



MEDIJI I POLICIJA NA ZAPADNOM BALKANU



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law

Publikacija je objavljena uz podršku
Evropske unije i Ženevskog centra za
demokratsku kontrolu oružanih snaga.

MEDIJI I POLICIJA NA ZAPADNOM BALKANU

Beograd, 2018.

MEDIJI I POLICIJA NA ZAPADNOM BALKANU

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd, Srbija
Tel: +381 11 3287226
I-mejl: office@bezbednost.org
www.bezbednost.org
www.pointpulse.net

Autor

Marija Vukasović

Urednik

Saša Đorđević

Lektor

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom

DTP Design Studio

Beograd, 2018.

O predlogu praktične politike – Publikacija je nastala kao deo napora POINTPULS mreže da poboljša komunikaciju medija i policije u regionu. Publikacija je pripremljena u okviru projekta „Podrška unapređenju komunikacije u policijskim službama na Zapadnom Balkanu”, uz podršku Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), i projekta „Puls integriteta i poverenja u policiju na Zapadnom Balkanu”, uz podršku Evropske unije (EU) kroz program „Podrška civilnom društvu”. Stavovi i mišljenja koji se navode u ovoj publikaciji ne predstavljaju stavove DCAF-a i EU.

O POINTPULS mreži – Sedam organizacija civilnog društva – Analitika iz Skoplja, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) i Balkanska istraživačka mreža (BIRN) iz Beograda, Centar za sigurnosne studije (CSS) iz Sarajeva, Institut alternativa (IA) iz Podgorice, Institut za demokratiju i medijaciju (IDM) iz Tirane i Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS) iz Prištine – povezalo se radi nadzora integriteta policije na Zapadnom Balkanu i povećanja stepena poverenja u policiju u regionu promovisanjem njenog integriteta.

SADRŽAJ

| | |
|---|-----------|
| SAŽETAK | 4 |
| PREPORUKE | 6 |
| Opšte preporuke | 6 |
| Policija | 6 |
| Mediji | 7 |
| Međunarodna zajednica | 8 |
| UVOD | 9 |
| PROBLEMI | 11 |
| Nije dovoljno imati samo dobre zakone | 11 |
| Nepotpuna transparentnost rada policije | 12 |
| „Curenje“ ili „serviranje“ informacija | 14 |
| Tabloidizacija medija i plasiranje lažnih vesti | 15 |
| Posledica je nedovoljno poverenje građana u medije i policiju | 16 |
| REŠENJA | 16 |
| Neophodna je veća transparentnost rada policije | 16 |
| Važno je bolje štititi policijske operativne podatke | 18 |
| Potrebna je potpuna odgovornost medija | 19 |

SAŽETAK

Pravni okvir na Zapadnom Balkanu (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo, Makedonija i Srbija), koji reguliše slobodu medija, javnost rada policije i pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja dobar je i u velikoj meri usklađen sa praksom zemalja članica Evropske unije. Zakonski je osiguran princip javnosti rada policije, koja je u obavezi da pruža informacije od javnog značaja u skladu sa zakonskim pravilima i rokovima. Zakonima koji uređuju rad policije predviđeni su mehanizmi unutrašnje i spoljašnje kontrole policije. Takođe, novinari u regionu dužni su da tokom obavljanja svog posla slede profesionalne i etičke principe, koji su deo različitih kodeksa, i da se suprotstave pritiscima da te principe prekrše.

Iako je zakonska osnova dobra, u praksi se javljaju tri problema.

Propisi koji obavezuju policiju da njen rad bude transparentan ne primenjuju se potpuno. Policijske službe u regionu selektivne su prilikom informisanja građana o slučajevima koji su od javnog interesa ili javnost obavestavaju samo onda kada je potrebno pohvaliti operativne rezultate policije. U takvom okruženju novinari teško dolaze do tačnih informacija, pogotovo kada je reč o politički osetljivim slučajevima.

Operativni policijski podaci iz istraga nisu dovoljno zaštićeni ili se čak zloupotrebljavaju. Neretko se dešava da mediji objavljuju informacije iz istraga koje vode policija i tužilaštvo, najčešće iz nepoznatih izvora, koji su navodno bliski istrazi. Na taj način se javno objavljuju informacije koje mogu da ugroze istragu, pretpostavku nevinosti ili pravo na privatnost. U nekim slučajevima dolazi i do namernog plasiranja takvih informacija u političke svrhe.

Ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja veoma se sporo primenjuje. Ministarstva u regionu nadležna za unutrašnje poslove ili tužilaštva ne poštuju uvek zakonske rokove za pristup informacijama od javnog značaja, a u nekim slučajevima informacije uopšte i ne dostave. Najviše štete od toga ima istraživačko novinarstvo, čije priče u velikoj meri zavise od dokumenata koje dobijaju na osnovu primene ovog prava.

Izazov takođe predstavljaju novinari i mediji, koji u potrazi sa senzacionalizmom i šokantnim vestima neretko krše profesionalna i etička pravila novinarstva sadržana u kodeksima. Pored toga, pojedini mediji koriste i plasiraju određene informacije kako bi povećali gledanost i tiraž, a da pri tome svesno ili nesvesno ugrožavaju istragu. Tela u regionu koja prate primenu profesionalnih i etičkih standarda novinarstva sve više primećuju da se mediji služe senzacionalističkim i tabloidnim izveštavanjem.

Svi nabrojani izazovi usporavaju razvoj profesionalnog i odgovornog rada policije i medija, što negativno utiče na proces demokratizacije u regionu. On je i inače u velikoj opasnosti s obzirom na to da se

na Zapadnom Balkanu, prema mišljenju Evropske komisije, mogu uočiti elementi „zarobljene države”, u kojoj se državni resursi zloupotrebljavaju radi ostvarivanja privatnih interesa, a ne interesa javnosti.

Zato je neophodno da institucije, ministarstva nadležna za unutrašnje poslove, tužilaštvo, mediji, novinari i novinarska udruženja poprave svoj rad kako bi bila poboljšanja komunikacija između policije i građana. Ona u demokratskim društvima predstavlja jedan od temelja odgovornog rada policije. Štaviše, policija će ojačati legitimitet države ako pokaže da svojim radom odgovara na potrebe i očekivanja javnosti i da koristi autoritet države u interesu svih građana, a ne određenih pojedinaca.

Zato je važno da policijske službe u regionu transparentnije obavljaju svoj posao tako što: 1) redovno obaveštavaju javnost o svom radu, i to ne samo kako bi pokazali svoje rezultate, već i izazove ili kako bi dobili potrebne informacije od građana; 2) redovno ažuriraju zvanične internet stranice, koje će biti pohranjene pristupačnim i lako pretraživim podacima; 3) redovno održavaju konferencije za štampu; 4) blagovremeno odgovaraju na zahteve za informacije od javnog značaja; 5) poštuju i dorađuju postojeće procedure, koje bi trebalo da unaprede komunikaciju policije sa medijima i javnošću.

Važno je i da tužilaštvo pokreće istrage zbog „curenja” ili „serviranja” podataka iz tekućih istraga, dok bi mehanizmi unutrašnje i spoljašnje kontrole policije trebalo da unaprede preventivni rad izradom jasnih procedura za pristup policijskim operativnim podacima i praćenjem primene tih procedura. Cilj je sprečiti curenje informacija i pokazati da takvo ponašanje ne može da prođe bez sankcija. Novinari i mediji moraju da poštuju novinarske kodekse. Novinarska udruženja bi trebalo da ukazuju na neophodnost poštovanja etičkih kodeksa, da brane profesiju i da stalno ukazuju na štetu do koje može doći usled neetičkog i neprofesionalnog izveštavanja.

PREPORUKE

Opšte preporuke

- Neophodno je da ministarstva nadležna za unutrašnje poslove potpuno i neselektivno sprovode zakon u delu koji se odnosi na poštovanje principa javnosti rada kako bi se obezbedila veća transparentnost i kako bi građani u regionu povećali poverenje u policiju.
- Neophodno je jačati nezavisne kontrolne institucije, koje se bave zaštitom i praćenjem primene prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja unapređenjem pravnog okvira i poboljšanjem materijalnih, tehničkih i ljudskih kapaciteta ovih institucija.

Policija

- Neophodno je na zvaničnim internet stranicama redovno objavljivati izveštaje o radu, statističke podatke i ostale informacije koje se odnose na rad policije u skladu sa zakonom. Pristup informacijama mora da bude prilagođen korisnicima, dok format datoteka mora da bude čitljiv, pretraživ i lak za preuzimanje.
- Neophodno je na zvaničnim internet stranicama redovno objavljivati servisne i ostale informacije o slučajevima i situacijama, koje su značajne za bezbednost građana.
- Važno je stalno unapređivati funkcionalnu pristupačnost zvanične internet stranice.
- Neophodno je strateški pristupiti razvoju komunikacija.¹
- Neophodno je izraditi i usvojiti javno dostupne smernice za odnose sa javnošću, a naročito sa medijima, u kojima se precizno navodi kada i u kojim situacijama policija komunicira sa javnošću, ko u ime policije komunicira, kao i koje podatke javnost treba i može da zna.
- Važno je zakonski predvideti i imenovati funkciju portparola policije u svim teritorijalnim jedinicama policije na nacionalnom i lokalnom nivou, u kojima do sada nije uspostavljen ovakav način odnosa sa javnošću. Kontakt informacije portparola moraju da budu javno dostupne na zvaničnim internet stranicama. Portparoli treba da budu dostupni novinarima i da pruže tačne in-

1 Za opis koraka u formulisanoj strategije komunikacije pogledati: W. Stephens, Darrel; Hill, Julia and Sheldon Greenberg. *Strategic Communication Practices: A Toolkit for Police Executives*. Washington: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services. 2011. <<https://goo.gl/a8hWrX>>.



formacije u najbržem mogućem roku, u skladu sa zakonom i smernicama za odnose sa javnošću.

- Važno je redovno održavati konferencije za medije na nacionalnom i lokalnom nivou kako bi portparol ili predstavnik policije informisao javnost o događajima bitnim za bezbednost građana.
- Važno je redovno održavati sastanke sa novinarima koji prate temu bezbednosti kako bi se uspostavila bolja komunikacija i omogućila lakša razmena informacija.
- Važno je iskoristiti mogućnosti društvenih mreža radi boljeg informisanja građana o radu policije i radi prevencije kriminala. Fokus delovanja na društvenim mrežama trebalo bi da bude na radu policije i njenom profesionalnom sastavu.
- Važno je u kontinuitetu usavršavati i jačati znanja zaposlenih u policiji, koji su zaduženi za komuniciranje u *oflajn* i *onlajn* okruženju.
- Neophodno je striktno poštovati zakonska pravila i rokove u vezi sa primenom prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.
- Važno je da organizacione jedinice nadležne za unutrašnju kontrolu policije pokreću odgovarajuće postupke u skladu sa zakonom uvek kada postoji nagoveštaj da podaci iz tekuće istrage objavljeni u medijima mogu da ugroze dalji tok istrage.
- Neophodno je da organizacione jedinice nadležne za unutrašnju kontrolu policije pojačaju preventivne aktivnosti, kojima će smanjiti i sprečiti „curenje” ili „serviranje” informacija iz istraga, tako što će razvijati i pratiti primenu procedura za pristup informacijama iz tekućih istraga.
- Neophodno je sankcionisati odgovorna lica zbog nezakonitog objavljivanja informacija i dokumenta u medijima, koji mogu da ugroze istragu tužilaštva i policije.

Mediji

- Neophodno je da novinari izveštavaju u skladu sa etičkim kodeksom novinara, poštuju zakonske propise i primenjuju načela nevinosti i poštovanja privatnosti.
- Važno je da novinari koji prate temu bezbednosti kontinuirano usavršavaju i jačaju svoja znanja o funkcionisanju krivičnog sistema.
- Neophodno je jačati ulogu i nezavisnost samoregulatornih tela i javno na zvaničnim internet stranicama objavljivati njihove odluke uvek kada određeni mediji prekrše etičke kodeks i profesionalno obavljanje novinarskog posla.



- Važno je da zakonski bude uređeno i da se primenjuje u praksi to da mediji koji krše etički kodeks ne mogu da apliciraju za javne fondove kojima se finansiraju medijski sadržaji za ostvarivanje javnog interesa, odnosno da se prilikom raspodele novca kao činjenica i kriterijum u obzir uzima to da li su mediji kršili etički kodeks.
- Važno je da novinarska udruženja u kontinuitetu zagovaraju i insistiraju na poštovanju etičkog kodeksa novinara, na jačanju regulatornih i samoregulatornih tela, koja se bave poštovanjem etičkog kodeksa i zakona u štampanim i elektronskim medijima, te na redovnom informisanju javnost na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou o izazovima i problemima prilikom komunikacije između policije i medija.

Međunarodna zajednica

- Neophodno je nastaviti zalaganje za poštovanje slobode medija i vladavine prava u regionu.
- Važno je nastaviti pružanje podrške različitim formama komunikacije policije i medija radi bolje razmene informacija ili inicirati nove forme.
- Važno je nastaviti pružanje podrške unapređenju primene prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.
- Važno je nastaviti pružanje podrške i aktivno učestvovati u unapređenju komunikacije i saradnje između policije i nezavisnih kontrolnih institucija, pre svega onih koji se bave zaštitom prava građana i primenom prava na slobodan pristup informacijama.
- Važno je nastaviti pružanje podrške usavršavanju znanja zaposlenih u policiji, koji su zaduženi za komuniciranje u *oflajn* i *onlajn* okruženju, kao i usavršavanje znanja o funkcionisanju krivičnog sistema onih novinara koji prate temu bezbednosti.
- Važno je nastaviti pružanje podrške jačanju materijalnih, tehničkih i ljudskih resursa organizacionih jedinica ministarstava nadležnih za unutrašnje poslove, koje su zadužene za komunikaciju i odnose sa javnošću.



UVOD

Mediji i policija imaju važnu ulogu u demokratizaciji društva, odnosno u usvajanju i demokratskih vrednosti, kao što su vladavina prava, sloboda i odgovornost, i pridržavanju demokratskih principa prilikom odlučivanja, tako što aktivno i odgovorno učestvuju i vode dijalog zasnovan na argumentima, a ne na moći. Mediji su jedan od glavnih stubova demokratije, koji ima vitalni značaj za poboljšanje kvaliteta rada institucija, jer čuvaju njihove demokratske performanse.² Policija ne postoji samo zato da zakonitim postupanjem očuva javni red i mir, štiti osnovna prava i slobode, spreči kriminal, smanji strah od kriminala, obezbedi pomoć i služi građanima, već i da podrži vladavini prava.³

Presudno je da proces demokratizacije Zapadnog Balkana bude nastavljen, s obzirom na to da ceo region pokazuje jasne elemente „zarobljene države“⁴, odnosno elemente sistematičnog i organizovanog procesa, čiji je cilj preuzimanje resursa određene zemlje radi zadovoljavanja privatnog, a ne javnog interesa. Preuzimanje državnih resursa na štetu javnog interesa nije moguće izvesti bez političke, policijske i pravosudne zaštite, ali i stvaranja atmosfere straha gde svaka kritika mora biti uklonjena⁵. Agenti zarobljavanja zbog svog privilegovanog statusa oblikuju institucije, političko i pravno okruženje i kontrolišu medije kako bi unapredili i zaštitili svoje interese nauštrb društvenog.⁶

Štampani i elektronski mediji već tradicionalno predstavljaju primarno sredstvo koje policijske službe u svetu koriste za komuniciranje sa javnošću. Za „zarobljeno“ okruženje Zapadnog Balkana to je važno zbog demokratskog razvoja policije, odgovornosti policajaca i stepena poverenja građana u policiju. Sve to zajedno utiče na proces demokratizacije Zapadnog Balkana. Uslovi su slobodni i nezavisni mediji, profesionalno novinarstvo, spremnost policije da javnosti predoči objektivne informacije o svom radu, ne otkrivajući poverljive podatke, kao i komunikacija medija i policije koja će obezbediti lakše i blagovremeno dobijanje informacija.

Zdrava komunikacija medija i policije zahteva od novinara i zaposlenih u policiji da poštuju pravila profesionalnog rada, koja su zapečaćena u njihovim etičkim kodeksima. Rad policije bi trebalo da bude

2 Jebrić, Nael; Stetka, Václav and Matthew Loveless. *Media and Democratization: What is Known about the Role of Mass Media in Transitions to Democracy*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, 2013: 6. <<https://goo.gl/uWy1ax>>

3 Carty, Kevin. *Guidebook on Democratic Policing*. Vienna: Strategic Police Matters, OSCE Secretariat, 2008: 9. <<https://goo.gl/xwC2Ag>>.

4 European Commission. „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans“. Strasbourg, 6. 2. 2018, COM (2018) 65 final, 2018: 3. <<https://goo.gl/ut2wd6>>.

5 OECD. *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*. Paris: OECD Public Governance Reviews, 2017: 5. <<https://goo.gl/azMjXW>>.

6 Hellman, Joel S.; Jones, Geraint and Daniel Kaufmann. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. World Bank Group, 2000.



transparentan i ona bi trebalo jasno da uredi odnose sa medijima i da definiše ulogu policijskog predstavnika za javnost, kao i da kontinuirano obučava zaposlene zadužene za odnos sa medijima.⁷ Mediji bi pak trebalo da izveštavaju profesionalno, istinito i objektivno, imajući u vidu potrebe javnog interesa i poštujući privatnost i različitosti.⁸ Glavnu korist od zdrave komunikacije imaju građani koji će, putem različitih kanala komunikacije, dobijati verodostojne informacije o radu policije. To doprinosi njihovom boljem informisanju, koje je neophodno za kritičko razmišljanje i aktivnu i odgovornu ulogu u demokratskom životu. Od komunikacije sa medijima korist ima i policija koja svojom otvorenošću i informisanjem javnosti o svom radu stvara bolju sliku o sebi, povećava svoj ugled i dokazuje odgovornost. Zdrava komunikacija sa medijima može pomoći policiji da dobije informacije koje mogu biti značajne za njen rad.

Cilj istraživanja je da:

1. ukaže na probleme u komunikaciji između policije i medija na Zapadnom Balkanu;
2. zagovara uspostavljanje zdrave komunikacije medija i policije u regionu, koja će uticati na dalji proces demokratizacije Zapadnog Balkana;
3. preporučiti moguća rešenja za prevazilaženje sadašnjih problema u komunikaciji policije i medija.

U prvom delu predloga praktične politike analiziran je pravni okvir, koji uređuje javnost rada policijskih službi u regionu. Zatim su opisani glavni problemi u komunikaciji medija i policije: nedovoljna transparentnost rada policije, „curenje” ili „serviranje” informacija iz tekućih istraga koje vodi policija i kršenje profesionalnih i etičkih vrednosti novinarstva. U drugom delu predloga predložena su moguća rešenja, koja nisu konačna, ali predstavljaju solidnu podlogu za dalju raspravu u regionu o tome kako unaprediti komunikaciju policije i medija.

Predlog praktične politike izrađen je na osnovu analize sadržaja pravnih akata, strateških dokumenata, akademskih i medijskih članaka, kao i izveštaja različitih kontrolnih tela o radu policije. Korišćeni su i zvanični statistički podaci javnih institucija, kao i informacije prikupljene intervjuisanjem dva novinara i predstavnika novinarskog udruženja.

7 The European Code of Police Ethics, Recommendation Rec(2001)10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum, 2001: 9. <<https://goo.gl/BVdmc3>>.

8 Organization for Security and Co-operation in Europe. *The Media Self-Regulation Guidebook*. Vienna: Office of the Representative on Freedom of the Media, 2008. <<https://goo.gl/tJPQ87>>.



PROBLEMI

Nije dovoljno imati samo dobre zakone

Pravni okvir na Zapadnom Balkanu koji reguliše slobodu medija, javnost rada policije i pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u velikoj meri je dobar i usklađen sa praksom evropskih zemalja.

Regionalni i međunarodni stručnjaci hvale dobar pravni okvir, koji uređuje rad medijske sfere na Zapadnom Balkanu.⁹ Takođe, u izveštajima Evropske komisije o napretku kandidata i potencijalnih kandidata za učlanjenje u Evropsku uniju ističe se široko i dobro razvijen pravni okvir o medijskim slobodama.¹⁰ Zaključuje se da Zapadni Balkan poseduje pristojne pravne mehanizme, koji bi u praksi trebalo da osiguraju postojanje i rad slobodnih i nezavisnih medija.¹¹

Javnost rada policije je u najvećoj meri regulisana zakonima o policiji ili unutrašnjim poslovima. Ministarstva nadležna za unutrašnje poslove su najčešće po slovu zakona u obavezi da rade javno i da redovno objavljuju izveštaje o radu. Javnost se isključuje onda kada postoji mogućnost da će informacija ugroziti rad policije ili bezbednost u najširem smislu. Narodna skupština i nadležni odbor za unutrašnje poslove zaduženi su za spoljašnju kontrolu policije, dok u policijskim službama u regionu postoje i unutrašnji načini kontrole.

U Srbiji je zakonom propisano da je rad Ministarstva unutrašnjih poslova javan, pri čemu je ono u obavezi da redovno, blagovremeno i potpuno obaveštava javnost o svom radu, osim u slučajevima koji su propisani zakonom.¹² U Crnoj Gori je zakonom propisano da Ministarstvo unutrašnjih poslova obaveštava javnost o obavljanju unutrašnjih poslova kada je to u interesu građana Crne Gore i njihove bezbednosti.¹³ Federalno ministarstvo i Uprava policije u Bosni i Hercegovini dužni su prema zakonu da obaveštavaju javnost o značajnim događajima koji su iz njihove nadležnosti, kao i o merama preduzetim za rešavanje tih pitanja.¹⁴ Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske prema zakonu otvoreno je za javnost i medije, osim ukoliko bi objavljivanje određenih podataka štetilo policijskim

9 Bieber, Florian and Marko Kmezić. *Media Freedom in the Western Balkans*. Belgrade: Balkans in Europe Policy Advisory Group, European Fund for the Balkans, 2015: 11. <<https://goo.gl/Devgnq>>.

10 Lilyanova, Velina. *Media Freedom Trends 2017: Western Balkans*. Brussels: European Parliamentary Research Service, 2017. <<https://goo.gl/pibyQM>>.

11 Vogel, Toby. *Media Freedom and Integrity in the Western Balkans: Recent Developments*. Belgrade: European Fund for the Balkans, 2015: 6. <<https://goo.gl/jLKnjv>>.

12 „Zakon o policiji“, *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016 i 24/2018: član 6.

13 „Zakon o unutrašnjim poslovima“, *Sl. list CG*, br. 44/2012, 36/2013 i 1/2015: član 5.

14 „Zakon o unutrašnjim poslovima Federacije Bosne i Hercegovine“, *Sl. novine FBiH*, br. 34/16: član 9.



operacijama, bezbednosti građana ili ukoliko je suprotno zakonu.¹⁵ U Makedoniji zakonom je propisano da Ministarstvo unutrašnjih poslova ima obavezu da objavljuje pisani izveštaj o radu policije i da ga čini dostupnim javnosti.¹⁶ Jedno od vodećih načela kosovske policije jeste transparentnost i pružanje informacija građanima, kao i otvorenost prema javnosti.¹⁷

U regionu je pristup informacijama od javnog značaja regulisan posebnim zakonima na sličan način. Organi javne vlasti dužni su da pružaju informacije od javnog interesa.¹⁸ U Makedoniji je slobodan pristup informacijama od javnog značaja garantovan zakonom iz 2006. godine, koji je u potpunosti usklađen sa međunarodnim standardima.¹⁹ U Srbiji su domaći stručnjaci ocenili Zakon o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja iz 2004. godine kao jedan od boljih na svetu. Međutim, najnoviji predlog izmena iz aprila 2018. godine može da smanji dostignuti nivo prava građana, koji je građen više od decenije, jer ugrožava uvid u rad javnih institucija i povećava pravo vlasti da izbegava pitanja o odgovornosti.²⁰ Zakoni o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u Bosni i Hercegovini predviđaju da su organi javne vlasti u obavezi da pružaju građanima informacije od javnog značaja, osim u slučajevima kada bi se time ugrozila bezbednost.²¹ U Albaniji je prvi zakon o slobodno pristupu informacijama od javno značaja usvojen još 1999. godine, a 15 godina kasnije dopunjen je i usklađen sa savremenim trendovima.

Bez obzira na dobar pravni okvir, problem predstavlja loša primena zakona, pa čak i nedostatak političke volje da se ti zakoni poštuju u praksi.

Nepotpuna transparentnost rada policije

Rad policija u regionu nije dovoljno transparentan. One su spore kada treba da daju informacija medijima, što se ispoljava i na nacionalnom i lokalnom nivou.

Mediji dugo čekaju na odgovor policije kada od nje traže informacije. Pa i onda kada medijima budu dostavljene informacije, one su uglavnom štire i nepotpune. Stiče se utisak da se informacije dostavljaju radi formalnog poštovanja zakonskih obaveza, a ne radi ispunjavanja profesionalnih standarda. Na

15 „Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima“, *Sl. glasnik RS*, br. 57/16: član 161.

16 „Zakon o policiji“, Makedonija, član 9.

17 „Zakon o policiji“, *Sl. list RK*, br. 03/L-035: član 2.

18 Balkan Investigative Reporting Network. „Transparency in the Balkans and Moldova“. Prishtina, Sarajevo: BIRN, 2016: 4. <<https://goo.gl/YbT443>>.

19 Brogi, Elda; Dobрева, Alina and Pier Luigi Parcu. „Freedom of Media in the Western Balkans“. Brussels: Policy Department DG External Policies, 2014: 15. <<https://goo.gl/4yk8tw>>.

20 Inicijativa civilnog društva. „Odbrani pravo na informacije – ne dam da javno bude tajno“, 19. april 2018. godine. <<https://goo.gl/FaiY3p>>.

21 Brogi, Elda; Dobрева, Alina and Pier Luigi Parcu. „Freedom of Media in the Western Balkans“. Brussels: Policy Department DG External Policies, 2014: 27. <<https://goo.gl/4yk8tw>>.



primer, u Bosni i Hercegovini najveći problem u odnosu medija i policije predstavlja upravo sporost policije prilikom davanja informacija. Kada se novinari zvanično obrate policiji, mogu dobiti samo nepotpune informacije, koje zadovoljavaju minimum profesionalnih standarda. Suprotno tome, informacije o osetljivim slučajevima dobijaju se neslužbeno preko drugih ili nezvaničnih izvora, i to su uglavnom prve informacije, dok se na službenu potvrdu tih informacija čeka jako dugo.²² Čak i u onim državama koje imaju portparole u policijskim upravama dobijanje informacija često dugo traje. Postoje situacije u kojima se teško dolazi do samih portparola ili do njihovog kontakta i dugo se čeka na odgovor.

Na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije nije moguće pronaći izveštaj o radu, koji je u posebnom čitljivom i lako pristupačnom dokumentu, iako je javno objavljivanje obaveza koja proizilazi iz Zakona o policiji (član 6).²³ U Informatoru o radu je moguće pronaći jedino izveštaj za 2015. godinu.²⁴ Izuzetak je Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva, koji je u poslednje tri godine značajno unapredio transparentnost rada, čineći dostupnim svoje izveštaje o radu. Na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova ne mogu se pronaći ni statistički podaci, kao što je, na primer, moguće na sajtu hrvatskog Ministarstva unutarnjih poslova.²⁵ Slična situacija primećena je i na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine, gde je moguće pronaći izveštaje o radu, ali bez drugih statističkih podataka. U regionu, kao što je na primer slučaj u Makedoniji i u Srbiji, na internet stranicama postoje objavljena imena i kontakti portparola u policijskim upravama, gde je moguće naći imejl adrese.

Problem predstavlja to što organi državne uprave ne poštuju zakonske rokove za dostavljanje informacija od javnog značaja, pa čak nekad uopšte i ne dostave informacije. Zbog toga novinari, mediji i građani dolaze u situaciju da moraju da se žale i obraćaju institucijama koje se bave zaštitom prava na slobodan pristup informacijama od značaja. Takav slučaj imamo u Srbiji gde postoji veliki broj žalbi upućenih Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Povereniku je tokom 2017. godine izjavljeno za 5,5% više žalbi u odnosu na 2016. godinu, tj. ukupno 3.680. Iz 2016. godine prenete su 3.242 žalbe po kojima nije okončan postupak, pa je u postupku tokom 2017. godine bilo ukupno 6.922 žalbe.²⁶ Jako veliki broj žalbi dovodi do preopterećenosti kancelarije Poverenika, koja ionako ima sužene kapacitete. U Crnoj Gori je tokom 2017. godine izjavljeno ukupno 3.880 žalbi Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.²⁷ Dodatni problem predstavlja to što institucije koje se bave

22 Veljković, Jelena. Dokumentarni film „Policija i mediji“, Balkanska istraživačka mreža, 31 minut. <<https://goo.gl/7LWA9q>>.

23 *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016 i 24/2018.

24 Pogledati: „Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije“, novembar 2017: 117. <<https://goo.gl/bcVWWq>>.

25 Pogledati: <<https://goo.gl/wfwAfZ>>.

26 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. *Godišnji izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2017. godinu*. Beograd, 2018: 7 i 34. <<https://goo.gl/9dBULX>>.

27 Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. *Izveštaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2017. godinu*. Podgorica, 2018: 77. <<https://goo.gl/p3b13k>>.



informacijama od javnog značaja nisu nezavisne u svom radu. Takav slučaj je primećen u Makedoniji.²⁸

Policijske službe u regionu retko održavaju konferencije za medije. Uglavnom to čine politički predstavnici ministarstava za unutrašnje poslove ili javnu bezbednost, koji su retko profesionalci. Takođe, konferencije se održavaju najčešće u slučajevima kada treba da se pohvali rad policije vezano za neku uspešno sprovedenu akciju.²⁹

„Curenje” ili „serviranje” informacija

„Curenje” ili „serviranje” informacija iz policije je drugi veliki problem, koji negativno utiče na zdrav odnos medija i policije. Postoji u kontinuitetu već određeno vreme i može se reći da je to ciljano i sistematsko puštanje informacija iz istraga, i to samo određenim medijima.

Informacije dobijene od policije često se koriste u političke svrhe ili za obračune sa političkim protivnicima i neistomišljenicima, ali i da bi se stigmatizovale određene osobe.³⁰ Uglavnom se odvija po ustaljenom šablonu. Informacije iz policije dobijaju mediji koji su bliski vlasti, a to su uglavnom tabloidi koji tako dobijene informacije plasiraju iz različitih političkih ili ličnih interesa. Ovi tzv. tabloidni mediji najčešće objavljuju ovakve informacije kako bi na taj način privukli veliki broj čitalaca i gledalaca.

Problem predstavlja i to što u većini zemalja regiona nema odgovornosti kada dođe do ovakvih situacija. Ne pokreću se zakonom propisani postupci i jako se teško dolazi do toga kako su informacije „procurele”, a još teže se to dokazuje. Prema podacima Republičkog javnog tužilaštva u Srbiji, tokom 2016. godine tužilaštva su primila tri nove prijave za odavanje službene tajne. U istom periodu dve prijave su odbačene, a jedna je rešena primenom načela oportuniteta – kojim se umesto prijave, na primer, plaća određena suma novca u humanitarne svrhe.³¹ U slučajevima kada se postavi pitanje odgovornosti, uglavnom se pokreću postupci protiv novinara. Dodatno, postoje primeri da mediji izmišljaju priče, navodeći institucije kao izvor. Proveravajući da li je bilo „curenja” informacija iz policije u slučaju silovanja i ubistva devojčice i žene, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u Srbiji izvršio je nadzor nad Ministarstvom unutrašnjih poslova i utvrdio da nije bilo „curenja” informacija, već da su mediji jednostavno iznosili pogrešne informacije.³²

28 Regionalna platforma Zapadnog Balkana za zastupanje slobode medija i bezbednosti novinara. *Indikatori za nivo slobode medija i bezbednosti novinara Makedonije. Skopje, 2017: 17.* <<https://goo.gl/uQW8eA>>.

29 Veljković, Jelena. Dokumentarni film „Policija i mediji”. Balkanska istraživačka mreža. <<https://goo.gl/7LWA9q>>.

30 Veljković, Jelena, Sokumentarni film „Policija i mediji”. Balkanska istraživačka mreža. <<https://goo.gl/7LWA9q>>.

31 Kostić, Vladimir. „Nema političke volje da se spreči curenje informacija”. Centar za istraživačko novinarstvo Srbije, 27. novembar 2017. godine. <<https://goo.gl/KelGyg>>.

32 Isto.



Postoje i primeri „curenja” informacija iz policije u regionu. Na Kosovu je u medijima bila objavljena vest o smrti Astrita Deharija, političkog aktiviste koji se nalazio u zatvoru zbog optužbi za terorizam. Vlast je povodom ovog slučaja rekla da je u pitanju samoubistvo, dok su porodica i opoziciona kosovska partija Samoopredeljenje, čiji je bio član, rekli da je ubijen. Dok je istraga bila u toku, lokalni mediji prenosili su poslednje minute i sate njegovog života u hodnicima zatvora. Snimci sa bezbednosnih kamera „procureli” su u medije. Jedna od posledica toga bila je ugrožavanje istrage.³³

Ipak, čini se da je ovaj problem najviše izražen u Srbiji. Jedan od poslednjih slučajeva jeste „curenje” informacija iz istrage ubistva pevačice Jelene Marjanović, koja je ubijena u aprilu 2016. godine u beogradskom naselju Borča, a policija od tada ne može da pronađe počinioca. Naime, krajem avgusta 2017. godine u jutarnjem programu televizije sa nacionalnom frekvencijom glavni urednik televizije „Hepi” Milomir Marić najavio je hapšenje muža Jelene Marjanović u jednom rijaliti programu: „Kruna rijalitija Zadruga na Pinku biće Marjanovićevo hapšenje”.³⁴ Marjanović je stvarno uhapšen nakon što je izašao iz rijaliti programa, i to dve nedelje nakon najave njegovog hapšenja.

Tabloidizacija medija i plasiranje lažnih vesti

Mediji u potrazi za senzacionalizmom sve manje obraćaju pažnju na profesionalne standarde i etičke vrednosti ili ne proveravaju tačnost informacija koje objavljuju.

Pojedini mediji, da bi prodali što veći deo tiraža ili da bi došli do većeg broja gledalaca, često pribegavaju senzacionalizmu. Pri tome, koriste informacije iz istrage do kojih su došli zahvaljujući raznim izvorima, navodno bliskim istraza, a nekad čak i navode da su informacije dobili od policije, ne vodeći računa o pretpostavci nevinosti ili ugrožavaju privatnost lica. U nekim situacijama iznose informacije koje mogu da ugroze i samu istragu.

Rezultat je tzv. tabloidizacija medija, svakodnevno kršenje pravila kodeksa novinara, što se može zaključiti i na osnovu izveštaja samoregulatornih i regulatornih tela u regionu. Na primer, Vijeću za štampu u Bosni i Hercegovini je u 2017. godini podneto 250 žalbi.³⁵ U Srbiji su za 14 dana identifikovana 83 teksta, u kojima je prekršena pretpostavka nevinosti građana.³⁶

Dodatni problem predstavlja objavljivanje „lažnih” vesti, koje nisu prošle odgovarajuću proveru tačnosti. Zapadni Balkan je region u Evropi koji je najpodložniji objavljivanju lažnih vesti zbog jako kontro-

33 Veljković, Jelena. Dokumentarni film „Policija i mediji”. Balkanska istraživačka mreža, 39 minut. <<https://goo.gl/7LWA9q>>.

34 Đurić, Maja „Hapšenje Marjanovića najavljeno u jutarnjem program”. TV N1, 16. septembar 2017. godine. <<https://goo.gl/c1Jq8x>>.

35 Vijeće za štampu u Bosni i Hercegovini. „Pregled slučajeva u 2017. godini”. <<https://goo.gl/BKZ9X7>>.

36 Kleut, Jelena i Uroš Mišljenović. *Zaštita privatnosti i pretpostavke nevinosti u medijima. Beograd: Partneri za demokratske promene Srbija, 2016: 18.* <<https://goo.gl/KKSBUq>>.



lisanih medija, slabog obrazovanja stanovništva i niskog poverenja građana u institucije.³⁷ Primeri su zastrašujući. List „Informer”, jedan od listova sa najvećim tiražom u Srbiji, tokom 2017. godine objavio je na 302 naslovne strane čak 362 lažne vesti.³⁸

Posledica je nedovoljno poverenje građana u medije i policiju

Nedovoljna transparentnost rada policije, „curenje” ili „serviranje” informacija iz istraga i neprofesionalan rad pojedinih medija utiču na to da građani nemaju dovoljno poverenja u policiju i medije u regionu.

Poverenje u policiju neznatno raste u poslednje tri godine i u proseku nešto više od polovine (59%) građana veruje ovoj instituciji.³⁹ Ipak, to i dalje nije dovoljno blizu onom nivou poverenja koji postoji u razvijenim demokratskim zemljama. Na primer, građani u Holandiji najviše veruju policiji, i to čak 75 odsto.⁴⁰ Veći problem od toga što građani nemaju dovoljno poverenja u policiju predstavlja uverenje da je policija visoko korumpirana. Ovo uverenje opstaje istovremeno sa relativno visokim nivoom poverenja u ovu instituciju. Procenat je skoro identičan.⁴¹ Isto istraživanje pokazalo je da građani uopšte nemaju poverenja u medije. U većini zemalja u regionu to nepoverenje je čak i veće nego nepoverenje u policiju. Stanje se promenilo prošle godine kada se procenat prosečnog nepoverenja u institucije promenio, jer su se na listi četiri institucije u koje građani imaju najmanje poverenja umesto medija našla tela za borbu protiv korupcije.⁴²

REŠENJA

Neophodna je veća transparentnost rada policije

Rad policijskih službi u regionu trebalo bi da bude što transparentniji. Kako bi podaci bili dostupniji građanima i kako bi novinari brže i lakše dolazili do informacija, neophodno je da važna dokumenta i informacije o radu policije budu objavljeni na zvaničnim internet stranicama ministarstava nadležnih za unutrašnje poslove i da se redovno ažuriraju. Podaci bi trebalo da budu pisani razumljivim jezikom i

37 Lessenski, Marin. „Resilience to ‘post-truth’ and its predictors in the new Media Literacy Index 2018”. Sofia: Open Society Institute 2018. <<https://goo.gl/1BJaX2>>.

38 Bogdanović, Nevena. „Pronašli smo 362 lažne vesti na naslovnicama Informera za godinu dana”. *Fake News Tragač*, 26. januar 2018. godine. <<https://goo.gl/aFNqEL>>.

39 Mandić, Sofija. *Stavovi građana o policiji: uporedna analiza istraživanja javnog mnjenja u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji, Srbiji i na Kosovu*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017. <<https://goo.gl/7wPbfD>>.

40 Statistics Netherlands (CBS). „Meer vertrouwen in elkaar en instituties”, 28. maj 2018. godine, <<https://goo.gl/CayrWn>>.

41 Mandić, Sofija. *Stavovi građana o policiji: uporedna analiza istraživanja javnog mnjenja u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji, Srbiji i na Kosovu*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017. <<https://goo.gl/7wPbfD>>.

42 Isto.



Iako pristupačni, dok datoteke moraju da budu čitljive i da postoji mogućnost preuzimanja. Minimum informacija koje bi trebalo da budu dostupne na internet stranicama jesu:

- opis policije u organizacionoj strukturi državne uprave i posebno krivičnog sistema;
- objašnjenje uloge i nadležnosti policije na osnovu ustava i zakona;
- prikaz organizacione strukture policije na lokalnom i nacionalnom nivou;
- objašnjenje načina zapošljavanja u policiji;
- opis obuke policajaca;
- objašnjenje načina povećanja integriteta i obezbeđivanja disciplinske odgovornosti zaposlenih;
- prikaz profila i uloge policijskih sindikata;
- objašnjenje načina stupanja u kontakt sa lokalnom policijskom stanicom;
- opis prioriteta policije na nacionalnom i lokalnom nivou;
- opis policijskih ovlašćenja i profesionalnih standarda;
- detaljno objašnjenje očekivanja građana prilikom stupanja u kontakt sa policijom;
- prikaz opremljenosti policije;
- objašnjenje načina razvijanja koncepta policije u zajednici.

Na internetu bi mediji i građani trebalo da se informišu o radu policije ne samo na nacionalnom nivou, već i na nivou konkretne lokalne policijske uprave koristeći zvanične internet prezentacije. Predlog je da sve teritorijalne organizacione jedinice policije, ili barem za početak policije u najvećim gradovima u regionu, imaju svoju stranicu. Potrebno je redovno ažurirati godišnje izveštaje o radu policije, statističke podatke, saopštenja za javnost i medije, podatke o određenim temama koje su važne za bezbednost građana, reformske poteze, informacije o bezbednosno važnim ili rizičnim događajima, kao i kontakte osoba koje su zadužene za odnose sa javnošću.

Neophodno je uspostaviti funkciju portparola policije na nacionalnom i lokalnom nivou, koji bi bili dostupni novinarima i primali zahteve od medija radi pravovremenog informisanja građana. Portparoli u policiji bi omogućili bržu komunikaciju medija i policije, čime bi se izbeglo formalno podnošenje



zahteva za dobijanje informacija od javnog značaja. Portparoli bi trebalo da budu lako dostupni novinari. Odnos policije sa medijima bi trebalo da bude uređen jasnim smernicama za odnose sa javnošću, a naročito sa medijima, u kojima se precizno navodi kada i u kojim situacijama policija komunicira sa javnošću, ko u ime policije komunicira, kao i koji podaci su dostupni javnosti. Neophodno je uvesti i praksu redovnih konferencija za medije, kojima prisustvuje i na kojima govori profesionalni sastav policije.

Neophodno je strateški pristupiti razvoju komunikacija. U regionu je jedino Srbija u periodu od 2012. do 2016. godine imala strateški pristup komunikacijama.⁴³ Strateški pristup komunikacijama podrazumeva da policija ili ministarstva nadležna za unutrašnje poslove unapred znaju:

- stvarnu procenu kvaliteta komunikacija na nacionalnom i lokalnom nivou;
- ciljeve koje žele postići komuniciranjem, a koji su merljivi, vremenski određeni, dostižni, relevantni i konkretni;
- tačne ciljne grupe kojima žele da se obrate;
- komunikacionu taktiku, koja podrazumeva znanje o stilu i tonalitetu komunikacije, kao i tačno vreme plasiranja određenih tipova informacija ili reagovanja na konkretne situacije;
- načine uključivanja građana u komunikaciju;
- metodologiju procene uspešnosti različitih komunikacionih taktika.

Internet komunikacija policijskih službi u regionu treba da se odvija u skladu sa misijom, vizijom i vrednostima policije. Shodno tome, strateški okvir za *onlajn* komunikaciju treba razviti kao komplementarni i dopunski sadržaj ili pak kao stub celokupne komunikacione strategiji policijske službe.⁴⁴ Na kraju, neophodno je striktno poštovanje zakonskih pravila i rokova u vezi sa primenom prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Važno je bolje štiti policijske operativne podatke

Neophodno je obezbediti bolje mehanizme zaštite od „curenja” informacija iz policije. U tom pogledu potrebno je razviti i primenjivati procedure na osnovu kojih se zna gde, ko i kako ima pristup određenim operativnim podacima iz istrage. Takođe, potpunu kontrolu nad podacima trebalo bi da ima tuži-

43 Pogledati: <<https://goo.gl/9ARd56>>.

44 Za više o odnosu policije i društvenih mreža pogledati: Živković, Marko. *Today and Tomorrow: Social Media and Police Services in the Western Balkans*. Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy, 2018. <<https://goo.gl/DFQ1XY>>.



laštvo koje vodi istragu, a ne policija. Mere praćenja zaštite operativnih podataka policije trebalo bi da primenjuju organizacione jedinice zadužene za unutrašnju kontrolu policije.

Dodatno, važno je da postoji funkcionalan sistem odgovornosti, odnosno da se protiv odgovornih lica pokreću i vode krivični ili disciplinski postupci do kraja i da postoji odgovarajući epilog – sudska presuda ili disciplinska mera. Na taj način se ne utvrđuje samo odgovornost, već se šalje i poruka da je „curenje” informacija iz policije neprihvatljivo.

Potrebno je kontinuirano obučavati zaposlene o rukovanju podacima koji su pohranjeni u različitim bazama podataka, s obzirom na to da do „curenja” informacija može da dođe i iz drugih razloga, kao što su nepažnja ili čak neznanje lica zaposlenih u policiji.

Potrebna je potpuna odgovornost medija

Mediji moraju da budu svesni svoje uloge i uticaja u društvu, te da budu odgovorni i profesionalni u svom radu. Novinari bi uvek trebalo da štite tuđu privatnost i pretpostavku nevinosti. Ne smeju koristiti informacije iz istrage, koje bi mogle da je ugroze, samo da bi povećali tiraž ili gledanost, ili da bi igrali određene političke igre i razračunavali se sa neistomišljenicima.

Novinarska udruženja bi trebalo stalno da insistiraju na:

- poštovanju novinarskog kodeksa i zakona;
- jačanju regulatornih i samoregulatornih tela, koja se bave poštovanjem etičkih kodeksa i zakona u štampanim i elektronskim medijima;
- transparentnijem radu policije koja uvek mora da bude dostupna novinarima i medijima;
- obaveštavanju međunarodne i domaće javnosti o svim problemima sa kojima se mediji i novinari susreću;
- organizovanju obuka za novinare koji izveštavaju iz oblasti bezbednosti i vladavine zakona.

Potrebno je ograditi se od onih koji ne izveštavaju u skladu sa etičkim kodeksima i ne poštuju zakone. Medijima koji krše etički kodeks ne bi trebalo dozvoliti da konkurišu za javne fondove kojima se finansiraju medijski sadržaji za ostvarivanje javnog interesa. Odnosno, prilikom raspodele novca u obzir se mora uzeti i to da li je dati medij kršio kodeks i da li su mu regulatorna i samoregulatorna tala izrekla neku od mera.



Međunarodna zajednica bi trebalo da insistira na primeni načela vladavine prava i da podrži inicijative čiji je cilj poboljšanje komunikacije medija i policije. Posebno je važno da podržavaju rad nezavisnih kontrolnih institucija, a naročito onih koje štite pravno na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kao i rad kancelarije za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.



POINTPULSE

WESTERNBALKANS PULSE FOR POLICE INTEGRITY AND TRUST



www.pointpulse.net



twitter.com/POINTPULSEnet



facebook.com/POINTPULSEnet/