

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ, ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

„УНУТРАШЊА КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ”

- мастер рад -

Ментор:

Проф. доц Дејан Вучетић

Студент:

Данило Леповић

Бр. индекса: М-УП-010/15

Ниш, октобар 2016

САДРЖАЈ

УВОД	4
I ПОЈАМ ВРСТЕ ЕЛЕМЕНТИ И ОБЛИЦИ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ.....	7
II УПРАВНА КОНТРОЛА УПРАВЕ.....	9
1. инстанциона;	9
2. унутрашњи надзор;.....	9
3. инспекцијска;	9
4. контрола над локалном самоуправом;.....	9
III ПОЈАМ И ОБЛИЦИ УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ ПОЛИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	11
IV УНУТРАШЊА КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ	11
1. Краљевина Белгија	12
1.1. Пре институционалног оквира	12
1.2. Институционални оквир.....	13
1.3. Генерални инспекторат федералне и локале полиције.....	13
1.4 Комитет П 17	15
1.5 Организација.....	16
1.6 Систем унутрашњих контрола	17
2. РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА.....	17
2.1 Унутрашњи надзор рада полиције.....	18
2.2 Јединица за усмеравање и надзор	18
2.3 Ограничења за надзор	19
2.4 Контрола унутар полиције	19
2.5 Одељење за жалбе	20
3. РЕПУБЛИКА МАЂАРСКА.....	20
3.1 Заштитна служба агенција за спровођење закона	21
4. ЦРНА ГОРА	22
V СПОЉАШЊА КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ	25
1. КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ ОД СТРАНЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ.....	26
2. КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ ОД СТРАНЕ ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	27

3. СУДСКА КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ.....	28
4. КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ ОД СТРАНЕ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА	29
5.КОНТРОЛА ОД СТРАНЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА-ОМБУЦМАНА.....	30
VI НАДЛЕЖНОСТ СЕКТОРА УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ	31
VII УСТРОЈСТВО СЕКТОРА УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ.....	33
VIII ПОСТУПАК ВРШЕЊА КОНТРОЛЕ У СЕКТОРУ УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ	34
IX КОНТРОЛА ПУТЕМ РЕШАВАЊА ПРИТУЖБЕ	38
X.ПРЕВЕНТИВНЕ АКТИВНОСТИ СЕКТОРА УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ.....	40
XI РЕЗУЛТАТИ РАДА СЕКТОРА УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ	43
XII ЗАКЉУЧАК	49
ЛИТЕРАТУРА И ПРАВНИ ИЗВОРИ	52
ПРАВНИ ИЗВОРИ	52
ЛИТЕРАТУРА	52

УВОД

У правној држави полиција штити грађане, али су грађани заштићени од полиције. Полиција је подвргнута истим облицима контроле као и други државни органи управе, али је подвргнута и посебној контроли због својих особености (принуда, употреба оружја, делимична тајност рада и др.) Без обзира на потребу за што бољом заштитом људских права овлашћења полиције не смеју се употребљавати неограничено с тим да неограничена ефикасност" у раду полиције може бити оправдана у борби против тероризма или сличним циљевима¹. Под контролом рада полиције води се рачуна да ли полицијски службеници поступају у оквиру надлежности које произилазе из нормативних оквира.

У савременим правним државама у све већој мери уређују се питања која се односе на контролу полиције пре свега на спољашњу и унутрашњу. Појединачно гледано свака контрола за себе недовољна је у спровођењу делотворне контроле, те су унутрашња и спољашња контрола компламантарне. Због свега напред наведеног, приликом успостављања правног оквира унутрашње контроле полиције, потребно је јасно дефинисати: ко је вршилац контроле (контролор); ко је контролисани субјект (субјект подвргнут контроли); шта је предмет контроле; који су то поступци и начини (форме) вршења контроле; која су контролна овлашћења; шта је циљ (сврха) контроле; која ће бити интервенција на крају поступка контроле (санкција или похвала).² Који систем контроле ће бити присутнији зависи од уставног система, правне традиције и других фактора али је опште правило, да тамо где се прекомерно учини употреба једне контроле слаби употреба контроле у целини. Управо чињеница да су лица која врше унутрашњу контролу и сами полицијски службеници, може довести до одређених проблема. Ту пре свега мислимо на полицијску културу, која у великој мери детерминише однос контролор-контролисани. Полицијска култура поред своје позитивне улоге у полицији, може имати и негативан предзнак, нарочито када се ради о

¹ Слободан Милетић, Право унутрашњих послова, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2009, стр314,

² Љубомир Стајић, Контрола полиције и служби безбедности, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2012.стр.67

унутрашњој контроли коју практично спроводе полицијски службеници над својим колегама.

Велика солидарност оличена у „полицијском кодексу ћутања“ као и специфичност посла који обављају, могу значајно утицати на поступак контроле. Тако се унутар полиције ствара специфична субкултура полицијских службеника која се огледа у негативном ставу према контролорима, за које се сматра да се не баве „правим полицијским послом“. То је изражено у ставу „ми против њих“, и за последицу има чврст став међу полицијским службеницима да подрже једни друге у случају повреде радне дисциплине, прекорачења или злоупотребе полицијских овлашћења.³

У прилог унутрашњој контроли истиче се да спољашња контрола не може бити ефикасна без унутрашње, јер без ње не би било могуће ни вршити делатност полиције. Наиме полицијска делатност утврђена је по хијерархијском систему где се примена овлашћења и обављање послова једног полицијског службеника проверава и оцењује од стране полицијског службеника који се налази на вишој инстанци, таква врста унутрашње контроле у ствари представља самоконтролу која је основни део делатности полиције.

Један од битних циљева унутрашње контроле је провера законитости и правилности поступања припадника полиције у случајевима када се указује на злоупотребе и прекорачења овлашћења, односно на кршење људских права. Унутрашња контрола у виду интерне контроле неопходна је за функционисање полиције и обухвата контролу извршавања свих задатака, она може бити редовна (планирана) и ванредна (по потреби изненадна и ненајављена). Контролу организује и спроводи надлежни руководиоца у полицији, а по његовом овлашћењу могу је спроводити и друга лица. По правилу приликом контроле поштује се инстанциони положај (ранг) организационих јединица у полицији. Припадници полиције овлашћени за вршење контроле дужни су да пруже доказ да они представљају контролоре, а контрола обухвата увид у списе предмета, извештаје и друге списе као и обилазак запослених. По обиму подсећа на потпуни управни надзор јер обухвата контролу аката, рада и вршења инспекције. Стање утврђено приликом контроле региструје се

³ Robert Reiner, *The Politics of the Police* – fourth edition, Oxford University Press, New York, 2010. Нав. према Jan Terpstra and Dorian Schaap, „Police culture, stress conditions and working styles“, *European Journal of Criminology*, Vol. 11, No. 1, 2013, 60-61, . Ненад П. Радивојевић, *Сектор унутрашње контроле (полиције)...* (стр. 1371–1388)

извештајем у коме се наводе и мере које би требало да се предузму ради отклањања уочених неправилности.

Корен унутрашње контроле је у хијерерхијској контроли где надређени непосредно контролише и надзире извршавање задатака који су поверени подређеном у смислу вршења службе. Контрола у ауторитативном вођењу организационе јединице одликује се настојањем да предпостављени врши сталну, непосредну и потпуну стручну контролу која се сматра саставним делом послова а не самосталном функцијом. Насупрот томе, контрола у сарадничком односу заснива се на преносу дела одговорности са претпостављеног на сараднике те се на тај начин осигурава руковођење. Сарадник сноси одговорност за све што на свом подручју уради или пропусти да уради а претпостављени сноси одговорност за руковођење, контрола је организована преко нивоа предмета одговорности. Претпостављени контролише само њему непосредно подређене сараднике, а не и унутар подручја које је на њих пренео.

Обим контроле опредељен је обимом пренетог подручја, а све што је пренето мора бити контролисано и то путем службеног надзора или контроле успеха. Службеним надзором проверава се рад и понашање сарадника док се контролом успеха предпостављеног сарадника у непознатим временским интервалима врши увид у предмете рада, поставља питања сараднику, разговара са њим, и захтевају извештаје. Вршење службеног надзора један је од непрениосивих задатака руковођења те обављање ових послова службени сарадници не требају сматрати као питање неповерења већ као инструмент јачања одговорности како руководиоца тако и стручног сарадника над ким се надзор врши.

Међутим постизање циљаног резултата и стицање поверења друштва у ефикасност унутрашње контроле не мора бити резултат само оствареног увида у ефикасност унутрашње контроле. Ствар је много сложенија. То поверење је детерминисано и широким културним уверењима као што су ставови према власти, оријентација друштва према заједници, социјална хетерогеност.⁴

⁴ Иштван Фејеш, „Проблем полиције у правној држави – проблем контроле полиције“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1-3/2002, стр. 263

I ПОЈАМ ВРСТЕ ЕЛЕМЕНТИ И ОБЛИЦИ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ

Свака делатност подразумева могућност грешака, а то се посебно односи на делатност бирократских организација, којима несумњиво припада управа, те се управо контрола врши јер су грешке могуће. Управа као контролисани субјект се не схвата у ужем смислу ккао државна управа већ у ширем смислу као јавна управа(локална управа јавне службе)⁵ Контрола представља свесну људску активност која се састоји у упоређивању постигнутих резултата са намераваним, очекиваним.⁶ У том смислу контрола се састоји од посматрања и оцењивања туђе делатности и то према раније утврђеним мерилима након чега ако се утврди да је дошло до одступања може доћи до интервенисања у смислу отклањања недостатака. Контрола увек подразумева однос између два различита субјекта у коме је један активан а други пасиван.⁷ Контрола је по правилу накнадна активност, тек када је делатност која се контролише извршена. Међутим није искључена и тзв. претходна контрола када се у одређеним случајевима изврши контрола пре него што се извесни акти доставе субјектима којима су намењени. Код управне контроле ,контролор је углавном снабдевен истим овлашћењима које има контролисани субјект.⁸

Уколико се контрола схвати процес упоређивања оствареног са намераваним онда се као целина може посматрати кроз четири фазе:

1. утврђивање оног што јесте;
2. утврђивање оно што треба да буде;
3. вредновање одступања и интервенција.

⁵ Димитријевић ,Д., Управно право, општи део Аталантис Ниш ;Ниш ,2014 год., стр. 474

⁶ W.Thieme, Verwaltungslehre, Charl Heymans Verlag, Koln-Berlin-Bon-Munchen, 1984 стр. 331

⁷ Е Пусић, Наука о управи, Загреб 1989,. стр.343 ,Д,Милков Управно право III Универзитет у Новом Саду.

⁸ Томић ,З ,Опште управно право ,Правни факултет, Универзитет у Београд раду ,Центра за издаваштво и информисање ,Београд ,2012. Стр. 56

Процес вршења контроле управе одвија се по етапа као што се иначе чини у било ком поступку контроле, што изискује постојање три елемената.⁹ Контролор мора имати релевантне информације о управи тј. предмету контроле. У неким случајевим те информације нису доступне те он мора имати овлашћење од управе да затражи неке информације. Други елемент контроле представља сам поступак вршење контроле, форма у којој контролор доноси одлуку, најчешће у писаном облику. А трећи елемент се тиче последице одлуке контроле а оне могу бити поништавање, укидање, или измена неког управног акта, обустављање од извршења, покретање дисциплинског поступка, разрешење дужности. Још један услов за успешно спровођење контроле састоји се од личне незаинтересованости, која омогућава критичко држање у односу на предмет контроле¹⁰. Контрола управе представља заједнички појам који обухвата било који вид контроле. У зависности да ли је контролор у оквиру управе или ван ње контрола се може поделити на унутрашњу и спољну. Уколико се контролом испитују правни акти, онда је у питању правна контрола, док ванправна контрола подразумева целисходност управе. Разликују се два облика ванправне контроле, политичка, коју врше представничка тела и контрола специјализоване установе нпр. омбусмана.¹¹ Према овлашћењима које контролор има у односу на управу контрола може бити процесна и мериторна, прва одлучује о недостацима у раду а друга оцењује рад управе и предузимање накнадна, мада ова подела се с правом критикује.¹² Контрола путем представничког тела врши се на различите начине путем индивидуланих активности посланика, контролу посланичких питања, или контролу од стране комисије, тзв. истражне комисије. Сврха вршење политичке контроле јесте да се обезбеди да „управа реализује циљеве које пред њу поставља представничко тело¹³, а предмет ове контроле је пре свега политичка целисходност управе.

⁹ E.S .Laso, *Traite de Droit Administratif*, Paris, 1964., стр. 141 , Д,Милков Управно право III Универзитет у Новом Саду.

¹⁰ Милков Д;Управно право III Kontola uprave Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2010, стр. 9 и 10

¹¹ F.Ermacora, *Aligementes Verwaltungsrecht*, Heinz Peter Rill, Wien 1979 str 553. Д,Милков Управно право III Универзитет у Новом Саду.

¹² Неки аутори је називају још и превентивном контролом W .Antonioli, *Allgemeines Wervaltugsrecht*, Wien, 1954 str. 265, G Braibant-N Questiaux-C Weiner .*Le Controle de 'al Administration er la Protection des CItoyens* , Paris, 1973 str. 223. Д,Милков Управно право III Универзитет у Новом Саду.

¹³ Charles Debbasah, *Insitutoinesnet droit administaif*, 2 Paris, Presses Univerisitaires de France, 1987, str 308. Д,Милков Управно право III Универзитет у Новом Саду.

II УПРАВНА КОНТРОЛА УПРАВЕ

Управна контрола управе поред судске контроле представља контролу која се врши према правним критеријумима.¹⁴ У овом облику контроле управа је активан и пасиван субјект. То значи да органи управе контролишу друге органе управе односно осталеовлашћене извршиоце управне делатности. У питању је један вид ауто-контроле усмерен на то да се осигура законитост, правилност, и ефикасност у раду управе. Сврха вршења управне контроле управе јесте постизање јединства у вршењу управне делатности, тј. боље функционисање у складу са својим правним, техничким и кадровским могућностима.¹⁵ Обим и домаћај управне контроле су различити у појединим земљама те је управна контрола и данас најизраженија у централизованим земљама. У тим земљама централни органи су носиоци изворних овлашћења свих задатака и послова државе, а локални органи представљају само њихове подручне органе. Контрола коју врше хијерархијски виши органи, подразумева контролу како законитости тако и целисходности.

Код нас се могу разликовати четири основна вида управне контроле управе и то :

1. инстанциона;
2. унутрашњи надзор;
3. инспекцијска;
4. контрола над локалном самоуправом;

Унутрашњи надзор представља такав вид контроле која врши спонтано без ичије иницијативе, мада она није искључена¹⁶. Наиме неки органи управе стоје у таквом међусобном односу да једни органи надзиру рад других то је углавном карактеристично за однос виших и нижих органа управе. Међутим у нашем правном систему надзорна

¹⁴ З.Томић сматра да је правна контрола таква „чији је ток регулисан правним нормама, при чему се контролору поверевају правна овлашћења, циљ јој је заштита законитости (Управно право-управна контрола управе, друго издање Београд 1990, стр 14.)

¹⁵ Charles Debbasah, Science Administrative стр. 9.

¹⁶ Н.Стјепановић-С.Лилић, Управно право, Београд, 1991, стр. 369,. З.Томић, исто дело.

овлашћења нису нешто што се подразумева већ су везана за однос републичких органа и осталих субјеката којима се поверени послови државне управе.

Инстанциону контролу врши орган другог степена, саму контролу не може започети по сопственој иницијативи већ само на захтев овлашћених субјеката (најчешће странке). Поступак инстанционе контроле подразумева да је неко од незадовољних учесника у првостепеном поступку изјавио жалбу. Предмет инстанционе контроле је веома широк, јер се контролише како законитост тако и целисходност управних аката.

Инспекцијска контрола представља надзор који врше специјализовани органи управе(инспекторати) односно овлашћена службена лица, инспектори.. Предмет ове контроле је законитост пословања која се остварује непосредним увидом. При томе инспекцијска контрола не спада у типичну контролу управе јер контролу врши субјект који није орган управе већ неко предузеће, установа, појединац.

Контрола над локалном самоуправом састоји се у надзору над радом органа територијалних целина у којима се остварује локална самоуправа у погледу послова и задатака који спадају у њихову надлежност. Предмет контроле јесу задаци и послови који спадају у изворну надлежност општине, односно града. Порекло ове контроле треба тражити у идеји јединствене државне власти која се сукобила са посебним интересима самоуправних тела.¹⁷

¹⁷ Л.М . Костић Административно право Краљевине Југосавије трећа књига Надзирање јавне управе, Београд 1939 Стр 23, С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, “ Управно право”, Београд, 2007, 493 стр.

III ПОЈАМ И ОБЛИЦИ УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ ПОЛИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Унутрашња контрола рада полиције утврђена је Законом о полицији те се она остварује кроз два посебно уређена облика - *институционални* чији је носилац Сектор унутрашње контроле полиције¹⁸ и кроз контролу путем решавања притужби на рад полиције. Такође, унутрашњу контролу полиције и целог министарства врши и Сектор интерне ревизије који као предмет контроле има законитост финансијског пословања.

Служба интерне ревизије обавља послове који се односе на: оперативно планирање, организовање и извршавање задатака ревизије; тестирање, анализе и оцене пословних функција из надлежности Министарства унутрашњих послова у складу са најбољом струковном праксом и стандардима интерне ревизије са Међународним стандардима професионалне праксе интерне ревизије; сачињава извештаје о налазима ревизије са одговарајућим мишљењима и оценама које доставља министру и одговорном лицу субјекта ревизије; обавља ревизије коришћења средстава Европске уније и других међународних организација и институција праћењем спровођења препорука, увођења нових система и процедура; израда стратешког и оперативних планова и програма.

IV УНУТРАШЊА КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Да би се превентивно деловало тј, сузбило непрописано понашање полицијских службеника мора се успоставити добро структуриран систем који ће бити у могућности да лоцира таква непожељна понашања. Циљ контроле полиције је да обезбеди да полицијска служба функционише сврсисходно, да чува безбедност грађана и штити њихове интересе.

У свим упоредним системима при контроли полиције као један од најубедљивијих доказа да је службеник полиције учествовао у незаконитим радњама јесте финансијска корист коју је стекао коруптивним делима. Средства која се користе у истрази како би се та корист и доказала јесу праћење, озвучавање и аудио и видео

¹⁸ Вид. ЗОП, чл. 155-166 и Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова, *Службени Гласник РС*, број 8/2006.

присмотра као и рад у тајности. Свакако овакав начин прикупљања доказа је ефикаснији од традиционалних како што је саслушавање осумњиченог и испитивање сведока, јер је у полицијским круговима као фактор ометања спровођења ефикасне истраге јесте постојање културе прикривања других полицијских службеника који су својим понашањем прекршили правила службе или права, слободу или интересе грађана. Како би се ова појава свела на минимум и била санкционисана битна карика у остваривању овог циља јесте и улога руководства одељења за унутрашњу контролу која има задатак да анализира рад одељења и одређује циљеве, мотивише запослене, комуницира са другим запосленима, контролише и оцењује рад запослених.

1. Краљевина Белгија

1.1. Пре институционалног оквира

Разлози да Белгија буде земља са најмањом стопом корупције јесте њихов модел борбе против корупције у полицији чија је одлика координисаност и интегрисаност репресивних и превентивних антикорупцијских политика тј. институционализовано партнерство између стратешких партнера. На бази анализе и студије препознати су разлози који наводе полицијске службенике да предузимају противзаконите радње а то су:

- 1) лична осетљивост (дрога, новчани дугови, проблематичне друштвене везе).
- 2) незадовољство на радном месту.
- 3) живот или рад у окружењу са криминалним групама,
- 4) породичне везе са криминалним групама ван радног места.

Управно на основу ове анализе дизајниран је белгијски модел за сузбијање свих ових облика понашања.

Пре свега осмишљена је стратегија превентивног деловања на макро нивоу:

- 1) демократска политичка клима,
- 2) слобода штампе и говора,
- 3) ратификација међународних конвенција.

Стратегија на микро нивоу сузбијања непожељних понашања полицијских службеника подразумева:

- 1) усвајање етичког кодекса,
- 2) високи услови за регрутацију кандидата,
- 3) анализа ризика,
- 4) редовне ротације,
- 5) строга политика „поклона“.

Осим превентивних мера белгијски модел предвиђа и репресивне мере и то на макро нивоу:

- 1) посебно законодавство;
- 2) национална координација свих специјализованих тела;
- 3) специјалне истражне технике и тактике.

Док на макро нивоу предвиђа заштиту звиждача, заштита сведока, експертски истражитељи.

1.2. Институционални оквир

Институционални оквир за борбу против корупције и организованог криминала у Белгији подразумева велики број тела од којих су најзначајнији Генерални Инспекторат федералне и локалне полиције, Комитет П и систем унутрашњих контрола.

1.3. Генерални инспекторат федералне и локале полиције

Генерални инспекторат федералне и локалне полиције је независно спољно тело у оквиру Министарства унутрашњих послова Краљевине Белгије. Задатак овог органа је да допринесе бољем функционисању полицијских служби те да њихов рад буде у складу са законом уз поштовање основних људских права. У надлежност инспектората спадају: инспекције и ревизије свих сегмената рада, а посебно оперативне радње,

давање препорука за унапређивање рада, спровођење истрага на основу жалби, пријава, спровођење административне и преткривичне истраге.

Ради спровођења задатака у оквиру своје надлежности инспекторат има следећа овлашћења: неограничено право инспекције, могућност да саслуша и позове на саслушање запослене у полицијским службама, право приступа просторијама где се обављају полицијске дужности, право приступа свим документима и фотографијама потребним за спровођење инспекције, право одређивања рокова за одговор и добијања обавештења применадатих препорука. Може и покренути предузимање посебних истражних техника за прикупљање информација које подразумевају и тајни надзор уз судско одобрење.

Приликом вршења свог рада инспекторат има сва полицијска овлашћења у дисциплинским и кривичним стварима. По питању корупције истражује непрописна понашања полицијских службеника као што су : кривотворење докумената, саботирање истраге, повреде тајности, неовлашћени приступ информацијама. Углавном рад Генералног инспектората се односи на кривичне истраге док су дисциплинске и административне изузетак.

Иницијативу за поступања Инспектората може добити од министра унутрашњих послова или министра правде као и по сопственој иницијативи или на захтев управних органа или судских као и државних тужиоца, генералних директора федералне полиције, шефова локалних полицијских служби. Захтеви ових подносиоца морају имати образложење и поступање по њима је обавезно. Такође разматра жалбе појединаца и организација.

Генерални инспектор се именује на основу предлога заједничког одбора који сачињавају представници Министарства унутрашњих послова и Министарска правде. Мандат траје пет година уз могућност реизбора.

Генерални инспекторат има шест организационих јединица тј. директората. Прву јединицу чине генерални инспектор и његов заменик који координишу остале директорате и одговорни су за подношење предлога министру правде и унутрашњих послова и јавно иступају у име Генералног директората. Задаци службеника директората за инспекције и ревизије су проактивне и реактиве контроле, припрема годишњег извештаја о раду и акционог плана.

Појединачне истраге од стране Инспектората покрећу се на основу жалбе, пријаве, података преткривичног поступка, дисциплинског поступка, управног, медија, тајних операција полиције. Постоји посебна база података у коју се уносе и подаци до

којих је дошао и Комитет П и локална и федерална јединица полиције. Међутим подаци до којих је дошао Генерални инспекторат осталим полицијским јединицама нису доступни.

Директорат има ограничену законску функцију јер може да ревидира законе и подзаконске акте који се односе на рад полиције, а такође председава или има чланство у бројним комитетима као што је жири за додељивање сертификата за напредовање у служби, експертско вештачење пред дисциплинским већем. Децентрализовани директорати се баве прикупљањем података и информација потребних за рад Генералног Инспектората, одржавају контакте са локалним властима и локалном полицијом, федералним службама, бележе пријаве и жалбе, учествују у медијацијама између грађана и пол. службеника, ревизијама, инспекцијама. Подршка и логистика-задужена је за управљање финансијама и самим кадром, информатику, базу експерата. Генерални инспекторат има укупно 96 запослених.

1.4 Комитет П 17

Пун назив ове организације је Стални одбор за мониторинг полиције, основан пре 25 година са циљем да Парламенту пружи стручну помоћ у оцењивању рада полицијских службеника. Са радом у пуном капацитетом кренуо је две године од оснивања а у односу на полицију је екстерно тело ако и Генерални Инспекторат.. Циљ овог органа је да врши процену рада полиције. Анализирајући резултате рада на бројним истрагама и испитивањима жалби Комитет П се показао као поуздано тело за надзор над радом полиције. Уз помоћ бројних извора ово тело функционише као чувар, пратећи рад полиције у име Федералног парламента и свих грађана, рад овог тела уређен је посебним Законом о Комитету П18 а главни део овлашћења овог органа се односи на испитивање случајева корупције од стране полицијских службеника и може бити ограничен на прву фазу истраге или може асистирати полицијским контролорима приликом спровођења исте. Као једно од посебних овлашћења јесте вршење процене да је координација између полицијских јединица постигнута на ефикасан начин и да ли се поштују људска права.

Комитет П17 врши ревизију полицијских процедура и поступа на основу жалби о незаконитом поступању полицајаца. На основу истраге даје закључке, мишљења, препоруке и прати њихову реализацију. Такође Комитет може и сам покренути истрагу и у случају потребе ангажовати стручну помоћ за компликоване истраге. Такође овај орган сарађује са Заштитником грађана-Омбудсманом и поступа по његовим жалбама које је он примио од грађана а односе се на поступање полицијских службеника. Осим сопствене иницијативе за покретањем истраге исту може покренути и Сенат Парламента као и сама полиција. Жалбе могу доставити и грађани као и сами службеници државних органа, где након подношења Комитет врши проверу да ли је основана и да ли је процесуирана у другом органу (Генералном Инспекторату или Унутрашњој контроли локалне полиције). Комитет нема дисциплинска овлашћења.

1.5 Организација

Комитет има 100 запослених у четири организационе јединице: стални комитет, служба за подршку, истражно одељење и сектор за жалбе. Стални комитет чини 5 чланова које су представници Парламента, од којих је један председавајући а други заменик а именују их Дом Представника Федералног Парламента на период од 6 година. Овај орган има подршку 35 административних службеника које именује Стални Комитет на период од 5 година која уједно представља другу организациону јединицу. Трећа организациона јединица Комитета 17 јесте Истражно одељење које има 48 службеника, шефа одељења и два заменика шева одељења. Чланови истражног одељења именују се на предлог шефа одељења са могућношћу преименовања које врши Стални Комитет. Иницијативу за оснивање овог органа покренули су правосудни органи уочивши потребу за специјализацијом истрага које је односе на полицијске службенике. Четврта организациона јединица јесте сектор за жалбе

1.6 Систем унутрашњих контрола

Свака локална полицијска станица и служба има своје одељење за унутрашњу контролу, и одговорна је да осигура да рад полицијских службеника буде у складу са законом, стандардима и прописаним процедурама, као и да препозна неетичко и криминално поступање њених припадника. Међутим, ова организациона јединица се бави прекршајима мање друштвене опасности. Када је реч о озбиљним повредама закона, посебно од стране виших службеника случај се прослеђује Генералном Инспекторату или Комитету П. Одељење за унутрашњу контролу започело је са радом од 1994 године има их колико и локалних јединица полиције тј. 196, а број запослених у одељењу зависи од величине подручја локалне јединице. Задатак ових јединица јесте да обезбеде оперативни рад у складу са стандардима, поузданост информација, интегритет службеника. Два су начела у раду јединица а то су контролно и стимулативно. Контролним приступом превенира се неетичко поступање службеника тако што се учесталим контролама проверавају поступања полицајаца а инструменти за спровођење контроле су закони и строге процедуре. Стимулативни приступ подразумева охрабривање етичног поступања полицијских службеника, а већа пажња се поклања подршци полицајцима у проблематичним ситуацијама који се остварују путем радионица, тренинга и обукама.

2. РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА

Република Словенија спада у земље средње распрострањене корупције, а најбоље рангирана је у односу на државе настале из бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Оно што је особено за систем контроле полиције у овој земљи јесте да и поред постојања надзора од стране парламента, суда и независних тела у Словенији не постоји орган са полицијским овлашћењима, те стога њихов систем спада у класичне моделе без специјализованих тела, те се може закључити да криминалне истраге у вези полицијских службеника спроводи Криминалистичка полиција, Национални биро за истраге и тужилаштво са специјалним тимовима.

2.1 Унутрашњи надзор рада полиције

Свеобухватан и системски надзор над радом полиције, спровођење задатака и примену овлашћења спроводи Министарство унутрашњих послова. Циљ надзорних послова је процена законитости поштовања основних људских права и слобода приликом поступања, полицијских службеника.. Надзор се врши инспекцијском контролом која подразумева преглед документације, списка предмета, саслушање полицијских службеника и осталих запослених, а надзор се може вршити и непосредно на самом терену приликом вршења полицијских задатака. Након спроведене контроле сачињава се извештај који може садржати предлоге за отклањање уочених недостатака.

2.2 Јединица за усмеравање и надзор

Лица која врше надзор над радом полиције имају статус службеног лица са посебним овлашћењима са звањима шефа за надзор који има своје службенике који такође учествују у надзору, а стално су запослени у интерној јединици за усмеравање и надзор Министарства унутрашњих послова. Ова лица именује министар а она приликом спровођења контроле свој идентитет доказују легитимацијом чију форму и садржину такође прописује министар, који осим тога може непосредно да обавезе полицијске службенике у полицији или Министарству да спроведу одређене задатке у вези са надзором полиције. Ова лица имају следећа овлашћења:

- могу затражити информације које се садрже у регистрима које чува и одржава полиција,
- могу испитивати записнике, записе, евиденције, документа, папире, наредбе, одлуке, -могу позвати полицијске службенике, друге запослене у полицији, или физичка лица на разговор или саслушање,
- могу имати приступ свим просторијама које користи полиција за потребе свог рада,
- могу затражити званичне сертификате о техничким средствима,
- могу присуствовати обављању задатака од стране полицијских службеника.

Сви службеници полиције дужни су да службеницима Јединице пруже помоћ приликом обављања надзорних задатака. Уколико се у надзорном поступку утврди да је полицијски службеника повредио неко основно људско право или слободу незаконитим

поступањем, шеф надзора може одмах захтевати од шефа јединице да се неправилности отклоне, те се све ове активности, упутства, налози констатују у извештају о извршеној контроли.

2.3 Ограничења за надзор

Приликом постојања опасности да би се применом овлашћења Јединице у току контроле и спровођењем посебних мера могло отежати или угрозити живот и здравље људи који тај надзор спроводе, полиција може привремено ускратити приступ датотекама, преглед просторија или информација. Да ли ће се наставити надзор или неће одлучује министар. Осим овог овлашћења службеници Јединице не могу имати приступ документима која откривају идентитет тајних оперативаца који су на тајним задацима као ни идентитет физичких лица која добровољно достављају оперативне информације о кривичним делима, њиховим починиоцима тзв. доушницима.

2.4 Контрола унутар полиције

Полиција Словеније устројена је хијерархијски у три нивоа, те је сваки од тих нивоа одговоран за контролу и унутрашње управљање нижег нивоа. На врху хијерархијске лествице налази се Генерални полицијски директорат који надзире рад генералних директората а они надзиру рад полицијских станица, Циљ овакве вишестепене контроле је да обезбеди законитост у раду, професионалност, квалитет, ефикасност, економичност.

При Генералном полицијском директорату су и Одељење за унутрашње послове и интегритет и Одељење за жалбе.. Ова два одељења промовишу антикорупцијску политику и мере за системско унапређење система унутрашњих послова уз јачање интегритета полицијских службеника.

Током 2009. године Генерални директор је иницирао 5 надзорних контрола у Генералном полицијском директорату и регионалним полицијском, док су овлашћени службеници у полицијским директоратима иницирали 104 контроле.

2.5 Одељење за жалбе

Одељење за жалбе је још један од инструмената који има за циљ да контролише законитост рада полицајаца, те је законом којим је уређен рад полиције и њихова овлашћења, прописано да појединац има право жалбе уколико сматра да су његова права и слободе повређене и то у року од 30 дана од када је та повреда учињена. Осим домаћих држављана право жалбе имају страни држављани који ово правно средство могу да користе преко Министарства спољних послова. У редовном поступку жалба се подноси Сенату за жалбе који се састоји од 3 члана, председавајућег, представника власти и представника Синдиката полиције који разматрају основаност жалбе и доносе одлуку. Представници јавности у Сенату на локалном нивоу су кандидати локалних заједница, а на државном нивоу јавност је представљена преко чланова стручне јавности из правосудног система.

Управо овакав састав и сам поступак разматрања жалбе праћен је методологијом која омогућава транспарентност процедуре разматрања жалбе.

3. РЕПУБЛИКА МАЂАРСКА

По степену корупције Мађарска се налази незнатно иза Словеније тако да и она спада у земље са средњом стопом корупције. Органи за спровођење Закона у овој земљи су Национална полиција који је независан орган у оквиру Министарства унутрашњих послова и Царинска и Финансијска служба који су у саставу Министарства финансија, а задужена је Заштитна служба –Агенција за спровођење закона. Специфичност Мађарског модела контроле полиције чини тест интегритета што је у западним земљама сматран неуставним инструментом борбе против корупције али упркос критичким сагледавањима показао се као успешна компонента у борби противи корупције.

3.1 Заштитна служба агенција за спровођење закона

Заштитна служба агенција за спровођење закона је институција која вршити послове превенције, заштите од кривичних дела од стране јавних службеника, намештеника и то у:

- Полицији,
- Националном Генералном директорату за управљање катастрофама (органи цивилне заштите као и ватрогасне службе),
- Царинској и финансијској служби,
- ИК- институцијама за извршење санкција,
- Органима на нивоу министарстава разних ресора.

Главна карактеристика овог органа јесте да он делује превентивно и да нема репресивни карактер тј, да у случају да у својим истражним активностима утврди да је у неки од органа над којим врши контролу утврђена одређена неправилност која има елементе кривичног дела или прекршаја тај предмет се не прослеђује даље на рад надлежном јавном тужилаштву. Тако се може закључити да су пре све активности овог органа усмерене на спречавање вршења кривичних дела тако што ће се прикупљати и вршити анализе који се односе на коруптивни криминалитет. У свом раду заштитна агенција се ослања на извештаје и притужбе из јавности као и помоћ запослених у органима и агенцијама које су предмет истраге, те сарађује са државним и друштвеним организацијама, грађанима, међународним организацијама.

Предмет рада службе представља:

- утврђивање немара у служби,
- утврђивање кривичних дела почињена у службеном својству,
- утврђивање кривичних дела током службене дужности или у вези са вршењем службених овлашћења,
- утврђивање прекршаја почињених од стране професионалних полицијских службеника или припадника војске,

Национална Заштитна служба има посебна полицијска овлашћења под надзором Министра унутрашњих послова. Највећи обим задатака представља борба на антикоруптивном плану у домену јавног сектора која обухвата три линије рада и то:

- 1) Превенција и откривање кривичних дела,
- 2) Праћење животног стила државног службеника (најдуже 30 дана),
- 3) Тест интегритета.

Осим службеника у државној управи укључујући и полицију служба може да прати рад и чланова владе и припаднике служби за спровођење закона и то на начин да информације прикупља чак и из домена приватне сфере и то проактивно путем теста интегритета тј. лажним покушајем поткупљивања.

Заред ефикасног и законитог поступања службеника унутар Заштитне агенције прописан је Кодекс понашања и прописи о пријављивању имовине полицијских службеника који се аналогно примењују и на службенике агенције.

.

4. ЦРНА ГОРА

Одељење за Унутрашњу контролу полиције Црне Горе направило је помаке у погледу унапређења транспарентности рада, пре свега јер се на самој интернет страници објављују месечни извештаји о раду Одељења у којима се износе подаци о поднетим пријавама Унутрашњој контроли, извршеним проверама како и њиховим исходом. Све ово доприноси да грађани стекну веће поверење у рад унутрашње контроле Полиције која је један од најтранспарентнијих управно-извршних органа. Наиме, Законом је прописано да унутрашњу контролу врши полицијски службеник овлашћен за послове унутрашње контроле који има разноврсна полицијска овлашћења и то:

- а) Да прикупља и обрађује личне и друге податке,
- б) Врши позивање,
- в) Издаје наредбе и даје упозорења,
- г) Употребљава туђе саобраћајно средство и средства везе,
- д) Употребљава средства принуде,

е)Предузима прекривене полицијске радње.

Злоупотреба полицијских службених овлашћења и незаконито вршење полицијских послова представљају сложену појаву из разлога што сами полицијски службеници имају знања о томе како се докази прикупљају па самим тим како исте доказе и прекрити а такође имају и професионалне, личне контакте са другим полицијским службеницима који покрећу овакав вид контроле рада према њима. Оно што представља предност Одељења унутрашње контроле у односу на Сектор криминалистичке полиције је то што је Одељење усресређено само на рад полиције и тиме је омогућена стручна специјализација за рад на овим предметима, док је делокруг послова Сектора криминалистичке полиције разноврстан и обухвата више различитих предмета. Осим напред наведених овлашћења Одељење унутрашње контроле у склопу свог делокруга има следећа овлашћења:

- "предузимање оперативних мјера и радњи у циљу откривања и сузбијања свих облика противправног понашања и поступања полицијских службеника (посебно кривичних дјела са елементима корупције полицијских службеника,
- кривичних дјела против слобода и права човјека и грађанина) и других кривичних дјела за које се гони по службеној дужности;
- прикупљање података и доказа и вршење адекватних провјера;
- спровођење редовне и ванредне контроле законитости рада организационих јединица полиције; контролу законитости примјене полицијских овлашћења;
- спровођење поступака по притужбама и представкама физичких и правних лица; предлагање мјера за отклањање узрока противправних и непрофесионалних поступака, поступања и понашања полицијских службеника;
- праћење стања унутрашње дисциплине и професионалне етике; контролу спровођења контраобавештајне заштите полиције и службеника полиције примјеном превентивних безбедносних мјера, радњи и средстава; идентификацију структура, објеката и других безбедносна интересантних циљева који могу бити предмет обавештајног истраживања и напада;
- анализирање квалитета безбедносних мјера и предлагања мјера за унапређење постојећих и увођење нових мјера безбедносне заштите; контроле спровођења мјера заштите тајних података;
- унапређење метода рада у области контраобавештајне заштите;

- вођење прописаних евиденција; припрему аналитичко-информативних и других материјала; као и вршења друге контроле од значаја за законит рад;
- обављање и других послова."

Због свега наведеног од изузетне је важности омогућити Унутрашњој контроли све инструменте ради прикупљања потребних података како би контрола рада полицијских службеника била успешна. Пре свега Законом о кривичном поступку треба децидирано појаснити да се израз „полиција“ односи и на овлашћене службенике унутрашње контроле. Тиме би се омогућило да рад унутрашње контроле не зависи од граматичког тумачења одредби закона.

Други проблем који је препознат у раду Одељења унутрашње контроле полиције, јесте непостојање правног основа за формалну комуникацију са тужиоцима који по новом Закону о кривичном поступку приликом спровођења истраге усмеравају и руководе рад полиције. То доводи до ситуације да полицијски службеници за своја поступања позивају на налоге тужиоце, а унутрашња контрола нема могућност да такву изјаву верификује. Изменама и допунама Закона о кривичном поступку треба прописати овлашћење полиције да затражи информацију од надлежног јавног тужиоца о конкретном поступању полицијског службеника у свим фазама кривичног поступка.

Трећи проблем јесте заштита комуникације између Одељења унутрашње контроле и других држаних органа јер није прописана обавеза чувања службене тајне, те се може лако десити да државни службеници других државних служби нпр. Пореска управа, Управа за имовину обавесте грађане да или службенике да је Одељење унутрашње контроле тражило податке о њима, чиме се омета провера законитост рада тих лица. Те из свега наведеног произилази потреба да се изменама и допунама Закона у унутрашњим пословима пропише да државни органи чувају службену тајну, податке које захтева Одељење унутрашње контроле и примена Закона о тајности података и одредити тајност за податке и документа који су потребни Одељењу ради спровођења унутрашње контроле а чији надзор врши парламент. На овај начин успоставља се формална сарадња између Одбора за безбедност и одбрану и Одељења унутрашње

контроле. Осим ових измена ради ефикаснијег рада потребно је изменити и допунити Закон о унутрашњим пословима и прописати обавезу да Одељење унутрашње контроле доставља годишњи извештај о раду Скупштини. На тај начин јача интегритет и професионалност Одељења јер се спроводи и спољна контрола рада самог овог органа јер се извештај подноси органу које је ван Министарства унутрашњих послова.

V СПОЉАШЊА КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ

Као што је у уводном излагању напоменуто како би се у правној држави обезбедило да полиција штити грађане и да грађани буду заштићени од полиције неопходно је установљење функционисања како унутрашње контроле тако и спољашње контроле а у циљу владавине права и сузбијање самовоље. Оно што оправдава неопходност постојања спољашње контроле јесте схватање да се њоме објективније врши контрола јер су у питању органи ван полиције и који нису у хијерархијској узајамности а што је случај код унутрашње контроле.

У нашем правном поретку спољну контролу рада Сектора врше: Народна скупштина Републике Србије, скупштинске јединице територијалне аутономије, и локалне самоуправе укључујући градске општине, правосудне органе Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података личности као и Државна ревизорска институција.. За добро уређену и спровођену спољашњу контролу важи схватање да је објективнија од унутрашње јер је врши "независни орган ван полиције" те самим тим доприноси ефикаснијем и законитијем раду унутрашње контроле. То је нарочито битно уколико контролисани (полицијски службеник) употребом својих овлашћења може повредити људска права и слободе.¹⁹ Контролом се на тај начин обезбеђује и заштита права и правних интереса грађана, с једне стране, и заштита објективне законитости, с друге стране.

¹⁹ Драган Милков, Управно право III – Контрола управе, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2010, 10.

1. КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ ОД СТРАНЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

Народна скупштина врши спољашњу контролу рада полиције тако што министар унутрашњих послова једанпут годишње а по захтеву Народне скупштине и чешће подноси извештај о раду МУП-а. Остали државни органи предвиђени на локалном нивоу па и правосудни органи врше спољашњу контролу тако што имају приступ одговарајућим информацијама, контакт са полицијским службеницима, право на добијање одговора на питања и друга законом утврђена права. Сва лица која учествују у вршењу контроле, како унутрашње тако и спољашње дужна су да штите и чувају поверљивост података и информација до којих долазе у вршењу контроле и по престанку својих функција.

Као што је претходно напред напоменуто осим контроле рада полицијских службеника, законитост рада начелника Сектора у оквиру Министарства унутрашњих послова врши сам министар, те је аналогно за свој рад начелник Сектора одговоран министру. Такође начин на који министар врши контролну функцију јесте давање смерница, обавезних упутстава за рад, као и налоге, које су дужни да изврше како полицијски службеници тако и начелници у оквиру своје надлежности, изузев радњи предузетих у предистражном поступку. Полицијски службеници унутрашње контроле на захтев министра подnose документа и извештаје о појединачним питањима у домену своје надлежности, осим мера и радњи у току предистражног поступка те се на тај начин гарантује оперативна независност Сектора.

2. КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ ОД СТРАНЕ ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Влада као носилац извршне власти у Републици Србији је одговорна Народној Скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката народне скупштине и за рад органа државне управе.²⁰ Влада као колективни орган има највећи непосредни утицај на рад полиције. Министарство унутрашњих послова је део државне управе које је за свој рад одговоран Влади. Влада врши надзор над радом органа државне управе па тако и МУП. Министар унутрашњих послова, као члан Владе присуствује седницама реферише, излаже проблеме и поједина питања на које треба да пребази став Владе. Влада непосредно уредбом, или другим подзаконским актима уређује и прописује:

- Унутрашње уређење Министарства (седишта, подручја полицијски управа, станица)
- посебне мере за обезбеђење јавног реда;
- врсте наоружавања и опреме полицијских службеника;
- начин набавке средства за посебне намене;
- услове за закључивање уговора о добровољној служби у помоћној полицији.

Посебан вид контроле Влада остварује преко тзв. кадровске функције, односно премијер Владе може покренути питање одговорности или разрешења министра унутрашњих послова. ЗОП-ом је предвиђено да директора полиције поставља Влада на период од 5 година а на предлог министра Пословником Владе²¹ је прописано да право члана Владе, директора посебне организације, или директора службе на сопствену иницијативу или на иницијативу трећег лица може поднети предлог Влади да се поништи, или укине пропис министарства или посебне организације. Такође ако министарство или посебан орган у одређеном року не донесу пропис у року предвиђен

²⁰ Устав РС, Службени гласник РСр.98/2006м члнови 122-124,.

²¹ Службени Гласник РС, бр.61/2006,

законом пропис сме донети Влада. Такође се јавља и као вршиоц институционалног надзора приликом поступања по жалби као другостепени орган.

3. СУДСКА КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ

Судови као самостални и независни органи имају знатан утицај на контролу законитости рада Полиције. Контролу општих аката Министарства унутрашњих послова, као и сагласност правилника, наредби, упутстава са законом врши Уставни суд. Контролу појединачних аката Министарства врше судови опште и посебне надлежности. У питању су првенствено ситуације када полицијски службеници крше неке одредбе закона приликом вршења службене дужности тј. применом мера или овлашћења у кривичним поступцима где полиција учествује у преткривичном поступку, судови или потврђују или поништавају поједине полицијске мере или овлашћења. У питању је контрола која се предузима најчешће после усменог или писменог одобрења, односно наредбе за предузимањем других истражних радњи или увиђаја. У суштини у питању је претходна контрола, зато да би полиција применила одређена овлашћења или мере, мора претходно добити овлашћење надлежног суда. Као у случају предузимање посебне доказне радње „тајни надзор комуникација“ или „тајно праћење и снимање“ грађани имају право жалбе на поступање полицијских службеника, па уколико одлучи да су они поступали незаконито, суд одлучује о заштити права грађана и о накнади штете. У кривичним и прекршајним предметима полицијски службеници се могу појавити као извршиоци ових деликата, а код парничних поступака грађани их могу покренути ради накнаде штете коју су им причинили полицијски службеници. Полиција поред полицијских послова обавља и друге тзв. неуправне послове .У управном спору суд има право да одлучује о законитости коначних појединачних аката полиције. Поред тога предмет управног спора може бити и питање повраћаја ствари, или накнаде штете само ако је то повезано са незаконитошћу неког управног акта полиције. Управни спор се може покренути и у случају „ћутања администрације“ при чему се поступа као да је донет негативни коначни управни акт.²²

²² Д.Милков, Управно право III-Контрола управе, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010 стр. 52 и 53

4. КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ ОД СТРАНЕ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА

Јавно тужилаштво је самостални државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере на заштити уставности и законитости.²³ У вези са вршењем овлашћења руководеће улоге јавног тужиоца у преткривичном поступку, сви органи су дужни да о свакој предузетој радњи обавесте надлежног јавног тужиоца. Осим тога, органи унутрашњих послова и други државни органи надлежни за откривање кривичних дела дужни су да поступе по сваком захтеву надлежног јавног тужиоца, а у случају да орган унутрашњих послова или неки други орган не поступи по захтеву јавног тужиоца, он може обавестити старешину која руководи органом а по потреби и надлежног министра, владу или скупштинско тело. У случају непоступања полиције тј. ако у року од 24 часа откад је примљено обавештење, јавни тужилац може захтевати покретање дисциплинског поступка против лица за које сматра да је одговорно за непоступање по његовом захтеву.²⁴ Још један вид контроле полиције од стране Јавног тужилаштва представља и контрола кривичне пријаве. Наиме сви државни органи, па и полиција дужни су да пријаве дела за које се гони по службеној дужности, а о којима су обавештени или су за њих сазнали на други начин. Ако јавни тужилац не може сам да прикупи обавештења везана за извршење кривичног дела он ће захтевати од органа унутрашњих послова да прикупе потребна обавештења и да преузму друге мере ради откривања кривичног дела и учиниоца. Јавни тужилац ће увек захтевати да га органи унутрашњих послова обавесте о предузетим радњама и мерама а, орган је дужан да одмах, без одлагања достави одговор. Јавни тужилац, државни органи па и полиција, су дужни да приликом прикупљања обавештења, односно давања података поступају обазриво водећи рачуна да не нашkode части и угледу лица на које се подаци односе.

²³ Устав РС, Службени Гласник РС, бр.98/2006, члан 156, став 1 .

²⁴ Законик о кривичном поступку, Службени Гласник, РС, бр.72/2011 и 101/2011, члан 43.

5. КОНТРОЛА ОД СТРАНЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА-ОМБУЦМАНА

Упоредна искуства су показала да заједно са традиционалним облицима управне и судске контроле и свих њихових варијанти, постоји и потреба за увођењем „једноставних и јефтиних“ инструмената контроле али истовремено ефикасних у остварицању транспарантности и административних процеса и структура.²⁵ Заступници о претежној улози омбудсмана као парламентарног опумоноћника разматрају институцију омбудсмана искључиво у делу који говори о контроли парламента над радом управе.²⁶ Међутиму теорији постоје и нешто другачија гледишта, по којима се са становишта врсте контроле омбудсман облик спољне несудске контроле, али не и чисто парламентарне контроле управе.²⁷ Те заштитника грађана можемо дефинисати као независни орган који штити права грађана и контролише рад органа управа, органа надлежног правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана је одређен Уставном и Законом као омбудсман опште надлежности, кога бира Народна скупштина, а у свом деловању је потпуно самосталан и нико нема право да утиче на његов рад и поступање. Овлашћење омбудсмана није да цени само законитост већ и целисходност радњи и аката управних органа, разликује га од других институција пре свега судова. Сви органи над чијим радом врши контролу и којима се обрати, у обавези су да му доставе све тражене документе, чак и оне који су проглашени за тајне. Међутим, ни у једном правном систему омбудсман не може преиничавати, укидати, поништити акте органа управе нити им налагати да донесу другачију одлуку.²⁸ Међутим приликом вршења контроле рада утврди постојање повреде права грађана а које су извршене актима, радњама или нечињењем полицијских службеника, Заштитник грађана може да предузме одређене мере тј. да покрене поступак контроле на два начина:

-по притужби грађана;

²⁵ Лилић, С.; Миленковић Д.; Ковачевић –Вучо, (2002) Омбудсман-међународни документи, Упоредно право, Београд 1995, стр.478-484, Зборник радова студената докторских студија права, Ниш, 2015.

²⁶ Марковић, Р. (2002) Управно право, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду стр.496.

²⁷ Јовичић, М. (1969) Омбудсман-чувар законитости и права грађана Београд: Институт за упоредно право, стр 19, Зборник радова студената докторских студија права, Ниш, 2015.

²⁸ Лилић С, Управно право, 2002, Београд, стр 25.

-по сопственој иницијативи.

Право подношења притужбе имају сва физичка и правна лица ,односно домаћи и страни држављани и домаћа и страна лица.Притужба се може поднети најкасније у року од 1 године од извршене повреде ,односно од последњег поступања ,односно непоступања органа управе.За подношење притужбе потребна је тзв.страначка легитимација односно да је реч о лицу које сматра да му је неким актом ,радњом или нечињењем од стране полиције повређена нека права.Законом је предвиђена сарадња између полиције и заштитника грађана која се заснована на високом нивоу спремности руководиоца и запослених у полицији да што у краћем року изађу у сусрет захтевима Заштитника грађана.Такође омбудсман има право да приступи просторији где се налази лице задржано од стране полиције као и да са њим разговара насамо. На крају истраге ,а на основу прикупљених информација Заштитник грађана треба да утврди све релевантне чињенице и околности за доношење одлуке.

Као је наша држава присупила евро интеграцијама а омбудсман је међународна установа и све земље кандидати за улазак у ЕУ у обавези су да „ не само да оснивају институцију омбудсмана већ да своје постојеће системе прилагоде европским узорима“²⁹.

VI НАДЛЕЖНОСТ СЕКТОРА УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ

Први вид унутрашње контроле, јесте Сектор унутрашње контроле чија је претеча Служба генералног инспектора (СГИ) некадашњег Ресора јавне безбедности Министарства унутрашњих послова Републике Србије. Она је основана 2001. године, Правилником о раду Службе генералног инспектора РЈБ, али је стварно конституисана 2003. године именовањем првог генералног инспектора.

Начелник Сектора унутрашње контроле је дужан да подноси министру извештаје о раду, као и надлежном јавном тужиоцу подноси извештаје о радњама предузетим у циљу расветљавања у кривичних дела..

Народна скупштина на захтев Владе и тела надлежног за унутрашње послове,може захтевати од министара да подноси извештај о раду Сектора унутрашње контроле.

²⁹ Шуковић М, системска обележја О институцији заштитника грађана(омбудсмана) Београд 169, Зборник радова студената докторских студија права ,Ниш, 2015

У року од три месеца током календарске године Сектор , подноси извештај о раду за претходну годину на основу статистичких података о активностима и постигнутим резултатима.

Сектор унутрашње контроле врши контролу рада полиције, нарочито у погледу поштовања и заштите људских права при извршавању полицијских задатака и примене полицијских овлашћења. Овлашћена службена лица у Сектору имају при вршењу контроле, сва полицијска овлашћења у погледу својих права и обавеза изједначени су са другим службеним лицима. Министру унутрашњих послова начелник Сектора редовно и периодично подноси извештај о раду.. Ранијим Законом о полицији било је прописано да начелник Сектора на захтев министра, подноси и ванредне извештаје. Садашњим законом начелник Сектора ванредним извештајима извештава надлежног јавног тужиоца о предузетим радњама у циљу расветљавања кривичних дела³⁰ . На тај начин онемогућава се министар као политичка личност, да утиче на оперативни рад Сектора. Међутим, може се размотрити потреба за овом одредбом, с обзиром на то да је однос између јавног тужилаштва и полиције претходно регулисан Законом о кривичном поступку.

Министар унутрашњих послова је дужан да извештаје о раду доставља Влади Републике Србије и надлежном одбору Народне скупштине.. На овај начин је успостављена спољашња контрола полиције која је у складу са уставним и законским овлашћењима, а главни недостатак у досадашњем раду Сектора била је и нетранспарентност у раду. Сектор је у обавези да у року од три месеца од истека календарске године, јавно објављује извештај о раду за претходну годину са основним статистичким подацима о спроведеним активностима и постигнутим резултатима. Тако се повећава поверење у рад и полиција се на тај начин се приближава грађанима, те треба имати у виду да Сектор до сада највећи део својих активности заснивао на притужбама и представкама грађана.

Запослени у Сектору су овлашћена службена лица и при обављању својих послова имају сва полицијска овлашћења како у погледу права тако и у погледу дужности³¹ .Они се од осталих полицијских службеника разликују у виду приоритета у

³⁰ Ненад П. Радивојевић, *Сектор унутрашње контроле (полиције)*, Дарко Бикаревић, „Специфичности и проблеми супротстављања Сектора унутрашње контроле савременим облицима криминалитета у полицији“ ,Зборник радова Правног факултета у Новом Саду ,број/, 4/2014,413.

³¹ Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије, Београд *Службени гласник РС*, број 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.

раду. Приоритет у њиховом раду огледа се у примени службених овлашћења према својим колегама тј. лицима запосленима у полицији. Начин вршења унутрашње контроле тј. поступање самих контролора уредиће министар доношењем подзаконског акта.

VII УСТРОЈСТВО СЕКТОРА УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ

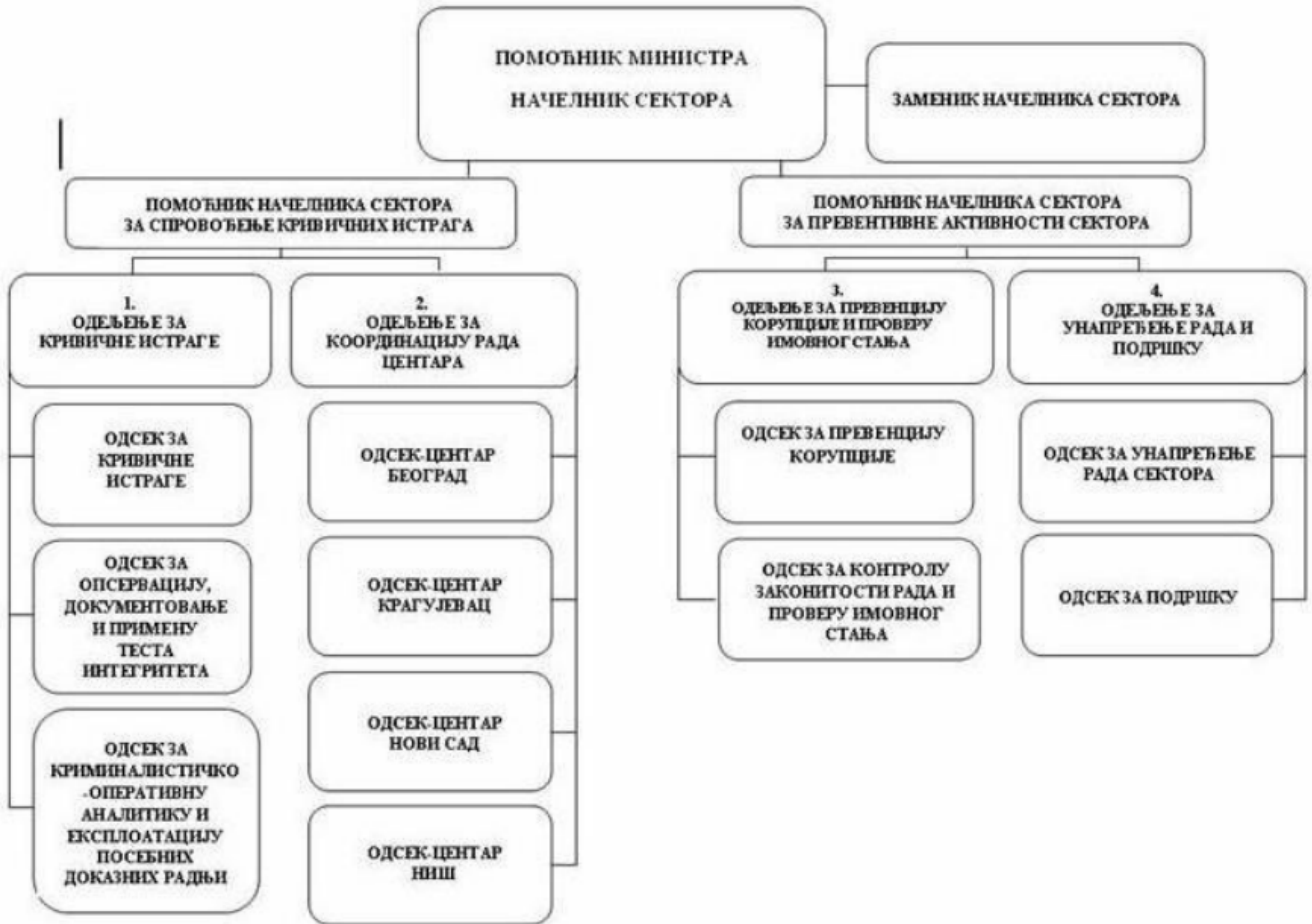
Сектор унутрашње контроле полиције у свом саставу има Управу за послове унутрашње контроле полиције, која у свом саставу има: Одељење за координацију рада Центара, Одељење за превентивно поступање, Одељење за криминалистичко оперативне послове рад по представкама и аналитичко информатичке послове. Одељење за криминалистичко оперативне послове у свом саставу има: Одсек за тајни звучни и оптички надзор осумњиченог и Одсек за криминалистичко оперативне послове. Одељење за превентивно поступање, рад по представкама и аналитичко информатичке послове у свом саставу има: Одсек за превентивно поступање и рад по представкама и Одсек за аналитичко информатичке послове. Одељење за координацију рада Центара у свом саставу има: Одсек-Центар Београд, Одсек-Центар Нови Сад, Одсек-Центар Ниш и Одсек-Центар Крагујевац.

У Сектору унутрашње контроле запослено је 82 лица, али је извршена промена организационе структуре, те је Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству било предвиђено повећање броја запослених а све у складу са Акционом планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције која подразумева повећање броја припадника ове јединице пропорционално 1% запослених у МУП-а. Приликом повећања броја запослених узета су у обзир буџетска средства и смештајни капацитети па је у оквиру Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ предвиђено повећање броја запослених по 20 на годишњем нивоу почев од 2015 до 2018. године.

Ради остваривања зацртаних циљева као што је независност рада у спровођењу истраге поводом кривичног дела корупције, СУК који се до сада ослањао на оперативни фонд Управе криминалистичке полиције што је омогућавало цурење

информација о тренутним истрагама, па јеновим Законом о полицији предвиђено постојање оперативног фонда у склопу СУК-а.

Шематски приказ устројства Сектора унутрашње контро



VIII ПОСТУПАК ВРШЕЊА КОНТРОЛЕ У СЕКТОРУ УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ

Један о услова за ефикасно и законито поступање полицијских службеника унутар Сектора јесте јасно и прецизно прописана надлежност, одређена у правима и дужностима самих полицијских службеника и њима претпостављеним службеницима.

Начелник Сектора унутрашње контроле одмах, у писаном облику обавештава министра о поступању, непоступању које је супротно закону и предузима потребне радње о чему се обавештава јавни тужилац.

Уколико се утврди да је приликом поступања полицијског службеника дошло до прекорачења службених овлашћења и тиме су повређена права која штити Заштитник грађана, Сектор поред министра и јавног тужиоца обавештава и Заштитника грађана о свом поступању.

Сви запослени у Министарству, уколико дођу до сазнања и података да је њихов колега извршио неко кривично дело, на раду или у вези са радом, дужни су да без одлагања обавесте јавног тужиоца и Сектор и то у року 24 часа од сазнања. Ранијим законом било је прописано да полицијски службеници и не могу бити позвани на одговорност због обраћања Сектору. Овакав положај запослених додатно је учвршћен доношењем Закона о заштити узбуњивача, који представља основу на плану борбе против корупције како у друштву тако и полицији, али резултати борбе против корупције углавном зависе од воље и спремности запослених да пријаве понашање колега које је супротно закону. Закон о заштити узбуњивача представља један од инструмената предвиђених у Националној стратегији за борбу против корупције у Републици Србији.

У вршењу контроле овлашћена службена лица Сектора, имају овлашћења да: остваре увид у списе, документацију и збирке података које у складу са својим надлежностима прибавља, сачињава или издаје полиција; узимају изјаве од припадника полиције, 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; захтевају атесте, разгледају службене просторије које њихове колеге користе, техничке и друге податке о информатичким средствима коју користи полиција и траже доказе о стручној оспособљености полицајаца за употребу

средстава која користе приликом вршења својих овлашћења³². Предвиђено је још једно овлашћење Сектора унутрашње контроле, а то је налог за предузимањем неопходних и хитних мера и активности уколико би њиховим одлагањем дошло до повреде људских права и слобода приликом примене полицијских овлашћења или приликом обављања других полицијских послова³³. Законодавац је желео да ова одредба буде у функцији остваривања циљева превентивне контроле и допринесе унапређењу рада Сектора.

Законом су такође предвиђена и одређена ограничења у погледу вршења унутрашње контроле од стране Сектора унутрашње контроле. Приликом контроле овлашћена службена лица Сектора не могу учествовати у акцијама полиције или на било којидруги начин угрозити рад или поверљивост података. Оправданост угрожености поверљивости полицијске акције образлаже се надлежном јавном тужиоцу који доноси коначну одлуку. Уколико постоји основана опасност да би вршење контроле рада од стране припадника Сектора онемогућило или битно отежало примену полицијских овлашћења контролисани полицијски службеник може привремено да одбије преглед просторија и увид у списе предмета до одлуке надлежног јавног тужиоца. Такође је контролисани из напред наведених разлога дужан да одмах сачини извештај и исти достави надлежном министру, као и поступајућем тужиоцу који је донео одлуку за извршавање мере. Уколико приликом вршења контроле предмет контролисања превазилази капацитете Сектора, министар ће на предлог начелника до окончања задатка, задужити надлежну организациону јединицу која ће кооперативним сарадњом са Сектором извршити контролу. Главна недоумица приликом проширене контроле јесте да ли „надлежна организациона јединица“ може бити уједно и контролисани субјект.

Сектор је такође надлежан изапредузимање активности у складу са законом „на откривању и сузбијању кривичних дела корупције и других облика коруптивног понашања, као и других кривичних дела полицијских службеника и других запослених у Министарству извршених на раду или у вези са радом“.

Борба против корупције јесте главни задатак Сектора унутрашње контроле јер је највећи број приговора грађана везан за рад полицијских службеника односи се на корупцију. Националном стратегијом за борбу против корупције, постојала је иницијатива формирање посебног одељења унутар Управе криминалистичке полиције, које би било задужено искључиво за истраге дела корупције. Свакако да

³² Вид. чл. 227, ст. 2 и 3 Закона о Полицији

³³ Вид. чл. 228, ст. 2, тач. 6 Закона о Полицији.

постојање овакве јединице има смисла у процесу супротстављања корупцији на општем нивоу. Међутим, поставља се питање њене оправданости на плану супротстављања корупцији у полицији и Министарству у целини. Наиме, будући да унутар полиције већ постоје службе које се баве контролом незаконитог поступања полицијских службеника, овакво решење би могло довести до поклапања надлежности, пре свега између Управе криминалистичке полиције и Сектора, али и непотребног расипања материјалних и људских ресурса³⁴

Приликом вршења контроле и увида у документацију у којима су садржана поступања полицијских службеника аимају ознаку поверљивости, овлашћења за њихов увид, имају службена лица -контролори који могу да прегледају предметну документацију у присуству одговорног лица које је констатовало строгу поверљивост документа, тј. лица које он овласти.

Овакав поступак увида у документацију која представља предмет контроле овлашћених контролора је у функцији заштите поверљивих докумената. Дужност вршења унутрашње контроле подразумева да полицијски службеници Сектора предузимају мере, радње и прикупљају доказе и утврђују чињенично стање. Новим изменама и допунама Закона о полицији а ради спровођења спољашње контроле полиције предвиђено је да начелник Сектора након спроведене контроле и упознавања са незаконитостима у поступању полицијских службеника од стране организационе јединице министарства налаже отклањање утврђених неправилности и реализацију мера одговорности што је новина у односу на ранији закон где је начелник имао могућност давања предлога министру за отклањање утврђених неправилности или покретање поступака за утврђивање одговорности. На овај начин Сектор унутрашње контроле постао је независан у раду у односу на Министарство унутрашњих послова.. Међутим има и неких одредаба које су супротне слободнијем раду самог Сектора, а то су дужност начелника сектора за ванредне ситуације да о извршеној контроли информише директора полиције. Сходно овим новим овлашћењима начелника руководиоца организационе јединице је дужан да реализује предложене мере и о томе повратно информише начелника Сектора који на овај начин има већи утицај на рад

³⁴ Зоран Кесић, Супротстављање корупцији у полицији – актуелно стање у Републици Србији и мере за унапређење, *Научно-стручни скуп са међународним учешћем „Супротстављање савременим облицима криминалитета – анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење“*, Криминалистичко-полицијска академија, Тара 26-29.мај 2015, 48.

руководиоца организационих јединица унутар МУП-а. Има и нелогичности у самом закону где се не може закључити због чега је руководилац организационе јединице дужан да министру и директору полиције доставља годишње извештаје о резултатима контроле.

IX КОНТРОЛА ПУТЕМ РЕШАВАЊА ПРИТУЖБЕ

Други вид контроле рада полиције јесте контрола путем решавања притужби која је предвиђена Законом о полицији а сам поступак прописан је Правилником о поступку решавања притужби (Службени гласник РС, број 54/2006). Према овом Закону сваки грађанин има право да министарству поднесе притужбу против полицијског службеника за чији рад сматра да је противзаконит или да су му поступањем полицијског службеника повређена гарантована права и слободе. Рок за подношење притужбе јесте 30 дана од дана када је до повреде дошло који је строго преклузиван, те уколико се притужба не поднесе у прописаном року сматраће се неблаговременом и о њој се не ће одлучивати у меритуму.

Притужбени поступак спроводи руководилац организационе јединице у којој ради притуженик тј. полицијски службеник на чији рад се притужба односи. Након пријема притужбе, руководилац је дужан да обавести подносиоца притужбе о покретању притужбеног поступка и да га позове на разговор у року од 15 дана од дана пријема притужбе. Притужбени поступак пред руководиоцем организационе јединице окончава се у року од 30 дана од дана пријема притужбе. Руководилац организационе јединице је дужан да извештај о предузетим мерама достави надлежној притужбеној јединици, као и да обавести подносиоца о предузетим мерама. Уколико се у притужбеном поступку дође до усаглашавања ставова између руководиоца и подносиоца притужбе поступак се сматра окончаним, те се даље одлучује да ли ће се против притуженика покренути дисциплински или кривични поступак. Усаглашени ставови се уносе у записник о разматрању притужбе који потписују и подносилац притужбе и руководилац организационе јединице.

У скраћеном поступку притужбе решава руководиоца организационе јединице у којој је притуженик запослен. Руководилац проверава основаност навода из притужбе, и у року од 60 дана од дана пријема притужбе, извештава подносиоца притужбе.

Руководилац неће поступати по притужби у следећим случајевима:

- 1) када је притужба поново поднета, а нема нових доказа;
- 2) када је реч о злоупотреби права на подношење притужбе.

Ако се подносилац притужбе одазове на позив руководиоца и не тражи да по притужби поступа Комисија, сматра се да је одустао од притужбе. Ако се одазове на позив руководиоца јединице а ставови по питању постојања у повреде људских права и слобода као и злоупотребе полицијских овлашћења се не усагласе, предмет се уступа на решавање Комисији за решавање притужби.

Састав комисије чини три члана, и то начелник или одређени представник из Сектора унутрашње контроле, представник полиције и представник ван МУП-а. Учествовањем представника ван МУП-а остварује се начело јавности у раду Комисије за решавање притужби, те се тако врши спољашња контрола рада полиције јер трећег представника на подручју ПУ именује и разрешава министар на предлог локалне самоуправе тј. Скупштине Општине. Мандат представнику јавности траје четири године с могућношћу реименовања. Поступак решавања притужбе пред комисијом закључује се достављањем одговора подносиоцу у року од 30 дана од дана закључења поступка код руководиоца организационе јединице полиције. Након закључења подносилац има и сва друга правна средства за заштиту својих права и слобода.

Х.ПРЕВЕНТИВНЕ АКТИВНОСТИ СЕКТОРА УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ

Недостатак у раду Сектора био је и изостанак превентивне контроле. Те је због тога предвиђен превентивни надзор свих организационих јединица министарства. Претходно је била предвиђена превентивна контрола само полицијских управа у седишту и подручних полицијских управа.

Накнадно су проширене превентивне акције и на све остале јединице Министарства. Главни пропуст приликом вршења превентивне контроле јестешто је билапредвиђена за организационе јединице Дирекције полиције, а не и остале, јер Сектор поред контроле полицијских службеника контролише и запослене у МУП-у.

Ради успешности контроле поставља се питање да ли полицијски службеници требају бити упознати са временом вршења контроле. Раније контрола се најављивала, што је давало могућноста контролисани отклоненеправилности у свом раду пре самог вршења контроле. Ненајављеним контролама утврђује сестварно стање ствари у организационој јединици. Које ће се организационе јединице контролисати неће бити препуштено случајном одабиру, већ се избор представљати резултат истражних сазнања да ли се у некој одређеној организационој јединици јављају проблеми. Као инструменте ради спровођења превентивне контроле и сузбијање корупције Сектор унутрашње контроле примењује тест интегритета, спроводи анализу ризика од корупције и проверу промене имовног стања. Начин на који ће се ови инструменти примењивати у пракси и поступак примене прописује надлежан министар.

Тест интегритета као оперативна мера представља тајно прикупљање података ради превенције од корупције у полицији. Он подразумева симулирање реалне ситуације сличне оним у стварности које се односе на активности тестираног полицијског службеника, коју је тестирани дужан да решава како би се увидела његова реакција и поступање у конкретној ситуацији, без претходног обавештења подручне јединице у којој тестирани полицијски службеник ради. Да би тест интегритета био спроведен над неким од запослених у полицији, иницијативу може покренути осим запослених, директор полиције, министар и његови помоћници. Циљ теста јесте да се утврди колико је полицијски службеник подложен корупцији у ситуацији када му се пружа прилика да поступа супротно етичким и правним нормама. Тестирани који прође контролу биће обавештени о томе, те уколико буде „позитиван“ значи да је прошао тест

а уколико је „негативан“, против њега се покреће дисциплински или кривични поступак зависно на који начин и колико је прекршио полицијска овлашћења. Међутим они који су прошли не значи да неће опет бити тестирани јер пре спровођења теста мора постојати основана сумња у коруптивне активности полицијског службеника, обавештајни податак или пријава грађана. Циљ спровођења теста интегритета јесте откривање склоности контролисаних ка коруптивним делима. Током читавог теста контролисани је под присмотром, мада овакав вид превентивне контроле може бити злоупотребљен, јер се може нарушити приватност контролисаног као и подметање или нарушавање права контролисаног. Стога је неопходно да се подзаконским актом јасно и прецизно отклоне све могућности злоупотребе као и константна обука и едукација службеника који спроводе сам тест интегритета.

Анализа ризика од корупције јесте други инструмент предвиђен ка спровођењу превентивне контроле унутар полиције. Анализу, Сектор унутрашње контроле врши у сарадњи са Агенцијом за борбу против корупције тако што се пре свега идентификује ризик, затим се врши израда регистра ризика и план превентивних мера ради њиховог отклањања.³⁵ Анализа ризика од корупције првенствено подразумева одређивање оних организационих јединица и области рада Министарства који су најподложнији корупцији, односно где су могућности за коруптивне радње највеће. Наиме, појавни облици корупције могу бити различити, почев од оних чије су последице мање штетне до оних који представљају кривично дело. Због тога се као пет основних група ризика, односно области у оквиру којих долази до корупције у полицији могу идентификовати:

- 1) политичка корупција;
- 2) управљање финансијама;
- 3) људски ресурси;
- 4) реализација набавки
- 5) оперативни полицијски рад.³⁶

Анализа ризика од корупције подразумева лоцирање организационих јединица и области рада унутар Министарства где је могућност ка корупцији највероватнија. Да би анализа била делотворна најпре се осим одређивања где има корупције, мора се одредити и њени појавни облици и проучити узроке постојања ове непожељне

³⁵ Вид. чл. 230, ст. 5 и 6 ЗОП-а

³⁶ О томе више вид. Саша Ђорђевић, Јан Литавски, Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2012, 8-14

друштвене појаве. Најзаступљенији разлог зашто се корупција јавља у овом делу јавног сектора јесте то што разне полицијске структуре под својом надлежношћу подразумевају овлашћења којима је могуће манипулисати и злоупотребљавати их, ради стицања имовинске користи или политичке моћи. Смањивање ризика од корупције у полицији представља *Conditio sine qua non* за спровођење конкретних реформи и напретка у овој области ради постизања дугорочног циља – смањивања корупције како у полицији тако и у целокупној државној управи. Законом је предвиђено да се ово питање уреди подзаконским актом, а као модел би могли да послуже подзаконски акти везани за рад Агенције за борбу против корупције која је надлежна за вођење регистра имовине јавних функционера.³⁷

Као трећи вид превентивних активности у борби против корупције и коруптивних дела јесте могућност вођења евиденције имовног стања³⁸. Разлог вођења евиденције имовног стања као и провере сваке промене јасно указује да евентуалне промене у том погледу могу бити јасан показатељ да је одређено полицијско службено лице умешано у одређене коруптивне или друге недозвољене радње.. Законом је начелно уређено питање имовног картона запослених у Министарству али остављена је могућност да се ово питање уреди подзаконским актом а као модел који би послужили за израду тих подзаконских аката јесу акти Агенције за борбу против корупције која је надлежна за вођење имовне карте јавних функционера. Практични проблеми са којима ће се законодавац приликом прецизнијег уређења овог новоуведеног института сусретати, јесте начин вођења евиденције над руководиоцима и запосленима у високоризичним местима у министарству као и број лица неопходних за ефикасно и ажурно вођење евиденције, као и којој организационој јединици ће се ова ова овлашћења поверити.

³⁷ Роберт Шуми, Ладо Лаличић, *Анализа ризика о могућностима и стварним размерама корупције у полицији у Србији*, Савет Европе, Београд 2014, стр.16

³⁸ Вид. *Toolkit on Police Integrity*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Ненад П. Радивојевић, *Сектор унутрашње контроле (полиције)...* (стр. 1371–1388) Forces, Geneva 2012, 171, Ненад П. Радивојевић, *Сектор унутрашње контроле (полиције)...* (стр. 1371–1388)

XI РЕЗУЛТАТИ РАДА СЕКТОРА УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ

Резултати рада Сектора унутрашње контроле јесу засновани на извештају самог органа који се се подноси крајем сваке године, те приказани подаци се односе на активности везане за сузбијање свих незаконитих активности припадника полиције за 2015. годину. Уз имплементацију нових нормативних решења садржаних у Закону о полицији разлог нивелације овог закона јесте одређивање приоритета у раду и провера навода из представки и притужби грађана у којима је указивано на повреду права и слобода гарантованих Уставом као и на прекорачење и злоупотребу полицијских овлашћења и непоштовање етичког кодекса полицијских службеника. Приоритет у раду јесте провера навода из представки и притужби грађана у којима је указивано на повреду Уставом гарантованих права и слобода као и на прекорачење и злоупотребу полицијских овлашћења као и на непоштовање етичког кодекса полицијских службеника. У самом извештају извршена је анализа ризика у различитим организационим јединицама те је у овом извештају у 2015. години СУК је Основном јавном тужилаштву поднео 168 кривичних пријава те је тај број повећан за 13,5 % у односу на претходну (148 кривичних пријава). Пораст броја осим кривичних пријава пратио је и пораст броја пријављених, те је пријавом обухваћено 173 полицијских службеника и 65 грађана што је за 30 % више него прошле године.

Кривичним пријавама које је СУК поднео током прошле године, обухваћено је 335 кривичних дела. Пријавама СУК-а су обухваћена следећа кривична дела:

Назив кривичног дела	Број кривичних дела
примање мита	111
злоупотреба службеног положаја	86
давање мита	21
фалсификовање исправе	8
фалсификовање службене исправе	7
Превара	37
превара у служби	1
злостављање и мучење	3
лака телесна повреда	1
изазивање опште опасности	2
угрожавање сигурности	2
трговина утицајем	3
недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење	1
недозвољена трговина људи	1
удруживање ради вршења кривичних дела	1
трговина утицајем подстрекивањем	
стављање у промет оружја и експлозивних материја	1
недозвољена производња, држање, ношење	2
Крађа	2
тешка крађа	1
фалсификовање новца	1
Проневера	1
несавестан рад у служби	23

Значајније кривичне пријаве које је СУК поднео током 2015. године јесу: У сарадњи са Тужилаштвом за организовани криминал поднете су кривичне пријаве

против руководиоца и 28 полицијских службеника Управе граничне полиције због основа сумње да су извршена кривична дела удруживање ради вршења кривичних дела, примање мита и злоупотреба службеног положаја. Кривичне пријаве су се односиле и на удруживања ради вршења кривичних дела, примање мита и злоупотребе службеног положаја, због давања мита који се односио на власницу једне трговинске радње. У извештају је наведено да је руководилац полиције организовао криминалну групу садржану од полицијских и царинских службеника као и власница СТР, граничном прелазу који су преко граничних прелаза преносили робу грађанима уз новчану накнаду те тако према њима нису предузимали законом прописане мере. Предузетница СТР је као посредник, примала новац и поклоне веће вредности за полицијске и царинске службенике (а одређени проценат је задржавала за себе) а даваоце мита обавештавала о сменама тих полицијских службеника као би они несметано преноси илегалну робу преко државне границе на територију Републике Србије. При даљем сузбијању кривичних дела злоупотреба службеног положаја и примања мита полицијских и царинских службеника ухапшено је и спроведено Вишем Јавном Тужилаштву петоро грађана због постојања основа сумње да су извршили 16 кривичних дела давања мита из члана 368 Кривичног законика РС, тако што су давали поклоне у новцу и другој роби полицијским и царинским службеницима, како они кршили царинске прописе и тиме им омогућили несметано, без контроле превозе кријумчарену робу или робу за чији промет је потребан печат РС како би роба касније могла да увезе на тржиште Европске Уније. При Управи граничне полиције у службеним просторијама царински службеник у шест наврата није оверио улазним граничним печатом Р Србије, Хрватску путну исправу те је на тај начин наведени хрватски држављанин могао да непријављено да борави на територији наше државе дуже од прописаних 90 дана.

Почетком 2015. године полицијски службеници поднели су кривичне пријаве против петорице полицајаца, тројице власника ауто школа и једног грађанина, због постојања основа сумње да су извршили више кривичних дела примање мита и злоупотреба службеног положаја, тако што су од кандидата за полагање возачких испита или њихових родитеља, тражили и примали мито и поклоне у новцу и то у износима од 100 до 250 еура по кандидату, да би чланови испитне комисије за полагање возачког испита, помагали кандидатима да положи возачки испит, тако што су им диктирали тачне одговоре приликом полагања теоријског дела возачког испита или

тако што им приликом практичног дела испита, нису евидентирали и узимали у обзир негативне поене и учињене грешке. Остала лица обухваћена поднетом кривичном пријавом у поступку вршења инспекцијског надзора и контроле рада ауто школе након уочених неправилности, у записник о извршеној контроли нису унели податак да инструктор војње није се придржавао прописаног дневног одмора у трајању од 11 часова и да задњу страну није потписао у књизи практичне обуке инструктора војње. При унутрашњој контроли Сектор је поднео и две кривичне пријаве против полицијских службеника који су желели да противправно стекну имовинску корист искоришћавајући актуелну мигрантску кризу те су лицима из Сирије, Ирака, Авганистана, узимали новац како би их превезли са територије Прешева до следећег граничног прелаза ка западној Европи. Износ који су овим лицима узимали је 150 еура те су их транспортовали, без претходног пријављивања у прихватни центар у Прешеву и без прибављања одговарајуће потврде која је неопходна за кретање на територији Републике Србије. Друге кривичне пријаве поднете су против припадника полиције јер су после контроле пословања угоститељског објекта у коме су смештени илегални мигранти из Сирије осумњичени су од закупопримца захтевали и примили износ од 1600 еура како не би вршили даље провере и како би му омогућили да и даље пружа услуге илегалним мигрантима. СУК је поднео више кривичних пријава против полицијских службеника због не поступања по издатим наредбама прекршајних судова за довођење грађана, ради замене новчаних казни казнама затвора, те су пасивним понашањем полицијских службеника предвиђене казне застареле јер се грађани нису одазвали позивима нити су принудно довођени. Такође две кривичне пријаве поднете су због постојања основа сумње да је извршено кривично дело, несавестан рад у служби од стране руководиоца јер нису вршили надзор над радом полицијских службеника по наредбама прекршајних судова.. Припадници полиције као извршиоци кривичних дела јављају се и у привредној сфери, те је против руководиоца ПУ поднета кривична пријава против полицијског службеника Одсека за сузбијање привредног криминалитета јер су заједно са осталим саучесницима извршили 6 кривичних дела преваре, два кривична дела примање мита, два кривична дела давање мита и продужено кривично дело злоупотреба службеног положаја. Оптужни предлог је поднет због постојања основане сумње да су поменути полицајци од једног лица узели новац уз обећање да ће помоћу својих контаката и утицаја у Пореској Управи омогућити позитивно решавање захтева за повраћај ПДВ-а те према њима нису преузете мере прописани пореским прописима, иако су осумњичени знали да су подносиоци пореске

пријаве регистровани засебна привредна предузећа у циљу вршења кривичног дела превара, те су им на тај начин омогућили прибављање вишемилионске користи на штету неколико предузећа. СУК је поднео и кривичну пријаву и против припадника Жандармерије јер је у својству представника Синдиката без одговарајућих одлука истог органа у пословној банци својеручно потписивао и издавао налог за пренос путем којих је са текућег рачуна Синдиката на сопствени рачун кроз више трансфера пренео 530.000 РСД и тако прибавио противправну имовинску корист на штету Синдиката. СУК је у сарадњи са полицијским службеницима ПУ у Крагујевцу поднео кривичну пријаву против руководиоца у оквиру Одељења криминалистичке полиције, ПУ у Крагујевцу, као и четири грађанина због основа сумње да су извршили кривично дело превара у осигурању тако што је поменути руководилац издао наређење полицијском службенику да по убрзаном поступку обради предмет који се односи на подметање и изазивање пожара и да сачини извештај за ОЈТ и архивира предмет, иако НН извршилац наведеног кривичног дела није идентификован, у намери да тројници грађана обухваћеним кривичном пријавом, омогући стицање противправне имовинске користи, наплатом премије осигурања.. Ради расветљавања и сазнања о незаконитим радњама полицијских службеника, чланови СУК сачинили су 119 информација и 21 предлог отварања оперативних предлога. Као новина предвиђена Законом о кривичном поступку СУК је на основу чланова 166, 171, 174 применио посебне доказне радње тајни надзор комуникација(који примењује Безбедносна информативна агенција и који обухвата надзор комуникација телефонским разговорима, електронском поштом и листингом телефонских позива)према 49 лица, тајно праћење и снимање(које се углавном вршито преко поштанских, телеграфских, и других предузећа која врше пренос информација), према 63 лица, а симуловани послови примењени су према 9 лица. Такође ради доказивања кривичног дела примање мита чл. 367 КЗ примењена је посебна доказна радња симуловано давање мита према укупно четири лица. Ради откривања извршења кривичних дела од стране полицијских службеника примењена је посебна доказна радња на основу чл.186 ЗКП-а прикривени иследник (који представља посебну врсту агента који на тајанствен, крајње дискретан начин прикупља податке о одређеној организованој групи до којих долази тако што се инфилтрира у криминалну групу и постаје њен члан). Осим предузимања посебних доказних радњи путем којих је СУК обрадио 98 захтева за увид у затражене податке остварен је увид у укупно 422 јединице и обрађено је 50 захтева за увид у телефонске именике са укупно 279 јединица ова посебна полицијска јединица има и добру сарадњу са Повереником за информације

од јавног значаја и заштиту података личности, по чијем захтеву су поступали припадници СУК-а, по хитном поступку уз поштовање прописаних рокова а у складу за Законом о слободном приступу информација од јавног значаја. Од укупног броја захтева 43 је усвојено. Током 2015. године, полицијски службеници СУК-а поступили су по 51 захтеву Заштитника грађана.

укупан број захтева за достављање информација од јавног значаја	49
делимично или потпуно усвојени	43
један је одбијен	12
број жалби изјављених због одбијања захтева	1

Као што је напред напоменуто као једна о основних функција СУК-а јесте и превентивна контрола којом су припадници ове полицијске јединице уочили пропусте које се односе на неблаговремено поступање по захтевима надлежних тужилаштава за прикупљање потребних обавештења, што утиче на благовремено поступање и доношење јавнотужилачке одлуке по пријавама грађана и правних лица: неуредно вођење појединих службених евиденција, необавештавање надлежних Центара за социјални рад о пријавама кривичних дела насиља у породици и пријавама о нарушеним породичним односима непоштовање обавезне примене одредаба ЗКП када полицијски службеници привремено одузимају предмете, посебно када су у питању моторна возила, непоступање по наредбама Прекршајних судова које су услед тога застареле и на давање сагласности за одустанак од прекршајног гоњења; неправилности у раду приликом пријаве пребивалишта и боравишта као и издавања личних карата и путних исправа тим грађанима те је на основу ових активности предложено да се против полицијских службеника покрену дисциплински поступци. Крајње сумиран рад СУК у 2015 години приликом вршења унутрашње контроле: овај орган је примио 4.658 докумената (представке, службене белешке, информације, друга документа) кома је предочено незаконито поступање припадника МУП-а те је од овог укупног броја поднетих документа СУК поступао по 3.668 представки а остала документа чији је број

1222 је прослеђено другим надлежним организационим јединицама према чл. 182 Закону о полицији и Правилником о поступку решавања притужби. У току ове године узимајући у обзир нерешене предмете из претходних година и притужбе поднете током текуће 2015 године проверени су наводи у 3235

докумената од којих је 517 било основано и делимично основано а 1.179 неосновано а 919 предмета је решено на други начин, сачињавањем службене белешке или достављањем службене белешке. У погледу сарадње са Јавним тужилаштвима припадници СУК-а сачинили су по захтевима органа гоњења 462 извештаја потребних за прикупљање потребних обавештења, 42 извештаја је поднето истом органу у вези извршених провера а поступао је на 40 захтева суда... Приликом вршења провера СУК је током 2015 године предложио да се предузму 259 различитих мера према полицијским службеницима и то : -178 дисциплинских поступака због тешке повреде службене дужности -14 дисциплинских поступка због лакше повреде службене дужности -8 полицијских службеника је позвано на рапорт и упозорено због пропуста у раду -38 извештаја је достављено начелницима полицијских управа те је на основу истих према 59 полицијских службеника су предузете одговарајуће мере. Комисија за решавање притужби је током 2015 године разматрала 601 притужбу грађана.

XII ЗАКЉУЧАК

Узимајући у обзир специфичност полицијске функције као и овлашћења и бројне послове које обухватају вршење њихове службене дужности у циљу поштовања и чувања права и слобода грађана лако може доћи до њиховог ускраћивања и повређивања. Због тога се и наметнула потреба успостављања ефикасне контроле како спољашње тако и унутрашње и на тај начин санкционисати незаконито и неетичко понашање полицијских службеника те је из тог разлога 2005 године установљено специјално тело које врши унутрашњу контролу, Сектор унутрашње контроле. Међутим иако је успостављање институционалног оквира ради контроле законитости

рада полицијских службеника извршено доношењем Закона о полицији, пракса је показала бројне недостатке ради имплементације одредаба овог закона која се односи на сам СУК. Због тога сваким годишњим извештајем ово специјално тело подноси предлоге којима се сигнализирају недостаци у практичном раду те је СУК предложио законодавном органу одређене измене које су садржане у новом Закону о полицији а то су:

1. Спровођење теста интегритета .
2. Провера промене имовинског стања запослених у МУП-у,
3. Спровођење анализе ризика од корупције и израда регистра ризика корупције у МУП-у ,
4. Да су све организационе јединице Министарства дужне, уколико током свог рада дођу до обавештајних података да је запослени у Министарству извршио кривично дело, на раду или у вези са радом, да доставе обавештајне податке,
5. Да СУК врши превентивни надзор свих организационих јединица у Министарству,
6. Обавеза руководиоца контролисаних организационих јединица, да одговарају за реализацију наложених мера од стране овлашћених службених лица СУК-а.

Предвиђене су тешке повреде службене дужности за све горе наведене тачке, СУК је новим Законом о полицији обезбедио оперативни фонд.

Сви ови предлози, измене закона, подзаконских аката ради усмерени су ради повећавања ефикасности у раду и смањивања незаконитог рада полицијских службеника, те је посебно потребно обратити пажњу на компетентност и перманентну обуку чланова СУК-а и подизање професионалне безбедносне културе. Поред ових мера СУК је на основу превентивних мера којима су уочене неправилности у раду полицијских службеника предложио и успостављање механизма законитог поступања тако што би се доследно поштовале одредбе прописане у Инструкцијама о оперативном раду и другим подзаконским акатима, вођење ажурне службене евиденције складу са Упутством о вођењу станичних евиденција, придржавање прописаних прописа и вођење евиденција везаних за одредбе Закона о пребивалишту и боравишту грађана

Републике Србије, делегирање полицијских службеника са посебним знањима из области кривичноправни заштите малолетника чији ће задатак бити да врше координацију у обављању практичних акција везаних за сузбијање малолетничког криминалитета и предмета којима се као оштећени јавља малолетно лице. Како би рад полиције био што приступачнији грађанима у заштити и поштовању њихових права и слобода један од приоритета јесте омогућавање да непосредно указују путем представки и притужби на незаконитост и прекорачење полицијских овлашћења и непрофесионално поступање. Овај вид контроле од стране грађана остварен је бољим комуникацијом тако што грађани могу свакодневно како путем телефонске линије тако и писаним путем свакодневно да поднесу притужбе и пријаве корупцију. Те из свега наведеног може се закључити да Сектор унутрашње контроле јесте један о стубова успостављања правне државе где ће се поштовати права и слободе грађана и да је неопходно да осим ефикасне контроле рада полицијских службеника постоји и сарадња са осталим државним органима.. Како су облици незаконитог поступања полицијских службеника, као и коруптивна дела променљиви тако и Сектор кроз анализу свога рада те промене мора уочавати и предузимати неопходне мере како би овај облик друштвено непожељне појаве свео на минимум.

ЛИТЕРАТУРА И ПРАВНИ ИЗВОРИ

ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Устав Републике Србије *Службени гласник РС*бр.98/2006.Закон о полицији *Службени гласник РС*, број 101/2005, 63/2009
2. Кривични Законик *Службени гласник РС* број 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014
3. Законик о Кривичном поступку *Службени гласник* број 72/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014
4. Правилник о поступку решавања притужби, *Службени гласник РС*, број 54/2006.
5. Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, број 8/2006

ЛИТЕРАТУРА

1. Слободан Милетић, *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2009, 314.
2. Љубомир Стајић, *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2012,
3. Драган Милков, *Управно право III – Контрола управе*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2010, 10.
4. Ненад Радивојевић, „Значај безбедносне културе у контроли као функцији руковођења полицији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, број 4/2014, 413.
5. Обрад Стевановић, *Руковођење у полицији*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2012, 218.
6. *Toolkit on Police Integrity*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2012, 171.

7. Роберт Шуми, Ладо Лаличић, Анализа ризика о могућностима и стварним размерама корупције у полицији у Србији, Савет Европе, Београд 2014,
8. W.Thieme, Verwaltungslehre, Charl Heymans Verlag, Koln-Berlin-Bon-Munchen,1984 стр. 331
9. E.S.Laso, Traite de Droit Administratif, Paris, 1964., стр. 141
- 10.F.Ermacora, Aligementes Verwaltungsrecht, Heinz Peter Rill, Wien 1979 стр 553
- 11.З.Томић (Управно право-управна контрола управе, друго издање Београд 1990, стр14.
- 12.Иштван Фејеш, „Проблем полиције у правној држави – проблем контроле полиције“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1-3/2002, 263
13. Е Пусић, Наука о управи, Загреб 1989,. стр.343.
14. F.Ermacora, Aligementes Verwaltungsrecht, Heinz Peter Rill, Wien 1979 стр.553.
- 15.W.Antonioli, Allgemeines Wervaltugsrecht, Wien, 1954 стр. 265, G Braibant-N Questiaux-C Weiner Le Controle de ‘al Administration er la Protection des Citoyens ,Paris, 1973 стр. 223.
- 16.Charles Debbasah, Insitutoinesnet droit administaif, 2 Paris, Presses Univerisitaires de France, 1987, стр 308
- 17.Н.Стјепановић-С.Лилић, Управно право, Београд ,1991, стр. 369,. З.Томић, исто дело.
- 18.Л.М.Костић Административно право Краљевине Југосавије, трећа књигаНадзирање јавне управе, Београд 1939 , стр 23.
19. Лилић , С: Миленковић Д.Ковачевић –Вучо, (2002) Омбудсман-међународни документи ,Упоредно право ,Београд 1995, стр.478-484, Зборник радова студената докторских студија права ,Ниш, 2015.
- 20.Марковић ,Р.(2002) Управно право ,Београд:Правни факултет Универзитет у Београду стр.496,.
- 21..Јовичић, М. (1969) Омбудсман-чувар законитости и права грађана Београд:Институт за упоредно право ,стр 19, Зборник радова студената докторских студија права ,Ниш, 2015.