

БОБАН СИМИЋ*
ЖЕЉКО НИКАЧ**
Криминалистичко-полицијска академија
Београд

УДК: 351.74/.75(497.11)
Прегледни рад
Примљен: 01.04.2012
Одобрен: 14.04.2012

КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА

Сажетак: Започети реформски процеси у Министарству унутрашњих послова Републике Србије део су шире реформе државне управе и друштва у целини. Њихов циљ је да се успостави више демократског усмерења за рад полиције, да она буде оријентисана ка грађанима и да у свом раду доследно поштује људска права у складу са најбољим савременим стандардима, нормама и правилима која важе у развијеним земљама Европске уније. Реформа полиције не подразумева само успостављање њене рационалније и функционалније организације и модернизације стварањем капацитета за успешнију реализацију стратешких и других задатака, већ подразумева и јачање механизма контроле рада полиције, законитости, професионализма и одговорности свих полицијских службеника. У складу са тим, у протеклом периоду настављено је успостављање делотворног система унутрашње контроле и одговорности полиције Републике Србије.

Кључне речи: полиција, људска права, слобода, контрола

Увод

Савремено демократско друштво претпоставља државу у којој постоји *владавина права, поштовање грађанских права и слобода*. Контрола рада полиције и њених службеника неопходна је управо ради заштите људских права и слобода, а са друге стране доприноси афирмацији саме полиције као државног органа. Неопходност надзора рада полиције уве-

* boban.simic@kpa.edu.rs

** zeljko.nikac@kpa.edu.rs

дена је *резолуцијом Уједињених нација 1979. године*, када је усвојен и *Кодекс понашања службених лица одговорних за примену закона*.

Значај контроле рада полиције проистиче из њене веома осетљиве улоге као органа у систему државне власти, посебно због могућности легалне примене принуде, као и специфичности овлашћења за предузимање мера које се односе на лишење слободе, претресање лица и просторија, одузимање предмета, прислушкивање и др. У свакодневној примени *овлашћења* у пракси, истина у појединим околностима, постоје могућности за прекорачење или злоупотребу овлашћења, нарушавање једнакости грађана пред законом и друге повреде грађанских права.

У савременим државама углавном се наводе следеће *врсте надзора* рада полиције:

- политички (контрола преко парламентарних тела),
- грађански (процедура по представкама грађана) и
- интерни (поступак унутар полиције).

Осим тога, постоје и различите *институције* за контролу рада полиције као што су:

- парламентарне комисије (Бабовић, 1999),
- омбудсман¹,
- средства јавног информисања и сл.

Контрола рада полиције у *Републици Србији*, позитивноправно је регулисана Законом о полицији од чл. 170–181. На важност овог питања указују многе чињенице међу којима се издвајају, с једне стране поменута овлашћења полиције и њених службеника, а с друге стране позната искуства из праксе рада служби безбедности и потенцијална могућност злоупотребе овлашћења. Руковођени овим и другим разлозима у Закону о полицији су наведени следећи видови контроле полиције:

- спољашња и
- унутрашња.

Спољашња контрола полиције

Спољашња контрола полиције поверена пре свега *Народној скупштини*, односно њеном Одбору за одбрану и безбедност. Пре свега, одређена је чланом 9 Закона о полицији, према којем министар унутрашњих послова подноси Народној скупштини РС извештаје о раду поли-

¹ Омбудсман – представник, повереник парламента задужен за контролу државних органа и јавних служби.

ције (годишње, периодичне и *ad hoc* за појединачне случајеве). У складу са тим и другим прописима, спољашњу контролу рада полиције врше и други *државни органи* (Влада РС, надлежни правосудни, управни и други органи и тела). Сагласно члану 170, став 3, дефинисана су овлашћења екстерних органа у смислу приступа информацијама, контаката са полицијским службеницима, права на одговор по интерпелацији и др. Заштитник грађана или специјализовани полицијски омбудсман има могућност да, по пријави од стране грађана, иницира покретање кривичног, прекршајног или другог поступка уколико утврди да има елементарна кривичног или неког другог кажњивог дела.

Органи јединица *локалне самоуправе* немају могућност контроле рада полиције иако су, по природи ствари, боље упућени у поступање полиције на локалном нивоу него посланици Народне скупштине и упркос томе што доносе један део прописа које полиција спроводи.

У земљама у којима су локалним властима поверене значајне надлежности у области контроле рада полиције (Холандија, Канада и САД), од именовања локалног шефа полиције преко надзора рада све до поступања по приговорима грађана, постигнути су добри резултати и унапређен однос полиције и грађана.

У великој мери централизовани систем државне управе који постоји у Републици Србији, не може се оценити довољно ефикасним у обезбеђивању безбедности грађана, тако да је целисходно размотрити могућност *делимичне децентрализације* и преноса неких надлежности (нпр. учествовање у поступку предлагања и избора локалних командира ПС) на јединице локалне самоуправе. Укључивање локалних власти у избор локалних полицијских старешина, подношење извештаја полиције локалним властима, као и сарадња у решавању проблема који постоје на локалном нивоу (као што су насиље у породици, насиље међу малолетницима, наркоманија), само су неки од могућих модалитета сарадње који истовремено представљају и инструменте контроле над радом полиције, којим би се обезбедила и већа транспарентност рада. Поред нужних измена Закона о полицији и Закона о локалној самоуправи, да би се обезбедило успешно функционисање овог модела цивилне контроле потребно је обезбедити неке основне *предуслове*, као што су финансијска средства и обученост људи којима ће на локалном нивоу бити поверена контрола над радом полиције – у супротном би они могли представљати сметњу ефикасном раду полиције. (Марковић, 2009: 7). Поред тога, неопходно је створити такав механизам контроле у којем тело које се бави контролом рада полиције има подршку, како централних власти,

тако и правосудних органа, јер у супротном контрола на локалном нивоу не би имала правог ефекта на поступање локалне полиције.

Проблем *финансијске контроле полиције* узрокован је релативном слабом функционисањем система ревизије на државном нивоу који је још у зачетку и без почетних искустава. Рад ревизора доста отежава и недовољно модернизован начин вођења финансијске документације, што је целисходно поједноставити и учинити лакшим за увид јавности.

Поступање МУП у вези са применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја је од самог ступања на снагу овог закона врло интригантно, пре свега због природе полицијског посла и комплексности предмета рада. На основу извештаја Повереника за информације од јавног значаја ради се о министарству које и поред свега, боље од осталих и чешће, у великој мери испуњава обавезе у вези са овим законом. У наредном периоду било би целисходно унапредити обављање ових послова пре свега допунском едукацијом, бољим избором кадрова и једноставнијом процедуром.

У Србији постоји законска могућност да се формирају *посебна тела* (анкетни одбори и комисија)² која би истраживала конкретне поступке полиције, али се она углавном не користи или врло ретко. Таква тела су у прошлости постојала али се, имајући у виду начин рада и резултате (анкетни одбори и независне комисије које је образовала Народна скупштина), нису показала као ефикасна. Њихов рад није био ослобођен политичког утицаја тако да би начин оснивања оваквих тела требало прецизније одредити, имајући у виду потребу да буду независна од политичких фактора.

Када је у питању *правосуђе*, механизми којима се обезбеђује непристрасност у вођењу судских поступака против државе због незаконитог поступања полиције, нису развијени, што је врло значајно, јер се тужилаштво у поступку у највећој мери ослања на доказе које прикупља полиција. Начин прикупљања доказа, као и цео поступак истраге у случају да се поступак води поводом догађаја у ком су учествовали лицајци, морао би бити уређен на начин који би у највећој могућој мери обезбедио непристрасност и независност истражитеља. У том смислу, било би добро из ових поступака изузети оне тужиоце који су у обављању свог посла у сталној вези са окривљеним или осумњиченим лицајцима (Марковић, 2009: 7).

² Анкетни одбор и комисија – посебно издвојена тела која би истраживала конкретне поступке полиције.

Побољшању *спољашње контроле* допринело би унапређење знања народних посланика и локалних одборника о принципима и начину рада полиције, поред тога потребно је ојачати стручну службу парламента. Органима локалне самоуправе треба омогућити да у одређеној мери контролишу рад полиције, јер много боље познају конкретне проблеме и боље су упућени у рад полиције од органа централне власти.

Унутрашња контрола полиције

Унутрашња контрола полиције је у великој мери побољшана у односу на актуелно стање јер је и *de iure* предвиђено проширење надлежности на МУП РС у целини, дакле са некадашњег РЈБ на Дирекцију полиције и све остале делове јединственог МУП РС – секторе (за спасавање и логистичке послове. Према члану 171 предвиђено је да носилац ових послова буде *Сектор унутрашње контроле полиције (СУК)*³ који је правни следбеник некадашње Службе генералног инспектора (СГИ), на чијем челу је начелник по рангу и формацијски помоћник министра. Свакако да ова врста специјализоване контроле не искључује остале редовне облике контроле рада полиције и њених службеника у организационим јединицама, као што су *старешинска* и *хијерархијска* (линија рада, виши органи).

Предмет пажње унутрашње контроле је *испитивање и оцена законитости рада полиције*, пре свега у погледу поштовања и заштите људских права и грађанских слобода. Конкретни облици и начин вршења контроле ближе се уређују посебним подзаконским актима МУП РС, односно министра унутрашњих послова (члан 172).

Овлашћења сектора унутрашње контроле полиције

Методологија рада Сектора унутрашње контроле и друга питања у вези са тим ближе су уређени чл. 174–178 Закона о полицији. Сви полицијски службеници дужни су да овлашћеним службеним лицима Сек-

³ У визији развоја Сектора унутрашње контроле полиције предвиђено је даље унапређивање рада овог Сектора, и то у неколико истовремених праваца. Пре свега, оно ће се кретати ка унапређењу превенције – предупређивањем злоупотреба и незаконитог поступања полицијских службеника, конкретном истрагом о раду полиције, континуираном сарадњом са медијима, креирањем квалитетног и проактивног односа са грађанима и јавношћу, као и успостављањем међународних стандарда професионалног поступања полицијских службеника.

тора унутрашње контроле полиције омогуће да изврше контролу и да им у томе пружи потребну стручну помоћ.

У вршењу контроле овлашћена службена лица Сектора унутрашње контроле полиције имају *овлашћење* да:

- остваре *увид* у списе, документацију и збирке података које у складу са својим надлежностима прибавља, сачињава или издаје полиција;
- узму *изјаве* од полицијских службеника, оштећених лица и сведока;
- од полиције и полицијских службеника захтевају достављање *других података* и *информација* из њихове надлежности који су потребни за вршење унутрашње контроле;
- остваре увид у *службене просторије* које полиција користи у свом раду;
- захтевају *атесте и техничке и друге податке* о техничким средствима која користи полиција и захтевају доказе о оспособљености полицијских службеника за употребу техничких и других средстава која користе у свом раду.

Сходно члану 175, став 3, приликом вршења контроле припадници Сектора унутрашње контроле полиције не могу се мешати у ток појединих акција полиције, или на други начин ометати рад или угрозити поверљивост полицијске акције (начело оперативне независности).

Начелник Сектора унутрашње контроле упознаје са резултатима својих испитивања министра и директора полиције, даје предлоге за отклањање уочених незаконитости и предлоге за покретање одговарајућих поступака ради утврђивања одговорности.

Ефикасном контролом рада полиције у циљу откривања и спречавања свих видова злоупотреба, неправилности у раду и прекорачења овлашћења, остварује се и заштита основних људских права и слобода, гарантованих Уставом, законом и међународним конвенцијама из области људских права и слобода.

Законом је предвиђено да полицијски службеник не може бити позван на одговорност због обраћања Сектору унутрашње контроле.

Даље је предвиђено, сходно члану 175, став 5, да за извршавање одређених задатака појединачне контроле над полицијом, поред овлашћених службених лица Сектора унутрашње контроле полиције, министар може задужити и друге полицијске службенике у министарству.

Ако постоји основана опасност да би вршење унутрашње контроле рада полиције над применом њених полицијских овлашћења утврђених овим или другим законом онемогућило или битно отежало њихову примену, или угрозило живот и здравље лица која их примењују, полицијски службеник може, до одлуке министра, привремено да одбије увид у документацију, преглед просторија и достављање одређених података и информација.

*Контролу рада Сектора унутрашње контроле полиције, начелника сектора и полицијских службеника запослених у Сектору, као и других службеника министарства задужених за унутрашњу контролу рада полиције, врши министар.*⁴

Контрола рада полиције по притужбама грађана

Контрола рада полиције по притужбама грађана на рад полиције представља *посебан вид интерне (унутрашње) контроле*. Закон о полицији дефинише *поступак* решавања притужби које грађани подносе када сматрају да су им незаконитом или неправилном радњом полицијског службеника повређена права и слободе. Подношењем притужби полиција долази до изворних сазнања о томе како грађани, представници правних лица, представници других државних органа, представници међународних организација и невладиних организација виде квалитет обављања дужности послова од стране полиције. Чак и у случају изношења неоснованог садржаја на поступање конкретних полицијских службеника, може се видети како грађани вреднују и доживљавају своју полицију.

Рад на проверавању навода из представки представља један од веома важних сегмената поступања Сектора унутрашње контроле полиције, али и осталих организационих јединица у МУП. Право грађана да подносе представке је уставна категорија, која је у новом Уставу Републике Србије названа право на *петицију* и регулисана је чланом 56.

Поступање по притужбама у МУП РС, на релативно новији начин у односу на раније, врши се на основу одредаба Закона о полицији и Правилника о поступку решавања притужби (Никач, 2008).

Према члану 180 Закона о полицији предвиђено је да свако има право (*опште право*) да министарству поднесе притужбу против полицијског службеника, ако сматра да су му незаконитом или неправилном радњом истог повређена права или слободе. Рок за подношење притужбе је ограничен на 30 дана и то од дана када је до повреде дошло.

Сваку притужбу поднету против полицијског службеника мора прво да размотри, и све околности у вези са њом да провери, *руководилац организационе јединице* у којој је запослен полицијски службеник на

⁴ Министар унутрашњих послова подноси Извештај о раду Сектора екстерним органима као што су: Влада РС, Народна скупштина РС, Одбор за безбедност Скупштине РС, различита радна и друга тела и органи.

којег се притужба односи или полицијски службеник којег је он овластио. Уколико су ставови подносиоца притужбе и ставови руководиоца организационе јединице усклађени, може се одлучити да је поступак решавање притужбе тиме закључен. Ово ће се забележити у записнику о разматрању притужбе који потписује и подносилац притужбе.

Овај поступак мора бити закључен у року од *15 дана* од пријема притужбе. У случају да се подносилац притужбе не одазове позиву на разговор или да се одазове, али не сагласи са ставовима руководиоца организационе јединице, као и у случајевима кад из притужбе произлази сумња о учињеном кривичном делу за које се гони по службеној дужности, руководиоца организационе јединице је дужан да целокупне списе предмета уступи комисији која води даљи поступак решавања по притужби.

Притужбе у министарству решава *комисија* коју чине три члана и то: начелник Сектора унутрашње контроле полиције или друго службено лице из Сектора унутрашње контроле које овласти начелник, представник полиције овлашћен од стране министра и представник јавности.

Представника јавности који учествује у решавању притужбе на подручју полицијске управе (ПУ–ППУ), на предлог органа локалне самоуправе, именује и разрешава министар.

Представника јавности који учествује у решавању притужби на рад полицијских службеника у седишту (МУП), на предлог организација стручне јавности и невладиних организација, именује и разрешава министар.

Представник јавности се именује на период од четири године, са могућношћу поновног именовања (реизбор).

Поступак решавања притужбе у министарству *закључује се* достављањем одговора подносиоцу притужбе у року од 30 дана од закључења поступка код руководиоца организационе јединице полиције. Одговором подносиоцу притужбе поступак по притужби је закључен, а подносилац притужбе има на располагању даља правна и друга средства за заштиту својих права и интереса (Симић, Никач, Благојевић, 2011: 463–476).

Мишљења смо да је актуелни модел решавања по притужбама грађана у великој мери компликован, анахрон савременим потребама и супротан начелу мобилности полиције. Посебно ваља изложити критички његове ефекте по рад старешина и према резултатима, јер су притужбе веома често даље предмет одлучивања судских органа као најмеродавнијих за заштиту слобода и права грађана и припадника полиције.

Као *показатељи ефикасности и исправности контрола рада* полиције по притужбама грађана на рад полиције, на основу константних анализа могу се узети следећи критеријуми:

- изградња међусобног поверења полиције и грађана,
- сазнање грађана са постојањем механизма за решавање притужби,
- релација између механизма решавања притужби у поређењу са другим инструментима који стоје грађанима на располагању (судски поступак, омбудсман итд.).

У упоредном праву издвајају се следећи *модел и групе* за рад полиције по притужбама грађана и то:

- прву групу чине земље у којим о притужбама искључиво одлучује *независни орган* који је издвојен од полиције (полицијски омбудсман);
- другу групу чине земље у којима у оквиру МУП функционише *независно тело* специјализовано да решавање притужби, у чијој се структури налазе и представници грађана – цивили;
- трећу групу чине земље у којима преовлађује *комбиновани модел*, тачније где егзистирају истовремено оба модела са подељеним и паралелним надлежностима.

Истраживања показују да је најефикаснији модел онај у којем постоји специјализовани *полицијски омбудсман* са широким овлашћењима, којем се грађани могу обратити након што су искористили могућности које им пружа унутрашња контрола – на челу са *независном комисијом*.

Један од видова *превенције* познат у упоредном праву је и *систем раног упозоравања*. У поменутом систему орган који прима притужбе грађана на рад полицајца води евиденције о броју притужби против сваког полицијског службеника, па у случају да су притужбе учестале предузима мере посебног надзора и контроле рада полицајца. На идентичан начин се поступа и у случају да, у претходним поступцима који су вођени, није утврђена кривица полицајца за незаконито поступање. Полицијским службеницима против којих су притужбе учестале, а посебно у случају да је утврђено да су биле оправдане, могу се изрећи санкције, као што је немогућност напредовања на одређено време, смањивања зараде, а могу бити подвргнути и додатној обуци.

У транзиционим друштвима постоји повећана опасност јер је могућност злоупотребе од стране полиције много већа, па се често догађа да незаконито деловање полиције директно условљава пораст криминалитета. То даље условљава појаву неповерења грађана у државне институције где се посебно издваја полиција која је понекад инструментализована у политичке сврхе, услед чега смисао службе која је јавни сервис грађана. Често, унутар саме полиције, постоји отпор успостављању механизма демократске и цивилне контроле. Из тога произлази потреба

да промену позитивноправних прописа треба да прати и промена свести како запослених у полицији, тако и грађана и јавности.

Мишљења смо да ефикасна контрола рада полиције подразумева да све три гране власти: законодавна, извршна и судска имају потпуни увид у рад полиције, као и приступ свим документима путем пријема и решавања притужби грађана на рад полиције (Симић, Никач, Благојевић, 2011: 463–476).

Закључак

Реформа полиције у Републици Србији, као уосталом и реформа служби безбедности у целини, има пресудни значај за развој стабилне демократије, тржишне привреде и политичких и друштвених структура које осликавају вредности и потребе друштва. Преовлађује уверење да међународне организације и владе успевају да препознају одлучујућу улогу коју реформа полиције има у стабилизацији друштава у транзицији. Реформа полиције не подразумева само успостављање њене рационалније и функционалније организације и модернизације стварањем капацитета за успешнију реализацију стратешких и других задатака, већ подразумева и јачање механизма контроле рада полиције, законитости, професионализма и одговорности свих полицијских службеника.

У складу са тим, у протеклом периоду настављено је успостављање делотворног *система контроле и одговорности полиције Републике Србије*. Изузетан је значај како спољне тако и унутрашње контроле рада полиције и њених службеника, јер полиција има значајна овлашћења у примени закона. Познато је да је полиција овлашћена да предузме мере као што су примена средстава принуде, лишење слободе, претресање лица и просторија, одузимање предмета, прислушкивање и друге. У највећем броју случајева припадници полиције поступају по закону, али има и појединачних случајева кршења људских права и грађанских слобода. Стога је контрола рада полиције веома важна и перманентни мониторинг друштва, јер полиција ради у заједници једнако за све грађане и припаднике свих социјалних група (*community policing*). Унутрашња и спољна контрола иду за тим да сведу на минимум могућности за прекорачење или злоупотребу овлашћења, нарушавање једнакости грађана пред законом и неке друге повреде грађанских права.

Мишљења смо да је од посебне важности да сви *полицијски службеници* и припадници МУП РС препознају потребе заједнице, те да доприносе изградњи поверења и међусобног поштовања јер служе заједници и свим њеним грађанима.

Литература:

1. Aronowitz, A. (1998), *Crime Prevention: A Community Policing Approach in Netherlands*, The Hague.
2. Бабовић, Б. (1999), *Људска права и полиција у Југославији*, Прометеј, Нови Сад, Београд, Земун.
3. Гачевић, Г., Василијевић, А., Миленић, Ж. (2007), *Стратешки програм развоја полиције у заједници*, МУП РС, Дирекција полиције, УП, Београд.
4. Goldstein, H. (1979), Improving policing: a problem-oriented approach, *Crime & Delinquency*, vol. 25, pp. 236–258.
5. Закон о полицији Републике Србије (2005), *Службени гласник*, бр. 101 и даље.
6. Kelling, G. L. and Stewart, J. K. (1989), Neighbourhoods and police: the maintenance of civil authority, *Perspectives on Policing*, National Institute of Justice, Washington, DC.
7. Марковић, З. (2009), *Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији, бр. 1*, Београд.
8. Никач, Ж. (2008), *Збирка прописа – Закон о полицији и подзаконски акти*, МУП РС, интерно, Београд.
9. Никач, Ж. (2010), *Полиција у заједници*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
10. Никач, Ж. (2012), *Концепт полиције у заједници и почетна искуства МУП РС*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
11. Riechers, L. M., Roberg, R. R. (1990), Community policing: a critical review of underlying assumptions, *Journal of Police Science and Administration*, vol. 17, no. 2, pp. 105-14.
12. Симић, Б., Никач, Ж., Благојевић, М. (2011), Контрола полиције у Републици Србији, *Правни систем и друштвена криза*, ПФ Приштина, Косовска Митровица.
13. Симоновић, Б. (2001), Улога полиције у превенцији криминала на нивоу локалне заједнице, *Безбедност*, бр. 1, Београд.
14. Симоновић, Б. (2005), *Пројекат „Теоријски и практични аспекти имплементације полиције у заједници*, МУП РС, ВШУП, Београд.
15. Trojanovicz, R., Bucqueroux, V., (1990), *Community policing.: How to Get Started*, Anderson Publishing Company, Cincinnati.
16. Finn, P. (2000), Getting along with citizen oversight. *FBI Law Enforcement Bulletin*, vol. 69, no. 8
17. Cordner, G. W. (1995), Community policing: elements and effects, *Police Forum*, vol. 5, no. 3, pp. 1–8.
18. Wilson, J., Kelling, G. (1982), Broken Windows, *Atlantic Monthly*, 3, 29–38.
19. Wolfer, L., Baker, T., Zezza, R. (1999), Problem Solving Policing Eliminating Hot Spots, *FBI Law Enforcement Bulletin*, 11, 9–14.

Control of the police in the Republic of Serbia as a function of human rights

Summary: To start the reform process in the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia are part of a wider reform of public administration and society in general. Their goal is to establish a more democratic direction for the police, that it is oriented towards the citizen and to his work in full observance of human rights in accordance with the best modern standards, norms and rules that apply in developed countries of the European Union. Police reform is not just to establish its rational and functional organization and modernization of creating capacity for the successful implementation of strategic and other problems, but also includes the strengthening of control mechanisms of police, rule of law, professionalism and responsibility of all police officers. Accordingly, in the past has continued to establish an effective system of internal control and accountability of the police of the Republic of Serbia.

Key words: police, human rights, freedoms, control