

Бранко Лештанин*

МУП Републике Србије, ПУ Краљево

Жељко Никач

Криминалистичко–полицијски универзитет, Београд

ИНТЕРНА КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ У СРБИЈИ: ПОЛИТИЧКО-ПРАВНИ АКСПЕКТИ**

Сажетак

Истраживање полази од тезе да је унутрашња контрола рада полиције изузетно значајна због комплексности полицијских послова, који понекад пружају могућност повреде људских права и ограничење грађанских слобода. Циљ истраживања је да се испита који су то механизми унутрашње контроле, која је њихова ефикасност у пракси, као и да се укаже на интерну контролу која треба да обезбеди ограничење апсолутне власти, законитост у раду и једнакост грађана пред законом и дају поједини предлози за унапређење интерне контроле. У раду су методолошки истражени и анализирани егзактни показатељи примене механизма интерне контроле рада полиције у Републици Србији у седмогодишњем периоду (2012–2018). Резултати истраживања показују различите трендове у примени механизма интерне контроле у посматраном периоду. Закључује се да су механизми

* Електронска адреса аутора: b.lestanin@gmail.com

** Рад је настао у оквиру Пројекта *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*, код МПНТР РС бр. 179045. Аутори изражавају посебну захвалност начелнику Сектора унутрашње контроле МУП-а и његовом тиму за уступљене податке који су коришћени у истраживању.

интерне контроле довољни али да има места унапређењу. То се нарочито односи на потпуну деполитизацију организације и рада полиције, па с тим у вези и процеса интерне контроле рада полиције и њених припадника.

Кључне речи: полиција, Закон о полицији, Законик о кривичном поступку, интерна контрола рада, људска права и грађанске слободе

1. УВОД

Држава као друштвена творевина поседује монопол над принудним мерама чије непосредно вршење поверава својим институцијама извршне власти (војска, полиција, царина и другим, али и сектору приватне безбедности). Међутим тај монопол је ограничен поштовањем људских и мањинских права и грађанских слобода гарантованих уставом и међународним правним актима, начелом законитости, сразмерности, супсидијарности и др.¹ Конкретније у правној држави полиција штити грађане, али су грађани заштићени и од полиције.²

Савремено демократско друштво претпоставља државу у којој постоји владавина права и поштовање људских слобода. Контрола рада полиције и њених припадника је неопходна ради заштите људских слобода и права, а с друге стране доприноси афирмацији саме полиције као државног органа. Значај контроле рада проистиче из осетљиве улоге полиције као органа који легално примењује силу (принуду), предузима мере лишења слободе, претресања лица и просторија, одузимања предмета, прислушкивања и друге.³

Постоје различите дефиниције контроле али појам контроле у најширем значењу подразумева проверу да ли су неке чињенице у складу с извесним мерилима, односно

1) Шире: Бранко Лештанин, Жељко Никач, *Коментар закона о полицији*, Пословни биро, Београд, 2016, стр. 77–79 и 233–234.

2) Слободан Милетић, Сретен Југовић, *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 341.

3) Жељко Никач, *Полиција у заједници*, Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд, 2019, стр. 23.

постављеним параметрима.⁴ Контрола има за циљ да укаже на недостатке и грешке које се могу појавити у раду неке организације (полиције), те да укаже на који одговарајући начин треба евентуалне недостатке отклонити.⁵ Контрола, као функција руковођења, представља активност праћења понашања организационих елемената и реализације постављених задатака, са циљем да се пронађу разлике између постављених величина и њиховог остварења у току извршења постављеног задатка и на крају извршења тог задатка.⁶ Под појмом контроле подразумева се посебан вид интеракције између полиције и друштва који има за циљ усаглашавање полицијског деловања са њеном улогом и евентуално предузимање мера одговорности због утврђених одступања.⁷ Како год дефинисали процес контроле његови механизми, кад је у питању полиција, морају да омогуће ефикасно откривање злоупотреба и прекорачења овлашћења, повреде права и слобода, понашања полицијских службеника која нису у складу са кодексом и друге негативности у полицијској служби. Поред тога механизми морају да омогуће спречавање злоупотреба, кршења људских и мањинских права и слобода, утицај на полицијске службенике да се понашају професионално и одговорно, јачање индивидуалног и колективног морала као и поштовање основних стандарда владавине права у демократском друштву. Интерна контролна активност је један од начина руковођења, али и указивања помоћи полицајцима у извршавању задатака.⁸ Суштински интерна контрола јача руководилачке структуре, побољшава углед полиције, чини полицијску организацију одговорном и подстиче поштовање етике.⁹

4) Гојко Шетка, „Контрола рада полиције од стране Одбора за безбједност Народне скупштине Републике Српске”, *Безбједност–грађани–полиција*, МУП Р. Српске, Бања Лука, бр. 1–2/2015, стр. 231.

5) Жељко Кршић, „Унутрашња контрола полиције као механизам заштите људских права”, *Безбједност–грађани–полиција*, МУП Р. Српске, Бања Лука, бр. 3–4/2014, стр. 293.

6) Обрад Стевановић, *Руковођење и командовање*, Полицијска академија, Београд, 1999, стр. 129–130.

7) Богољуб Милосављевић, *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 303.

8) Слободан Милетић, Сретен Југовић, *Право унутрашњих послова*, нав. дело, стр. 344.

9) Lena Anderson, „Unutrašnja kontrola“, u: *Uputstva za očuvanje policijske etike*, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2012, стр. 157.

Постоји неколико врста контроле рада полиције у зависности од критеријума, полазне основе, методологије и других карактеристика. Тако можемо говорити о унутрашњој и спољашњој¹⁰ контроли полиције, затим о формалној и неформалној контроли полиције, политичкој и правној контроли.¹¹ Контрола рада полиције може бити претходна и накнадна, репресивна и корективна, ауторитативна и саветодавна, редовна и повремена, хоризонтална и вертикална као и ексклузивна и инклузивна.¹² Такође типологији контроле рада полиције можемо додати и поделу на: најављену и ненајављену контролу,¹³ накнадну, тест и антиципативну контролу, хијерархијску и специјалистичку,¹⁴ демократску и недемократску, домаћу (државну) и међународну, управну и неуправну, затим општу и усмерену контролу, планирану и непланирану као и превентивну и репресивну контролу рада полиције.

Сектор унутрашње контроле (СУК) у Министарству унутрашњих послова Републике Србије (МУП) представља организациону јединицу чија је надлежност да врши контролу законитости рада свих запослених у МУП-у, уз примену механизма који су прописани законом (Закоником о кривичном поступку,¹⁵ Законом о полицији,¹⁶ Законом о прекршајима¹⁷ и др. нормама). Како се покрећу ти механизми? Одговор на то питање налазимо у секундарним прописима¹⁸ и у односу на субјекте који су иницијатори контроле у полицијско-правној пракси разликујемо: 1) самостално покретање (оперативни рад СУК-а, средства јавног информисања), 2) покретање од

10) Шире: Жељко Никач, Ванда Божић, „Правни и институционални механизми екстерне контроле рада полиције”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2018, стр. 147–168.

11) Жељко Кришић, „Унутрашња контрола полиције као механизам заштите људских права”, нав. дело, стр. 294.

12) Богољуб Милосављевић, *Наука о полицији*, нав. дело, стр. 306–307.

13) Обрад Стевановић, *Руковођење и командовање*, нав. дело, стр. 135.

14) Жељко Краљ, „Унутарња контрола и надзор полиције”, *Полиција и сигурност*, МУП. Р. Хрватске, бр. 1/2014, стр. 74.

15) Законик о кривичном поступку – ЗКП, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, ... 55/14 и 35/19.

16) Закон о полицији – ЗП, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18.

17) Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – одлука УС.

18) Чл. 2. Правилника о начину вршења унутрашње контроле, *Службени гласник РС*, бр. 39/18.

стране других органа (јавни тужилац, независне институције, други државни органи, организационе јединице МУП-а) и 3) покретање на иницијативу грађана (притужбе, представке, анонимна обраћања СУК-у).

Потребно је нагласити да контролу рада полиције врше и Народна скупштина, Влада, Заштитник грађана и судови. Демократску контролу врше и независна регулаторна тела: Државна ревизорска институција, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереник за заштиту равноправности.¹⁹

Истраживање полази од тезе да је унутрашња контрола рада полиције изузетно значајна због комплексности полицијских послова, која понекад подразумева могућност повреде људских права и ограничење грађанских слобода. Циљ истраживања је да се укаже на контролу која треба да обезбеди ограничење апсолутне власти, законитост у раду и једнакост грађана пред законом. У раду су методолошки истражени и анализирани егзактни показатељи примене механизма интерне контроле рада полиције у Републици Србији у седмогодишњем периоду (2012–2018). Овај период обухвата две врсте потпериода са аспекта примене законских прописа: 1) период примене старог ЗП²⁰ (2012–2016) и 2) период примене новог ЗП (2016–2018). На тај начин донекле је могуће испитати утицај нормативне делатности на интерну контролу рада полиције.

Начелно, за потребе овог истраживања, према њиховој природи механизми интерне контроле класификовани су у три групе: 1) оперативни механизми, 2) превентивни механизми и 3) репресивни механизми.

2. ОПЕРАТИВНИ МЕХАНИЗМИ

Оперативни рад представља систем криминалистичких и посебних доказних мера и радњи које се припремају и/или реализују у складу са начелом тајности, а чији је циљ

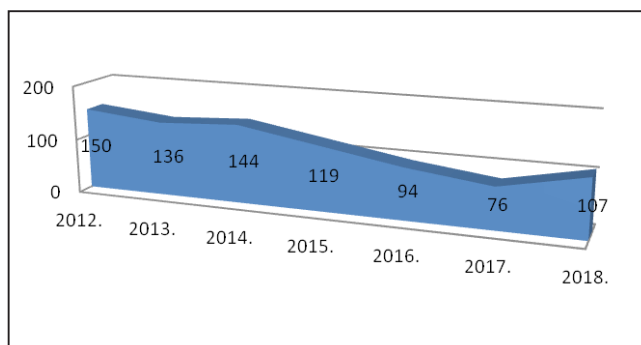
19) Жељко Никач, Ванда Божић, „Правни и институционални механизми екстерне контроле рада полиције”, нав. дело, стр. 148–149.

20) Закон о полицији – стари ЗП, *Службени гласник РС*, бр.101/05, 63/09 – одлука УС, 92/11 и 64/15.

прикупљање информација (оперативних и доказних) и чињеница које ће указати на постојање сумње да се планира извршење кривичног дела или да је оно извршено, затим на кривицу лица која су извршила кривично дело, као и на праћење стања и појава у безбедносно интересантним објектима и просторима.²¹ Оперативни рад СУК-а подразумева широк спектар мера и радњи усмерених на прикупљање информација које се односе на кривична дела и прекршаје, повреде права и слобода грађана, повреде службене дужности извршених од стране запослених у МУП-у, откривање и расветљавање таквих појава, хапшење извршилаца кривичних дела и сл.

Један од могућих параметара за праћење оперативног рада јесте број поднетих оперативних информација које представљају документ у коме су наведени аналитички необрађени (сирови) подаци који се односе на конкретно кривично дело, учиниоца или неку другу појаву од значаја за рад СУК-а.

Графикон 1. Број оперативних информација



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Као што можемо видети оперативни рад на прикупљању информација опадао је из године у годину (Графикон 1), посебно од 2014. до 2017. године бележи пад од 50% што није било добро. Узроке опадања можемо тражити у недовољном

21) Зоран Ђурђевић, Ненад Радовић, *Криминалистичка оператива*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2017, стр. 60.

броју ОСЛ,²² преоптерећености другим (приоритетним) предметима, „закон ћутања” међу полицајцима,²³ затим разлозима бирократске природе јер је само подношење оперативне информације у потпуности аутоматизовано где овлашћена службена лица СУК-а (ОСЛ) још увек немају поверење у такав начин подношења, обучености у раду са програмском апликацијом није на завидном нивоу и радним навикама оперативаца који се тешко одричу старог начина рада.²⁴ С обзиром да је правним оквиром омогућено плаћање добијања корисних информација о кривичним делима из тзв. оперативног фонда²⁵ овај институт није заживео у пракси.²⁶

Препорука је да се у наредном периоду одрже сесије предавања на којима ће се истовремено и подићи свест ОСЛ о потреби да своја оперативна сазнања евидентирају у прописаним евиденцијама. Подизање свести и јачање поверења има директне везе са политиком која мора да учини додатни напор не само на легислативном пољу, већ и у пружању додатне подршке СУК-у у виду попуне радних места, олакшавању процедуре премештаја искусних полицијских службеника у редове СУК-а и јачању оперативне самосталности СУК-а.²⁷

На основу оперативних информација СУК може отворити оперативну обраду која представља институционално-правни оквир за откривање и доказивање тежих кривичних дела и њихових учинилаца. У склопу оперативне обраде најчешће се предузимају и посебне доказне радње које предвиђа ЗКП.

22) СУК је 94% попуњен у односу на број предвиђених радних места (према Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду Сектора унутрашње контроле у 2018. години*. Министарство унутрашњих послова, Београд, 2019, стр. 21).

23) Или „плави зид ћутања” (према: Роберт Шуми, Ладо Лаличић, *Анализа ризика о могућностима и стварним размерама корупције у полицији у Србији*, Канцеларија Савета Европе у Београду, Београд, 2014, стр. 18, 26).

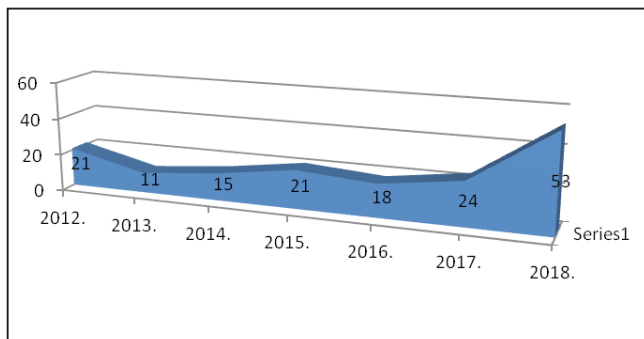
24) Исто Жељко Краљ, „Унутарња контрола и надзор полиције”, нав. дело, стр. 80.

25) Чл. 246. ЗП.

26) Према: Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду Сектора унутрашње контроле у 2018. години*. нав. дело, стр. 22.

27) Поједини истраживачи препоручују, поред оперативне, функционалну, финансијску и политичку самосталност СУК-а. Према European Partners against Corruption, *Setting Standards for Europe Handbook: Anti-Corruption Authority Standards and Police Oversight Principles*, Internet, https://www.iaca.int/images/sub/activities/EPAC/EPAC_Handbook.pdf, 25/06/2019. Сагледавајући нормативни оквир у Србији овакво решење је могуће уз новелирање ЗП-а где би СУК постао независно регулаторно тело.

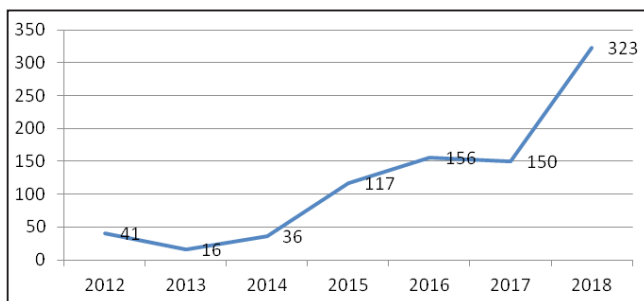
Графикон 2. Број оперативних обрада



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Без обзира на чињеницу да је број оперативних информација опадао уочава се да број оперативних обрада расте (Графикон 2) али је раст био занемарљив до 2017. године, док се 2018. године бележи значајан скок. То конкретно значи да у већини ситуација када се оперативним радом дође до квалитетних података о кривичном делу и учиниоцу, припадници СУК-а (ОСЈ) су отварају оперативну обраду. Ако се томе дода да се број лица према којима су предузимане посебне доказне радње константно увећава (Графикон 3) и то посебно од почетка примене новог ЗКП-а 2013. године (за обе варијабле) и појачане улоге тужиоца у предистражној фази кривичног поступка, онда се може закључити да је оперативни рад СУК-а на завидном нивоу.

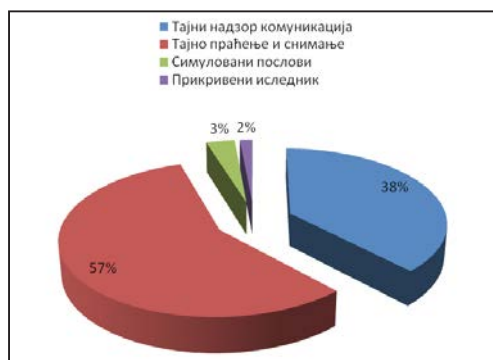
Графикон 3. Број лица према којима су предузимане посебне доказне радње



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Посебне доказне радње могу се предузети ако су испуњени строго прописани законски услови. С једне стране, мора постојати одређени степен сумње (основи сумње) да је извршено или да се припрема специфично кривично дело. Специфичност кривичних дела за које се могу одредити посебне доказне радње огледа се у њиховој природи, тежини, карактеристикама учиниоца као и специфичност откривања и доказивања.²⁸ Најчешће примењена посебна доказна радња од стране СУК-а је тајно праћење и снимање која је примењена у више од половине свих посебних доказних радњи (57%). Као следећа, што је логично, истиче се тајни надзор комуникација (38%), док су симуловани послови примењени тек у 3% а прикривени иследник само у 2% случајева. Кад су у питању симуловани послови у свим случајевима се ради о симулованом давању или/и примању мита. Узимајући у обзир да се прикривени иследник може применити само у случајевима организованог криминала овако мали проценат је сасвим разумљив и може се тумачити као повољно. У примени посебних доказних радњи СУК је везан за надлежно тужилаштво и судију за претходни поступак али интерни систем информисања и извештавања у МУП-у укључује и извештавање министра као политичке личности, што је са аспекта примене ових радњи којима се ограничава право на приватност као основно људско право, може бити у одређеној мери правно дискутабилно.

Графикон 4. Врсте примењених посебних доказних радњи



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

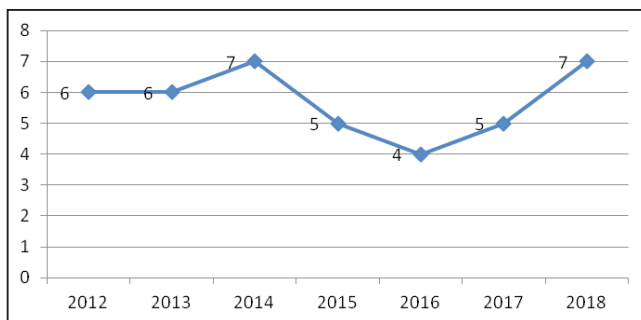
28) Чл. 161. и 162. ЗКП-а.

3. ПРЕВЕНТИВНИ МЕХАНИЗМИ

Поред оперативног рада, откривања кривичних дела и прекршаја као механизми унутрашње контроле могу се издвојити: 1) превентивне контроле; 2) превентивне активности (тест интегритета, анализа ризика од корупције и евиденција имовног стања и контрола пријаве и промене имовног стања); 3) рад по притужбама и представкама; и 4) рад на откривању повреда службене дужности.

Превентивна контрола подразумева скуп мера и радњи које су усмерене на остваривање увида у начин вршења полицијских и других (унутрашњих) послова која се покреће на основу процене ризика од корупције, оперативног рада СУК-а или на иницијативу грађана. Конкретно под мерама и радњама превентивне контроле подразумевају се увид у списе предмета и евиденције које се воде при организационим јединицама МУП-а, увид у службене просторије и разговор са запосленима. Уколико се приликом превентивне контроле уоче одређене неправилности СУК налаже предузимање мера за њихово отклањање, односно даје одређене препоруке за унапређење рада.

Графикон 5. Превентивне контроле



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Број превентивних контрола (Графикон 5) је занемарљив и врло је тешко пратити кретање али се у сваком случају примећује тренд раста од 2016. год. када је донет нови ЗП.

Разлоге за то можемо тражити и у сувише сложеној процедури спровођења превентивне контроле која захтева ангажовање већег броја ОСП-а који нажалост нису на располагању. Међутим превентивне контроле су веома добар механизам јер се путем њих уочавају неправилности у раду након чега се предузимају одговарајуће мере одговорности али и дају препоруке за унапређење рада и примери добре праксе.

Превентивне активности уведене су ЗП-ом из 2016. године²⁹ а потом измењене и допуњене 2018. године.³⁰ Међутим, пуна примена није била могућа без доношења подзаконских аката којима се ближе уређује примена теста интегритета, анализе ризика и контроле имовног стања. Почетком примене Правилника о начину контроле пријаве и промене имовног стања у МУП-у³¹ и Упутства о Методологији за спровођење анализе ризика од корупције у МУП-у,³² тј. тек од 01.01.2019. године легислативни оквир за примену превентивних активности је у значајној мери заокружен. Због кратког временског рока законодавац у овом случају није предвидео довољно дуг *vacatio legis* и оставио је скоро три године за примену превентивних активности као „мртво слово на папиру”.³³

*Притужба*³⁴ је формално-правно институт који може покренути сваки грађанин у законом предвиђеном року, уколико сматра да су му чињењем или нечињењем запосленог у МУП-у при вршењу службених послова, повређена људска (мањинска) права и грађанске слободе. Основни услов за покретање притужбеног поступка је подношење притужбе у року од 30 дана од дана када се службена радња на коју се притужба односи и догодила.³⁵

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

30) Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 24/18.

31) Правилник о начину контроле пријаве и промене имовног стања у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 49/18.

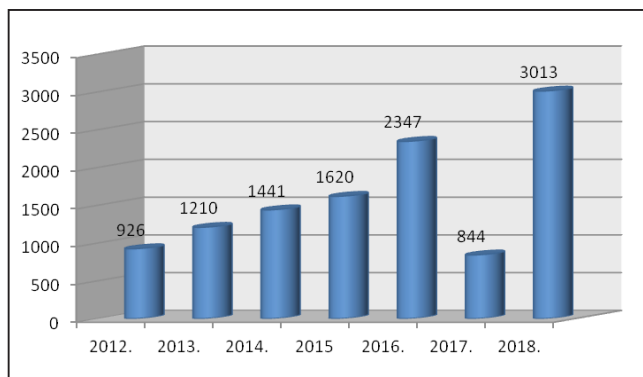
32) Упутство о Методологији за спровођење анализе ризика од корупције у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 94/18.

33) Шире: Сретен Југовић, „Реформа државне управе у Републици Србији – с освртом на полицију”, *Српска политичка мисао – посебно издање*, Институт за политичке студије, Београд, 2017, стр. 150–155.

34) Шире: Жељко Никач, Дамир Јурас, „О притужбама против полицијских службеника у Републици Србији”, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту* бр. 4/2016, Сплит, стр. 1079–1094.

35) Чл. 234. ЗП.

Графикон 6. Притужбе на рад запослених у МУП-у



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Може се рећи да притужба има субјективан, али и објективан значај. Субјективан – за заинтересовано лице у предмету (притужиоца), а објективан – за кориговање делатности, једнообразног поступања и истоветног решавања притужби за истоврсне случајеве (формирање исправне полицијске праксе).³⁶

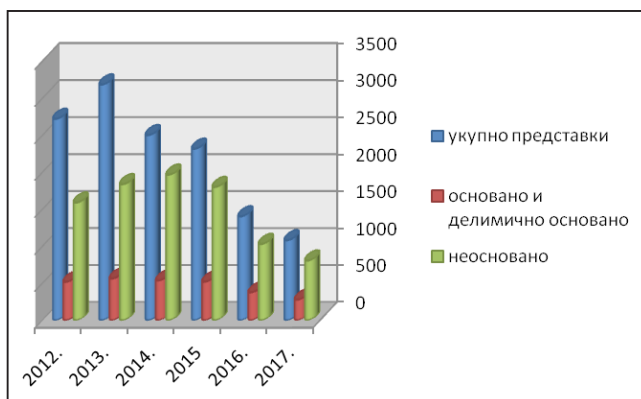
У нашој пракси је карактеристично да СУК када прими притужбу не врши непосредно проверу и решавање притужбе, већ то ради непосредни руководиоца запосленог на кога се притужба односи а СУК врши надзор над спровођењем тог поступка. У посматраном периоду број притужби поднетих СУК-у (Графикон 6) константно је растао што се може окарактерисати као подизање свести грађана о могућностима заштите њихових права и слобода, али и као значајно јачање поверења грађана и заједнице у СУК. Међутим, оно што можда може да забрињава је нагли пад броја поднетих притужби у 2017. години. док је тај број значајно порастао у 2018. години. Новелом ЗП од 2016. године СУК не учествује у раду комисија за решавање притужби (због недовољног броја ОСЈ) што је по нама лоше решење, посебно имајући у виду да је то додатни контролни механизам у притужбеном поступку. Мишљења смо да поред учешћа у раду комисије за притужбе

36) Сретен Југовић, *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 159.

СУК треба укључити и у рад комисије за оцену оправданости и правилности употребе средстава принуде.³⁷

Идентичан тренд уочава се и код представки грађана које представљају још један вид обраћања СУК-у ради заштите права и слобода (Графикон 7). После почетног скока у броју поднетих представки из године у годину уочава се смањење броја представки. Кад је у питању основаност за око 30% представки је утврђено да су основане, док 70% оцењене као неосноване и то се може сматрати задовољавајућим. С друге стране, разумљив је тренд опадања броја поднетих притужби и представки обзиром да су то основни механизми заштите права грађана, али и помоћно средство за остваривање и заштиту слобода и права.

Графикон 7. Представке на рад запослених у МУП-у



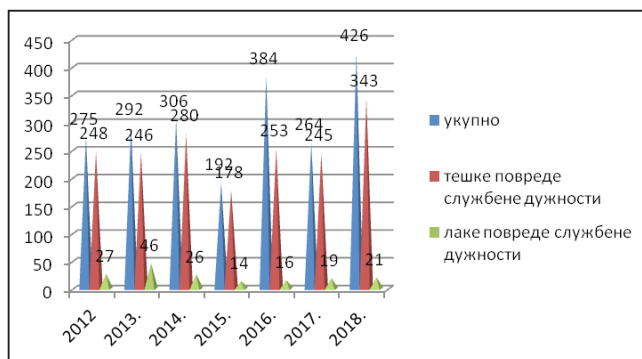
Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

У току свог рада СУК може утврдити да у радњама запосленог постоје елементи бића повреде службене дужности. СУК није надлежан да спроводи дисциплински поступак који представља институционално-правни оквир за утврђивање дисциплинске одговорности. Зато је надлежан руководиоца организационе јединице или лице које он овласти

37) Чл. 108. ст. 3. ЗП-а. Конкретно то су ситуације кад је употребљено ватрено оружје, неко друго средство принуде које за последицу има тешку телесну повреду лица као и кад је употребљено према групи лица.

(дисциплински старешина).³⁸ У том случају СУК доставља списе предмета руководиоцу који је дужан да покрене дисциплински поступак, као и има обавезу да обавести СУК о исходу поступка.

Графикон 8. Број откривених повреда службене дужности



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Као што се може видети највећи број повреда службене дужности уочених од стране СУК-а бележи се у 2018. години, док је најмањи број био 2015. године (Графикон 8). Преовлађују тешке повреде службене дужности које сваке године чине већину откривених повреда службених дужности, док је број лаких повреда релативно занемарљив. Може се закључити да СУК у ситуацијама када у радњама полицијског службеника препозна елементе повреде службене дужности нема довољно могућности, јер се покретање и вођење дисциплинског поступка врши од стране руководиоца матичне организационе јединице. Можда би било боље решење омогућити СУК-у покретање поступка који би се водио пред дисциплинским старешином у матичној организационој јединици, где би СУК заступао свој закључак о покретању дисциплинског поступка.

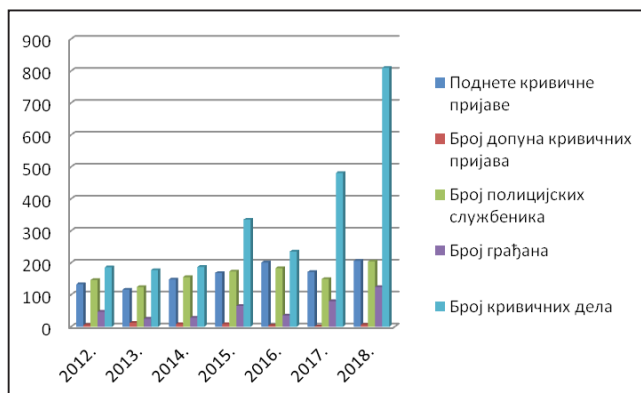
4. РЕПРЕСИВНИ МЕХАНИЗМИ

Откривање кривичних дела, прекршаја као и повреда права и слобода извршених од стране полицијских службеника

38) Чл. 210. ЗП.

извршених на раду или у вези са радом представља основну делатност СУК-а. ОСЈ су дужна да кроз предузимање мера и радњи раде на њиховом откривању, проналаску учиниоца и обезбеђивању предмета и трагова који могу послужити као доказ у кривичном, прекршајном или дисциплинском поступку. Посебна пажња мора се посветити кривичним делима корупције и другим облицима коруптивних понашања у МУП-у. Сагледавајући легислативни оквир може се закључити да СУК на располагању има довољно механизма да постављене задатке испуни професионално и одговорно.

Графикон 9. Активности на откривању кривичних дела



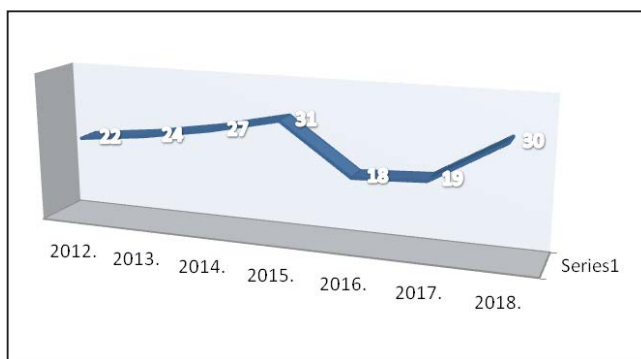
Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

У седмогодишњем периоду СУК је поднео укупно 1143 кривичне пријаве због постојање основа сумње да су запослени у МУП-у извршили 2411 кривичних дела за која се гони по службеној дужности којима је обухваћено 1134 полицијских службеника и 404 грађана. Квалитет поднетих кривичних пријава можемо оценити као задовољавајући, кроз допуне кривичне пријаве којих је у посматраном периоду било 44 што је само око 4%³⁹. У прве три године (Графикон 9) видимо

39) Супротно у Душан Шабић, Саша Ђорђевић, Гордана Грујићић, Тања Игњатовић, Зорана Теодоровић, Сениша Воларевић, *Институционални барометар*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2018, стр. 47. У кривичнопроцесном систему где је тужилац *dominus litis* предсудеће фазе кривичног поступка, ефикасност полиције (и СУК-а) не може

да су бројчани показатељи релативно изједначени и бележи благи пораст из године у годину. Међутим 2015, 2017. и 2018. године видимо значајан скок у броју кривичних дела. Ако то упоредимо за бројем предузетих посебних доказних радњи видимо да је тренд релативно исти, што нас наводи на закључак да посебне доказне радње представљају ефикасан механизам за борбу против криминала у редовима полиције.

Графикон 10. Број кривичних пријава против руководиоца у МУП-у



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Од укупног броја полицијских службеника против којих је поднета кривична пријава 171 су руководиоци у МУП-у што је око 15% (Графикон 10). Иако је у првих четири године тај број константно растао али у 2016. и 2017. години је смањен, што може бити последица подизања свести руководиоца о значају њиховог рада на организацији послова али са друге стране и преусмерења хеуристичке делатности на „обичне” полицијске службенике. Међутим 2018. године број руководиоца обухваћених кривичном пријавом скоро да се вратио на максимум из 2015. године.

се ценити на основу броја одбачених кривичних пријава јер је кривична пријава резултат заједничког деловања полиције (СУК-а) и тужиоца.

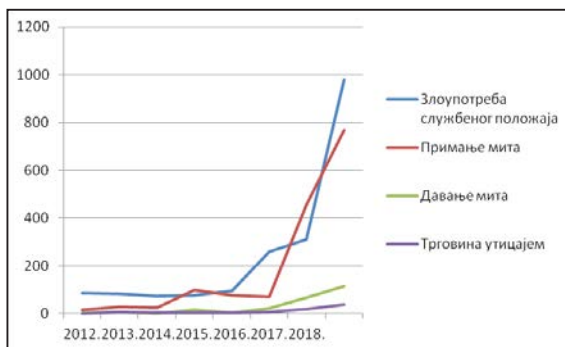
Графикон 11. Структура кривичних дела



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Сагледавајући структуру кривичних дела (Графикон 11) уочавамо да је највећи број тзв. коруптивних кривичних дела (злоупотреба службеног положаја 44% и примање мита 35%). Нека друга карактеристична кривична дела су фалсификовање (службене) исправе, давање мита, превара, несавестан рад у служби и злостављање и мучење чије учешће се креће од 1–5% од укупно откривених кривичних дела. Остала кривична дела као што су трговина утицајем, дела у вези са оружјем, опојним дрогама и насиљем имају укупан удео од 5%. Овакво стање и кретање активности СУК-а може се оценити као веома добро али сигурно да има места побољшању.

Графикон 12. Структура коруптивних кривичних дела



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Ако се посебно осврнемо на структуру и кретање коруптивних кривичних дела⁴⁰ (Графикон 12) у посматраном периоду уочавамо да, после релативно изједначеног тренда у периоду 2012–2016, у последње две године кривично дело злоупотребе службеног положаја бележи нагли пораст. Исте тенденције бележи и кривично дело примање мита, док давање мита и трговина утицајем као коруптивна дела бележе благи пораст. Видимо нарочито повећану активност СУК-а на сузбијању коруптивних кривичних дела у последње две године посматраног периода (2017–2018). Овде се нарочито мора истаћи повећање сарадње и координације са новоформираном организационим јединицом МУП-а за сузбијање корупције и посебним одељењима виших јавних тужилаштва у Београду, Краљеву, Нишу и Новом Саду.

5. ЗАКЉУЧАК

Интерна контрола рада полиције представља скуп мера и радњи (механизма) које спроводи надлежни државни орган у циљу провере поштовања људских и мањинских слобода и права, етичких правила, законитости и правилности поступања полицијских службеника и организационих јединица полиције. Да би интерна контрола била ефикасна потребно је створити оперативно, функционално, финансијски и политички независно регулаторно тело са овлашћењима неопходним за примену механизма интерне контроле. На тај начин оперативни механизми би добили на значају јер би, између осталог, институт „плаћених информација” из оперативног фонда био примењен у пуном опсегу. То би довело до ланчане реакције па и би остали механизми добили на значају јер би се на тај начин прикупило значајно више информација о незаконитим поступањем полиције. Поред тога стручно усавршавање и стицање нових знања и вештина оних који контролишу утицало би на стварање свести о потреби јачања механизма интерне контроле.

40) Шире: Tijana Perić Diligenski, „Implementiranje antikoruptivnih standarda Ujedinjenih nacija iz perspektive pozitivnog zakonodavstva Republike Srbije”, *Sveske za javno pravo*, Fondacija centar za javno pravo, 2019, стр. 8–10, Internet, <http://fcjp.ba/index.php/15-news/487-implementiranje-antikoruptivnih-standarda-ujedinjenih-nacija-iz-perspektive-pozitivnog-zakonodavstva-republike-srbije>, 21/08/2019.

Превентивни механизми интерне контроле рада полиције, генерално посматрајући, нису у довољној мери примењени што се нарочито односи на превентивне контроле и превентивне активности. Политички утицај у тој сфери је више него видљив због недовољног броја службеника, непостојање правних аката, изузимање службеника СУК-а из притужбеног и дисциплинског поступка и сл.

Репресивни механизми, нормативно посматрајући, су под директном контролом надлежног тужиоца. Међутим узимајући у обзир и организационо-функционалну зависност онда је политички утицај дефинитивно могућ. Иако је уочено повећање активности, нарочито у сузбијању коруптивних кривичних дела дефинитивно је могуће унапређење које је опет повезано са побољшањем оперативног рада и јачањем независности службе надлежне за послове интерне контроле.

Све речено није могуће без политичке воље. Политички представници поред нормативне активности на доношењу правних прописа којима се уређује интерна контрола рада полиције морају дати додатни допринос у виду попуне радних места, олакшавању процедуре премештаја искусних полицијских службеника у редове, јачање оперативне и сваке друге самосталности организационе јединце надлежне за интерну контролу рада полиције. Притужбени поступак и поступак оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде додатно ојачати кроз учешће службеника интерне контроле. У дисциплинском поступку служба надлежна за интерну контролу треба да буде странка у поступку и да заступа дисциплински акт којим је покренула дисциплински поступак. Предистражни поступак предати у руке јавним тужиоцима без политичког утицаја на субјекте тог поступка.

Интерна и екстерна контрола рада полиције представљају један јединствени систем којим се на првом месту јача владавина права и демократија у друштву, поспешује остваривање људских права и грађанских слобода као и повећава поверење грађана у полицију. Због свега тога неопходно је доследно спроводити све механизме у пракси.

ЛИТЕРАТУРА

- Ђурђевић Зоран, Радовић Ненад, *Криминалистичка оператива*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2017.
- Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18.
- Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 63/09 – одлука УС, 92/11 и 64/15.
- Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – одлука УС.
- Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, ... 55/14 и 35/19.
- Југовић Сретен, „Реформа државне управе у Републици Србији – с освртом на полицију”, *Српска политичка мисао – посебно издање*, Институт за политичке студије, Београд, 2017, стр. 143–157.
- Југовић Сретен, *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
- Краљ Жељко, „Унутарња контрола и надзор полиције”, *Полиција и сигурност*, МУП Р. Хрватске, бр. 1/2014, стр. 73–81.
- Кршић Жељко, „Унутрашња контрола полиције као механизам заштите људских права”, *Безбједност–грађани–полиција*, МУП Р. Српске, Бања Лука, бр. 3–4/2014, стр. 291–304.
- Лештанин Бранко, Никач Жељко, *Коментар закона о полицији*, Пословни биро, Београд, 2016.
- Милетић Слободан, Југовић Сретен, *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
- Милосављевић Богољуб, *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997.
- Никач Жељко, Божић Ванда, „Правни и институционални механизми екстерне контроле рада полиције”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2018, стр. 147–168.

- Никач Жељко, Јурас Дамир, „О притужбама против полицијских службеника у Републици Србији”, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, Правни факултет Сплит, бр. 4/2016, стр. 1079–1094.
- Никач Жељко, *Полиција у заједници*, Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд, 2019.
- Правилник о начину вршења унутрашње контроле, *Службени гласник РС*, бр. 39/18.
- Правилник о начину контроле пријаве и промене имовног стања у МУП-у, *Службени гласник РС*, бр. 49/18.
- Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду Сектора унутрашње контроле у 2018. години*. Министарство унутрашњих послова, Београд, 2019.
- Стевановић Обрад, *Руковођење и командовање*, Полицијска академија, Београд, 1999.
- Упутство о Методологији за спровођење анализе ризика од корупције у МУП-у, *Службени гласник РС*, бр. 94/18.
- Шабић Душан, Ђорђевић Саша, Грујичић Гордана, Игњатовић Тања, Теодоровић Зорана, Воларевић Синиша, *Институционални барометар*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2018.
- Шетка Гојко, „Контрола рада полиције од стране Одбора за безбједност Народне скупштине Републике Српске”, *Безбједност—грађани—полиција*, МУП Р. Српске, Бања Лука, бр. 1–2/2015, стр. 231–242.
- Шуми Роберт, Лаличић Ладо, *Анализа ризика о могућностима и стварним размерама корупције у полицији у Србији*, Канцеларија Савета Европе у Београду, Београд, 2014.
- Anderson Lena, „Unutrašnja kontrola“, u *Uputstva za očuvanje policijske etike*, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2012.
- European Partners against Corruption, *Setting Standards for Europe Handbook: Anti-Corruption Authority Standards and Police Oversight Principles*, Internet, https://www.iaca.int/images/sub/activities/EPAC/EPAC_Handbook.pdf, 25/06/2019.

Perić Diligenski Tijana, „Implementiranje antikoruptivnih standarda Ujedinjenih nacija iz perspektive pozitivnog zakonodavstva Republike Srbije”, *Sveske za javno pravo*, Fondacija centar za javno pravo, 2019, Internet, <http://fcjp.ba/index.php/15-news/487-implementiranje-antikoruptivnih-standarda-ujedinjenih-nacija-iz-perspektive-pozitivnog-zakonodavstva-republike-srbije>, 21/08/2019.

Branko Lestanin, Zeljko Nikac

**INTERNAL CONTROL OF POLICING IN SERBIA:
POLITICAL–LEGAL ASPECTS**

Resume

The research is set on the thesis that the internal control of policing is extremely important due to the complexity of police business, which sometimes implies the possibility of human rights violations and the restriction of civil liberties. The aim of the research is to examine what internal control mechanisms are, what their effectiveness in practice is, to emphasize the internal controls should ensure the limitation of absolute power, the legality of police work and equality of citizens before the law, and to provide certain suggestions for improvement of internal control. The methodological researches and analyses of precise indicators of implementation of the mechanisms of internal control of the policing in the Republic of Serbia in the seven year period (2012–2018) are analysed in this paper. The results of the research show different trends in the application of internal control mechanisms in the observed period. It is concluded that internal control mechanisms are sufficient, but that there is room for improvement. This particularly refers to the complete depolitization of the internal police control process. In addition to normative activities in the adoption of legal regulations regulating internal control of policing, political representatives must provide additional contribution in the form of job vacancies, facilitating the procedure for transferring experienced police officers to the internal control service, strengthening the operational and other forms of independence of the internal control policing service. The complaints procedure and the procedure for assessing the justification and regularity of the use of force (coercive means) should be further strengthened through the participation of internal control officers. In the disciplinary procedure, the service responsible for internal control should be a party to the procedure and to represent the disciplinary act that initiated the disciplinary

procedure. The pre-investigate procedure must be handed over to public prosecutors without political influence on their subjects.

Keywords: police, Police Law, Criminal Procedure Code, internal control of policing, human rights, civil liberties

* Овај рад је примљен 16. јула 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.