и полиције. У том циљу, он нема право мериторног одлучивања, али зато може давати обавезне препоруке, затим може да јавно препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду и то ако из поновљеног понашања функционера или запосленог произилази намера да одбијају сарадњу са Заштитником грађана или ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена материјална или друга штета већих размера (члан 20, *Закона о Заштитнику грађана*). Закон налаже обавезу органима државне управе да сарађују са Заштитником грађана и да му омогуће све што је потребно за вођење поступка. Сам поступак се иначе може покренути по притужби грађана и самоиницијативно. О свом раду, Заштитник грађана подноси скупштини редовни годишњи извештај.

Конечно, значајну новину у систему спољашње контроле чини и увођење институције Управног суда. Све до доношења *Закона о уређењу судова* („Сл. гласник РС“ 116/08) контролу законитости рада управе су вршили редовни судови у оквиру управног спора. Новим законом је уведен Управни суд као суд надлежан да суди у управном спору (члан 29).

Судска контрола законитости рада полиције је један од најзначајнијих механизма спољашње правне контроле полиције. Усвајањем решења по којем ту контролу врше управни судови, наша држава се приклонила француском моделу те контроле у којем кључну улогу има управно судство. То ипак не значи да редовни судови опште надлежности немају могућност вршења контроле законитости рада полиције. Наиме, судска контрола рада полиције се може манифестовати на разне начине, а не само кроз оцену законитости управног рада у управном спору, до које долази након што се примене и исцрпе сва средства која стоје на располагању у управном поступку (Томић, 1998: 85). Редовни судови тако одлучују о одговорности за кривична дела која полиција може да изврши у вршењу својих службених дужности, што подразумева и оцену тога да ли је у њеном раду било дискриминаторног поступања или не. Затим, суд такође одлучује и о накнадни штете која је почињена у полицијских акцијама (услед незаконитог хапшења, напада, и слично). Веома значајна улога суда у оцени законитости рада полиције се огледа у могућности суда да врши оцену законитости начина на који је полиција прибавила доказе за неког учиниоца кривичног дела, што суду омогућава да одбаци доказе до којих је полиција дошла на незаконит начин (в. Reiner, 2000: 184). Суд има веома значајан утицај и улогу у контроли рада полиције нарочито у државама англосаксонског правног система. Као што је познато, прецедентни карактер овог правног система омогућава судовима да решавањем једне конкретне ситуације

створе опште правило, тј. прецеденти на такав начин дефинишу стандарде поступања полиције у будућим сличним или идентичним случајевима. Иако у Србији није усвојен систем прецедентног права, то не значи да оваква пракса судова нема утицаја на рад наше полиције. Наиме, прихватајући јурисдикцију ЕСЛП ми смо прихватили прецедентни карактер судских одлука овог суда. На такав начин дефинисани стандарди поступања полиције, који су утврђени у бројним одлукама суда, представљају извор обавезујућих норми и за нашу полицију.

Имајући у виду усвојена решења, у вези са конкретним механизмима контроле, може се рећи да Србија има задовољавајући систем контроле полиције. Важећа нормативно-правна решења контроле полиције омогућавају разгранат систем како унутрашње тако и спољашње контроле полиције. Када је реч о механизмима унутрашње контроле, предлози у правцу извесних измена углавном иду ка увођењу другачијих решења у вези са саставом и статусом Комисије за решавање притужби на жалбу грађана. Тако рецимо, предлаже се потпуно организационо издвајање ове Комисије из састава МУП-а, како би се у већој мери обезбедила независност од полиције, иако се истовремено захтева да у саставу тог тела полиција буде адекватно заступљена (Марковић, 2009: 10). На такав начин се састав овог тела не би суштински променио, већ само његова организациона припадност, чиме би он постао механизам спољашње, а не унутрашње контроле полиције. Чини нам се да је предлог оснивања полицијског омбудсмана као специјализоване врсте обмудсмана смисленији, него организационо измештање Комисије истог састава (в. Симовић&Зекавица, 2012; Милосављевић, 2004), јер постојање независног грађанског тела – комисије, које би се бавило одлучивањем о притужбама грађана има смисла једино уколико је оно у потпуности независно од полиције и у организационом и у кадровском смислу. Оваква решења постоје у свету, али искуство показује да њихов рад и допринос у контроли полиције није увек продуктиван. Примера ради, независна грађанска тела за контролу полиције су доживела неуспех у пракси САД, понајвише захваљујући активnoj кампањи америчке полиције и њеном успеху у доказивању неделотворности, чак и штетности оваквих тела по рад полиције (Bayley, 1990: 162). С друге стране, искуство са радом оваквих тела у неким другим државама, пре свих, у Великој Британији, је изузетно повољно. Британци су још почетком XIX века имали оваква тела (прецизније, након Пилових реформи 1829. године). Најзначајније тело за цивилну контролу британске полиције је данас Независна комисија за жалбе на рад полиције (*Independent Police Complaints Commission*) основана Законом о полицији из 2002. године, која се сматра изузетно делотворним механизмом спољашње, грађанске контроле полиције.

Успех у успостављању полицијске одговорности је условљен, најпре, свешћу о постојању бројних изазова и проблема са којима се свако друштво може суочити на свом путу успостављања одговорности у раду полиције, а затим успешношћу њиховог решавања. Многи од тих изазова и проблема су ванправне природе, односно нису само нормативно-правно и институционално условљени. Неки од њих су општер и начелног карактера, док су други повезани са предностима и манама појединих механизма контроле полицијског рада, специфичностима полицијске супкултуре

и њеним основним карактеристикама, природом дискреционе власти и бројних полицијских задатака који често нису и не могу бити ефикасно контролисани. Примера ради, један од основних проблема контроле полиције јесте у вези са чињеницом да многе одлуке које полиција свакодневно доноси не могу бити контролисане, јер је реч о одлукама тзв. „ниске видљивости“ (енг. *low visibility decisions* – в. Skolnick & Fyfe, 1993: 119). Одлучивање полицајаца на терену је веома често удаљено од очију јавности и ноцилаца контроле. Услед тога, одлуке тог типа је тешко контролисати и евентуално санкционисати. У таквим ситуацијама недостаје кључни предуслов који контрола подразумева у свом основном значењу, а то је могућност увида у одлуке или радње које треба да буду контролисане (в. Зекавица & Кесић, 2014; Кесић, 2013). Како би се овакви проблеми отклонили, све већи број држава усваја одговарајуће системе контроле који треба да омогуће већу транспарентност рада полиције, попут система *In-car-video*. Овај систем подразумева коришћење видео камера у патролним полицијским возилима у циљу видео надзора свакодневних активности полиције. Међутим, због саме чињенице да је овакав систем контроле тек недавно уведен у полицијску праксу у појединим земљама, док је у многим још увек у току експериментална примена, поуздани подаци о успеху, али и проблемима у његовој примени се тек очекују у наредном периоду (в. Holms, 2012).

При избору праве стратегије којом би се контрола полиције и питање њене одговорности учинили делотворним, треба бити свестан предности и мана појединих средстава контроле. Као основне предности унутрашње контроле полиције у литератури се обично наводи да су носиоци овог вида контроле боље информисани, да она може да буде пуно детаљнија и темељнија него спољашња, као и да је она разноврснија, суптилнија, и да боље уочава финесе и разлике него спољашња (Bayley, 1990: 173). С друге стране, спољашња контрола пружа по правилу већу гаранцију по објективност оцене рада полиције, њоме се повећава поверење грађана у полицију и њен рад, а полиција приближава грађанима и чини одговорном пред јавношћу. Као кључне слабости унутрашњег вида контроле издвајају се немогућност да се тим путем повећа поверење грађана у полицију и изолација полиције од грађана. Када је реч о спољашњем виду контроле њему се приговара да је много више репресиван него превентиван, да омогућава неодговарајући утицај на рад полиције, као и да води ка губитку поверења полиције у одлуке својих претпостављених (Langworthy&Travis, 1999: 417).

Имајући у виду поменуте предности и слабости појединих видова контроле, као једино логично решење се намеће потреба да се у обезбеђењу одговорности полиције и контроли њеног рада мора ићи ка избалансираној примени оба вида контроле полиције. Међутим, прихватање оваквог решења и његова примена у пракси није ствар простог избора. На одлуку о томе на који начин обезбедити одговоран рад полиције утичу бројни фактори који битно утичу на избор стратегије контроле полиције и уједно објашњавају постојеће варијације и разлике између појединих држава и начина на који оне врше контролу своје полиције. Бејли наводи неколико основних. То су: ниво поверења друштва у своје институције и однос према њима, психолошки капацитет друштва за саморегулацију, степен хомогености, традиција, ниво радне дисциплине, итд. (Bayley, 1990).

Нарочиту пажњу треба посветити јачању механизма унутрашње контроле. У свету се већ увелико ради на примени нових метода контроле полиције и превентивног деловања као што су: *COMSTAT*,⁸ *Early Intervention Systems – EIS*⁹ и *поменути In-Car Video – ICV*. Примена средстава унутрашње контроле је први корак на путу постизања одговорности полиције. Остваривање овог циља у значајној мери зависи од ефикасности средстава унутрашње контроле. Хипотетички речено, када би унутрашња контрола била у потпуности делотворна и ефикасна, потреба за осталим средствима контроле би била сведена на минимум. Степен зрелости полиције као институције демократског друштва мери се степеном ефикасности унутрашњих механизма контроле који су саморегулативни механизми полицијске организације. Њихова основна сврха треба да буде успостављање законитог рада полиције, а то подразумева ефикасно превентивно и репресивно деловање ових механизма. Ефикасност полиције се не мери искључиво бројем поднетих кривичних пријава или успешним остваривањем осталих задатака који су правним прописима дефинисани као задаци полиције, већ и ефикасним супротстављањем свим облицима незаконитог рада унутар саме полиције. На такав начин полиција може да докаже да њена основна мисија – да обезбеди примену закона у једном друштву, није само екстерно, већ и интерно усмерена. Једино на такав начин та мисија може бити у потпуности остварена. Успех механизма унутрашње контроле зависи од степена професионализма полиције, као једне од основних карактеристика савремене полиције. Висок професионализам почива, најпре, на доброј едукацији полицајаца, афирмисању позитивних вредности друштва и полицијске службе као високоморалне професије, као и на стварању ефикасног руководства полиције руковођеног модерним техникама управљања. Према ауторима који професионализам полиције посматрају као кључну карактеристику модерне полиције, овакав приступ неминовно води ка вишим стандардима понашања и, самим тим, свођењу незаконитих појава на минимум (в. Lundman, 1980: 175-176).

8 Представља нови програм контроле криминала који почива на употреби тзв. географског информационог система (*geographic information systems-GIS*), базе података који се свакодневно прикупљају о делатностима полиције и њиховој анализи од стране полицијског менаџмента, који се сматра примарно одговорним за препознавање потенцијалних проблема на својој територији и превентивно деловање у њиховом решавању (в. Willis, Mastroski & Weisburd, 2003).

9 Овај систем почива на компјутеризованој бази података о понашању полицијских службеника, који се затим пажљиво анализирају у циљу идентификације полицајаца чије понашање може да доведе до евентуалних проблема и незаконитости. Следећи корак, након идентификације потенцијалних проблема у раду појединих полицијских службеника, јесте програм рада који подразумева консултантски рад и додатну обуку и тренинг таквих полицајаца. Овакав програм рада функционише већ неколико деценија у САД и према постојећим подацима даје одличне резултате у погледу подизања правне свести и саме одговорности полицајаца. EIS је тако прерастао не само превентивни већ и проактивни модел рада на пољу одговорности рада полиције (в. *Early Intervention System for Law Enforcement Agencies: a Planning and Management Guide*, 2003).

5. Рад полиције са мањинским и социјално-осетљивим групама

Савремена демократска друштва карактеришу бројне друштвене различитости како међу појединцима, тако и међу различитим и бројним друштвеним групама. То чини ова друштва хетерогеним и ствара потребу адекватног правног третмана државне власти према свим члановима друштвене заједнице, без обзира на међусобне разлике у њиховим личним својствима или припадности појединим друштвеним групама. У томе се, уосталом, огледа примарни захтев који начело недискриминације поставља пред демократска друштва, али и пред полицију која свој рад мора да прилагоди специфичним потребама мањинских и социјално-осетљивих (рањивих) група. Разлог томе је управо чињеница да се у бројним друштвима припадници појединих друштвених група суочавају са дискриминаторним поступањем представника државне власти, али и друштва у целини, због чега се њихов друштвени положај може сматрати неповољнијим у односу на остале. Отуда се пред полицијом поставља још један, веома битан захтев демократског друштва, а то је да разуме свет различитости у којем ради и да прилагоди свој рад томе. Захтев за различитим врстама полицијског третмана према припадницима мањинских и осетљивих група је сасвим легитиман и он не нарушава начело недискриминације, јер се њиме једнакост свих постиже афирмативним мерама које за циљ треба да имају побољшање друштвеног положаја оних који су у неком друштву угрожени по било ком основу. То свакако не значи да овај захтев треба проширити на све аспекте услуга које они могу захтевати од полиције, а још мање да од полиције треба очекивати привилегован третман. Важно је такође истаћи да мањинске и осетљиве групе могу имати више заједничког него различитог са општом популацијом, па је за очекивати да ће већина њихових потреба бити идентична са оним „уобичајеним“ потребама већинског становништва.

Но ипак, постоји читав низ ситуација у којима полицајци своје поступање морају прилагодити задовољењу специфичних потреба мањинских и осетљивих група, што нису у могућности да изведу без имплементације одговарајуће стратегије којом се услуге полиције прилагођавају потребама ових група. Управо таква интенција је суштина стратегије „деловање полиције према различитости“ (*policing diversity strategies*). Суштина ове стратегије се обично види у: повећавању поверења у полицију међу припадницима осетљивих група, смањивању социјалних, културолошких и демографских баријера према мањинским и осетљивим групама, препознавању специфичних друштвених потреба припадника ових група, као и у спровођењу потребних едукативних програма полиције који су усмерени ка постизању разумевања друштвених различитости и улоге полиције у остваривању потреба припадника осетљивих група (в. Jones&Newburn, 2001; Clements&Jones, 2002).

Иако су се у зачетку идеје о „различитости“ овим обликом рада полиције тежиле обухватити само етничке мањине убрзо је установљено да у данашњем друштву постоје и друге групе грађана које, по истом принципу, заслужују особен

приступ од стране полиције, односно које могу захтевати посебне потребе од стране полиције. У таквим околностима и представници група које представљају другачије интересе од расних (етничких) оправдано могу сматрати да су и њихове потребе и права у погледу рада полиције такође од једнаке важности, односно да су фундаментални проблеми стереотипа и предрасуда од општег интереса и да их не би требало раздвајати. По том принципу, искуство старијих људи, жена и припадника ЛГБТ популације указују на још неколико група варијабли које требају да се узму у обзир у пружању полицијских услуга које одражавају различитост заједнице. Поред тога, инвалиди и ментални болесници такође захтевају специфичан приступ у деловању полиције.

У извештају посебног владиног тела за контролу рада полиције у Великој Британији (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary – HMIC*) идентификовани су следећи фактори који треба да буду обухваћени програмом „деловања полиције према различитости“: раса/етничко порекло; пол; религија/вера; сексуално опредељење; физичка инвалидност; ментално здравље (неспособност учења); старост; економски статус (незапослени, сиромашни, бескућници); породични статус (самохране родитељи, мешовити бракови); студенти; мигранти и азиланти; групе које не говоре енглески језик (HMIC, 2003:176).

Када је реч о Србији и Министарству унутрашњих послова РС може се рећи да је предузето неколико значајних корака у циљу постизања адекватног односа полиције према мањинским и социјално-осетљивим групама. У националној *Стратегији превенције и заштите од дискриминације* идентификовано је 9 типова осетљивих група које трпе дискриминацију у различитим областима друштвеног живота. То су: 1) припадници националних мањина; 2) жене; 3) ЛГБТ особе; 4) особе са инвалидитетом; 5) старије особе; 6) деца; 7) избеглице, интерно расељена лица и друге угрожене мигрантске групе; 8) припадници верских мањина и 9) лица чије здравствено стање може бити основ дискриминације (*Стратегија превенције и заштите од дискриминације*, 2013:14). Као један од кључних циљева Стратегије се наводи спречавање дискриминаторских пракси у одређеним областима према лицу/групи лица с озбиром на његово/њихово лично својство, нарочито према припадницима осетљивих друштвених група и стварање безбедног окружења за припаднике осетљивих друштвених група и унапређење степена толеранције према њима (Ibidem). Наравно, овде треба додати и општи нормативно-правни оквир којим се прописује забрана дискриминације, посебно оне правне прописе који се непосредно односе на заштиту мањинских и осетљивих група, попут: *Закон о заштити права и слобода националних мањина (2002)*, *Закон о црквама и верским заједницама (2006)*, *Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом (2006)*, *Породични закон (2005)* и други.

Када је реч о Министарству унутрашњих послова РС, 2006. године је приступљено реализацији пројекта који је за циљ имао унапређење односа

полиције и мањинских и социјално осетљивих група. Пројекат је спроведен у организацији Одељења за спровођење закона Мисије ОЕБС у Србији (у сарадњи са Одељењем за демократизацију и Одељењем за медије) и Британског савета (British council), заједно са Управом полиције МУП Републике Србије и његова реализације је била замишљена у три фазе:

- прва фаза је подразумевала организацију серије округлих столова широм Србије у којима су учествовали представници полиције, правосуђа, локалне самоуправе, мањинских и социјално рањивих група, са циљем да се кроз дијалог сагледају постојеће стање и проблеми, односно неопходни предуслови за изградњу безбедног радног и животног окружења уз уважавање њихових специфичних потреба и интереса. Подизање свести учесника округлих столова о потреби укључивања у дијалог који подстиче нове идеје и правовремена имплементација стратегија и система за побољшање стања у овој области;
- друга фаза је подразумевала ангажовање припадника МУП-а у свакој општини који би обављао дужност службеника за питања маргинализованих група (кривична дела почињена из мржње - нпр. из верске, националне или других облика нетрпељивости). То је требало да омогући непосредни контакт мањинских група и полиције, а примарни задатак тих представника полиције је идентификација потреба осетљивих група, праћење истрага покренутих на основу извештаја о кривичним делима, као и праћење каснијих процеса пред правосудним органима;
- трећа фаза је подразумевала основну обуку о питањима маргинализованих/мањинских група за све припаднике полиције, уз функционисање постављених полицијских службеника у општинама који би одржали једнодневне радионице за све припаднике полиције са циљем подизања свести о односима са заједницом уопште и припадницима маргинализованих/мањинских група посебно.

Прва фаза реализације пројекта омогућила је увид у бројне проблеме са којима се наше друштво и полиција суочавају по питању друштвеног положаја мањинских и осетљивих група. Општи је закључак да је МУП РС учинио значајне кораке ка сагледавању проблематике друштвеног положаја осетљивих група, као и да је кроз процес перманентне едукације полицајаца значајно подигнута свест полиције о значају решавања овог друштвеног проблема. Уочени су и бројни проблеми у односу полиције и осетљивих група који су добрим делом утемељени у прихваћеним вредностима, ставовима и организационој култури, али и у централизованом типу полицијске организације у Србији. Јасно је уочена потреба брже реализације реформе полиције, а посебно обуке и едукације полицајаца као ефикасног и корисног средства у подизању свести полиције о специфичним потребама мањинских и осетљивих група (в. Кешетовић, 2009).

Када је реч о полицији, може се уочити неколико основних стратегија помоћу којих је могуће превазићи проблеме у односу полиције и мањинских група. Прва је да

кадровска структура полиције одговара етничкој и расној структури становништва, како би тим путем било омогућено адекватно учешће представика мањинских заједница у обављању полицијских послова.¹⁰ Пријем у рад Министарства унутрашњих послова није условљен нити ограничен на било који начин у погледу пријема одређених лица према њиховој припадности. У институцијама задуженим за полицијско образовање и обуку у РС афирмативно се приступа припадницима мањинских група и они се обавештавају о условима конкурса на њиховим језицима. Министарство је такође реализовало више афирмативних акција са циљем повећања заступљености припадника националних мањина у полицијским управама са мешовитим националним саставом становништва.

Друга, да се развију програми едукације полицајаца из области односа према етничким или расним мањинама. Уједно се предлажу специјални програми у области односа полиције са заједницом, који би имали за циљ да побољшају имиџ полиције у срединама са мањинским групама, као и професионализација и боља едукација полиције што треба да спречи стварање расних или етничких предрасуда код полиције и, самим тим, мањи јаз између њих и мањинских група (Сох, 1984: 178).

Уочени проблеми, као и декларисани циљеви даљег развоја односа полиције према осетљивим групама се не могу решавати и остваривати искључиво напорима полиције. Проблем дискриминације припадника осетљивих друштвених група је шири друштвени проблем и у његовом решавању мора учествовати целокупно друштво. Поменута стратегија „деловање полиције према различитости“ се тешко може остваривати у друштвима у којима су међуетнички, расни, верски или неки други односи озбиљно поремећени и где је интезитет сукоба различитих друштвених група висок. Јасно је да у таквим околностима полицији неће бити лако да на адекватан начин одговори на потребе свих група. Чак и када постоји жеља за афирмативним односом према осетљивим групама, конкретни резултати могу да изостану уколико припадници тих група сами не желе да се укључе у рад полиције.¹¹ Наравно, проблеми могу да буду проузроковани и од стране оних који су задужени за вођење кадровске политике у полицији. Наиме, у условима веће поремећености друштвених односа учешће припадника националних мањина или осетљивих група може бити третирано као безбедносни изазов и фактор нестабилности унутар институција власти. У друштвима која нису суочена са оваквим препрекама, спровођење стратегије „деловање полиције према различитости“ не би требало да буде оптерећено већим проблемима. Адекватном кадровском политиком, као и

10 Сматра се да би оваквим приступом била онемогућена незаконита кадровска дискриминација, повећана ефикасност полиције с обзиром да би полицајци који припадају некој мањини били у могућности да лакше остваре однос са припадницима те мањине, затим да би се тиме променила полицијска супкултура, као и да би се побољшала слика полиције у друштву (Walker, 1992: 250).

11 Својевремено је био изражен проблем у вези са жељом припадника албанске националне мањине на Косову и Метохији да узму активно учешће у политичком животу Србије у обављању полицијских послова. Таквих појава има још увек, не само на примеру Србије.

обезбеђивањем могућности да припадници мањинских и осетљивих група добију потребну полицијску обуку и едукацију се чини први, и то веома значајан, корак ка стварању услова да рад полиције у једном друштву буде истински посвећен интересима како већине, тако и разних мањина у њему.

6. Едукација и обука полиције о људским правима у Републици Србији

Адекватно образовање и стручна оспособљеност полиције представља апсолутно неопходан предуслов адекватног односа полиције према људским правима. Од квалитета и садржаја ове едукације и обуке непосредно зависи квалитет и обим заштите људских права у раду полиције. Обезбеђивањем тог квалитета стварају се услови да полицијска професија буде високостручна и утемељена на поштовању међународних и националних стандарда заштите људских права.

Полицијска едукација и обука у Републици Србији се спроводи у две кључне институције - Криминалистичко полицијском универзитету (КПУ) у Београду и Центру за основну полицијску обуку (ЦОПО) у Сремској Каменици.

КПУ је самостална високошколска установа која обавља делатност високог образовања кроз остваривање струковних и академских студија свих нивоа, као и друге делатности стручног образовања и усавршавања од значаја за криминалистичко-полицијске и безбедносне послове. У свом саставу КПУ има три департмана као високошколске организационе јединице, и то: департман криминалистике, департман информатике и рачунарства и департман форензичког инжењерства. Студије КПУ се изводе као: струковне студије првог (у трајању 3 године) и другог степена (струковне специјалистичке студије – трајање 1 година); академске студије првог (4 године), другог (мастер и специјалистичке студије од по годину дана трајања) и студије трећег степена (докторске академске студије у трајању од 3 године).

Едукација из области људских права и слобода садржана је у студијским програмима како основних струковних и академских студија, тако и у програму студија другог и трећег степена. На првој години струковних студија првог степена изучава се предмет Уставно право и заштита људских права, који осим знања из уставноправне области, пружа потребно знање из области заштите људских права и слобода. Када је реч о основним академским студијама, наставни предмет Људска права постоји као изборни предмет на трећој години студија, док се на првој години студија ова материја изучава у оквиру предмета Уставно право. На студијама другог степена, материја људских права је обухваћена програмом наставног предмета на мастер студијама под називом Полиција и људска права. У оквиру овог предмета се изучавају бројна питања која се непосредно тичу проблематике односа полиције и људских права и као такав, овај наставни предмет садржи у себи најдетаљнији и целовитији увид у ову материју.

ЦОПО је једина установа за основну обуку полиције и њена сврха је оспособљавање полазника за послове униформисаног полицијског службеника

опште надлежности. Курс је у трајању од годину дана, а исход обуке треба да буде да полазници буду оспособљени за рад на одржавању јавног реда и мира, сузбијању криминалитета, примену полицијских овлашћења и регулисање саобраћаја. Наставни план и програм полицијске обуке ЦОПО-а садржи опште теме о људским правима и полицијској етици (укупни фонд од 35 часова), као и већи број стручних модула од којих, за значај људских права и однос полиције према грађанима, треба издвојити модуле – Рад полиције у заједници (30 часова) и Примена полицијских овлашћења и употреба средстава принуде (256 часова).

Осим тзв. примарне едукације која се спроводи у поменутиим установама полицијског образовања и обуке, од великог значаја за успостављање адекватног односа полицијских службеника према људским правима и слободама грађана јесте и тзв. секундарна едукација. Она се огледа у различитим облицима стручног усавршавања активних полицијских службеника (семинари, радионице, курсеви и слично). Министарство унутрашњих послова РС на том пољу континуирано чини значајне напоре. У том смислу донет је *Правилник о стручном оспособљавању и усавршавању у Министарству унутрашњих послова* („Сл. гласник РС“ бр. 80/10), а на годишњем нивоу се редовно доносе (од 2007. године) Програми стручног усавршавања полицијских службеника. За реализацију послова, у вези са стручним усавршавањем полицијских службеника, задужена је Управа за стручно усавршавање, обуку и образовање МУП-а РС. У њеном саставу се налази ЦОПО, као и Центар за специјалистичку обуку и усавршавање полиције (ЦСОУП). Управа је задужена и за реализацију Програма стручног усавршавања полицијских службеника. У свим Програмима донетим до сада садржане су и предвиђене теме из области људских права.

Као посебно значајне активности МУП-а и Управе за стручно усавршавање треба истаћи оне које су усмерене ка едукацији полицијских службеника кроз сарадњу са другим државним институцијама задуженим за заштиту људских права и слобода, попут Канцеларије за људска и мањинска права. Тако су у оквиру ИПА пројекта 2011 „Спровођење антидискриминационих политика у Републици Србији“ финансираног од стране Европске уније, предузете бројне активности усмерене ка реализацији семинара, обука и радионица са темама које је требало да помогну елиминацији стереотипа, превенцији дискриминације у поступању полиције према рањивим групама, као и упознавању са циљевима и задацима Стратегије за превенцију и заштиту од дискриминације. У оквиру пројектних активности, организован је семинар „Улога МУП-а у превенцији и сузбијању дискриминације“ који је одржан 14. јуна 2013. године, а који је окупио високе руководиоце МУП-а из седишта и подручних полицијских управа РС (учествовало 160 руководиоца полицијских службеника). У сарадњи пројектног тима и тренера ЦОПО припремљени су садржаји који су обогатили едукацију полазника о бројним питањима у вези са дискриминацијом, као што су: злочин из мржње, дисциплинске санкције у случају кршења људских права и слобода и дискреционих овлашћења полицијских службеника, рад полиције са екстремним десничарским групама, као и питање родне равноправности и језичке дискриминације и толеранције.

Октобра 2013. године одржан је едукативни семинар за тренере ЦОПО-а коме су присуствовала по три полицијска службеника из 11 локалних самоуправа у којима се спроводе пилот активности у циљу превенције дискриминације. Једна од ових пилот активности је организовање округлих столова о графитима мржње ради указивања на негативне последице оваквих порука мржње, као и ради подстицања свих локалних актера, од представника општинских управа, судија и тужилаца до школа и медија, да предузму мере ради координисаног сузбијања овог облика дискриминације. Обучени полицијски службеници учествују у овим активностима на локалном нивоу и тиме дају важан допринос разумевању значаја превенције говора мржње и злочина из мржње у тим срединама. У циљу успостављања свеобухватног система едукације полицијских службеника, унапређен је наставни материјал Програма стручног усавршавања у форми приручника „Равноправост и недискриминација“. Тиму обучених полицијских службеника – тренера из свих организационих јединица МУП-а поверено је да стечена знања на најбољи начин даље преносе и осталим полицијским службеницима у својим срединама. Поред едукативне, обучени тренери ће имати и заштитну улогу. Они су задужени да се старају о спровођењу антидискриминационих политика на нивоу својих организационих јединица у смислу реаговања на случајеве дискриминације. Овим је заокружен систем којим се у МУП-у обезбеђује старање о поштовању начела равноправности и недискриминације не само полицијског рада, већ и у погледу остваривања права и обавеза запослених унутар колектива. Како би се мерила успешност основне полицијске обуке у овој области, израђен је упитник који ће ЦОПО користити за испитивање вредносних ставова његових полазника о дискриминацији на почетку и на крају обуке. Налази истраживања ће се користити као основа за периодичну евалуацију и ревизију наставног садржаја у области равноправности и недискриминације.

V

ИСТРАЖИВАЊЕ СТАВОВА ПРИПАДНИКА КРИМИНАЛИСТИЧКЕ ПОЛИЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРЕМА ДИСКРИМИНАЦИЈИ¹²

- компаративна анализа -

Посебан значај у сузбијању дискриминације имају они напори друштвених и државних субјеката усмерени ка емпиријским истраживањима овог проблема кроз утврђивање ставова грађана и представника власти о дискриминацији. Анализа ставова у вези са дискриминацијом не може да укаже на стварни обим дискриминације у друштву, јер имати став о нечему не води увек нужно ка томе да се предузме и одговарајућа акција сходно том ставу. Када је дискриминација у питању, то значи да поседовање дискриминационих ставова (рецимо предрасуда и стереотипа о неким лицима или групама) не мора нужно да води ка дискриминационом деловању оних који такве ставове имају. Значај истраживања ставова у вези са дискриминацијом треба видети, пре свега, у уочавању узрока потенцијалне дискриминације и бројних других проблема од чијег успешног решавања зависи укупни обим и присуство дискриминације у неком друштву.

Истраживања тог типа су код нас спроведена до сада у више наврата. На основу захтева Повереника за заштиту равноправности, а уз подршку и помоћ Програма УН за развој, ЦЕСИД је реализовао таква истраживања ставова грађана у четири циклуса до сада - 2009, 2010, 2012. и 2013. године. За потребе Повереника за заштиту равноправности, а у оквиру пројекта „Поддршка Поверенику за заштиту равноправности за ефикасну примену антидискриминационог законодавства у Републици Србији“ Ipsos Strategic Marketing је спровео 2013. године слично истраживање ставова представника све три гране јавне власти (законодавне, извршне и судске) на сва три нивоа (републичком, покрајинском, локалном) (Ipsos, 2013).

Овим истраживањима нису били обухваћени представници полиције. Прво истраживање ставова припадника полиције о дискриминацији спроведено је почетком 2014. године и то на припадницима криминалистичке полиције пет подручних полицијских управа – Београд, Нови Сад, Суботица, Врање и Нови Пазар. Резултати овог истраживања су допринели стварању потпуније слике о перцепцији дискриминације код представника државне власти, тим пре, што је она утврђена код представника државне власти задужених за принудно спровођење закона. У даљем тексту, приказаћемо најпре ове резултате, а затим ћемо дати

12 Истраживање је резултат рада на научно истраживачком пројекту Криминалистичко полицијске академије под називом „Положај и улога полиције у демократској правној држави“ (2012-2015), а у сарадњи са регионалном канцеларијом EPTISA за Југоистичну Европу, у оквиру актуелног пројекта „Спровођење антидискриминационих политика у Републици Србији“ (2012-2014) финансираног средствима ЕУ.

њихову компаративну анализу са резултатима поменутих истраживања ставова грађана и представника јавне власти, а све у циљу целовитог увида у однос грађана и државне власти према дискриминацији.

Треба напоменути да је компаративна анализа била могућа у оној мери у којој су истраживачки инструменти коришћени у истраживању били слични, што је у великој мери био случај са инструментима коришћеним у ЦЕСИД-овим истраживањима ставова грађана о дискриминацији и нашем истраживању ставова припадника криминалистичке полиције. Истраживачки инструмент који је Ipsos Strategic Marketing користио у својим истраживањима је у погледу садржаја и структуре битно другачији, тако да ће компаративна анализа бити могућа само у погледу оних налаза који су добијени одговорима на питања која су суштински идентична са остала два типа истраживања.

Табела 1 - Методологија компаративних узорака

	 Грађанство	 Јавна власт	 Полиција
Реализација истраживања	ЦЕСИД Београд	Ipsos	КПА
Узорак	Грађани	Јавна власт	Полиција
Теренски рад	Између 21. и 28. новембра 2013. године	Између 3.10.2013. и 30.10.2013. године	Између 3.02.2014. и 25.02.2014. године
Тип и величина узорка за Републику Србију	Случајни, репрезентативни узорак од 1.200 грађана старијих од 15 година, у Републици Србији, без Косова и Метохије	Планирани узорак је квотни и обухватио је 1.352 испитаника, у Републици Србији, без Косова и Метохије	Случајни, репрезентативни узорак од 258 полицајаца преко 20 година старости, у Републици Србији, без Косова и Метохије
Одабир статистичких јединица	Случајно узорковање без права замене – у оквиру бирачког места, свака друга кућна адреса од почетне тачке	Узорак је планиран тако да у оквиру сваке институције репрезентује основни скуп дате институције према следећим групама: Судска извршна и законодавна власт	Узорак је планиран тако да у оквиру сваке институције репрезентује основни скуп дате институције према критеријуму регионалне заступљености запослених у полицијским управа
Одабир испитаника у оквиру статистичке јединице	Случајно узорковање без права замене – избор испитаника методом „првог рођендана“ у односу на дан анкетања	Планирани узорак према варијаблама: Влада Републике Србије, Покрајинска влада, Градска већа, Општинска већа, Судови, Тужилаштва	Одабир извршен од стране руководиоца управа – радно ангажовани полицијски службеници
Истраживачка техника	Лицом у лице, у оквиру домаћинства (F2F, face to face)	Лицом у лице, у оквиру органа јавне власти (F2F, face to face)	PAPI- Paper and Pen Interview
Истраживачки инструмент	Упитник	Упитник	Упитник

1. Предмет, циљ и значај истраживања

Предмет овог истраживања су ставови припадника криминалистичке полиције РС о основним појавним облицима дискриминације. Основни циљ овог истраживања јесте *идентификација перцепције и ставова припадника криминалистичке полиције РС према дискриминацији*. Да би тај циљ био остварен утврђени су ставови испитаника у вези неколико конкретних тема, попут: перцепција дискриминације, обим њеног присуства у српском друштву и степен угрожености осетљивих група, препознавање говора мржње, постојање социо-етничких дистанци, потреба предузимања афирмативних мера у циљу побољшања друштвеног положаја припадника осетљивих група. Фокус је, такође, стављен на утврђивање перцепције испитаника о одговорности и утицају појединих државних и друштвених институција за појаву и сузбијање дискриминације, на степен препознавања институција које се примарно баве сузбијањем дискриминације у нашем друштву, као и на утврђивање ставова који говоре о личном искуству испитаника у вези са дискриминацијом.

С обзиром да је ово прво истраживање ставова полицијских службеника о овом питању у Србији, значај овог истраживања треба видети у томе што се њиме, по први пут, утврђује постојеће стање ствари у вези односа полиције према проблему дискриминације, чиме се омогућава прецизније осмишљавање активности и програма који ће, у будуће, бити усмерени ка решавању јасно и прецизно уочених проблема.

Имајући то у виду, разматрања и препоруке које следе су од великог значаја како за полицију, тако и за све актере који се баве овом тематиком - Повереника за заштиту равноправности, Заштитника грађана, релевантна министарства, Владу РС, као и за наше друштво у целини.

2. Методологија истраживања

Циљна популација

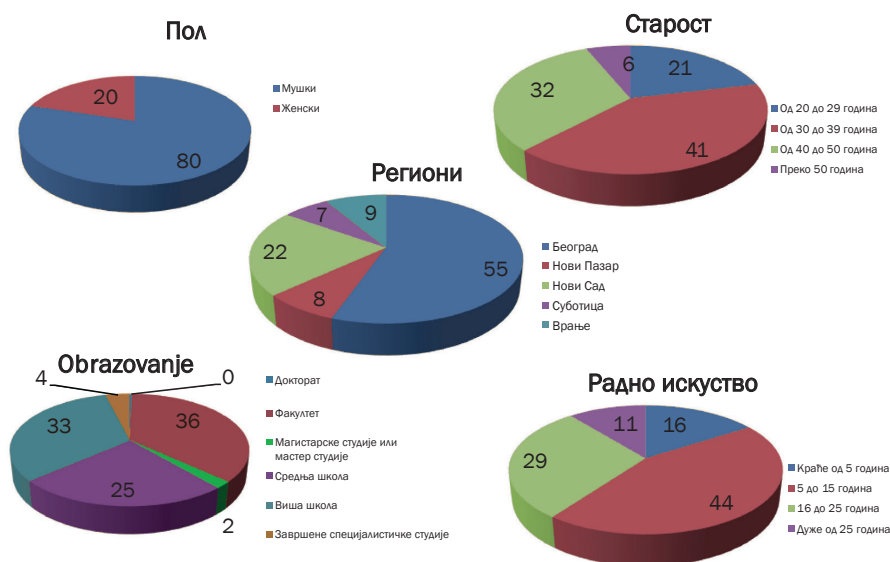
Истраживањем су обухваћени представници криминалистичке полиције пет подручних полицијских управа у Републици Србији (РС) - Београд, Нови Сад, Суботица, Нови Пазар и Врање. Управа криминалистичке полиције (УКП) је једна од седам управа са седиштем у Министарству унутрашњих послова (МУП) РС. Ван седишта МУП-а РС, криминалистичка полиција РС је организована кроз 26 подручних управа и посебном управом за Град Београд.

Опис узорка

Истраживање је спроведено на случајном репрезентативном узорку од 258 припадника криминалистичке полиције поменутих полицијских управа. За потребе овог истраживања, а у циљу добијања конзистентних и поузданих оцена дискриминације, изван ниво стратификације (критеријум регионалне заступљености запослених у полицијским управама) је урађен тако да је одабир

подручних полицијских управа био урађен на начин који ће омогућити да се на репрезентативан начин представи мишљење целокупног сегмента криминалистичке полиције РС. ПУ за Град Београд је управа са највећим бројем запослених у односу на остале подручне управе у Србији, и може се рећи да је број запослених у ПУ Београд и број запослених у осталим полицијским управама у односу 50-50. Тим односом смо се руководили и приликом осмишљавања узорка у којем је ПУ Београд заступљена са 55% испитаника. Поједине управе попут ПУ Суботица и ПУ Нови Пазар су обухваћене истраживањем превасходно због мултиетничке структуре становништва које живи на територији која је покривена надлежношћу рада ових полицијских управа, што је за истраживање проблема дискриминације од нарочите важности (графикон 1).

Графикон 1. Структура узорка
према социо-демографским карактеристикама



Метода прикупљања података

Прикупљање података је спроведено анкетирањем (PAPI – Paper and Pen Interview) уз употребу штампаних упитника који су прослеђени наведеним полицијским управама. Дате су писмене инструкције начелницима полицијских управа о начину избора испитаника (методом случајног узорка), као и инструкције у вези са потребним информисањем о предмету, циљу и значају истраживања. Ове информације су уједно требало да буду мотивациони фактор да испитаници одговорно и озбиљно приступе попуњавању упитника. Поуздану информацију о томе да ли су и у којој мери ове инструкције биле испоштоване немамо, јер нисмо били у могућности да остваримо непосредан увид у сам ток попуњавања упитника на терену.

Истраживачки инструмент

У истраживању је коришћен штампани структурирани упитник који је коришћен у ЦЕСИД-овим истраживањима ставова грађана према дискриминацији (ЦЕСИД, 2012) а који је састављен у сарадњи са УНДП-ом и Повереником за заштиту равноправности. За потребе овог истраживања упитник је донекле измењен, на тај начин што је обухватио питања која су била усмерена ка утврђивању ставова припадника криминалистичке полиције о примарним циљевима полиције у демократском друштву и односу према примени закона у контексту ефикасности рада на пољу сузбијања криминалитета (види ниже, секција 2). Поједина питања су такође преформулисана имајући у виду специфичност испитаника и полицијске професије (примера ради, код примене афирмативних мера за побољшавање друштвеног положаја припадника осетљивих група, у овом истраживању су полицајци питани да ли би имали нешто против предузимања потребних мера да се повећа број запослених припадника осетљивих група у полицији, за разлику од истраживања ставова грађана где се то питање односило на запошљавање уопште). Упитник је садржао укупно 106 питања и тврдњи од којих је 8 питања било отвореног типа. Анкетирање испитаника је било анонимно, а упитник се састојао од следећих секција:

1. Демографија
2. Евалуација циљева полицијске функције и ставови према примени закона приликом обављања полицијске делатности
3. Перцепција дискриминације
4. Препознавање говора мржње
5. Анализа социо-етничких дистанци
6. Однос према мерама које би побољшале положај осетљивих група
7. Однос према институцијама по питању дискриминације
8. Лично искуство у вези са дискриминацијом
9. Анализа ставова поводом тврдњи стереотипног карактера и сегментација

Методе обраде података

Статистичка обрада података је изведена коришћењем статистичког програма SPSS 15. Приликом обраде података коришћена је квантитативна анализа. Дескриптивна статистика се заснивала на процентуалним приказима и аритметичкој средини. У анализи података поводом појединих питања коришћени су засебни истраживачки инструменти. Тако је за прикупљање података ради утврђивања постојања социо-етничких дистанци испитаника коришћена тзв. Богардусова скала која садржи осам типова социјалних односа и интеракција поводом којих су дистанце биле истраживане (в. Супек, 1961:271-279). Добијени резултати су помогли у утврђивању индекса дискриминације. Индекс дискриминације је добијен као просек процентуалних вредности евалуираних осам типова социјалних односа и интеракција за сваку од осетљивих група. Резултати анализе индекса дискриминације су упаривани са резултатима анализе ставова поводом појединих тврдњи стереотипног карактера који су потврдили хипотезу

о потенцијалној дискриминацији. У циљу лакшег приказа и увида у добијене резултате коришћена је матрица анализе гена, дводимензионалног приказа са х и у осом на којој су укрштени показатељи социо-етничких дистанци и перцепције испитаника о степену угрожености појединих група.

Добијени резултати истраживања су омогућили да се изврши сегментација. Треба истаћи, да је сегментација извршена не само анализом резултата поводом стереотипних тврдњи из последњег дела истраживања (види ниже поднаслов *секција 9 – Анализа ставова поводом тврдњи стереотипног карактера и сегментација*), већ и у корелацији са осталим показатељима општег индекса дискриминације, ставова поводом институција, социо-етничких група и други. Сегментација је истраживачки поступак који настаје применом факторске и кластер анализе. Циљ ових анализа је био да се дође до минималног броја заједничких фактора, односно да се прецизно квантитативно утврди степен повезаности сваког од чинилаца за који се претпоставља да су одговорни за корелације између манифестних варијабли (тврдњи). Након тога урађена је кластер анализа, односно класификација сличних предмета у различите групе, или прецизније, дељење скупа података у подскупе (групе) тако да подаци у сваком подскупу (идеално) деле неко заједничко обележје - често приближност према некој дефинисаној величини удаљености.

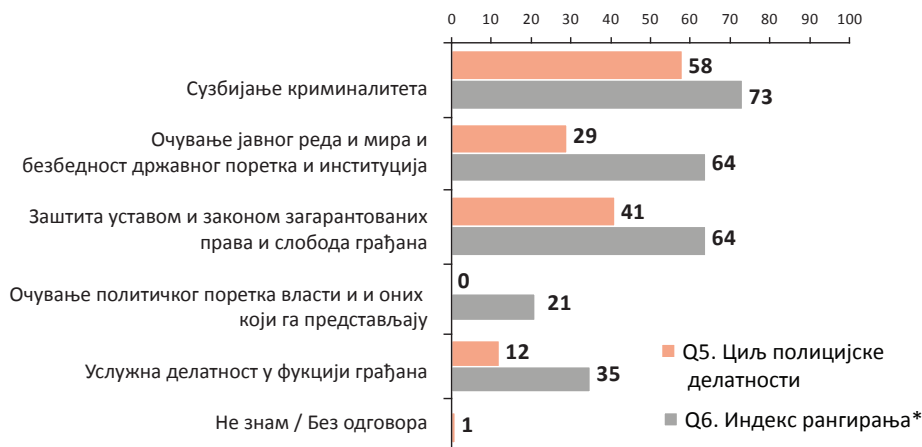
3. Главни налази истраживања

а) Секција 2 - Евалуација циљева полицијске функције и ставови према примени закона приликом обављања полицијске делатности

Овај део истраживања говори о перцепцији испитаника о суштини полицијске функције и њеним приоритетним делатностима. Циљ овог дела истраживања је био да се утврди у којој мери је развијена свест и перцепција полицајаца о томе да основна сврха полицијске функције у демократском друштву мора бити усмерена ка заштити интереса целокупне друштвене заједнице, личне и имовинске сигурности грађана и демократских вредности. Испитаницима је било понуђено пет могућих функција – циљева полиције од којих су они бирали оне које сматрају примарним, а затим је од њих тражено да наведене циљеве рангирају према критеријуму приоритета (графикон 2).

Испитаници виде *сузбијање криминала* као примарни циљ полиције и у односу на друге понуђене циљеве њему дају највећи ранг важности. Овакав став је био очекиван, с обзиром да је реч о полицијским службеницима који се примарно баве сузбијањем криминала. На другом месту, испитаници наводе да је циљ полиције *заштита Уставом и законом загарантованих права и слобода грађана*. Јасно је уочљиво да полиција себе не види као *заштитника политичког поретка власти и оних који га представљају*, с обзиром да је овај циљ полиције у њиховим одговорима на последњем месту према рангу важности. Ово је, свакако, јасан показатељ високо развијене свести полицајаца да полиција не треба да буде стожер политичког поретка власти, већ гарант примене закона и заштите Уставом и законом заштићених права и слобода грађана.

Графикон 2 – Евалуација циљева полицијске делатности и њиховог ранга приоритета



Јединица %, тип: понуђени одговори, база: n = 258

Анализа односа полиције према примени закона фокусирана је на утврђивање ставова полиције у погледу три кључна питања. Најпре, да ли и у којој мери они сматрају да сви грађани заслужују једнак третман приликом примене закона, затим у којој мери полиција доживљава право као фактор ограничавања ефикасности у свом раду, и коначно, да ли и у којој мери полиција оправдава кршење закона зарад ефикасности. На свако од наведених питања био је понуђен петоскални одговор у којем 1 означава *уопште се не слажем*...3 *неодлучан*...5 *потпуно се слажем*.

Испитаници се у изузетно високом проценту - 92%, слажу са тврдњом да *сви грађани, без обзира на њихову припадност (расну, полну, етничку) или опредељење (верско, сексуално, политичко) заслужују једнак третман приликом примене закона*. Ово је била начелна тврдња и у вези са њом, очигледно, постоји висок степен слагања (графикон 3). Да ли су и у коликој мери испитаници заиста спремни да дискриминишу могло се сазнати кроз њихове ставове о појединим питањима или потенцијалним групама које се дискриминишу. Те податке смо добили у даљем истраживању.

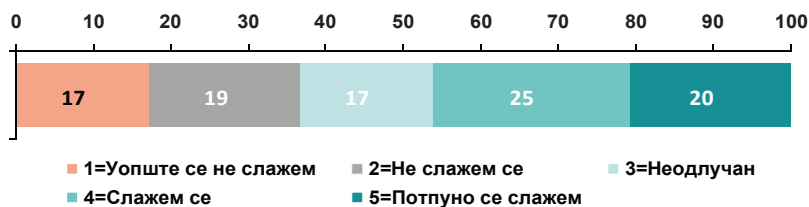
Графикон 3 – Једнака примена закона према грађанима



Јединица %, тип: скала, база: n = 258

Када је реч о друга два питања, ту се може приметити неколико ствари. Значајан број испитаника - 45%, се слаже са тим да *стриктно придржавање закона може полицији да веже руке и онемогући је да свој посао одради ефикасно и како треба*. Оних који се са тим не слажу је 36% (графикон 4).

Графикон 4 – Право као фактор ограничавања полицијске ефикасности

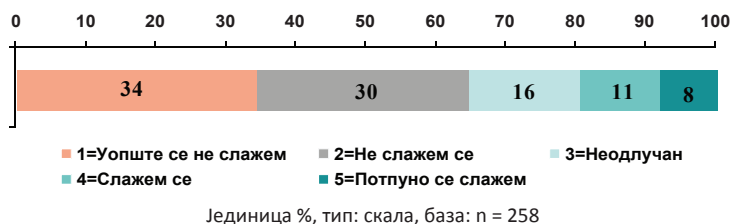


Јединица %, тип: скала, база: n = 258

Уколико сагласност поводом овог става посматрамо кроз социо-демографске карактеристике, могуће је издвојити следећа значајна статистичка одступања. Значајно виши степен сагласности је изражен код припадника мушког пола (50%) у односу на припаднице женског пола (25%). Најнижи проценат слагања је код најстаријих испитаника, преко 50 година старости – 20%, док је тај проценат знатно виши у свим млађим категоријама – око 50%. Гледано регионално, управа у којој је ова сагласност најизраженија је ПУ Суботица – 59%, па затим Врање – 56%, Нови Сад – 51%, Београд – 43% и Нови Пазар – 35%. Дужим радним искуством, проценат оних који се слажу са овом тврдњом опада, а слична је појава и са образовањем, па тако испитаници са највишим степеном образовања показују нижу сагласност са овом тврдњом.

Склоност полиције да право доживљава као фактор ограничавања своје ефикасности у обављању полицијских задатака (у овом случају примарно сузбијању криминалитета) је својствена многим полицијама, на шта указују бројна истраживања у свету (в. Bayley, 2002). Ова склоност може бити протумачена и као израз уверења да закон у правној држави треба да буде фактор ограничавања државне власти, што јесте једна од примарних функција права у правној држави. Међутим, засебно је питање да ли је основано ову функцију права доводити у негативан контекст са могућношћу да полиција буде ефикасна и, у вези са тим, на који начин полиција схвата ефикасност свог рада? Наравно, поменута склоност полиције не значи нужно и спремност да се ти закони прекрше зарад ефикасности, због чега је било од посебне важности утврдити и те показатеље.

То је учињено анализом добијених резултата поводом следеће тврдње у упитнику. Статистички гледано задовољавајући је проценат оних који не оправдавају *кршење закона уколико би то могло да доведе до тога да се прибаве докази за почињено кривично дело или за одговорност учиниоца* - 64%. Ипак, чињеница је да 19% испитаника то оправдава, што се не може сматрати занемарљивим бројем, с обзиром да је реч о оправдавању праксе кршења закона зарад ефикасности у сузбијању криминалитета. Томе треба додати и 16% испитаника који су неодлучни поводом те тврдње, што имплицира потенцијалну спремност ка таквој пракси (графикон 5).

Графикон 5 - Ставови о оправданости кршења закона зарад ефикасности

Гледано по социо-демографским карактеристикама занимљиви су следећи показатељи у вези сагласности са овом тврдњом. Најизраженије статистичке разлике су приметне према регионалном критеријуму, па тако највиши степен сагласности са овом тврдњом постоји код испитаника из Суботице – 41%, док су најнижи проценти присутни код испитаника из Новог Пазара – 5% и Врања – 9%. Такође је приметно да млађи испитаници са краћим радним искуством (до 5 година) показују виши степен сагласности са овом тврдњом у односу на њихове старије колеге. Кад је реч о образовању, испитаници са вишим степеном образовања се знатно мање слажу са овом тврдњом. Иако је број испитаника са специјалистичким (10) и мастер студијама (5) незнатан у односу на целокупни узорак, занимљиво је поменути да не постоји ни један испитаник из групе испитаника са дипломом мастер студија који се сложио са овом тврдњом.

б) Секција 3 - Перцепција дискриминације

Спонтано схватање дискриминације - У анализи ставова о дискриминацији је од пресудног значаја најпре утврдити да ли и у којој мери испитаници препознају значење и суштину дискриминације. Од испитаника је било тражено да одговоре на питање отвореног типа – „Шта ви подразумевате под појмом дискриминација?“ Добијени резултати су показали да значајан број испитаника не зна, односно нема став о томе шта је дискриминација – 47%. Они који су навели шта сматрају под тим појмом, у највећем проценту наводе да је то *неједнакост/неравноправност* – 19%, *ускраћивање/угрожавање људских права* – 10%, итд. (графикон 6).

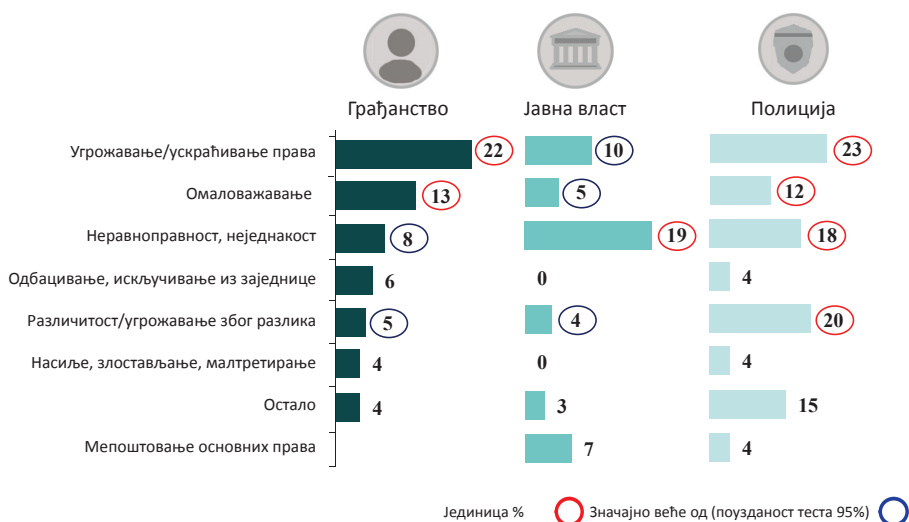
Графикон 6 - Спонтано схватање дискриминације

Јединица %, тип: отворени одговори, база: n = 258

Занимљиво је да они који нису знали да наведу шта је дискриминација, у високом проценту су давали одговарајући одговор на питање да ли је дискриминација присутна или не – 79%. Сам податак не имплицира нужно на одговарајући закључак, али је занимљив у том смислу што свест о присутности дискриминације логично подразумева свест о томе шта је дискриминација!

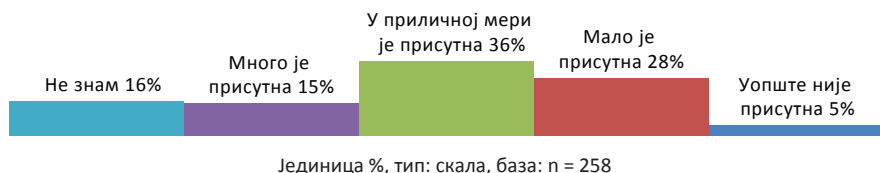
Спонтано схватање дискриминације у компаративној анализи - Прве асоцијације на појам дискриминације, код свих испитаника – полиција, грађани, јавна власт, најчешће садрже основна својства дискриминаторског понашања: угрожавање или ускраћивање права, непоштовање различитости, стављање особа и група у неравноправан положај, омаловажавање и понижавање особа и група (графикон 6.1).

Графикон 6.1 – Перцепција дискриминације у компаративној анализи: грађани, јавна власт, полиција



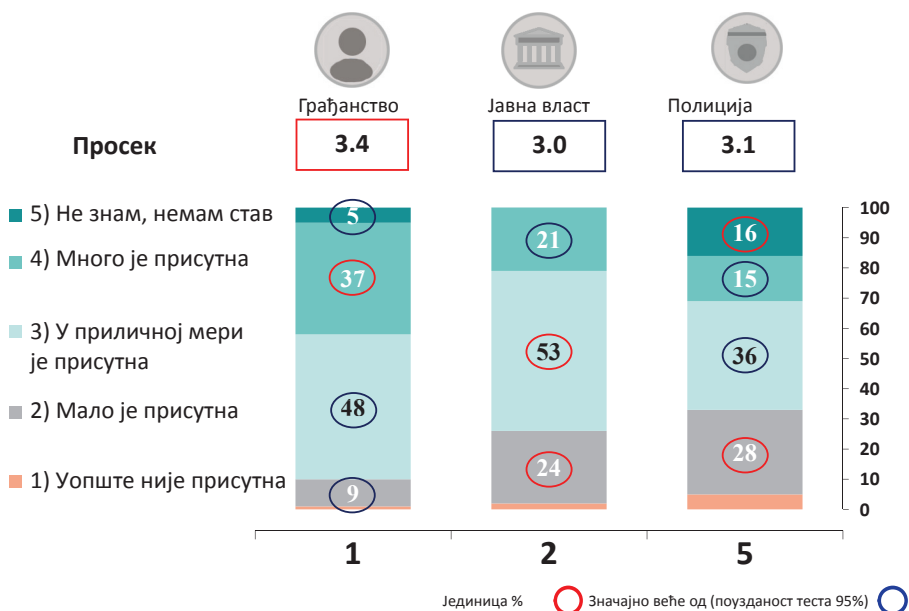
Перцепција присутности дискриминације - На питање у којој мери је дискриминација присутна у нашем друштву, већина полицајаца је одговорила да друштво у којем живимо јесте дискриминаторско, јер свега 5% испитаника сматра да дискриминација није присутна (графикон 7).

Графикон 7 – Перцепција присутности дискриминације у Србији - полиција



Перцепција присутности дискриминације у компаративној анализи – Овде се може уочити да је, у глобалу, највиши проценат оних који сматрају да је дискриминација присутна у нашем друштву изражен код представника јавне власти – 98%, затим грађана – 94%, па полиције – 79%. Додуше, код полиције је најизраженији проценат оних који немају став у вези са овим питањем – 16%, па су, самим тим, нижи проценти у вези са тиме да ли је дискриминација присутна и у ком обиму. Да је дискриминација у приличној мери присутна, у највишем проценту сматрају представници јавне власти – 53% (графикон 7.1).

Графикон 7.1 – Перцепција присутности дискриминације у компаративној анализи: грађани, јавна власт, полиција



Перцепција угрожености друштвених група - Од испитаника је тражено да сами наведу групе које сматрају највише дискриминисаним у Србији. Питање је, дакле, било отвореног типа, а као највише дискриминисане групе полицајци су спонтано навели Роме – 16%, пропаднике ЛГБТ популације – 14%... (табела 2). Треба истаћи, да према овим друштвеним групама, посебно према припадницима ЛГБТ популације, полиција има најизраженију социјалну дистанцу (в. ниже Секцију 5), што указује на одговарајући индекс дискриминације, али да исте те групе виде и као најугроженије, чиме су показали свест о њиховом неповољном друштвеном положају, па, самим тим, потенцијалну спремност да се припадницима тих група

помогне.¹³ У вези са овим питањем, треба истаћи као забрињавајући податак да 50% испитаника *нема став/не зна* која је друштвена група највише дискриминисана у нашем друштву, тако да је проценат оних који наводе које су то групе, из тог разлога, доста низак.

Табела 2 – Перцепција угрожености друштвених група: полиција

Роми	16,0
ЛГБТ популација	13,6
Сиромашни људи	7,6
Срби	7,2
Болесни, инвалиди (уопште)	7,2

Јединица %, тип: отворени одговори, база: n = 258

Перцепција угрожености друштвених група у компаративној анализи: грађани, полиција, јавна власт – ЦЕСИД-ово истраживање ставова грађанства о дискриминацији из 2013. године је показало да знатно виши проценат грађана (у односу на полицију из нашег истраживања) наводи које су то групе најугроженије (њих 42% је навело да су то Роми, исти проценат да су то жене), а да свега 24% грађана није знало да наведе шта је дискриминација (у односу на 47% полицајаца - в. ЦЕСИД, 2013). Подаци Ipsos-овог истраживања ставова представника јавне власти такође указују да су Роми, према мишљењу испитаника, најугроженија друштвена група – 51%, затим жене – 35%, сиромашни – 31%, сексуалне мањине – 27% и особе са инвалидитетом – 26% (в. Ipsos, 2013). Оба истраживања су показала да је проценат оних који немају став о томе које су друштвене групе највише угрожене знатно мањи него што је то проценат у истраживању ставова припадника полиције. Висок проценат полицајаца који немају став у вези са тим питањем не може да не забрине, јер је полиција у свакодневном контакту са грађанима, па је свест о томе које су групе грађана друштвено угрожене потребна и корисна информација полицији у обављању њених задатака и прилагођавању њене улоге потребама угрожених друштвених група.

Области у којима је дискриминација највише изражена - Nesumnjivo велики procenat policajaca ne zna u kojim oblastima je diskriminacija najprisutnija – 60%. U istraživanju stavova građana ovaj procenat je značajno niži, pa tako 33% građana ne zna odgovor na to pitanje, dok svega 1% predstavnika javne vlasti nije znalo da navede koja je to oblast u kojoj je diskriminacija najizraženija. Oni koji znaju navode da je to u oblasti zapošljavanja, međutim i ova konstatacija je na značajno manjem nivou kod policije u poređenju sa građanima i predstavnicima javne vlasti – policija - 17%, građani – 35% (CESID, 2013), javna vlasti – 62% (IPSOS, 2013) (grafikon 8)

13 Желимо да подсетимо на чињеницу да је приликом прве успешно одржане параде поноса у Београду 2010. године, полиција ефикасно сачувала личну безбедност учесника, иако је и сама, том приликом, била суочена са бруталним нападима и насиљем припадника екстремних група. То свакако јесте доказ професионалног односа полиције према обавези да заштити безбедност својих грађана без обзира на лично својство тих грађана (у овом случају њихово сексуално опредељење).

Графикон 8 – Области у којима је дискриминација највише присутна: грађани, јавна власт, полиција



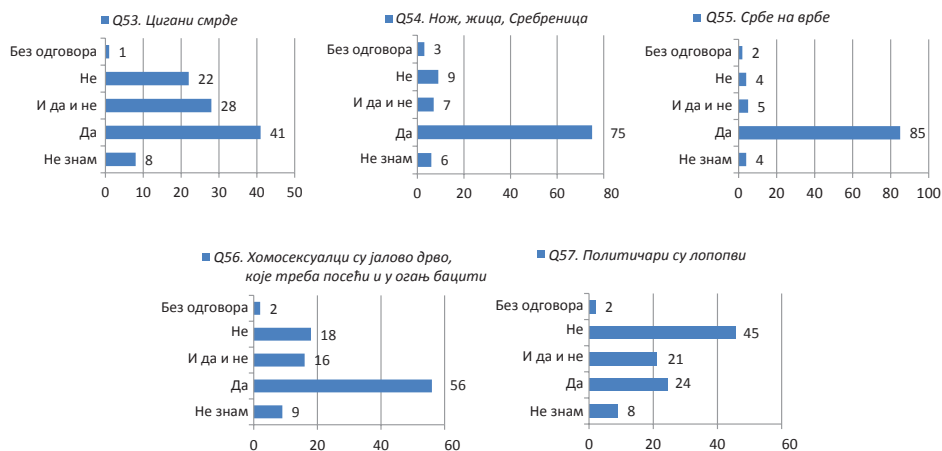
в) Секција 4 - Препознавање говора мржње

Говор мржње представљају све оне изјаве које у себи садрже поруку нетрпељивости или омаловажавања према некој особи или групи, а на основу етничке, националне, расне, полне или неке друге припадности или опредељења. Изјаве које се могу сматрати изразом говора мржње подстичу предрасуде и дискриминацију, стварају негативне стереотипе, стварају осећај несигурности и страха код лица или групе којима су упућене. Као такве, изјаве говора мржње су неприхватљиве у цивилизованом и демократском друштву и законом су забрањене. У нашем позитивном законодавству то је учињено, најпре, самим Уставом који забрањује изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости (чл. 49). Кривични законик РС у члану 317 предвиђа казне за изазивање или распиривање националне, расне или верске мржње, или нетрпељивости међу народима или етничким заједницама које живе у Србији. Усвојеним изменама Кривичног законика РС уведен је институт – злочин из мржње, којим се кривична дела учињена из мржње због припадности раси и вероисповести, националне или етничке припадности, пола, сексуалне оријентације или родног идентитета неког лица, имају сматрати као тежим облицима тог дела, за која су предвиђене строжије санкције (чл. 54а).

У упитнику је било садржано пет изјава које представљају говор мржње. Испитаници су питани да ли за њих те изјаве представљају говор мржње. Генерални закључак је да полиција препознаје изјаве које се могу сматрати говором мржње, уз извесна одступања која се могу уочити. Изјаве попут „Нож, жица, Сребрница“,

„Србе на врбе“ и „Хомосексуалци су јалово дрво које треба посећи и у огањ бацити“ се несумњиво доживљавају као говор мржње. За изјаву „Цигани смрде“ 41% испитаника је сматра говором мржње што је индикација да овај стереотип још постоји међу полицајцима. Он се нарочито уочава код млађих испитаника (од 20 до 29 година) од којих свега 25% ову изјаву препознаје као говор мржње. Низак проценат препознавања говора мржње је још израженији код изјаве „Политичари су лопови“ у вези које је могуће приметити висок проценат оних који сматрају да то није говор мржње 45% (графикон 9).

Графикон 9 – Препознавање говора мржње



Јединица %, тип: једноструки одговор, база: n = 258

2) Секција 5 - Анализа социо-етничких дистанци

Анализа социјалних и етничких дистанци је битан део истраживања јер је постојање ових дистанци јасан индикатор потенцијалног нивоа дискриминације. У истраживању ове појаве коришћена је једна од варијанти тзв. Богардусове скале која у себи садржи осам различитих типова друштвених односа, са различитим нивоима социјалне интеракције. Од типа друштвеног односа са највишом дистанцом социјалне интеракције (попут оног у којем нека лица са нама деле заједничко држављанство) до најинтимнијих видова друштвених односа и интеракција (да будемо у браку са неким, ми или наша деца). Испитаницима је постављено питање – „да ли би имали нешто против да неко од припадника следећих група...“ након чега су се испитаници изјашњавали потврдно или одрично (бинарни одговори) поводом понуђених типова друштвених односа и интеракција (в. табелу 3). У табели 3 су приказани добијени резултати, изражени бројевима који представљају проценат потврдних одговора у тоталу, укључујући и просек потврдних одговора у вези свих осам типова наведених друштвених односа.

Табела 3 – Анализа социјално-етничких дистанци према групама и односима

Da li bi imali nešto protiv da neko od pripadnika sledećih grupa...

	Роми	Бошњаци/Муслимани	Мађари	Хрвати	Особе са физичким инвалидитетом	Особе са менталним инвалидитетом	Старије особе	Жене	Сиромашни људи	ЛГБТ популација	Верске мањине	Албанци	Срби	Избеглице	Мигранти/азијанци	Странци	Оболели од Хив/Аидс	Просек
...стално живи у држави	17	15	11	19	12	13	13	12	13	30	13	22	12	14	24	14	21	16
...да Вам буде комшија	26	15	11	20	11	19	13	11	12	41	12	26	12	13	27	12	26	18
...да Вам буде сарадник на послу	18	15	11	19	13	36	12	13	12	40	12	28	11	12	25	15	37	19
... да Вам буде шеф	25	19	20	27	20	51	17	20	13	47	15	35	13	20	39	28	37	26
...да има руководећи положај у држави	27	25	23	33	18	51	19	18	12	50	20	42	12	20	41	35	35	28
...да се дружите и посећујете	26	17	15	23	14	28	12	13	12	53	13	30	14	15	29	16	43	22
...да буде васпитач Вашој деци	31	24	22	30	18	52	15	12	13	59	18	36	12	16	40	23	52	28
...да будете у браку Ви или Ваша деца	57	50	42	49	45	66	50	22	18	72	37	55	18	20	48	28	68	44
Просек	28	23	19	28	19	40	19	15	13	49	18	34	13	16	34	21	40	25

Јединица %, тип: бинарни одговори, база: n = 258

Главне баријере према осетљивим групама су брак, васпитање и руковођење. Најизраженија социјална дистанца је према припадницима ЛГБТ популације и ХИВ позитивним особама, где већина сегмената показује велику социјалну дистанцу. Када је реч о етничкој дистанци то важи за Албанце, посебно везано за могућност да припадници ове мањине добију руководећи положај или да се буде у браку са истима.

Уколико резултате анализе социјално-етничких дистанци посматрамо према одређеним социо-демографским карактеристикама, могуће је уочити следеће. Гледано по регионима, ПУ Суботица се издваја као управа у којој је просек социјално-етничких дистанци према Ромима значајно израженији по ставкама „комшија“, „васпитач деци“ и „шеф“ него што је то случај са ПУ Нови Сад и Нови Пазар. Када је реч о припадницима ЛГБТ популације (као групе која је на другом месту у перцепцији испитаника о неповољности њиховог друштвеног положаја) полицајци су показали највиши просек социјално-етничке дистанце без обзира на социо-демографске различитости.

Полиција има најмање социјалне дистанце према сиромашним људима, особама са физичким инвалидитетом и избеглицама. Ове групе су, према њиховом мишљењу, стављене у неповољнији положај од осталих, тако да је за очекивати да поводом њих неће бити неких већих потешкоћа у покушајима да се имплементирају различити програми који би, између осталог, подразумевали активније учешће полиције у решавању основних проблема њиховог неповољног друштвеног статуса.

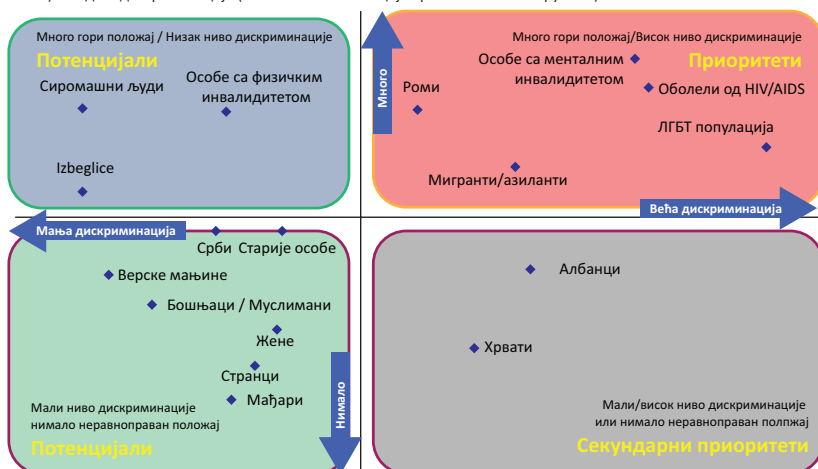
Са резултатима анализе социјално-етничких дистанци упарени су резултати добијени одговорима на питање којим смо утврдили која је друштвена група, према мишљењу полицијаца, у најнеповољнијем друштвеном положају (в. табелу 2). Ради јаснијег увида, добијени резултати су приказани на матрици анализе гепа, са x (неповољност друштвеног положаја) и у осом (индекс дискриминације). На основу упоређивања нивоа утврђених социјално-етничких дистанци и става о томе у којој мери су одређене групе стављене у неповољан друштвени положај, добијени су резултати који позиционирају све наведене групе према два основна критеријума – индекс дискриминације и неповољност друштвеног положаја одређене групе (графикон 10).

Графикон 10 – Мапа индекса дискриминације и перцепције друштвеног положаја група

Анализа Гепа

Која од наведених група...

- а) ...је сатављена у неравноправан положај
б) ...индекс дискриминације (какав став има полиција према осетљивим групама)



Јединица: индекс (x - оса), просеци (y – оса, скала 1 - 5), база(полиција): n = 258

Десни горњи квадрат означен као – приоритети, показује групе поводом којих је полиција свесна да су у неповољном друштвеном положају, али и сама полиција према њима показује нешто виши индекс дискриминације. Сходно томе, пожељно је да се осмисле одговарајући програми (приступи) како би се постојеће баријере смањиле или у потпуности уклониле. Доњи десни квадрат-секундарни приоритети, указује на оне групе које према мишљењу полиције немају неповољан друштвени положај и према којима полиција такође показује извесну склоност ка дискриминацији. Горњи леви квадрат – потенцијали, указује на групе према којима полиција не показује склоност ка дискриминацији, а уједно их види и као групе неповољног друштвеног положаја, што имплицира закључак да поводом њих не би требало да постоје било какве сметње у спровођењу програма који тај положај може да поправи активним учешћем полиције. И коначно, доњи леви квадрат -

пожељно стање које треба одржавати, указује на оне друштвене групе према којима полиција не показује нити склоност ка дискриминацији, нити их види као угрожене групе у нашем друштву.

Компаративна анализа социо-етничких дистанци: полиција – грађани - Уколико се резултати анализе социјалних и етничких дистанци полицајаца упореде са резултатима исте анализе из истраживања ставова грађана (в. ЦЕСИД, 2013), могуће је уочити да полиција у значајно вишем степену показује дистанцу према већини група поводом којих су оне биле истраживане. Разлике нису значајне једино када су у питању припадници албанске националне мањине, док су најизраженије према ЛГБТ популацији, Ромима, избеглицама и Србима. На следећој табели (табела 4) дати су подаци о процентима потврђених одговора на питање из табеле 2 (да ли би имали нешто против да неко од припадника наведених група буде са њима у односу...) и то одговори грађана (1), полиције (2) и разлика у процентним поенима (1-2), где се јасно могу уочити разлике у постојању социо-етничких дистанци између грађана и полиције према наведеним друштвеним групама.

Табела 4 – Поређење резултата анализе социо-етничких дистанци полиције (2014) и грађана* (2013)

	Етничка дистанца						Социјална дистанца				
	Роми	Бошњаци	Мађари	Хрвати	Албанци	Срби	ЛГБТ	Верске мањине	Избеглице	Азиланти	ХИВ позитивни
1. Грађани 2013											
Држављанин	6	9	6	11	20	1	23	10	4	20	13
Комшија	14	11	7	14	25	1	29	16	5	23	22
Колега	11	10	7	13	23	1	29	14	5	20	26
Васпитач деци	27	22	15	22	41	1	55	29	9	37	55
Пријатељ	20	15	9	16	33	1	46	23	7	29	42
Шеф	20	16	11	19	32	2	36	20	11	31	32
Државник	28	28	26	35	47	1	43	29	21	47	35
У породици	56	43	31	39	57	4	82	45	18	50	85
Просек	23	19	14	21	35	2	43	23	10	32	39
2. Полиција 2014	Етничка дистанца						Социјална дистанца				
	Роми	Бошњаци	Мађари	Хрвати	Албанци	Срби	ЛГБТ	Верске мањине	Избеглице	Азиланти	ХИВ позитивни
Држављанин	17	15	11	19	22	12	30	13	14	24	21
Комшија	26	15	11	20	26	12	41	12	13	27	26
Колега	18	15	11	19	28	11	40	12	12	25	37
Васпитач деци	31	24	22	30	36	12	59	18	16	40	52
Пријатељ	26	17	15	23	30	14	53	13	15	29	43
Шеф	25	19	20	27	35	13	47	15	20	39	37
Државник	27	25	23	33	42	12	50	20	20	41	35
У породици	57	50	42	49	55	18	72	37	20	48	68
Просек	28	23	19	28	34	13	49	18	16	34	40

1 - 2 Разлика (у процентним поенима)	Етничка дистанца						Социјална дистанца				
	Роми	Бошњаци	Мађари	Хрвати	Албанци	Срби	ЛГБТ	Верске мањине	Избеглице	Азиланти	ХИВ позитивни
Држављанин	-11	-6	-5	-8	-2	-11	-7	-3	-10	-4	-8
Комшија	-12	-4	-4	-6	-1	-11	-12	4	-8	-4	-4
Колега	-7	-5	-4	-6	-5	-10	-11	2	-7	-5	-11
Васпитач деци	-4	-2	-7	-8	5	-11	-4	11	-7	-3	3
Пријатељ	-6	-2	-6	-7	3	-13	-7	10	-8	0	-1
Шеф	-5	-3	-9	-8	-3	-11	-11	5	-9	-8	-5
Државник	1	3	3	2	5	-11	-7	9	1	6	0
У породици	-1	-7	-11	-10	2	-14	10	8	-2	2	17
Просек	-6	-3	-5	-6	1	-12	-6	6	-6	-2	-1

Јединица %, тип: бинарни одговори, база(полиција):
n=258, база(популација): n=1200, * - извор за грађане – ЦЕСИД, 2013

д) Секција 6 - Однос према мерама које би побољшале положај угрожених група

Истраживање спремности полиције да се предузму одговарајуће мере које би требало да побољшају друштвени положај социо-етничких група је био следећи сегмент истраживања. Он је обухватио анализу ставова поводом четири питања, на која су били понуђени одговори приказани у табели 5. Испитанике смо, најпре, питали - *какав је Ваш став поводом увођења мера које би требало да омогуће да полиција у одговарајућем проценту запосли припаднике дискриминисаних група, иако то кошта буџет?*

По овом питању испитаници су мање расположени да држава издваја средства за запошљавање припадника осетљивих група у полицији, свега 34%, би подржало ове мере. Полиција показује у знатно мањем проценту овакву спремност у односу на грађане, (мере запошљавања уопште – в. ЦЕСИД, 2013), као и у односу на представнике јавне власти (посебне мере – Ipsos, 2013) (в. графикон 11). За питања попут могућности да се припадници националних мањина школују на матерњем језику и добијају средства за финансирање својих медија, не постоји опште слагање, док су обе групе, и грађани и полиција против могућности да се припадници националних мањина обрађају државним институцијама на свом језику (види табелу 5).

Табела 5 – Ставови поводом мера које би требало да побољшају положај осетљивих група у компаративној анализи: полиција - грађани**Однос грађана/полиције према мерама које би побољшале положај националних мањина**

Какав је Ваш став према увођењу мера које би обезбедиле да послодавци у одговарајућем проценту запосле припаднике дискриминисаних група (особе са инвалидитетом, жене, Роми), иако то кошта буџет?

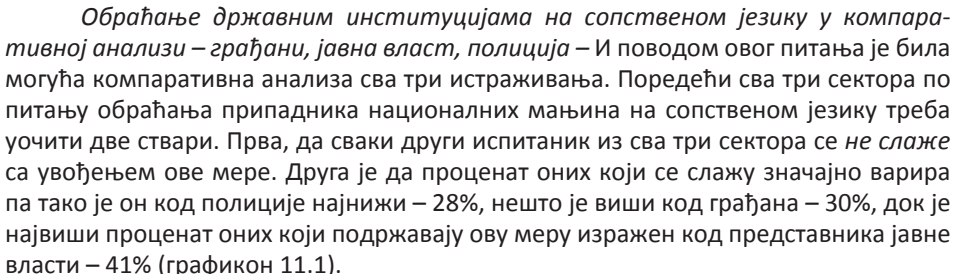
Грађани	2013	Полиција	2014
Не знам, немам став	10	Не знам, немам став	42
Подржао бих увођење таквих мера	78	Подржао бих увођење таквих мера	34
Не бих подржао увођење таквих мера, јер би оне биле на штету већине грађана	12	Не бих подржао увођење таквих мера, јер би оне биле на штету већине грађана	18
		Без одговора	5
Националне мањине би требало да имају школовање на матерњем језику, иако то кошта буџет			
Грађани	2013	Полиција	2014
Не слажем	39	Не слажем	40
Неодлучан	20	Неодлучан	16
Слажем се	41	Слажем се	41
		Без одговора	4
Држава је дужна да финансира медије националних мањина, иако то кошта буџет			
Грађани	2013	Полиција	2014
Не слажем	46	Не слажем	47
Неодлучан	20	Неодлучан	18
Слажем се	34	Слажем се	32
		Без одговора	3

Припаднику националне мањине би требало увек омогућити да се обраћа државним институцијама на сопственом језику, иако то кошта буџет

Грађани	2013	Полиција	2014
Не слажем	49	Не слажем	51
Неодлучан	21	Неодлучан	18
Слажем се	30	Слажем се	28
		Без одговора	3

Јединица %, тип: једноструки одговори, база(полиција): n = 258, база (грађани): n=1200, * - извор за грађане – ЦЕСИД, 2013

Однос према мерама које треба да смање дискриминацију у компаративној анализи: грађани - јавна власт - полиција – У вези са овим питањем могуће је пружити компаративну анализу сва три истраживања. Резултати показују да је полиција најмање расположена да подржи увођење оваквих мера – 34%, у односу на грађане – 78% и јавну власт – 85% (графикон 11).



ђ) Секција 7 - Однос према институцијама по питању дискриминације

Анализа односа према институцијама по питању дискриминације била је, напре, фокусирана на утврђивање ставова полицајаца поводом два питања – *која је институција најодговорнија за појаву дискриминације и која од наведених институција би могла да утиче на смањивање дискриминације*. У упитнику су биле наведене институције, а поводом наведених питања је понуђен петоскални одговор (1 – нимало, 5 – много, 0 – не зна). Табела 6 даје приказ компаративне анализе ставова грађана (ЦЕСИД, 2013) и полиције, у којој су наведени просеци одговора на скали од 1 до 5 за оба питања.

Табела 6 – Државне институције и дискриминација: грађани - полиција

Државне институције и дискриминација (просеци на скали од 1 до 5)

Грађани (2013)	Фактор смањивања дискриминације	Одговорни фактор	Полиција (2014)	Фактор смањивања дискриминације	Одговорни фактор
Политичке странке	4.4	4.1	Политичке странке	2.8	3.5
Влада	4	4.6	Републичка Влада	2.5	2.6
Скупштина	4.5	3.9	Републичка Скупштина	2.8	2.9
Медији	4.5	3.9	Медији	3.9	3.8
Правосуђе	4.3	3.7	Правосуђе	3.3	3.1
Грађани	4.2	3.7	Грађани	3.5	2.8
Породица	4.2	3.5	Породица	4.1	2.6
Школа	4.1	3.2	Школа	4.0	2.3
Полиција	3.9	3.1	Полиција	3.1	2.0
НВО	3.9	3	НВО	2.6	3.9
Саме угрожене групе	3.7	3	Саме угрожене групе	4.3	3.6
Повереник за заштиту равноправности	3.2	2.7	Повереник за заштиту равноправности	3.2	2.3
СПЦ	3.8	2.7	СПЦ	3.1	1.4
Заштитник грађана	4.1	2.7	Заштитник грађана	3.2	2.3
Војска	3	2	Војска	2.6	1.4

Ради јаснијег увида, добијени резултати истраживања ставова полицајаца у вези са прва два питања су приказани на матрици анализе гена, са x (већи или

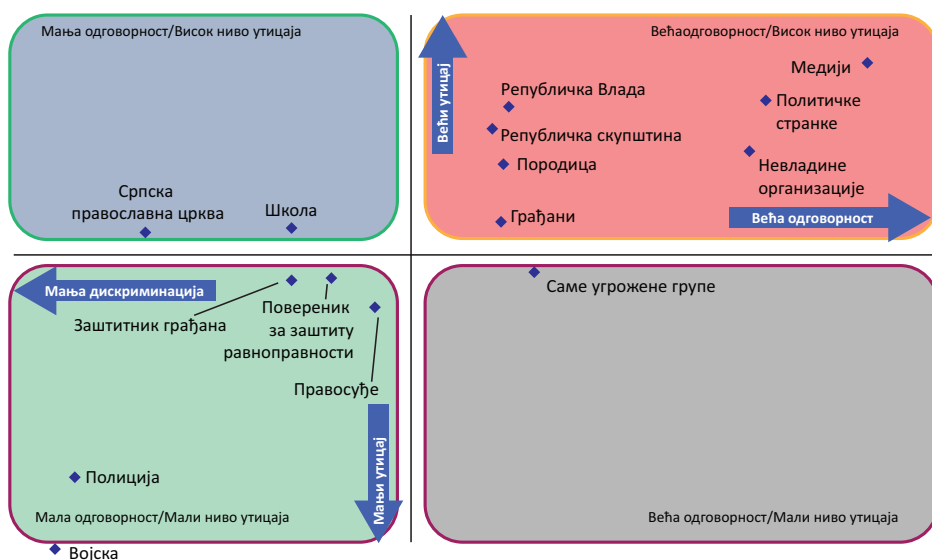
мањи утицај) и у осом (већа или мања одговорност), на којој су укрштени ставови испитаника у вези са тим кога сматрају најодговорнијим за појаву дискриминације и кога најутичајнијим за њено смањивање (графикон 12).

Графикон 12 – Мапа одговорности институција за појаву и смањивање дискриминације – полиција

Анализа Гепа

Која од наведених група...

- а) ...је одговорна за појаву дискриминације
б) ...би могла да учине да се смани дискриминација



Јединица: просеци, (x и y - оса), тип: скале слагања (1 - 5), база: n = 258

Горњи десни квадрант указује на оне институције које су, према мишљењу полиције, највише одговорне за појаву дискриминације и уједно најутичајније за њено смањивање. Доњи десни квадрант указује да полиција сматра да су саме угрожене групе значајно допринеле развоју дискриминације. Горњи леви квадрант указује на позитивну перцепцију испитаника о институцијама Српске православне цркве и школе и то на два нивоа - мала одговорност за појаву дискриминације и висок ниво утицаја. Доњи леви квадрант сугерише и потенцијалне проблеме. Наиме, имајући у виду да полиција себе не види као одговорну институцију за појаву, нити као утицајну институцију у смањивању дискриминације, поставља се питање у којој мери је полиција свесна чињенице да је дискриминација потенцијално присутна увек када је примена закона у питању, а посебно тамо где се применом закона може утицати на основна права и слободе грађана (као што је то случај у редовним задацима криминалистичке полиције). Осим тога, евидентан је мањак поверења у оне институције које су законом примарно овлашћене за борбу против дискриминације – попут Повереника за заштиту

равноправности. Овде треба проверити да ли је ово само лични доживљај (сумња) коју полицајци имају (према себи и овим институцијама) или стварно постоје велика ограничења у раду поменутих институција.

Од припадника криминалистичке полиције је затим тражено да од наведених институција у упитнику сами наведу оне институције које сматрају највише одговорним за појаву дискриминације, највише утицајним за њено смањивање и институције које, према њиховом мишљењу, највише дискриминишу грађане.

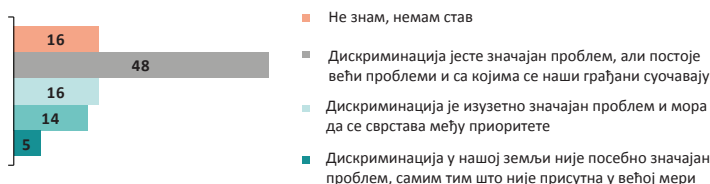
Питања су, дакле, била отвореног карактера, а добијени резултати су показали да као *најодговорније институције за појаву дискриминације*, полиција наводи *политичке странке* – 11%, *републичку Владу* – 11%, *медије* – 9%, *невладине организације* – 9%. Ови резултати се донекле разликују у односу на резултате добијене истраживањем ставова представника јавне власти и грађана. Тако, представници јавне власти као *најодговорније институције за појаву дискриминације* виде *Народну скупштину* – 47%, *Владу* – 46%, *судове* – 32%, *породицу* – 31% и *медије* – 24% (Ipsos, 2013:56), док грађани виде *политичке странке*, *Владу*, *скупштину* и *правосуђе* (ЦЕСИД, 2013: 37).

У групу *институција које могу да утичу на смањивање дискриминације* полицајци високо рангирају републичку Владу – 17%, медије – 11%, породицу – 11%, политичке странке и Народну скупштину – по 8%.

На питање која од државних *институција највише дискриминише* грађане, приметан је висок проценат полицајаца који немају став о томе – 66%. Они који су дали одговор на то питање, виде *политичке странке* – 9% и *Владу* – 7% као такве институције. Треба истаћи да полиција себе не види као фактор одговорности нити утицаја на смањивање дискриминације.

У оквиру ове секције, утврђивани су и ставови полицајаца о томе у којој мери они сматрају да је проблем дискриминације приоритетан друштвени проблем који треба решавати. Преовладава став по којем дискриминација није проблем који би наша држава и друштво требало да схвати као приоритет. Наиме, 48% полицајаца сматра да она јесте значајан друштвени проблем, али да у нашем друштву постоје много значајнији проблеми са којима се наши грађани суочавају (графикон 13).

Графикон 13 – Значај решавања проблема дискриминације



Јединица %, тип: једноструки одговор, база: n = 258

С друге стране, полицајци немају, у задовољавајућој мери, свест о томе која је то државна институција задужена за борбу против дискриминације и заштиту

равноправности грађана којој грађани могу да се обратe уколико сматрају да су дискриминисани. Тако, 48% испитаника не зна која је то институција, што се може сматрати недостакoм и проблемoм, тим пре, што је полиција најчешће прва која ступа у контакт са жртвом, па, самим тим, је од великог значаја да таквим лицима може да проследи праве информације о томе коме се могу обратити за помоћ од дискриминације. Они који су навели да знају која је то институција – њих 41%, у највећем проценту наводе да је то Заштитник грађана (17%) и Повереник за заштиту равноправности (11%).

е) Секција 8 - Лично искуство у вези са дискриминацијом

Овде се може уочити неколико битних ствари. Најпре висок проценат оних који сматрају да у свом животу до сада никад нису били изложени дискриминацији – 74%. И у истраживањима ставова грађана је изражен висок проценат оних који сматрају да нису били никад изложени дискриминацији – 84% (ЦЕСИД, 2013) (в. табелу 7)

Табела 7 – Лична изложеност дискриминацији: грађани - полиција

Да ли сте Ви лично били изложени дискриминацији (у %)

Грађани	2013	Полиција	2014
Не, нисам био изложен	84	Не, нисам био изложен	74
Приликом запошљавања / тражења посла	3		На
На радном месту	4	На послу	2
У свакодневном животу, друштву	3		На
Верска дискриминација	0		На
У здравственој установи	1		На
У школи (факултет, предшколско)	1		На
Отказ, остало без посла	0		На
Чекање у реду, пред шалтером, код службеника	0		На
Остваривање права (пензија, социјално...)	1		На
у полицији, сукоб са полицијом	0		
У време избора, промена, суклоб са властима	0		На
		Од стране руководства	1
		Полна дискриминација	2
		На националној основи	1
		Око стамбеног питања	0
		Сиромаштво	1
Остало	2,4	Остало	4
		Без одговора / Не знам	7

Осим тога, јасно је изражена неспремност да се пријави дискриминација у случају да је има (треба истаћи да грађани наводе управо полицију као институцију којој би се прво обратили уколико би били изложени дискриминацији) (табела 8).

Табела 8 – Спремност да се дискриминација пријави: грађани - полиција

Уколико сте били или уколико будете изложени дискриминацији, којој сте ћете се званичној установи обратити? (у %)

Грађани	2013	Полиција	2014
Нећу се никоме обратити	68	Нећу се никоме обратити	58
Полиција	10	Полиција	2
Заштитник грађана	4	Заштитник грађана	4
Правосуђе	3	Правосуђе	6
Општине / градови	2	Општине / градови	0
Повереник за заштиту равноправности	2	Повереник за заштиту равноправности	2
Републичка Влада	1	Влада	2
Невладине организације	0	НВО	0
Медији	0	Медији	2
Школа	0	Школа	0
Повереник за информације од јавног значаја	0	Повереник за информације од јавног значаја	0
Не зна коме	6	Не знам / Без одговора	16
	На	Решићу то сам	8
Остало	4	Остало	4

Кад је реч о разлозима због којих се не би обратили никоме у случају да су дискриминисани, као главни разлог који полиција наводи јесте тај да немају поверења – 42%, да су процедуре превише компликоване – 24%, или да не знају коме да се обрате – 16%. У односу на грађане, разлика поводом овог питања је најизраженија у томе што највиши проценат у истраживању ставова грађана се изјашњава да не знају коме да се обрате – 44% (ЦЕСИД, 2013) (табела 9).

Табела 9 – Разлози због којих се не би никоме обратили у случају дискриминације: грађани - полиција

Зашто се нисте, односно зашто се не бисте обратили никоме? (у %)

Грађани	2013	Полиција	2014
Немам поверења	29	Немам поверења	42
Процедуре су превише компликоване	11	Процедуре су превише компликоване	24
Бојим се	1	Бојим се	6
Срамота ме је	2	Срамота ме је	4
Немам доказе	2	Немам доказе	12
У мом месту не постоји таква институција	11	У мом месту не постоји таква институција	8
Не знам коме да се обратим	44	Не знам коме да се обратим	16
Без одговора / Не знам	0	Без одговора / Не знам	16

ж) Секција 9 - Анализа тврдњи у вези са ставовима стереотипног карактера и сегментација

Овај део извештаја се бави анализом резултата добијених поводом изнетих мишљења о 25 тврдњи које су биле садржане у упитнику (види табелу 10). Поједине тврдње су имале типичан стереотипан карактер и оне су помогле у утврђивању

индекса дискриминације, док су друге конструисане тако да осликавају одређени тип друштвених вредности на основу чега је извршена категоризација испитаника у 5 основних сегмената, и то: ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАМ, ТРАДИЦИОНАЛИЗАМ, НАЦИОНАЛИЗАМ, КОНФОРМИЗАМ, АУТОРИТАТИВНОСТ.

Табела 10 - *Списак тврдњи поводом који су испитаници изражавали одговарајући степен слагања – неслагања, према понуђеним петоскалним одговорима (1 - Уопште се не слажем... 3 - Неодлучан... 5 - У потпуности се слажем).*

ИД	Лако је подржавати Рома кад ти нису у комшилuku
ИД	Немам ништа против Рома, али они, ипак, воле да краду
ИД	Хомосексуализам је болест коју треба лечити
ИД	Немам ништа против хомосексуалаца, али нека они то раде код своје куће
Н	Треба бити опрезан према другим народима и када се показују као пријатељи
Н	Србија треба да буде држава само српског народа јер је он већински народ
Т	Нормалан човек признаје само традиционалне вере (православље, католике, ислам)
Т	Мале верске заједнице „краду“ душу људима
ИД	Има неке истине у књигама које објашњавају постојање јеврејске завере
ИД	Јевреји настоје да извуку корист чак и из сопственог страдања
ИД	Децу са сметњама у развоју не би требало мешати са осталом децом
ИД	У нашем народу нема много особа са инвалидитетом
ИД	Здравствене установе би требале да одбију лечење оболелих од ХИВ/АИДС
ИД	За своју болест, оболели од ХИВ/АИДС су сами криви
Т	Руководећа места у пословном свету треба да буду у рукама мушкараца
Т	Најважнија врлина сваке жене је да буде добра домаћица
К	Не волим да се расправљам са неким о нечему ако имамо различито мишљење
К	Трудим се да се не разликујем превише од других људи из мог окружења
К	Не волим износити своје мишљење ако знам да ће се оно разликовати од других
А	Овој држави је потребан јак вођа кога ће народ следити без говора
А	Поштовање ауторитета је највећа врлина коју људи треба да гаје
ЕУ	Због мешања различитих култура, прети нам опасност да изгубимо свој идентитет
ЕУ	Уласком у ЕУ ризикујемо да изгубимо национални идентитет и културу
Д	Демократија можда има мана, али је боља од свих других облика владавине
Д	Демократије нису успешне у одржавању реда

Легенда: ИД – индекс дискриминације; А – ауторитативност; Н – национализам; Т – традиционализам; И – интернационализам; К – комформизам; Д – однос према демократији; ЕУ – однос према Европској унији

Анализа изнетих мишљења у вези са наведеним тврдњама је, као што је истакнуто у делу о методама истраживања, допуњена другим подацима из упитника на основу чега је извршена сегментација. Овакав приступ чини истраживање ставова полиције јединственим и различитим у односу на ЦЕСИД-ово истраживање ставова грађана (в. ЦЕСИД, 2013) и Ipsos-ово истраживање ставова представника јавне власти (в. Ipsos, 2013).

На основу таквог приступа и анализе добијени су резултати који наводе на то да су главне струје међу испитаницима оне са интернационалистичким погледом

који се карактерише афирмативним односом према модерним токовима, најмањом социјално-етничком дистанцом према рањивим друштвеним групама и позитивним односом према демократским вредностима. Таквих испитаника је 53%, док испитаника са традиционалистичким погледом (већа скепса према свету и мултикултурализму) има 26%. Периферни сегменти су конформисти – 10% и по 5% су сегменти национализам и ауторитативност.

а) Интернационализам

Ово је највећи сегмент – 53%. Испитаници који припадају овом сегменту су скоро по свакој ставци која се односи на осетљиве групе показали најмању дискриминацију. Врло су проевропски оријентисани. Највише их има у ПУ Нови Пазар и ПУ Врање, по 63%, најмање у ПУ Нови Сад – 50%. Најмање су присутни у млађој популацији испитаника (од 20 до 29 година старости и мање од 5 година радног искуства), свега 33%.

Као институцију која се примарно бори против дискриминације наводе Повереника за заштиту равноправности и Заштитника грађана али још увек је то на ниском нивоу. Генерално показују најмање социјалне дистанце. Медије виде као најодговорније за дискриминацију, али и као највећи фактор утицаја на њено смањивање. Осим тога, као институције од утицаја на смањивање дискриминације виде СПЦ, породицу и Повереника за заштиту равноправности. Расположени су да виде побољшање положаја дискриминисаних група у институцијама. Само 22% сматра да су били изложени дискриминацији.

б) Традиционализам

Овај сегмент обухвата 26% испитаника. Највише их има у ПУ Суботица, најмање у ПУ Врање. Попут Националиста свет виде као место за мушкарце, а дом као место за жене. Од религија признају само традиционалне вере. Према осетљивим групама показују највише дискриминације, посебно према Ромима и ЛГБТ популацији. У односу према модерним токовима, осредње су скептични према демократији и односима према ЕУ.

Још слабије препознају институције заштите равноправности у поређењу са тоталом. Најизраженије социјалне дистанце су према – Ромима, ЛГБТ популацији, Албанцима и оболелима од ХИВ-а. Медије и невладине агенције виде као најодговорније за дискриминацију, а као институције од утицаја на смањивање дискриминације виде Владу, школу и породицу. Најмање су расположени да подрже побољшање положаја дискриминисаних група у институцијама. Само 26.4%, сматра да су били изложени дискриминацији.

ц) Конформизам

Има их 10%. Највише се истичу у ПУ Врање. Не воле да се разликују од других у окружењу нити да износе своје мишљење. Као и Ауторитативци сматрају да је овој држави потребан јак вођа и да је поштовање ауторитета највећа врлина. Имају врло негативан став према ЛГБТ популацији, а врло слаба дискриминација је показана према Ромима и Јеврејима. У контексту модерних токова не сматрају да ће изгубити идентитет мешањем култура.

У поређењу са Традиционалистима боље познају институције којима би се дискриминисани појединци могли обратити. Сматрају да је дискриминација изузетно значајан проблем и да држава мора да њено решавање сврста међу приоритете. Генерално имају мали индекс дискриминације, а одбојност показују према – ЛГБТ и Албанцима. Медије и невладине организације виде као најодговорније за појаву дискриминације. Исте ове институције, у комбинацији са државним апаратом, би волели да виде у сузбијању дискриминаторних понашања. Расположени су да полиција запосли припаднике дискриминисаних група, међутим противници су финансирања националних мањина по питању школовања и медија. 95% испитаника из овог сегмента сматра да нису били изложени дискриминацији.

д) Национализам

Има их 5%. Србију сматрају као земљу српског народа јер је он већински народ и од религија признају само традиционалне. Скептични су према странцима. Изразито дискриминишу Роме, верују у завере Јевреја, сматрају да су оболели од ХИВ-а сами криви за своју болест. Највећи су противници мешања култура и уласка у ЕУ због губљења националног идентитета.

Као и код других сегмената, врло слабо познавање институција задужених за борбу против дискриминације – свега 27% је навело Заштитника грађана, а 17% Повереника за заштиту равноправности. Имају највећи индекс дискриминације, у поређењу са осталима. Од етничких група то су Хрвати, Роми и Албанци, а од социјалних ЛГБТ и оболели од ХИВ-а. Медије, политичке странке и правосудје виде као најодговорније за појаву дискриминације, а Заштитника грађана виде као најутицајнију институцију за смањивање дискриминације. Највећи су противници побољшања положаја дискриминисаних група и финансирања националних мањина из буџета. 46% сматра да је било изложено дискриминацији, а страх се највише наводи као разлог зашто се не би обратили за помоћ у случају дискриминације.

е) Ауторитативност

Као и Национализам, овај сегмент је 5%. Сматрају да је држави потребан јак вођа и да је поштовање ауторитета највећа врлина. Показују мању дискриминацију према Ромима и ЛГБТ популацији, међутим то се не односи према особама са менталним инвалидитетом. У контексту односа према демократији, сматрају да оне нису успешне у одржавању реда.

Иако је сваки други испитаник навео да зна која установа штити равноправност свих грађана, тек 10% је навело Заштитника грађана. Највише дискриминације показују према Албанцима и ЛГБТ популацији. Овај сегмент, у поређењу са осталима, показује највише скепсе да владин и невладин сектор могу смањити дискриминацију, а више поверења у школу, породицу и саме угрожене групе. Као и Националисти, велики су противници побољшања положаја дискриминисаних група јер постоје и друге важније ствари за грађане у држави. 20% сматра да је било изложено дискриминацији, а разлог зашто се не би обратили за помоћ у случају дискриминације је „У мом месту не постоји таква институција“.

VI ЗАКЉУЧАК И ПРЕПОРУКЕ

На основу увида у целокупне активности државног и недржавног сектора у Републици Србији, може се закључити да се српско друштво на озбиљан и задовољавајући начин бори против дискриминације. На то указују бројни напори различитих државних и друштвених субјеката у њеном сузбијању. Резултат таквих напора јесте сасвим задовољавајући нормативно-правни оквир заштите од дискриминације, као и постојање институционалних и процедуралних механизма ове заштите. Јасно је, наравно, да се на пољу сузбијања дискриминације у сваком друштву, па и у нашем, може учинити још пуно тога. Борба против дискриминације је, пре свега, борба за промену друштвене свести у правцу развијања и прихватања свести о неопходности адекватне заштите и уживања права и слобода свих грађана. То је борба за успостављање толерантног друштва у којем ће бити створени услови за слободан и достојанствен живот свих чланова друштвене заједнице. То свакако није лак задатак јер је друштвена свест феномен који се ствара и развија под утицајем постојећих друштвених вредности, које у сваком друштву настају и усвајају се кроз вишедеценијску или чак вишевековну традицију. Због тога је један од приоритетних задатака свих актера сузбијања дискриминације промена оних вредности које на негативан начин утичу на свест о неопходности одсуства дискриминације у неком друштву. На такав начин се свако друштво може борити против дискриминације превентивно. Други, ништа мање значајан и на жалост нужни начин јесте репресивна борба против дискриминације, односно ефикасно уочавање дискриминаторских појава и кажњавање њихових починилаца. То посебно важи за јавну власт, а нарочито за оне њене представнике који применом својих овлашћења могу свакодневно да испољавају и врше дискриминацију.

Свакако најрепрезентативнији пример такве власти јесте полицијска власт. Због тога су напори МУП-а РС на пољу сузбијања дискриминације од посебне важности за смањивање најтежих облика дискриминације у нашем друштву. У том циљу, МУП РС је до сада учинио пуно тога што се објективно да оценити као квалитетан напор да се појава дискриминације у раду полиције неутралише или бар сведе на минимум. Тој сврси служе програми перманентне едукације (примарне и секундарне) припадника полиције, афирмација демократских вредности, владавине права и људских права и слобода, као и ефикасан и разгранат механизам унутрашње контроле МУП-а РС. Као значајан допринос тим напорима треба додати и прво емпиријско истраживање ставова припадника криминалистичке полиције о којем је било речи. Управо таквим истраживањима могуће је прецизно и на научно утемељен начин утврдити кључне проблеме који стоје на путу још ефикасније борбе МУП-а РС против дискриминације у раду његових припадника.

Осврнимо се на крају још једном на те резултате. Прво што можемо да констатујемо јесте да, генерално гледано, криминалистичка полиција РС не показује висок ниво дискриминације. Другим речима, стање у Србији поводом тог питања се не може сматрати алармантним, нарочито уколико се имају у виду они резултати који су добијени извршеном сегментацијом испитаника. Међутим, то никако не значи да можемо бити у потпуности задовољни.

Уколико кренемо, најпре, од начелног односа полиције према примени закона, посебно у контексту односа – ефикасност полиције и законитост њеног рада, можемо да констатујемо да је код припадника криминалистичке полиције изражена свест о праву (закону) као о ограничавајућем фактору ефикасности у њеном раду. Посебно забрињава податак да скоро сваки пети испитаник оправдава кршење закона зарад ефикасности у сузбијању криминалитета. Кључни проблем који се овде може уочити јесте што свако кршење права, без обзира да ли је оно мотивисано легитимним циљем или не (као што је рецимо легитиман циљ да полиција буде ефикасна у сузбијању криминала), апсолутно је неприхватљиво у демократској држави и владавини права. Кршењем права рад полиције се удаљава не само од начелних принципа демократије и владавине права, већ и од бројних вредности демократског друштва као што су једнакост у примени закона, поштовање права и слобода грађана и томе слично. Промена свести полиције о оправданости кршења права зарад ефикасности се може и мора вршити најпре едукативним путем. Акценат у програмима едукације мора бити стављен на чињеницу да таква пракса може да има озбиљне и штетне последице не само по демократске вредности, грађане и заједницу у целини, већ и по саму полицију која на такав начин себи наноси много већу штету него корист.

Када је реч о перцепцији дискриминације, ту се може уочити неколико проблема које треба решавати. Као први проблем који се јасно може уочити јесте да међу испитаницима постоји велики број оних који немају став око основног питања: *шта је суштина дискриминације*. Непрепознавање суштине дискриминације води ка томе да се она не може препознати ни у сопственим поступцима, што у случају рада полиције може бити од вишеструке штете. У извесном смислу овај показатељ буни, тим пре што је у наставним програмима и обуци полиције поклоњено доста простора и пажње проблематици људских права. Међутим, очигледно је да је потребно учинити додатни напор како би се кроз различите едукативне програме и семинаре овако стање ствари променило. Програми едукације морају активније да укључе припаднике криминалистичке полиције, на сличан начин на који је до сада кроз такве програме урађено са униформисаним саставом Управе полиције МУП РС.

То важи и за остала значајна питања везана за области у којима је дискриминација најприсутнија и групе које су највише дискриминисане и друга питања поводом којих испитаници такође у високим процентима немају став и потребно знање. Незаузимање става у вези са таквим питањима може бити и резултат суштинске незаинтересованости испитаника за проблем дискриминације, на шта имплицира њихово уверење да дискриминација није приоритетан

друштвени проблем у нашем друштву. То је, међутим, проблем за себе, јер оваква перцепција проблема дискриминације и незаинтересованост да се тим проблемом полицајци интезивније баве, воде ка неприхватљивом стању ствари. С тим у вези јесте и доста раширено, али погрешно, уверење да полиција није одговорна за појаву дискриминације, нити да је она институција која може утицати на њено смањивање. Такво уверење је погрешно, јер штетне последице од дискриминационог поступања могу бити најизраженије управо у поступцима полиције.

Кад је реч о социо-етничким дистанцама, очигледно је да је она најизраженија према припадницима ЛГБТ популације и Ромима, а у вези са социјалном димензијом – брак, комшија, васпитање. Као позитиван сигнал могуће је издвојити чињеницу да испитаници ове групе виде као групе са неповољним друштвеним положајем, чиме показују свест о њиховом статусу, али и потенцијалну спремност да се такав, неповољан друштвени положај промени. Због тога треба радити на афирмативнијем приступу у решавању основних проблема ових друштвених група и олакшавању процеса њихове социјалне адаптације и нормалног друштвеног функционисања.

Уочени виши индекс дискриминације према Ромима у ПУ Суботица треба схватити као засебан задатак и проблем за решавање, јер и по другим параметрима испитаници из ове полицијске управе показују донекле забрињавајућа одступања у односу на тотал. Такође је потребно интензивирати промоцију могућности да се припадници дискриминисаних група запосле у полицији (и) или идентификовати разлоге неутралног става по овом питању, који има један значајни део припадника криминалистичке полиције.

Степен видљивости институција које се баве питањима у вези са дискриминацијом није задовољавајући, због чега треба радити на афирмацији ових институција, што је битно не само због личних разлога, односно упознатости самих полицајаца са њиховим радом, већ и због информација које могу проследити грађанима у ситуацијама када су они изложени различитим видовима дискриминације.

ЛИТЕРАТУРА:

- Аренд, Х. (1998), *Извори тоталитаризма*, Феминистичка издавачка кућа, Београд
- Аристотел, (1975), *Политика*, IV, БИГЗ, Београд
- Barker, T. & Carter, D. (1994), *Tipology of Police Deviance*, Anderson Publishing CO, Cincinnati
- Bayley, D. (1990), *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*, New Brunswick: Rutgers University Press
- Bayley, D. (2002), Law enforcement and the Rule of Law – Is there a tradeoff?, *Criminology & Public Policy*, Vol 2, Issue 1, pp. 133- 154
- Bayley, D. (2006), *Changing the Guard*, Oxford University Press
- Black, D. (1971), The Social Organization of Arrest, *Stanford Law Review*, 23, pp. 1087-1111
- Bowling, B., Phillips, C., Campbell, A. & Docking, M. (2004), *Police and Human Rights*, UN Research Institute for Social Development, New York
- Brown, P.L. (1993), *Community Policing: A Practical Guide for Police Officials*, u: Principles of Good Policing, U.S. Department of Justice
- Chan, J. (1996), *Changing Police Culture*, British Journal of Criminology, Vol 35, no. 1
- Chan, J. (1997), *Changing Police Culture: Policing in a Multicultural Society*, Cambridge University Press, Cambridge
- Chan, J. (1999), Govering police practice: limits of the new accountability, *British Journal of Criminology*, Vol. 50, No 2, pp. 251-270
- Clement, P. Jones, J. (2002), *The Diversity Training Handbook*, Kogan Page, London
- Coleman, J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Cox M. S. (1984), *Race/Ethnic relations and Police: Current and Future Issues*, American Journal of Police, Vol. III, No. II
- Crank, J.P. (2004), *Understanding Police Culture*, Anderson Pub., Cincinnati
- Димитријевић, В. (1985), *Страховлада*, Рад, Београд,
- Early Intervention System for Law Enforcement Agencies: a Planning and Management Guide*, (2003), U. S. Department of Jusitce, Office of Community Oriented Policing Services, dostupno na adresi: www.cops.usdoj.gov
- Етински, Р. (2010), *Међународно јавно право*, Службени Гласник, Београд
- Fisher, E. (2004), The European Union in the age of accountability, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 4, No. 3, pp. 495-515
- Гачевић, Г. (2013), *Улога МУП-а и полиције у борби против дискриминације*, публикација радова са семинара „Министарство унутрашњих послова у превенцији и борби против дискриминације“
- Geller, W. A. (1984), Police Misconduct: Scope of the Problems and Remedies, *ACJS Today*, pp. 6-8
- Greenawalt, K. (1983), How Empty is Idea of Equality, *Columbia Law Review*, vol. 83, pp. 1167-1185
- Harris, E. M. (2002), *Democracy and the Rule of Law in Classical Athens : Essays on Law, Society, and Politics*, Cambridge University Press
- Her Majesty's Inspectorate of Cobstabulary, (2003), *Diversity Matters*, London: Home Office
- Холмс, Л. (2012), *Корупција и полицијски рад* –у: Упутства за очување полицијског интегритета, The Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneve
- Jones, T., Newburn, T. & Smith, D.J. (1996), Policing and the Idea of Democracy, *British Jorunal of Criminology*, Vol. 36, No. 2, pp. 182-198
- Jones, T. & Newburn, T. (2001), *Widening Acess, Improving Police Relations with Hard to Reach Groups*, Policing & Reducing Crime Unit, London
- Kappeler, V.E., Sluder R.D. and Alpert G.P. (1998), *Forces of deviance, Understanding the dark side of Policing*, Waveland Press, Inc.
- Кесић, З. (2012), Раса и етницитет као виктимогене предиспозиције код прекорачења и злоупотребе полицијских овлашћења, *Темида*, Београд, бр. 4, стр. 161-178

- Кесић, З. (2013), Лице и наличје дискреционе оцене у раду полиције –у: *Положај и улога полиције у демократској држави* (Ђорђевић, Ђ., ед), Криминалистичко-полицијска академија Београд, стр. 155-175
- Кешетовић, Ж. (2009), Understanding diversity in policing: Serbian perspectives, *Policing: International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 32, no. 3, pp. 431-445
- Крстић, И. (2008), *Забрана дискриминације у јуриспруденцији Европског суда за људска права*, у: Уставне и међународне гаранције људских права, Зборник радова са међународне научне конференције, Правни факултет, Ниш
- La Grange. R. L. (1993), *Policing American Society*, Nelson-Hall Publishers, Chicago
- Langworthy, R. H. & Travis, L. P. (1999), *Policing in America*, Prentice Hall, New Jersey
- Lundman, R. L. (1980), *Police and Policing*, Holt, Rinehart and Winston, New York
- Марковић, Ж. (2009), Контрола полиције, у: *Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији*, Београд
- Марковић, Р. (1973), *Покретање уставног спора о уставности нормативних аката*, Савремена администрација, Београд
- Mastrofski, S. D. (2000), *What Does Community Policing Mean for Daily Police Work*, у: Willard (2000)
- Миленковић, Д. (2010), *Водич кроз Закон о забрани дискриминације*, Хелсиншки одбор за људска права, Београд
- Милосављевић, Б. (1997), *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд
- Милосављевић, Б. (2004), *Грађански надзор над полицијом – могући модел за Србију*, Центар за мир и развој демократије, Београд
- Петрушић, Н. & Бекер, К. (2012), *Практикум за заштиту од дискриминације*, Повереник за заштиту равноправности, Београд, <http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/publikacije?limitstart=12>
- Петрушић, Н, Илић, Г., Рељановић, М., Ђирић, Ј., Матић, М., Бекер, К., Ненадић, С., Трнинић, В. (2012), *Примена антидискриминационог законодавства и кривично правна заштита*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд
- Pino, N.W. (2001), Community Policing and Social Capital, *Policing: An International Journal of Police Strategies&Management*, Vol. 24, No. 2
- Pino, N.W. & Wiatrowski, M.D. (2006), *Democratic Policing in Transitional and Developing Countires*, Ashgate, Hampshire
- Пунда, Б.В. (2005), *Начело недискриминације – једно од темељних начела заштите људских права и слобода*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 42
- Пусић, Е. (2002), *Наука о управи*, Школска књига, Загреб
- Reiner, R. (2010), *The Politics of Police*, Oxford University Press
- Симовић, Д., Зекавица, Р. (2012), *Полиција и људска права*, Криминалистичко полицијска академија, Београд
- Супек, Р. (1961), *Испитивање јавног мњења*, Напријед, Загреб
- Skolnick, J. (1966), *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, New York
- Skolnick, J. & Fyfe, J. (1993), *Above the law*, New York
- Тејлор, М. (2005), *Људска права као изазов у полицијској пракси*, референтна брошура, Савет Европе, Канцеларија у Београду
- Томић, З. (1998), *Управно право-систем*, Службени лист, Београд
- Вешовић, М. (1998), *Збирка докумената о људским правима и слободама*, Службени лист СРЈ, Београд
- Waddington, P.A.J. (1999), *Policing Citizens: Authority and Rights*, UCL Press, London
- Walker, S. (1992), *The Police in America*, Mc-Graw-Hill, Inc, New York
- Walker, S. (2005), *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks: Sage Publications
- Western, P. (1982), The Empty Idea of Equality, *Harvard Law Review*, 3/95, pp. 537-596
- Willard, M.O. (2000), *Community Policing – Clasical Readings*, Prentice Hall, New Jersey
- Willis, J. J., Mastrofski, S. D. & Weisburd D. (2003), *COMPSTAT in practice: an In-Depth Analysis of Three Cities*, Police Foundation, Washington
- Willson, J.M. (2006), *Community Policing in America*, Routledge, New York
- Зекавица, Р. (2002), *Тоталитаризам*, Total Com. АД, Београд
- Зекавица, Р. (2005), Сарадња полиције и грађана у оквиру концепта полиције у заједници, *Безбедност*, год. 47, бр. 1

- Зекавица, Р. (2010), Примена права и ефикасност полиције, *Зборник радова „Сузбијање криминала и европске интеграције“*, Криминалистичко полицијска академија, Hanns Seidel Stiftung, Београд, стр. 469–478
- Зекавица, Р. & Кесић, З. (2014), The main problems and challenges in the establishing the legal accountability of police, *Thematic proceedings of International significance Archibald Reiss Days*, vol. 1
- Збирка одлука о људским правима III – пресуде Европског суда за људска права о забрани дискриминације* (2005), приредила Папић, Т., Београдски центар за људска права, Београд
- Ђурић, М. (1996), *Из историје античке филозофије*, Службени лист СРЈ, Београд
- Шушњић, Ђ. (1997), *Дијалог и толеранција*, Чигоја штампа, Београд

Документа, прописи, извештаји:

- ЦЕСИД, (2012), *Извештај о истраживању ставова јавног мњења у Србији – „Однос грађана према дискриминацији у Србији“*, http://www.mc.rs/upload/documents/saopstenja_izvestaji/2012/121012_Poverenik_zastitu_ravnopravnosti-istrazivanje.pdf, страници приступљено 12.04.2014.
- ЦЕСИД, (2013), *Извештај о истраживању ставова јавног мњења у Србији – „Однос грађана према дискриминацији у Србији“*, http://www.ravnopravnost.gov.rs/jdownloads/files/izvestaj_diskriminacija_cesid_undp_poverenik_2013_v__21_02_2014_final_sajt.pdf, страници приступљено 12.04.2014.
- Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin - 29 June 2000. <http://www.aedh.eu/Council-Directive-2000-43-EC.html>, страници приступљено: 23.07.2014.
- Годишњи Извештај о раду КЛМП (2013), http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/Godisnji_izvestaj_o_radu_KLMP_za_2013_SRB.pdf, страници приступљено: 23.07.2014.
- Европски кодекс полицијске етике, (2001), <http://polis.osce.org/library/f/2687/500/CoE-FRA-RPT-2687-EN-500>, страници приступљено: 23.07.2014.
- Ipsos, (2013), *Извештај о истраживању ставова представника јавне власти у Србији – „Однос представника органа јавне власти према дискриминацији у Србији“*, http://www.ravnopravnost.gov.rs/jdownloads/files/izvestaj_odnos_predstavnika_javne_vlasti_prema_diskriminaciji_u_srbiji_final.pdf, страници приступљено, 12.04. 2014.
- Меморандум о сарадњи КМЛП и ОЦД (2013), <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/yu/vesti-l/374-memorandum-o-saradnji-sa-organizacijama-civilnog-drustva>, страници приступљено 23.08. 2014.
- Стратегија полиције у заједници* (2013), “Сл. гласник РС” бр. 021-1082/2013-003
- Стратегија превенције и заштите од дискриминације* (2013), “Сл. гласник РС” бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12

РЕЗИМЕ

Сузбијање дискриминације у Републици Србији се одвија кроз делатности и напоре бројних државних и друштвених субјеката. Делатношћу законодавне власти је донет потребан и задовољавајући нормативно-правни оквир заштите од дискриминације. Доношењем Закона о забрани дискриминације је по први пут донет системски, кровни закон којим се регулишу питања од значаја за забрану дискриминације. Поред нормативно правног оквира, Република Србија има задовољавајући институционални систем заштите од дискриминације, чију окосницу чине институција Повереника за заштиту равноправности, Заштитник грађана и друга тела и органи који се баве заштитом права и слобода грађана и борбом против дискриминације у српском друштву. Свакако значајан допринос и улогу у овој борби има и Министарство унутрашњих послова РС. За свако демократско друштво је од пресудне важности да улога полиције буде у складу са очекивањима демократије и владавине права, што подразумева, свакако, и то да у свом раду полиција не врши дискриминацију. На том пољу је учињено пуно од стране Министарства, како кроз самосталне делатности, тако и кроз делатности и сарадњу са осталим државним и друштвеним субјектима који се баве заштитом права и слобода грађана. Велики број едукативних програма, ефикасан систем контроле, као и афирмативни приступ демократским вредностима и владавини права даје за право тврдњи да Министарство активно учествује у сузбијању дискриминације у нашем друштву. Доказ томе јесте и спремност Министарства да први пут у својој историји дозволи емпиријска истраживања ставова припадника криминалистичке полиције РС према дискриминацији. Резултати тог истраживања приказани и анализирани у овој студији наводе на општи закључак, да полиција у Србији нема изразито дискриминаторне ставове, али да постоје проблеми на чијем решавању треба радити у блиској будућности.

РЕГИСТАР ПОЈМОВА И ИЗРАЗА

Ауторитативност: 86	Национализам: 86, 88
Ауторитарни режим: 29	Непосредна дискриминација: 18
Владавина права: 25, 29, 44	Незаконитост: 34, 36
Геноцид: 18	Непристрасност: 36-37
Говор мржње: 15, 72	Неоправдано прављење разлика: 9
Демократија: 13, 15, 25, 29	Опредељење: 9
Дискриминација: 9-15, 17-20; 21-27, 35-44, 59, 61	Осетљиве групе: 20, 51-55, 74, 77
Демократска полиција: 30-31	Парнични поступак: 24
Декларација: 12	Правда: 13
Демографија: 63	Пол: 9-11
Директиве: 11	Повереник: 21-22, 27, 59
Друштвени капитал: 30	Посредна дискриминација: 12
Едукација полиције: 55-57	Полиција: 26, 29
Етничка припадност: 9	Полиција у заједници: 31-33
Етничке дистанце: 73	Полицијска девијантност: 38
Законитост: 34, 45	Полицијска дискриминација: 37-44
Здраствено стање: 9	Полицијска супкултура: 41
Заштитник грађана: 22-23	Правна одговорност: 45
Инвалидитет: 9, 19	Предрасуде: 9, 37, 40, 43
Интеракциона дискриминација: 39	Преносна дискриминација: 39
Институционална дискриминација: 39, 43	Равноправност: 21
Индекс дискриминације: 64	Различитост: 51
Интернационализам: 84-85	Разликовање: 14
Isopotia: 12	Раса: 9-11
Једнака заштита: 10	Расне предрасуде: 42
Једнакост: 12-15, 30	Сегментација: 64, 83
Категоричка дискриминација: 38	Судска пракса: 11
Криминалистичка полиција: 61	Стандарди: 13, 14, 33
Конзервативизам: 42	Софисти: 12
Контрола: 44-51	Статистичка дискриминација: 38
Конформизам: 85-86	Судска контрола: 47
Компаративна анализа: 59-60, 76, 79	Социјално осетљиве групе: 51
Легитимитет: 29, 32	Сузбијање криминала: 65
Лично својство: 9, 37	Социјалне дистанце: 73
ЛГБТ: 20, 26, 70	Толеранција: 15
Људска права: 20, 21, 26, 33, 56	Тоталитарна диктатура: 29
Мањине: 19	Традиционализам: 86-87
Мањинске групе: 51-55	Уставна жалба: 24
Медијација: 25	Упитник: 63
	Целисходност: 46
	Цивилно друштво: 26-27

CIP