

Жељко Никач

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Ванда Божих

Правни факултет, Свеучилиште у Загребу

ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗМИ ЕКСТЕРНЕ КОНТРОЛЕ РАДА ПОЛИЦИЈЕ*

Сажетак

Истраживање полази од основне претпоставке да је контрола рада полиције изузетно значајна због осетљивости послова које овај орган за примену закона обавља, могућности повреде људских права и грађанских слобода. Циљ истраживања је да се укаже на надзор који треба да обезбеди ограничење апсолутне власти, законитост у раду и једнакост грађана пред законом. Видови екстерне контроле полиције су парламентарна, контрола извршне власти, правосудна, контрола покрајине и локалне самоуправе, независних институција и јавности. У раду су методолошки истражени и анализирани егзактни показатељи примене механизма контроле рада полиције у Републици Србији. Према резултатима истраживања поједини државни органи у потпуности користе механизме контроле и адекватно их евидентирају, док их други не користе у довољној мери или евидентирају неадекватно. У закључним разматрањима је изнето да постоје задовољавајући правни и институционални механизми за екстерну контролу полиције, али је неопходно побољшати примену закона у духу једнакости грађана пред законом.

Кључне речи: полиција, екстерна контрола рада, правни и институционални механизми, владавина права

* Рад је настао у оквиру Пројекта *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*, код МПНТР бр.179045.

1. УВОД

Демократско друштво подразумева владавину права која афирмише универзалне хуманистичке вредности, институционална решења и гаранције које искључују апсолутизам и арбитрарност и обезбеђују ограничавање власти, независност судства, одговарајући положај човека у систему и пред органима власти. Права мањина (политичка, верска, идеолошка, етничка) и појединца постајала су од XVIII века коректив владавине већине, или критеријум „добре владе“ с циљем да се обезбеди владавина права једнако за све.¹

У савременом друштву држава има ексклузивно право да ограничи одређена права и слободе грађана који се гарантују домаћим и међународним документима. Ограничења морају бити строго нормирана, временски лимитирана и сведена на минимум. Овлашћења за привремена ограничења права и слобода имају органи за примену закона, међу којима посебно место има полиција. У примени овлашћења држава је дужна да обезбеди контролу, надзор и поштовање начела законитости у раду, посебно код употребе средстава принуде.² Питање контроле добија на значају јер полиција као орган за примену закона може да утиче на личне и друштвене вредности, живот и слободу грађана. У том смислу полиција има улогу у успостављању равнотеже између управљања као функције државе и слободе и права грађана.³

У зависности од правних система постоје различити модели организације и начина рада полиције, као и видови контроле. Преовлађујући критеријум је позиција субјекта који врши надзор полиције, па сходно томе интерна и екстерна контрола полиције.⁴ Предмет истраживања је екстерна контрола рада полиције коју спроводе субјекти који су организационо и функционално ван полиције. У питању су следећи видови контроле: парламентарна, контрола извршне власти, правосудна, контрола аутономне покрајине и локалне самоуправе, независних институција, грађана и јавности.

У Србији рад органа државне управе у које се убрајају МУП и полиција контролишу Народна скупштина, Влада, Заштитник грађана и судови. Демократску контролу врше и независна регулаторна тела: Државна ревизорска институција, Повереник за инфор-

1) Војислав Становић, „Демократија и владавина права“, *Анали Правног факултета у Београду*, Београд, бр. 2/05, стр. 52.

2) Жељко Никач, *Полиција у заједници*, КПА, Београд, 2014, стр. 16.

3) Жељко Краљ, „Унутарња контрола и надзор полиције“, *Полиција и сигурност*, МУП РХ бр. 1/2014, стр. 74.

4) Бранко Лештанин, Жељко Никач, *Коментар Закона о полицији*, Пословни биро, Београд, 2016, стр. 430.

мације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереник за заштиту равноправности.

2. ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА

Парламент је носилац законодавне власти која обухвата и спектар (политичких) овлашћења за контролу рада извршне власти, чији је правни основ у уставним и законским одредбама. Парламентарни надзор учвршћује идеју демократског управљања друштвом и од суштинске је важности за остваривање модела „доброг управљања“ који карактеришу поузданост, одговорност и јавност рада државних органа.⁵ Парламентарна контрола рада полиције је најважнији облик екстерне контроле у демократском друштву, који се остварује непосредно и посредно.⁶ Она обухвата следеће функције представничког тела:

1. надзор над радом служби безбедности разматрањем периодичних извештаја,
2. доношење закона и општих аката за рад полиције,
3. одобравање буџета за полицију,
4. контрола примене посебних доказних радњи,
5. изборна функција (бира Владу и функционере који врше контролу полиције),⁷
6. рад са грађанима (посланици разматрају представке и предлоге, одржавају састанке).

Парламент спроводи контролу над радом Владе или члана постављањем посланичких питања, подношењем интерпелација, гласањем о неповерењу Влади (члану) и образовањем анкетних одбора.

Поједине контролне функције може поверити организационим деловима, сталним или повременим радним телима као што су одбори, комисије, истражна поверенства. Радна тела непосредно заседају и разматрају извештаје које подноси полиција, предлоге закона и других општих аката и обављају друге поверене послове. Према подацима Народне скупштине РС надлежни одбори примили су у периоду 2012-2016. укупно 28 извештаја и информација МУП (графикон бр. 1). Од тога је размотрено и прихваћено мање од 50% (12), те постављено 9 посланичких питања из области

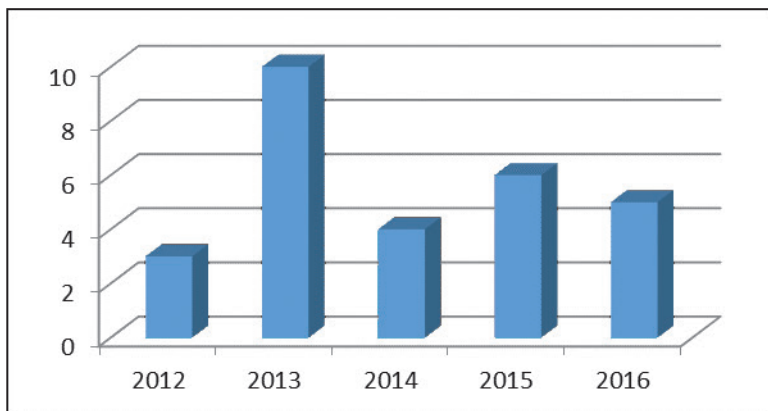
5) Аника Јаковљевић, „Контрола независних тела од Народне скупштине у правном систему Републике Србије“, *Правна ријеч*, Удружење правника Републике Српске, бр. 49/2016, стр. 142.

6) Бранко Лештанин, Жељко Никач, *Коментар Закона о полицији*, нав. дело, стр. 433.

7) У појединим системима парламент има овлашћење да бира руководиоца полиције или даје мишљење приликом избора.

унутрашњих послова. На почетку је поднет мањи број извештаја и информација, док је 2013. тај број знатно већи. Број поднетих извештаја/информација 2014-2016. је резултат хармонизованих односа између законодавне и извршне власти након избора.

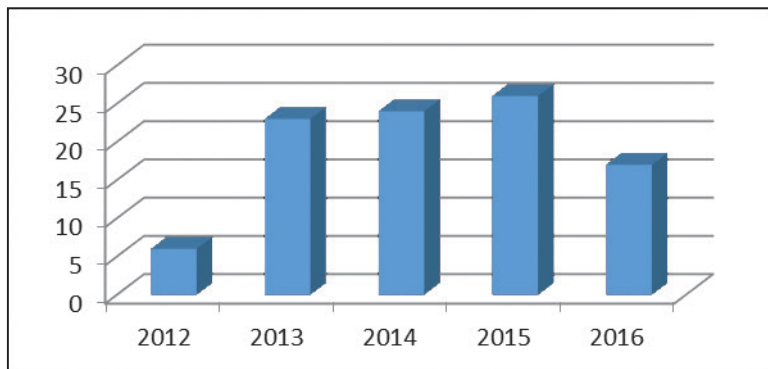
Графикон 1: Извештаји МУП упућени Народној скупштини



Извор: Службени подаци НС од 08/2017

У графикону бр. 2. приказан је број поднетих представки на рад МУП. У истом периоду укупно је поднето 102 представке грађана и одржана 2 јавна саслушања. У првој години је поднет најмањи број представки, док је број знатно већи у наредним годинама. У питању је релативно константан број у периоду 2013-2015. као резултат промене власти и већих очекивања грађана. Касније долази до опадања броја представки на рад МУП и његових припадника, што може бити одраз већег поверења грађана и боље контроле рада полиције.

Графикон 2: Притужбе на рад МУП поднете НС



Извор: Службени подаци НС од 08/2017

У посматраном периоду нису евидентирани механизми контроле као што су интерпелације, предлози за гласање о неповерењу Влади/министру полиције и није забележен рад анкетних одбора/комисија.

3. КОНТРОЛА ОРГАНА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

У зависности од начина организације политичког система држава носилац извршне власти могу бити влада (*парламентарни систем*), председник (*председнички*) или обоје (*мешовити*).

У Србији, Влада као колегијални орган извршне власти врши контролу рада полиције и у зависности од уставних и законских овлашћења може да: оснива и укида организационе целине у полицијској служби, даје предлоге за доношење закона и других општих аката који се односе на полицију, даје предлог буџета за полицију, бира главне руководиоце у полицији (директора, начелнике), доноси подзаконске прописе.⁸ Поред Закона о полицији правни основ за ангажовање Владе у контроли полиције чине и други прописи: Закон о Влади,⁹ Закон о министарствима¹⁰ и Закон о основама уређења служби безбедности.¹¹

Посебно значајан орган извршне власти за контролу и координацију рада служби безбедности је Савет за националну безбедност, предвиђен одредбама Закона о основама уређења служби безбедности. Као оперативно тело Савета законом је основан Биро за координацију рада служби безбедности.¹²

У политичким системима где је полиција организована на националном нивоу одређена контролна овлашћења влада преноси на министре (унутрашњих послова или правде), док се у државама са децентрализованим системом контролна функција извршне власти преноси на руководиоце у локалној самоуправи (градоначелнике или градска већа), правосудне органе (суд и тужилаштво) или тела за контролу полиције.¹³

У председничком систему у САД механизми формалне контроле савезних полицијских служби су у рукама председника,

8) Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.

9) Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр.55/05, 71/05-испр, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-УС, 72/12, 7/14-УС и 44/14.

10) Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15-др.закон и 62/17.

11) Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116/07, 72/12.

12) Исто.

13) Богољуб Милосављевић, *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 330.

државну полицију контролише гувернер док градске полицијске службе контролишу органи локалне самоуправе.¹⁴

Мешовити систем обухвата контролу коју подједнако спроводе парламент/влада и председник државе, на идентичан начин како је наведено.

Мишљења смо да је контрола рада полиције од стране органа извршне власти део традиције и демократског правног поретка развијеног света, који има ефективне могућности надзора и контроле апарата силе. Контрола полиције од стране извршне власти је комплементарна осталим облицима екстерне контроле и доприноси афирмацији владавине права у друштву.

4. ПРАВОСУДНА КОНТРОЛА

Појам правосуђе у ужем смислу обухвата суд и судску власт, док у ширем смислу подразумева суд и тужилаштво. У најширем смислу правосуђе чине и јавно правобранилаштво, адвокатура, нотари и извршитељи. Правосудна контрола рада полиције је вид правне контроле која којом се поступање полицијских службеника надзире кроз активности надлежних судова и јавних тужилаштва.

4.1. Судска контрола

Функција судске контроле рада полиције остварује се у кривичном, прекршајном, управно-судском и парничном поступку.

У *кривичном* поступку судови су надлежни да издају полицији наредбе за предузимање доказних радњи као што су претресање стана, других просторија и лица, одређена вештачења, надзор над сумњивим трансакцијама. Судија за претходни поступак има овлашћење да прима и проверава притужбе грађана које се односе на примену полицијских овлашћења у предистражном поступку и да цени да ли су били испуњени услови за претресање без наредбе према извештају полиције.¹⁵ Најбитнија контролна функција судова је издавање наредби и стална контрола спровођења посебних доказних радњи. Квалитет рада полиције у предистражном поступку суд контролише приликом оцене степена кривице окривљеног и доношења пресуде. Исто тако, приликом одлучивања о кривично дело учињено на раду или у вези са радом, судови цене законитост полицијског поступања.

Прекршајни судови врше контролу рада полиције утврђи-

14) Више: Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи*, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984.

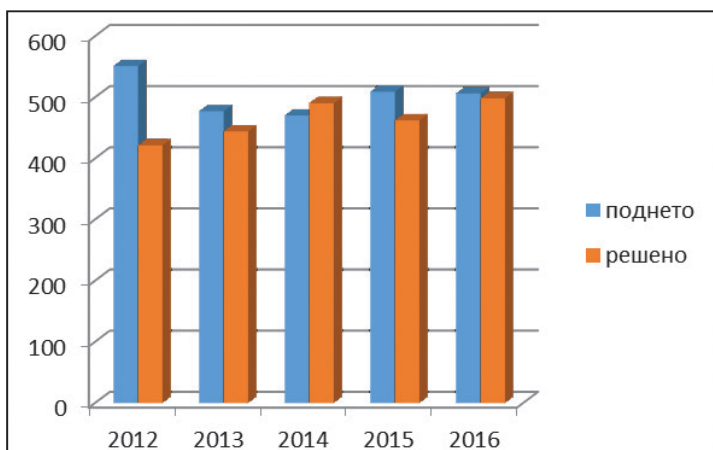
15) Чл. 286 и чл. 160 Законика о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

вањем одговорности по захтевима за покретање прекршајног поступка (оптужним предлозима) или захтевима за судско одлучивање по прекршајним налозима које подноси полиција приликом извршавања закона из своје надлежности (ЈРМ, безбедност саобраћаја, насиље у породици). Прекршајни судови могу решавати и по правним лековима поднетим против одлука полиције у прекршајном поступку којима се одлучује о правима грађана (мере опреза, задржавање лица), као и издавањем наредби за предузимање радњи у прекршајном поступку (довођење, претресање просторија и лица).¹⁶

Управни суд је крајња инстанца која врши контролу рада целокупне државне управе, дакле и полиције као органа извршне власти. Сви управни акти које доноси МУП, након што су исцрпљена редовна правна средства (приговори или жалбе), подложни су управно-судској контроли на основу тужбе.¹⁷ Управни суд у поступку има овлашћење да цени само законитост конкретног управног акта али не и целисходност, чиме не улази у оцену правилности примене тзв. дискреционог права од стране полиције.¹⁸

Према подацима Управног суда у периоду 2012-2016. против МУП поднето је укупно 2.513 тужби, од чега је решено 2.315 (графикон бр. 3). У погледу стања и кретања броја тужби против МУП највећи број је поднет 2012, док је у даљем периоду тај број изједначен. Исти тренд бележимо и у односу на број решених предмета, што је верујемо резултат уједначене судске праксе.

Графикон 3: Тужбе Управном суду против МУП



Извор: Службени подаци Управног суда од 09/2017

16) Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16, 98/16-УС.

17) Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.

18) Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.

У парничном поступку судови могу одлучивати на основу тужбе грађана о законитости, целисходности и примени права, на раду или у вези са радом полицијског службеника. Међутим, за штету коју претрпе грађани приликом вршења полицијских послова не одговора полицијски службеник већ држава. То је рационално решење јер држава преузима одговорност за евентуалну штету и унапред ослобађа полицијске службенике „терета“ да размишљају о могућности оптерећења накнадом штете. Правило важи само уколико је полицијски службеник поступао законито и правилно, док у супротном може доћи до личне одговорности (кривичне, материјалне, дисциплинске).¹⁹

У оквиру истраживања судске контроле рада полиције није се дошло до исказаних података о броју притужби, броју покренутих кривичних поступака против полицијских службеника и броју правноснажно осуђених-ослобођених. Мишљења смо да би посебно исказивање ових података допринело бољој контроли рада полиције, повећању угледа у друштву и афирмацији владавине права.

4.2. Тужилачка контрола

Јавно (државно) тужилаштво је самостални орган у систему правосудне власти који је надлежан за кривично гоњење осумњичених лица за кривична дела која се гоне по службеној дужности, док се остала кривична дела гоне по приватној тужби што је *eksplicite* наведено у Кривичном законуку.²⁰ Правни статус, овлашћења и друга питања која се односе на положај и улогу тужилаштва су различито регулисана одредбама унутрашњег права сваке државе. Што се тиче Србије и држава некадашње СФРЈ прихваћен је преовлађујући концепт тужилачке истраге према континенталном (немачком) моделу, уз уважавање одређених елемената англосаксонског модела.²¹

Према решењима ЗКП концепт тужилачке истраге полази од става да је јавни тужилац руководиоца предистражног поступка, који има широка овлашћења у погледу контролне функције полиције и њених припадника.²² Полиција је дужна да одмах по пријему пријаве да је учињено кривично дело о томе обавести надлежног тужиоца, који преузима вођење предистражног поступка. Тужилац

19) Исто.

20) Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05-испр, 107/05-испр, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 и 94/16.

21) Више: Милан Шкулић: *Кривично процесно право*, Правни факултет, Београд, 2014.

22) ЗКП, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

има овлашћења да покрене и обустави кривични поступак против полицијског службеника због кривичног дела које је учинио на раду или у вези са радом, може захтевати прикупљање потребних обавештења и иницирати покретање дисциплинског поступка против службеника који није поступио по налогу.²³

Иако ЗКП пропагира однос субординације на релацији јавни тужилац–полицијски службеник у пракси се однос заснива на принципима сарадње, координације и заједничког рада. То поткрепљују и подаци Републичког јавног тужилаштва да у периоду 2012-2016. није било поднетих иницијатива за покретање дисциплинских поступака.

5. КОНТРОЛА ОД СТРАНЕ ОРГАНА ПОКРАЈИНЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Контрола рада полиције од стране органа покрајине и локалне самоуправе представља део концепта рада полиције у заједници, према којем полиција и грађани раде заједно и решавају проблеме локалне заједнице везане за криминал и друге друштвене поремећаје.²⁴

Контролне функције аутономне покрајине и локалне самоуправе (општине и градови) обухватају оснивање саветодавних тела за питања безбедности. Ова тела разматрају извештаје о стању безбедности на подручју општине или града, заузимају ставове о приоритетима за безбедност људи и имовине те подносе предлоге надлежној организационој јединици МУП.²⁵ Недостатак овог система је потенцијални политички утицај локалних моћника на полицију и њене представнике у процесу одлучивања. Политички и сваки други утицај на полицију и остале органе за примену закона треба дугорочно регулисати законским решењима и системским мерама.

У састав саветодавних тела улазе поред представника аутономне покрајине/локалне самоуправе и руководиоци организационих јединица полиције на том нивоу. У градовима и општинама у њихов састав улазе начелници полицијских управа/полицијских станица, док је ситуација специфична за организацију полиције на подручју АП Војводине. Због преовлађујућег централизованог и затвореног модела рада полиције, директор полиције има инхерентну надлежност за чланство у саветодавним телима и може делегирати представника. Питање представника са територије АП

23) Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11-др. закон, 101/11, 38/12-УС, 121/12, 101/13, 111/14-УС, 117/14, 106/15 и 63/16-УС.

24) Жељко Никач, *Полиција у заједници*, нав. дело, стр. 48.

25) Бранко Лештанин, Жељко Никач, *Коментар Закона о полицији*, нав. дело, стр. 436.

КиМ није било предмет разматрања, јер је ова област тренутно под међународном јурисдикцијом (Резолуција бр. 1244 СБ УН).

Од укупно 174 општина и градова, у око 100 локалних самоуправа су основани савети за безбедност као тела за контролу рада полиције (57%), али је њихова ефикасност смањена услед честих промена политичких чинилаца (избори) и осталих друштвених околности.

Контрола рада полиције од стране органа покрајине и локалне самоуправе је изузетно важна због позиције полиције у друштву, која не сме бити отуђени део заједнице и самостални центар моћи. Припадници полиције живе и раде на истом подручју и морају уважавати културу и обичаје одређеног поднебља. То је посебно важно у мултиетничким срединама у Србији и имајући у виду апликацију за пријем у ЕУ.

6. КОНТРОЛА ОД СТРАНЕ НЕЗАВИСНИХ ИНСТИТУЦИЈА

Настанак и развој независних регулаторних тела је резултат концепцијског преображаја система државне управе и процеса децентрализације, дерегулације и либерализације. Трансформација служби безбедности и полиције је део ширег програма реформе државне управе по моделу управног простора ЕУ,²⁶ у чему значајну улогу имају независне институције. Независна регулаторна тела функционишу на начелима специјализације и професионализације, обезбеђују јефтиније и квалитетније услуге, раде транспарентније и мање су подложна корупцији од државне администрације. Регулаторна тела у значајној мери развлашћују и обуздавају извршну власт,²⁷ представљају „продужену руку“ парламента од кога су добили у надлежност неке контролне и регулаторне функције извршне власти.

У погледу контроле рада полиције у РС значајну улогу имају Заштитник грађана, Агенција за борбу против корупције, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереник за заштиту равноправности. У одређеним сегментима рада МУП надзор могу вршити Државна ревизорска институција, Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и надлежне инспекцијске службе (управна, буџетска, санитарна). Посебно средство контроле у неким земљама су органи за социјални рад, с обзиром на овлашћења у превенцији криминала.²⁸

26) Више: Драгољуб Кавран, „Европски управни простор, реформа и образовање државне управе“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 9/2004.

27) Миодраг Радојевић, „Независна (регулаторна) тела и институције у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2010, стр. 54.

28) Богољуб Милосављевић, *Наука о полицији*, нав. дело, стр. 330.

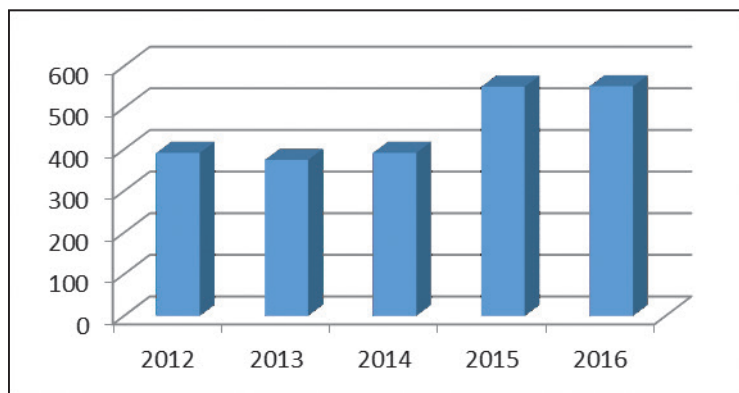
6.1. Заштитник грађана (Омбудсман)

Омбудсман је независно тело познато у правној пракси скандинавских земаља чија је основна сврха контрола рада државних органа у интересу заједнице и њених грађана. Због ефикасности и угледа овај правни механизам је временом прихваћен у различитим формама у развијеним земљама Европе, а потом и у државама у транзицији и онима из некадашње СФРЈ.

Заштитник грађана у Србији је институција која контролише законитост и правилност рада органа управе, поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе ако се ради о републичким законима, другим прописима и општим актима.²⁹ У остварењу надзора над радом полиције има на располагању више контролних механизма: а) поступање на основу притужби грађана или по сопственој иницијативи, б) поступање по препорукама за отклањање недостатака у раду, в) подношење иницијатива за измену закона, г) давање мишљења на предлоге закона и д) давање савета и мишљења о питањима из његове надлежности.³⁰

У графикону бр. 4 је дат приказ броја притужби грађана на рад МУП које су упућене Заштитнику у истом периоду, према којем је евидентан пораст броја притужби у последње две године (500). Мишљења смо да је то донекле и резултат јачања поверења грађана и заједнице у ову институцију.

Графикон 4: Притужбе Омбудсману на рад МУП



Извор: Службени подаци Канцеларије Заштитника грађана од 09/2017

29) Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 54/07.

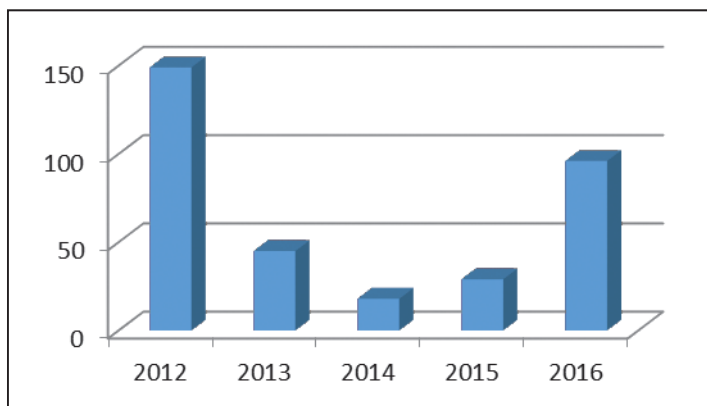
30) Заштитник грађана, *Годишњи извештаји*, Internet, <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>, 20/11/2017.

Као битан сегмент демократске контроле рада МУП развијен је *Национални механизам за превенцију тортуре*, утврђен на основу Европске конвенције.³¹ У његовом раду учествују невладине организације које се баве правима и слободама човека и грађанина, а носилац механизма је управо омбудсман.

У графикаону бр. 5 је дат приказ броја препорука Заштитника које су упућене МУП у погледу различитих питања из његове надлежности. Евидентно је да је у првој години број препорука значајно већи, док је у знатном опадању у наредним годинама. Мишљења смо да је то резултат поштовања и прихватања препорука и сугестија овог органа од стране МУП.

У погледу резултата рада по основу осталих контролних механизма наводимо да је Заштитник грађана поднео више иницијатива за измену закона – 3 у 2012, 1 у 2014. и 2 у 2015. У погледу мишљења на предлоге закона Заштитник је дао 3 мишљења у 2015. и 4 у 2016, док је превентивно дао по 1 савет и мишљење у 2015. и 2016. о питањима из његове надлежности.³²

Графикон 5: Препоруке Омбудсмана упућене МУП



Извор: Службени подаци Канцеларије Заштитника грађана РС од 09/2017

6.2. Агенција за борбу против корупције

Агенција за борбу против корупције је независан и самосталан државни орган одговоран за свој рад Народној скупштини.

31) Србија је потписница више конвенција које се односе на заштиту људских права и прихватила је механизме контроле рада полиције Комитета УН (за људска права, против мучења, за укидање расне дискриминације и дискриминације жена).

32) Заштитник грађана, *Годишњи извештаји*, нав. дело.

ни.³³ У сузбијању корупције као једног од најтежег појавних облика криминалитета,³⁴ Агенција полази од етиолошке димензије ове појаве, евидентира и отклања узроке. На тој основи стварају се услови за изградњу интегритета органа јавне власти и функционера, у циљу јачања поверења грађана у институције и њене представнике.³⁵

На идентичан начин Агенција је овлашћена да спроводи контролу рада полиције и њених припадника. Агенција покреће и води поступак за утврђивање сукоба интереса или повреде закона од стране функционера МУП (према подацима до сада је вођен 1 поступак). У форми обавештења упозорава орган о недостављању извештаја о имовини и приходима функционера МУП, праву коришћења станова за службене потребе, имовини и приходима супружника, ванбрачног партнера и малолетне деце уколико живе у породичном домаћинству (није било обавештења за МУП). Даље указује на утврђену несагласност података поднетих у извештају и стварног стања или несагласност између увећане вредности имовине функционера и законитих и пријављених прихода (није било несагласности). Агенција је овлашћена да изрекне меру упозорења или да јавно објави препоруку за разрешење функционера МУП због повреде закона (до сада је изречена 1 мера упозорења). У склопу овлашћења даје мишљења на прописе у области унутрашњих послова (дато је мишљења на 2 прописа) и решава по представкама грађана на рад полицијских службеника.³⁶

У графикону бр. 6 је дат приказ броја представки против полицијских службеника које су поднете Агенцији у истом периоду. У првој посматраној години број представки је био изузетно мали, што је разумљиво због незнања о органу у формирању. Након промене власти, од 2013. и даље, долази до повећања броја представки већ у првој години, док је у наредном трогодишњем раздобљу уравнотежен број поднетих представки.

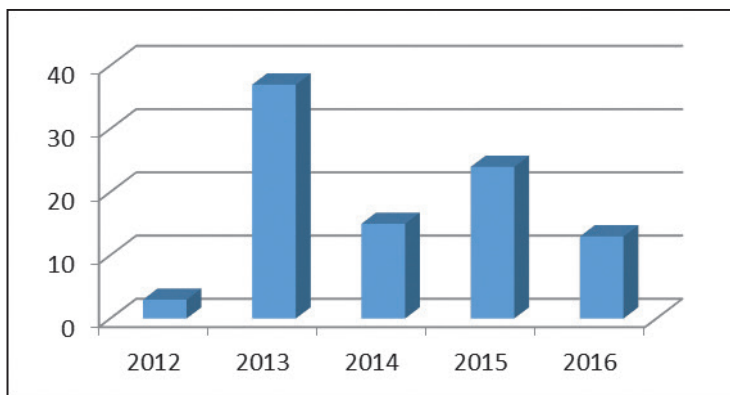
33) Чл. 3. Закона о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15-УС.

34) Више: Ванда Божић, Жељко Никач, „Борба против корупције на подручју Регије с посебним освртом на Републику Хрватску и Републику Србију“, у зборнику: *Усаглашавање правне регулативе са правним тековинама (Acquis Communautaire) ЕУ – стање у БиХ и искуства других*, Истраживачки центар, Бања Лука, 2017, стр. 359-380.

35) Аника Јаковљевић, „Контрола независних тела од Народне скупштине у правном систему Републике Србије“, нав. дело, стр. 152.

36) Чл. 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15-УС.

Графикон 6: Представке Агенцији против полицијских службеника



Извор: Службени подаци Агенције за борбу против корупције од 08/2017

За разлику од других институција Агенција има право и обавезу да покрене кривични/прекршајни поступак ако утврди да постоји сумња да, у радњама неког полицијског службеника, постоје елементи кривичног дела/прекршаја. У посматраном периоду Агенција није поднела против функционера МУП ни једну кривичну пријаву, нити захтев за покретање прекршајног поступка.

6.3. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је независна институција у систему Србије, овлашћена за пружање информација за које постоји посебан интерес јавности и која је дужна да заштити персоналне податке грађана. Правни статус и овлашћења Повереника детаљније су уређени одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја,³⁷ Закона о заштити података о личности³⁸ и другим прописима.³⁹

Приликом обављања послова из своје надлежности полиција, поред осталог, обрађује личне податке грађана, али обавља и активности које имају конспиративни карактер и документи у вези са тим имају ознаку тајности. У том делу контролну функцију има

37) Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.

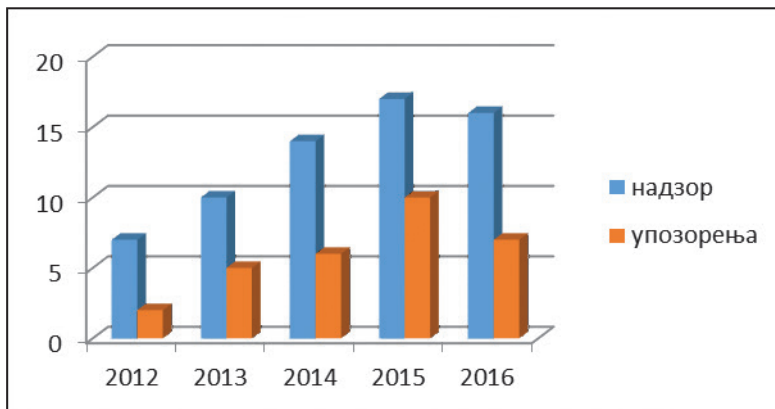
38) Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 104/09, 68/12-УС, 107/12.

39) Закон о тајности података, Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима и подзаконски прописи.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности који има на располагању више контролних механизма: надзор над спровођењем заштите података о личности и приступа информацијама од јавног значаја уз могућност тражења докумената; издавање упозорења поводом неправилности у раду; решавање у првом степену због неизвршавања законских обавеза и у другом степену по жалбама; давање мишљења на прописе у области унутрашњих послова и савета из своје надлежности. Повереник може да донесе закључак о кажњавању одговорног лица у поступку извршења управног решења и да покрене кривични или прекршајни поступак⁴⁰ због непоштовања закона.

У графикону бр.7. дато је стање предузетих мера и упозорења Повереника према МУП, из којег произилази да је надзор присутнији у односу на издате мере упозорења. То је разумљиво јер Повереник предузима мере надзора у осетљивој области, са циљем уравнотежења интереса јавности за доступношћу информација и заштите приватности.

Графикон 7: Надзори и упозорења Повереника упућених МУП

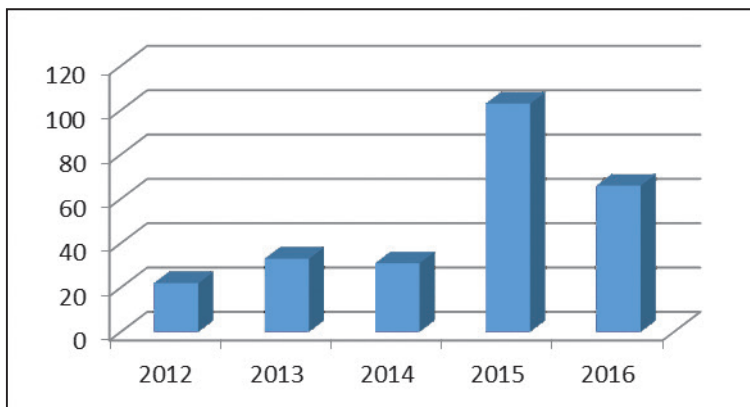


Извор: Службени подаци Повереника од 09/2017

Графикон бр. 8. приказује број другостепених решења Повереника у вези с радом МУП, према којем је у прве три године посматраног периода број уједначен. Значајнији раст броја другостепених решења бележимо у 2015, док у 2016. следи пад. Сматрамо да је разлог томе неусаглашеност прописа из области унутрашњих послова, а у прилог томе наводимо да је нови ЗОП усвојен 2016. и са циљем отклањања појединих недостатака.

40) У посматраном периоду поднет је само 1 захтев за покретање прекршајног поступка против 2 полицијска службеника.

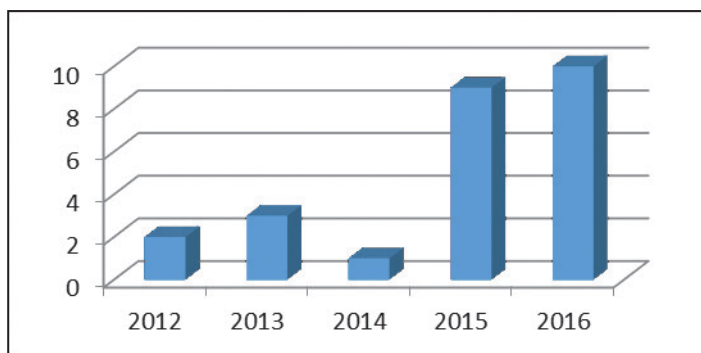
Графикон 8: Другостепена решења Повереника у вези са радом МУП



Извор: Службени подаци Повереника од 09/2017

У графикону бр. 9. приказан је број датих стручних мишљења Повереника на прописе у вези са радом МУП. У прве три године број мишљења је мањи и уједначен, док је у последње две троструко већи. У истом периоду је дато и 118 мишљења Повереника из његове надлежности у области унутрашњих послова, а разлог за то је нормативна активност на изради полицијских прописа.

Графикон 9: Мишљења Повереника на прописе у вези МУП



Извор: Службени подаци Повереника од 09/2017

У поступку извршења Повереникових решења у овом периоду донето је укупно 5 закључака о кажњавању (сви у 2012, од чега 3 на износ од 20.000 дин и 2 на износ од 180.000 дин). Према подацима Повереника и Управе за трезор плаћена су 2 закључка од 20.000 дин и 1 од 180.000 дин.

6.4. Повереник за заштиту равноправности

Повереник за заштиту равноправности је последњи у низу независних институција који има значајну улогу у заштити права грађана у друштву. Правни статус, овлашћења и области рада Повереника детаљније су уређени одредбама Закона о забрани дискриминације,⁴¹ Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом,⁴² Закона о равноправности полова⁴³ и другим прописима.

Полицијски службеници у свом раду морају се придржавати начела једнакости, недискриминације и једнако поступати према свима без обзира на расну, полну или националну припадност и различитости које проистичу из друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења или опредељења, рода и родног идентитета, имовинског стања, културе, језика, старости, психичког или физичког инвалидитета.⁴⁴ Контролну функцију над радом полиције има Повереник за заштиту равноправности којем стоје на располагању следећи механизми: поступак по притужбама грађана, поступак мирења, мишљење и препоруке (дато 9 мишљења/препука); изрицање опомене у случају непоступања по препорукама; подношење тужбе у случају дискриминације; покретање прекршајног поступка; давање мишљења на предлоге закона (дато је 4 мишљења) и друге препоруке за остваривање равноправности.⁴⁵

У графикону бр.10 је дат приказ броја притужби Поверенику на рад МУП у смислу дискриминације. Евидентно је да је тај број мањи и уједначен за 2012. и 2014, док је нешто већи и такође уједначен за 2013, 2015. и 2016. Разлог за повећање броја притужби на рад МУП у овој области је у оснажењу грађана да се обрате надлежним органима.

Мишљења смо да је улога Повереника и других независних институција веома важна у даљем развоја демократског друштва. То је посебно значајно када је у питању полиција као орган државне власти који има право на легитимну употребу средстава принуде и других овлашћења, када може доћи до нарушавања људских права и грађанских слобода. Посебно указујемо на важност једнаког и равноправног поступања према свим грађанима у заједници, као и према припадницима полиције и МУП.

41) Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/09.

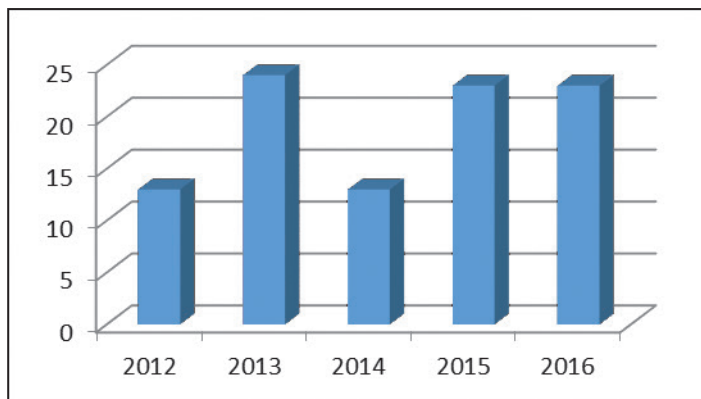
42) Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Службени гласник РС*, бр. 33/06, 13/16.

43) Закон о равноправности полова, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.

44) Чл. 5. ЗОП.

45) Чл. 33. Закона о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/09.

Графикон 10: Притужбе Поверенику на рад МУП



Извор: Службени подаци Повереника од 09/2017

7. КОНТРОЛА ОД СТРАНЕ ГРАЂАНА И ЈАВНОСТИ

Контрола рада полиције од стране грађана на првом месту је обезбеђена кроз могућност подношења притужби, ако сматрају да су им поступањем или пропуштањем радњи припадника полиције при вршењу службених задатака повређена људска права и грађанске слободе. Такође, предмет притужбе може бити и рад неке организационе целине у саставу МУП. С обзиром да су полицијски службеници дужни да обављају полицијске послове и примењују полицијска овлашћења и ван радног времена (сматра се службеним поступањем), па сходно томе исто поступање може бити предмет притужбе.⁴⁶

Првостепени поступак разматрања притужби одвија се пред непосредним руководиоцем полицијског службеника на кога се притужба односи, док се другостепени поступак реализује пред комисијом од три члана. Поред представника МУП чланови комисије су и представници јавности које именује министар на предлог стручне јавности и невладиних организација (које се баве заштитом људских и мањинских права). Чланови у комисијама у полицијским управама бирају се на предлог органа локалне самоуправе.⁴⁷ Правни оквир за учешће грађана у разматрању притужби је ЗОП који је потребно новелирати у циљу једноставније процедуре у овој области.⁴⁸

46) Жељко Никач, Дамир Јурас, „О притужбама против полицијских службеника у Републици Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, бр. 4/2016, Сплит, стр. 1082.

47) Више: Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 06/16. Контрола рада полиције путем притужби није класична екстерна контрола већ мешовити вид контроле који се иницира споља, док је поступак провере и оцене основаности унутар МУП.

48) Више: Сретен Југовић, „Реформа државне управе у Републици Србији – с освртом на

У појединим земљама постоје и независна тела грађана за контролу рада полиције. У питању су разне комисије, одбори или савети надлежни за решавање притужби грађана, давање мишљења за избор шефа полиције и других препорука у раду полиције. У зависности од политичког система могу имати већа или мања овлашћења приликом доношења одлука о притужбама и питањима из своје надлежности.⁴⁹ Грађани могу контролисати полицију и применом других института као што су петиције или локални зборови грађана. У пракси српске полиције до сада нису забележено коришћење ових института, али се могу очекивати с развојем друштва и свести грађана.

Јавно мњење има велики утицај на рад полиције и значајан је корективни механизам. Јавност може осудити или похвалити одређене полицијске активности посебно оне које се односе на сузбијање криминала, нередне, безбедност саобраћаја и сл. Како би предупредили незадовољство јавности руководиоци у полицији морају благовремено да реагују и провере ставове, мишљења и гледишта јавности пре предузимања активности које могу проузроковати одијум јавности (нпр. приликом пружања полицијске помоћи у извршењу).

Поред јавности као шире друштвене целине на полицију могу утицати и други делови заједнице: политичке странке, интересне групе, удружења грађана, синдикалне организације (полицијске, радничке).

8. ЗАКЉУЧАК

Систем екстерне контроле рада полиције састоји се од скупа различитих контролних инструмената појединих органа власти, невладиног сектора и грађана. Ту пре свега спадају редовни и ванредни извештаји које МУП подноси одређеним органима, разматрање стања безбедности кроз састанке одбора, савета и других контролних тела, писмени захтеви за доставу информација од јавног значаја, учешће представника јавности у раду тела МУП, подношење притужби и други видови контроле рада.

Развојем механизма екстерне контроле полиције демократска држава и систем владавине права јачају, што је посебно важно за Србију и државе које теже чланству у ЕУ. Који ће механизми

полицију“, *Српска политичка мисао – посебно издање*, Институт за политичке студије, Београд, 2017, стр. 143-158.

49) Славиша Вуковић, „Учешће грађана у контроли рада полиције“, *Наука-безбедност-полиција*, КПА, Београд, бр. 2/2006, стр. 139-144.

бити делотворнији зависи од политичко-правног система, степена демократије, менталитета, културе, традиције и других околности. У сваком случају треба обезбедити ефикасне и независне механизме који могу да одговоре савременим изазовима као што су организовани криминал, корупција, тероризам, миграције.

Грађани као крајњи корисници „услуга“ полиције дају свој суд о њеном раду. Сарадња полиције са грађанима, заједничка ангажованост на решавању проблема посебно на локалном нивоу и међусобно разумевање основни су принципи на којима треба да почива рад полиције у заједници.

Као што се може видети из резултата истраживања поједини државни органи у потпуности користе механизме контроле рада полиције и адекватно их евидентирају (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности), док други или их не користе у довољној мери или их евидентирају неадекватно па је немогуће у потпуности анализирати њихов допринос у контроли рада полиције. У посматраном периоду 2012-2016. године механизми екстерне контроле рада полиције највише су коришћени 2015, док су 2012. били на минимуму.

Може се закључити да нормативноправни оквир у Србији пружа довољно механизма за контролу рада полиције, али се мора побољшати примена закона што је основни принцип начела владавине права.

ЛИТЕРАТУРА

- Божич Ванда, Никач Жељко, „Борба против корупције на подручју Регије с посебним освртом на Републику Хрватску и Републику Србију“, у зборнику: *Усаглашавање правне регулативе са правним тековинама (Acquis Communautaire) ЕУ – стање у БиХ и искуства других*, Истраживачки центар, Бања Лука, 2017, стр. 359-380.
- Вуковић Славиша, „Учешће грађана у контроли рада полиције“, *Наука-безбедност-полиција*, КПА, Београд, бр. 2/2006, стр. 135-151.
- Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.
- Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Службени гласник РС*, бр. 33/06, 13/16.
- Закон о равноправности полова, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.
- Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/09.
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.
- Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 104/09, 68/12-УС, 107/12.
- Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 54/07.

- Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11-др.закон, 101/11, 38/12-УС, 121/12, 101/13, 111/14-УС, 117/14, 106/15 и 63/16-УС.
- Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15-УС.
- Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.
- Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16, 98/16-УС.
- Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.
- Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр.55/05, 71/05-испр, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-УС, 72/12, 7/14-УС и 44/14.
- Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15-др.закон и 62/17.
- Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116/07, 72/12.
- Заштитник грађана, *Годишњи извештаји*, Internet, <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>, 20/11/2017.
- Јаковљевић Аника, „Контрола независних тела од Народне скупштине у правном систему Републике Србије“, *Правна ријеч*, Удружење правника Републике Српске, бр. 49/2016, стр. 141-160.
- Јовичић Миодраг, *Велики уставни системи*, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984.
- Југовић Сретен, „Реформа државне управе у Републици Србији – с освртом на полицију“, *Српска политичка мисао – посебно издање*, Институт за политичке студије, Београд, 2017, стр. 143-158.
- Кавран Драгољуб, „Европски управни простор, реформа и образовање државне управе“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 9/2004.
- Краљ Жељко, „Унутарња контрола и надзор полиције“, *Полиција и сигурност*, МУП РХ бр. 1/2014, стр. 73-81.
- Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05-испр, 107/05-испр, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 и 94/16.
- Лештанин Бранко, Никач Жељко, *Коментар Закона о полицији*, Пословни биро, Београд, 2016.
- Милосављевић Богољуб, *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997.
- Никач Жељко, Јурас Дамир, „О притужбама против полицијских службеника у Републици Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, бр. 4/2016, Сплит, стр. 1079-1094.
- Никач Жељко, *Полиција у заједници*, КПА, Београд, 2014.
- Радојевић Миодраг, „Независна (регулаторна) тела и институције у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2010, стр. 53-76.
- Становчић Војислав, „Демократија и владавина права“, *Анали Правног*

факултета у Београду, Београд, бр. 2/05, стр. 29-58.

Шкулић Милан, *Кривично процесно право*, Правни факултет, Београд, 2014.

Zeljko Nikac, Vanda Bozic

LEGAL AND INSTITUTIONAL MECHANISMS OF EXTERNAL CONTROL OF POLICE

Resume

The research starts from the basic assumption that the control of the policing is extremely important because of the sensitivity of the work that this law enforcement body performs and the possibilities of violating human rights and civil liberties. The aim of the research is to point out the necessary oversight of the policing that should provide the limitation of absolute power, the independence of the judiciary, the legality of work, the equality of citizens before the law of the minorities. The types of external control of the policing are parliamentary control, control of the executive, judicial control (judicial and prosecutorial), control of the bodies of the province and local self-government, independent institutions and the public. Methodological researches and analyzes of precise indicators of implementation of control mechanisms of the police in Serbia have been investigated in this paper. In the observed five-year period from 2012 to 2016, the mechanisms for external control of policing were mostly used in 2015, while in 2012 they were at a minimum. According to the results of the survey, some state authorities fully use control mechanisms and report them adequately, while others do not use them sufficiently or do not adequately record them. By developing the mechanisms of external control of police, the democratic state and the rule of law system are strengthening, which is especially important for Serbia and the countries that strive for EU membership. What mechanisms will be more effective depends on the political-legal system, degree of democracy, mentality, culture, tradition and other circumstances. In any case, it is necessary to provide efficient and independent mechanisms that will be able to respond to contemporary challenges such as organized crime, corruption, terrorism, migration. It can be concluded that the normative legal framework in Serbia provides sufficient mechanisms for controlling the policing, but the implementation of laws must be improved, which is the basic principle of the rule of law.

Keywords: police, external control of policing, legal and institutional mechanisms, rule of law.*

* Овај рад је примљен 26. јануара 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 26. фебруара 2018. године.