

*Дарко Бикаревић*, студент докторских студија  
Правни факултет Универзитета у Новом Саду

## ПОСТУПАК РЕШАВАЊА ПРИТУЖБИ У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА<sup>6\*</sup>

**САЖЕТАК:** Током обављања све комплекснијих и одговорнијих безбедносних послова и задатака, полиција примењује разноврсна овлашћења, у различитим окружењима и под утицајем многих фактора, који олакшавају или отежавају њихову примену. Овлашћења су искључиво успостављена ради очувања и заштите људских права и слобода, али ипак долази до озбиљних повреда слобода и права грађана, којом приликом наступају неотклоњиве последице.

Један од модалитета да се повећа ниво законитости, професионалности и одговорности полицијских службеника јесте контрола. У фокусу овог рада је унутрашња контрола полиције оличена у контроли рада полиције решавањем притужби.

Циљ је да се прикаже значај улоге коју има контрола рада полиције, као и да се са проблемски оријентисаног аспекта сагледа начин вођења притужбеног поступка и презентују одређене тешкоће и специфичности које отежавају његово спровођење. Такође, предметни рад је у функцији утврђивања целисходности вођења притужбеног поступка са позиције грађана, који се притужује да су му повређена права или слобода.

**Кључне речи:** полиција, контрола, притужбе, притужилац, притуженик, целисходност

---

\* Рад примљен 31. 10. 2014. године.

## 1. УВОД

Полиција као орган државне управе извршава веома сложене и захтевне безбедносне послове и задатке безбедносне заштите имовине, спречавања, откривања и расветљавања кривичних дела, прекршаја и других деликата, безбедносне заштите живота, права и слобода и личног интегритета, као и друге задатке утврђене позитивним прописима. Значај и потреба контроле полиције, између осталог, проистичу из вредности које се гарантују и штите, а то су људска права и слобода. За обављање полицијских послова полиција мора имати одређене инструменте, алате, односно овлашћења. Она су бројна и разноврсна и помоћу њих се, у складу са законом, могу ограничити људска права и слобода, па чак и право на живот, подразумева се у случајевима предвиђеним законом. У неким случајевима њихове примене долази до кршења и повреда слобода и права грађана.

Овлашћења којима полиција располаже требало би да служе и искључиво су намењена остварењу безбедности грађана и заштити њихових права и слобода зајемчених уставним нормама. Међутим, ипак долази до њихових прекорачења, чак и злоупотреба, којом приликом за грађане наступају озбиљне последице и због неколицине неодговорних појединаца долази до стигматизације целокупне полицијске службе.

Да би се наведено спречило установљени су одређени механизми контроле полиције. Циљ сваког демократског друштва јесте успостављање и функционисање што ефикаснијег механизма контроле, што ће резултирати предузимањем мера одговорности према оним полицијским службеницима који поступају ван законских оквира, а чиме ће се наконит рад полицијских службеника смањити на минимум, а повећати ниво остварености људских права и слобода.

Уставне и законске надлежности полиције односе се на заштиту људских права и основних слобода при сузбијању незаконитог понашања којим се та права угрожавају.<sup>1</sup> Треба нагласити да је улога полиције далеко комплекснија и одговорнија када људска права и слобода штите од саме себе.

Основна сврха контролних механизма је да одговорно надзиру примену полицијских овлашћења и да непристрасно предузимају мере против оних који чине прекршаје у примени овлашћења.<sup>2</sup>

У савременом друштву, заснованом на идејама људских права и правној држави, неопходно је да се подвргне контроли организација која има тако значајну улогу у друштву и располаже таквим крупним овлашће-

---

<sup>1</sup> М. Божовић, *Међународни стандарди полицијског постојања и примене полицијских овлашћења у Републици Србији*, Безбедност, бр.: 3, 2012, 335–349.

<sup>2</sup> Стратегија развоја МУП-а 2011–2016, 21., [http://www.mup.gov.rs/cms\\_cir/sadrzaj.nsf/Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf](http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf) преузето 9. 10. 2014.

њима, којима се суспендују и ограничавају људска права и слободе. Могло би се рећи да контрола рада полиције представља најважнији аспект проблема односа полиције према заштити људских права у правној држави.

Питање одговорности полиције од огромног је значаја за успостављање и функционисање владавине права. Да би владавина права постојала и функционисала, државни апарат треба да буде подвргнут и ограничен објективним правом. Због природе њених овлашћења, овај захтев се нарочито односи на државну управу и, у оквиру ње, полицију.<sup>1</sup>

У вршењу своје улоге полиција поседује монопол принуде који користи у име државе, а на основу уставних и законских овлашћења. Принуда која се врши у име државе има правни карактер (тј. карактер принуде дозвољене правом) и разликује се од недозвољене или противправне принуде која се законом инкриминише.<sup>2</sup> Понекад се полиција налази и у инкриминисаном пољу, тј. њене радње приликом примене овлашћења стичу обележја недозвољених радњи, и управо улога контролних механизма је да санкционише такве радње, или у још бољем случају, да их спречи.

Полиција је, као део Министарства унутрашњих послова, орган државне управе и подлеже општим правилима за контролу управе, али и посебним, карактеристичним правилима својственим само полицији. Како је Закон о полицији<sup>3</sup> *lex specialis* у односу на друге законе које примењују полицијски службеници, обрађује се контрола рада полиције предвиђена Законом о полицији, прецизније, контрола рада полиције решавањем притужби. Легислативна основа у поменутом закону дата је и спољашњој контроли полиције, као и унутрашњој контроли полиције институционализованом у Сектору унутрашње контроле полиције. Потпору за законско регулисање материје контроле рада полиције омогућава уставна одредба<sup>4</sup> која кроз право на петицију укључује, између осталог, и право грађана да се обраћају државним органима.<sup>5</sup>

Предмет овог рада је, као што је напоменуто, један од механизма контроле полиције, контрола рада полиције решавањем притужби, чији је крајњи циљ да недозвољених радњи од стране полиције буде што мање, а да оствареност и заштита људских права и слобода буде на што вишем нивоу.

<sup>1</sup> Д. Симовић, Р. Зекавица, *Полиција и људска права*, Београд, 2012, 155.

<sup>2</sup> Д. Милидраговић, Д. Милић, *Нејосредна ојасност по животи као посебан услов за ујошребу ваиреног оружја*, Безбедност, бр.: 2, 2011, 197–219.

<sup>3</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр.: 101/05, 63/09 – одлука УС, 92/11.

<sup>4</sup> Чл. 56. Устава Р. Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр.: 98/06.

<sup>5</sup> М. Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009, 77.

Овом приликом неће се детаљно вршити експланација одредби прописа који регулишу област контроле рада полиције решавањем притужби, Закона о полицији, Правилника о поступку решавања притужби<sup>6</sup> (у даљем тексту: Правилник) и Инструкције о примени правила притужбеног поступка<sup>7</sup> (у даљем тексту: Инструкција), него ће се проблемски обрадити поједине одредбе наведених прописа, а у циљу превазилажења евентуалних нејасноћа и подизања нивоа квалитета вођења притужбеног поступка. Наведено ће утицати на професионалнији однос полицијских службеника према грађанима, јер свесни чињенице да ће њихови поступци бити детаљно анализирани у могућем притужбеном поступку, полицијски службеници ће се одговорније и професионалније односити приликом предузимања службених мера и радњи. Самим тим, остваривање и заштита људских права и слобода ће бити квалитетнија, а што и јесте један од циљева спровођења контроле полиције, без обзира о којој врсти контроле се ради.

## **2. ЗАКОНСКИ ОКВИР КОНТРОЛЕ РАДА ПОЛИЦИЈЕ РЕШАВАЊЕМ ПРИТУЖБИ**

Доношењем Закона о полицији 2005. године, први пут је област контроле рада полиције решавањем притужби, постала законска категорија, тј. предмет скупштинског регулисања и пажње. Произвољности, како грађана, тако и полицијских службеника везано за наведену област, сведене су на минимум и њихово деловање је детерминисано законским оквирима.

Период у вези са подношењем представки и притужби грађана на поступање припадника полиције и спровођења поступака провера њихових навода може се поделити на два дела: период до 2005. године, када се поступак провере навода спроводио без законске потпоре, по интерним актима МУП-а, и период после 2005. године, када је контрола рада полиције решавањем притужби, и уопште контрола рада полиције, добила легислативну основу. Разделну тачку представља законско нормирање контроле рада полиције решавањем притужби.

Грађани се могу притуживати, како на незакониту, тако и на неправилну радњу полицијског службеника, када сматрају да су им повређена права и слободе.

Контрола законитости рада посебно је значајна врста контроле у полицијској и безбедносним организацијама. Изузетан значај те врсте

---

<sup>6</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр.: 54/06.

<sup>7</sup> Интерни акт МУП-а, 2009.

контроле, као једног од најбитнијих чинилаца успешности рада и угледа полиције, произлази из две основне чињенице. Прва се односи на мисију полиције која се уопштено може дефинисати као спровођење закона, а друга на бројна полицијска овлашћења, укључујући и овлашћења на ограничавање људских права и на примену средстава принуде. Из те две чињенице произлазе висок ниво одговорности полиције за доследно спровођење закона и висок ниво значаја контроле законитости полицијског рада.<sup>8</sup>

Из наведеног се може закључити да контрола законитости рада има за циљ да се спречи кршење законских норми или, да се у случају њиховог кршења, предузму адекватне мере на подвођењу таквих појава под норме законских прописа. Из тих разлога се у неким земљама оснивају специјализоване организационе јединице (код нас Сектор унутрашње контроле полиције), а и установљавају се посебне процедуре за одређене врсте контроле законитости, као *ad exemplum*, контрола која се реализује по притужбама грађана.

Такође, као што је наведено, и контрола правилности рада подлеже поступку провере по притужби и састоји се у евентуалном утврђивању одступања од подзаконских аката и оперативно-тактичких правила који дефинишу поступање полиције.

Одредбе чл. 180. и 181. Закона о полицији дефинишу ко, коме и у ком року може да поднесе притужбу на полицијског службеника. Такође, врши се експланација када по притужби поступа руководица организационе јединице, а када Комисија, и ко је у саставу Комисије, као и рокови у којем своје поступање морају да окончају руководица организационе јединице и Комисија, уз констатацију да подносилац притужбе има на располагању сва правна и друга средства за заштиту својих права и слобода. Наводи се и дужност чувања поверљивих података.

Законским решењем у поступку проверавања навода притужбе обезбеђена је двостепеност. У првом степену поступа руководица организационе јединице у којој је запослен полицијски службеник на кога се притужба односи или полицијски службеник кога је он овластио, док даљи поступак решавања по притужби спроводи Комисија.

Такође, обезбеђено је и присуство јавности у другом степену, чиме се обезбеђује објективност и демократичност поступка, а током целог поступка и активно учешће самог притужиоца.

---

<sup>8</sup> О. Стевановић, *Безбедносни менаџмент*, Београд, 2012, 281.

### 3. ПОДЗАКОНСКО РЕГУЛИСАЊЕ КОНТРОЛЕ РАДА ПОЛИЦИЈЕ РЕШАВАЊЕМ ПРИТУЖБИ

У складу са одредбом чл. 180. ст. 7. Закона о полицији ближе је прописан поступак решавања притужби у Правилнику о поступку решавања притужби који је ступио на снагу 1. 9. 2006. године<sup>9</sup>, а до његовог ступања на снагу поступак решавања притужби на рад полицијских службеника, као што знамо, није био уређен посебним прописима.

Услед идентификовања одређених нејасноћа, а у циљу превазилажења истих и постизања одређеног степена униформности поступања приликом решавања притужби грађана, од стране представника Бироа за притужбе и представке, Дирекције полиције, Сектора унутрашње контроле полиције, Секретаријата МУП-а и лица овлашћеног за надзор над радом Комисија, донета је Инструкција о примени правила притужбеног поступка, 17. 8. 2009. године.

#### 3.1. Правилник о поступку решавања притужби

##### 3.1.1. Подношење и пријем притужбе

Правилником се ближе прописује поступак решавања притужби које против полицијских службеника подносе појединци и, с тим у вези, заштита података, евидентирање, надзор и извештавање.

Међутим, поред позитивних ствари које доноси наведени Правилник, приликом његове примене на терену, искристалисале су се и одређене нејасноће и проблеми.

Таква ситуација је и са поступком пријема тј. подношења притужбе. У чл. 3. ст. 1. Правилника се експлицитно наводи: „Притужилац може притужбу да поднесе писмено, усмено или у електронском облику Министарству, односно организационој јединици Министарства надлежној по месту пребивалишта или боравишта притужиоца.“

Нејасно је шта се подразумева под „Министарством“ или се наведено односи само на организациону јединицу Министарства надлежну по месту пребивалишта или боравишта притужиоца.

Следећи став истог члана, између осталог, каже да се усмена притужба подноси на записник надлежној организационој јединици Министарства у седишту (Биро за притужбе и представке), односно на подручју, надлежној за притужбе или за то одређеној од стране руководиоца надлежне организационе јединице (у даљем тексту: притужбена јединица).

---

<sup>9</sup> Изузев одредаба чл. 18, које ступају на снагу осмог дана од дана објављивања овог правилника у *Службеном гласнику Републике Србије, Службени гласник Републике Србије*, бр.: 54/06 од 27. јуна 2006.

Споран је моменат када се притужба подноси на подручју, јер нигде није децидно прописано која је то организациона јединица „надлежна за притужбе“ или које су то организационе јединице „одређене од стране руководиоца надлежне организационе јединице.“

Одредба чл. 4. ст. 2. јемчи да ће свака поднета притужба бити прослеђена на поступање и проверу код овлашћеног лица за поступање по притужбама: „Кад је притужба предата Министарству или ненадлежној организационој јединици полиције ови су дужни притужбу без одлагања да проследе надлежној организационој јединици у којој ради притуженик против кога је притужба поднета...“ Међутим, поставља се питање: „Шта предузети ако притужилац Министарству или ненадлежној организационој јединици полиције жели да поднесе усмену притужбу?“

При томе, постојале су нејасноће да ли састављати записник по одредбама Закона о општем управном поступку или по нахођењу руководиоца организационе јединице, уз консултовање прописа који регулишу притужбени поступак?

Наведени проблеми су практичне природе. Притужилац није сигуран у којој организационој јединици Министарства унутрашњих послова треба да поднесе притужбу, а долази и до „шетања“ грађана, јер ни полицијски службеници нису сигурни ко је надлежан за пријем притужбе те странку упућују на „надлежну“ организациону јединицу.

Такође, полицијски службеници заприме притужбу ван оквира предвиђених Правилником, тј. не сачине Записник о пријему притужбе, који треба да потпише и притужилац, и истом не уруче копију истог, како предвиђа чл. 3. ст. 2. Правилника, већ сачине службену белешку у вези са обраћањем притужиоца и исту доставе лицу овлашћеном за поступање по притужбама. Од момента пријема притужбе тече рок од петнаест дана за проверавање навода притужбе и закључења притужбеног поступка од стране руководиоца организационе јединице где је запослен притуженик. Лицу овлашћеном за поступање по притужбама наметнута је обавеза да предузме мере како би се притужба запримила у прописаном облику и испуниле одређене обавезе у односу на притужиоца. Од тог момента ће се сматрати да је притужба поднета, без обзира што је притужилац притужбу фактички поднео раније и тече нови рок од петнаест дана за вођење притужбеног поступка. Међутим, поставља се питање шта у случају ако се прекорачи рок од тридесет дана за подношење притужбе, од дана када је дошло до повреде права или слобода, предвиђен Законом о полицији, услед неадекватног поступања полицијских службеника? У оваквим ситуацијама грађанин се упућује да се тужбом обрати надлежном суду због онемогућавања коришћења свога права од стране полицијског службеника, а пријава грађана у вези са повредом његовог права или слободе се сврстава у представке и предузимају мере провере навода исте, иако је прошао рок од тридесет дана од повреде права и слободе.

Правилник наводи да је полицијски службеник који прима усмену притужбу дужан да притужиоца упозна са поступком решавања притужбе, а ако је притужба поднета непосредно, притужиоцу се издаје потврда о примљеној притужби.

Као што се види, за пријем притужбе овлашћен је сваки полицијски службеник из надлежне организационе јединице, док је за решавање притужби овлашћен само руководилац организационе јединице.

Из наведеног произилази консектаријум да не постоји обавеза упознавања притужиоца са поступком решавања притужбе, осим ако иста није усмена. Значи, у повољнијој позицији је онај притужилац који подноси усмену притужбу, јер ће њему бити појашњен поступак решавања притужбе. Сматрамо да не треба правити дистинкцију између притужиоца који подноси усмену и притужиоца који доставља писмену притужбу, и да би и у том случају требало притужиоца упознати са поступком решавања притужбе, што констатовати у потврди о пријему притужбе.

Такође, сматрамо да није потребно сачињавати наведену потврду када лице усмено изјављује притужбу, зато што се сачињава записник о пријему притужбе у коме се може констатовати чињеница да је лице упознато са поступком проверавања притужбе.

Подношење притужбе путем телефона се не сматра усменим подношењем притужбе, јер исто захтева формалну процедуру која се огледа у сачињавању записника. У таквим случајевима потенцијални притужилац се упућује на остваривање свога права на прописан начин, а што се обавезно констатује у службеној забелешци, која се сачињава поводом његовог обраћања.

Потписником притужбе примљене у електронском облику сматра се лице које је наведено као потписник. Треба напоменути да нису обезбеђене све предвиђене претпоставке за спровођење Закона о електронском потпису<sup>10</sup> и Закона о електронском документу,<sup>11</sup> тако да се након пријема притужбе у електронском облику врше додатне провере у циљу провере идентитета евентуалног притужиоца.

Пријем притужбе је битан моменат и зато се мора децидно дефинисати, то је иницијални моменат за поступање по притужби и не смеју се оставити „празни простори.“

Руководилац организационе јединице може у одређеним случајевима да предложи учешће полицијских службеника из одговарајуће организационе јединице у седишту Министарства или других лица овлашћених да учествују у поступку решавања притужбе. Није јасно која су то „друга лица“ и какво је „овлашћење“ потребно.

---

<sup>10</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр.: 135/04.

<sup>11</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр.: 51/09.



### 3.1.2. Проверавање притужбе

Ситуација је другачија када је у питању поступање по запримљеној притужби, у смислу територијалне надлежности, а самим тим и овлашћеног лица које поступа. Закон о полицији у чл. 180. ст. 3. предвиђа да сваку притужбу поднету против полицијског службеника мора прво да размотри и све околности у вези са њом да провери руководилац организационе јединице у којој је запослен полицијски службеник на кога се притужба односи или полицијски службеник кога је он овластио. Исто налаже и чл. 8. ст. 1. Правилника. Што значи, ако је грађанин-притужилац поднео притужбу у Врању, по месту пребивалишта или боравишта, због поступања полицијског службеника у Новом Саду, наводе притужбе мора да проверава руководилац организационе јединице у Новом Саду. Из наведеног произилази, у складу са одредбом чл. 14. ст. 1. Правилника, да ће се по извршеној провери притужбе притужилац позвати у Нови Сад ради обављања разговора са руководиоцем организационе јединице, како у току прикупљања података тј. проверавања притужбе, тако и због обављања разговора по извршеној провери притужбе и сачињавања записника о разматрању притужбе. Исто важи и за појављивања пред Комисијом, ради прикупљања додатних доказа или предузимања додатних активности на разјашњавању чињеничног стања, односно кад је потребно поновити поједине поступке или цео поступак проверавања притужбе, као и ради присуствовања седницама Комисије. Овакве ситуације су најчешће могуће код припадника Жандармерије и других организационих јединица МУП-а, који обављају задатке на целој државној територији. Веома некономично за притужиоца, јер трошкове сноси из сопствених средстава, без обзира на исход притужбеног поступка.

Руководилац организационе јединице, односно Комисија која води поступак решавања притужбе, између осталог, закључиће поступак кад утврди да је притужилац одустао од притужбе и о томе дао писмену или усмену изјаву на записник. Одустанком од притужбе се не може сматрати оглушивање или незаинтересованост притужиоца за вођење поступка, које се може манифестовати у неодржавању позивима на разговор, непоступање по захтеву за допуну притужбе и слично. У случајевима када не постоји писмена или усмена изјава притужиоца дата на записник, поступак се не може закључити. Предмет се након предвиђеног времена за проверавање притужбе, петнаест дана од пријема притужбе, доставља Комисији на даљу надлежност која може донети одлуку о поднетој притужби и у случају да се притужилац не одазове на седнице Комисије.

Треба напоменути да не постоји механизам за довођење притужиоца у случају неодржавања на позив, јер Закон о полицији не предвиђа могућност довођења у случају не одржавања на позив, као на пример Законик о

кривичном поступку.<sup>12</sup> Притужиоцу се оставља на вољу да ли ће активно учествовати у поступку.

Рокови, од момента уручења позива до обављања разговора, како од стране руководиоца организационе јединице, тако и од стране Комисије, детерминисани су у односу на притужиоца и притуженика. Међутим, ти рокови нису прецизирани када су у питању сведоци и стручњаци за поједине области.

Специфична је ситуација када притужилац наводи у притужби да је над њим извршено кривично дело за које се гони по службеној дужности. По наведеној одредби, исти може да одустане од вођења притужбеног поступка, али ће се проверавање навода наставити по одредбама Законика о кривичном поступку, јер постоје основи сумње да су се стекла обележја бића кривичног дела за које се гоњење предузима по службеној дужности. Такође, битно је установити да ли постоје елементи бића кривичног дела Лажно пријављивање из чл. 334 Кривичног законика,<sup>13</sup> које је систематизовано у групу кривичних дела против правосуђа (глава XXX).

Још једна специфичност се идентификује, која је везана за рокове. Притужилац преда притужбу која је непотпуна или неразумљива. У складу са одредбама Правилника од истог се писмено захтева да исту допуни односно исправи у року од три дана. Питање је, да ли ће се рок за проверавање притужбе рачунати од момента подношења притужбе или допуне притужбе, или од момента подношења притужбе, не рачунајући време које је било потребно да се иста допуни или исправи?

У записник о разматрању притужбе руководиоца организационе јединице уноси битне чињенице. У записнику није потребно наводити да ли је притужба притужиоца основана или није. Наводе се докази који су изведени и шта је на то изјавио притужилац.

Чини нам се да би ипак требало у записнику о разматрању притужбе навести да ли је притужба основана или није. Јер, у случају да се притужилац слаже са изнетим чињеницама, односно сагласи са ставовима руководиоца организационе јединице, предлаже му се да се поступак решавања притужбе закључи. Притужилац је у незавидном положају везано за доношење одлуке о даљем исходу поступка, јер му није експлицитно речено да ли је његова притужба основана или није?

<sup>12</sup> Чл. 288 ст. 1: „Полиција може позвати грађане ради прикупљања обавештења. У позиву се мора назначити разлог позивања и својство у коме се грађанин позива. Принудно се може довести лице које се није одазвало позиву само ако је у позиву било на то упозорено.” *Службени гласник Републике Србије*, бр.: 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14.

<sup>13</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр.: 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13.

Учешће јавности у поступку решавања притужбе је дефинисано тек у поступку пред Комисијом, где се каже да је седница Комисије јавна и да Комисија може искључити јавност из разлога заштите поверљивих података. Понекад је јавност присутна и пред руководиоцем организационе јединице када се обављају разговори са притужиоцем, притужеником и сведоцима?

Председник Комисије и представник Сектора унутрашње контроле полиције на основу прикупљених чињеница и доказа сачињава извештај о чињеницама у вези са притужбом у коме оцењује усклађеност поступања притуженика са важећим прописима. Ситуација није довољно прецизирана, јер није јасно да ли се сачињава један или два извештаја.

По извршеној провери притужбе притужилац се позива писмено или усмено на разговор, који са њим обавља руководилац организационе јединице. Руководилац организационе јединице може на разговор да позове и притуженика, који разговор не мора да прихвати. Не би било ништа спорно, да одредба чл. 2. ст. 4. Правилника не каже да се притуженику учествовање у поступку решавања притужбе сматра редовним вршењем службене дужности. Значи, полицијски службеник без икакве санкције одлучује да ли ће обављати службену дужност или неће. Иста ситуација је и када се не одазове на седницу Комисије.

Правилник није предвидео ниједан образац неопходних писмена у вези са вођењем притужбеног поступка, тј. кореспонденцијом са учесницима поступка, а како се у складу са Инструкцијом не примењују одредбе Закона о општем управном поступку,<sup>14</sup> јер предмет притужбеног поступка није управна ствар, то је остало на уређење руководиоцу организационе јединице, у складу са прописима који регулишу притужбени поступак: Законом о полицији и Правилником о поступку решавања притужби.

Неопходна писмена за несметано спровођење притужбеног поступка су: записник о пријему усмене притужбе (из чл. 3. ст. 2); потврда о примљеној притужби (из чл. 4. ст. 1); обавештење притужиоцу у вези са уступањем притужбе надлежној организационој јединици (из чл. 4. ст. 2); захтев притужиоцу за допуну/исправку притужбе (из чл. 4. ст. 3); одбачај притужбе (из чл. 4. ст. 3); обавештења притужиоцу, Дирекцији полиције и притужбеној јединици у седишту Министарства о одбачају притужбе (из чл. 4. ст. 3); закључење притужбеног поступка (из чл. 7. ст. 1); обавештење притужиоцу у вези са закључењем поступка (из чл. 7. ст. 2); позив за притуженика (из чл. 9. ст. 1); записник о разговору са притужеником (из чл. 9. ст. 3); записник о суочењу (из чл. 11. ст. 1. т. 2); молба за добијање информација и мишљења стручних служби полиције и Министарства (из

<sup>14</sup> *Службени лист СРЈ* бр.: 33/97, 31/01, *Службени гласник Републике Србије* бр.: 30/10.

чл. 11. ст. 1. т. 3); позив за притужиоца (из чл. 14. ст. 1); записник о разматрању притужбе (из чл. 15); предлог председника Комисије руководиоцу надлежне притужбене јединице за разматрање притужбе (из чл. 17. ст. 1); предлог председника Комисије руководиоцу надлежне притужбене јединице да одреди овлашћено лице за проверу притужбе и припремање извештаја (из чл. 17. ст. 2); одлука руководиоца надлежне притужбене јединице за овлашћено лице које ће проверити притужбу и припремити извештај (из чл. 17. ст. 2); предлог руководиоца организационе јединице надлежне за сузбијање криминалитета руководиоцу надлежне притужбене јединице за одређивање овлашћеног лица ради проверавања притужбе (из чл. 17. ст. 3); одлука руководиоца надлежне притужбене јединице за овлашћено лице које ће проверити притужбу (из чл. 17. ст. 3); записник о искључењу јавности (из чл. 19. ст. 3); позив за чланове Комисије (из чл. 20. ст. 1); позив за притужиоца (из чл. 21. ст. 1); позив за притуженика (из чл. 21. ст. 1); записник о гласању за прекидање разматрања притужбе (из чл. 23. ст. 4); записник о гласању Комисије (из чл. 23. ст. 1); одговор притужиоцу (из чл. 25. ст. 1); позив за странца (из чл. 26); захтев члана Комисије – представника јавности за накнаду због рада на седници (из чл. 27. ст. 1); захтев чл. Комисије за накнаду превоза (из чл. 27. ст. 2); налог за плаћање накнаде члана Комисије (из чл. 27. ст. 4).<sup>15</sup>

### 3.1.3. Поступање Комисије

На основу спроведеног поступка пред Комисијом и утврђених чињеница, околности и доказа изведених у поступку решавања притужбе, Комисија гласањем, којем не присуствују остали позвани, одлучује о основаности притужбе. Донета је она одлука за коју гласају најмање два члана Комисије. Кад за одлуку није гласао, члан Комисије који је представник јавности има право да свој став образложи у писаном облику, а његов акт прилаже се уз записник о седници Комисије и постаје његов саставни део.

Каква ће одлука бити донета када за одлуку није гласао представник јавности, а председник Комисије и представник Сектора унутрашње контроле гласају различито, један да је притужба основана, а други да притужба није основана? Оваква ситуација није предвиђена Правилником.

Приликом оцене доказа од стране Комисије читају се списи који су сачињени од стране поступајућих полицијских службеника и руководиоца у конкретним ситуацијама. Том приликом Комисија не врши провере непосредно, изласком на лице места или у директном обављању разговора са евентуалним сведоцима догађаја, већ се оцена доказа врши искључиво

---

<sup>15</sup> Треба напоменути да наведени акти нису формализовани, и разликују се по организационим јединицама, како по форми, тако и по садржини, а и по самом називу акта.

сагледавањем достављених списа предмета. У таквој оцени доказа може доћи до одређених пропуста у раду Комисије из разлога што утврђене чињенице могу бити погрешно презентоване од стране руководиоца или се део чињеница може изоставити и на тај начин се може донети погрешна одлука.<sup>16</sup>

Може се рећи да се више ради са папирима него са људима, изостаје непосредност.

Нису предвиђене мере за одржавање реда на седницама Комисије, као што је на пример предвиђено Законом о општем управном поступку<sup>17</sup> приликом вођења управних поступака.

На крају одговора, који председник Комисије доставља притужиоцу, констатује се да је поступак решавања притужбе закључен и да притужилац има на располагању сва правна и „друга“ средства за заштиту својих права и слобода. Ни овде, као ни у Закону о полицији, не појашњава се шта се сматра под „другим“ средствима. Што се тиче правних средстава, на располагању му је само подношење приватне тужбе, док се управни спор не може покренути, јер неправилна радња полицијског службеника није управна радња. Ситуација је јасна када је у питању сумња да је учињена незаконита радња, тј. кривично дело за које се гони по службеној дужности, покренуће се кривични поступак.

Веома битна ствар је да није предвиђен рок у коме одговор треба доставити притужиоцу. Значи, недостаје стриктна финализација притужбеног поступка, која се огледа у недоречености у погледу наведеног рока.

У притужбеном поступку се поступа *ex officio*. Лица која воде притужбени поступак су строго везана захтевом притужиоца и не поступају ван предмета притужбе. Уколико се током вођења поступка утврде пропусти од стране полицијских службеника који нису указани од стране притужиоца, по истима се не поступа тј. не спроводе се мере провере у односу на њих.

Штавише, Комисија и у оквиру притужбеног предмета нема ингеренције у погледу иницирања мера одговорности према полицијском службенику у случају да је притужба основана, нити поседује право предлагања и изјашњавања. Комисија има својство „сервисног органа“ непосредног старешине полицијског службеника који је предмет притужбе, јер на њему је одлука да ли ће предузети тј. иницирати покретање одговарајућег дисциплинског поступка. Значи непосредног старешине, а не руководиоца организационе јединице у смислу Правилника, јер то не морају бити иста лица.

<sup>16</sup> Ђ. Вујасиновић, *Комисија за решавање притужби грађана на рад полицијских службеника – проблеми и ограничења*, мастер рад, Правни факултет Нови Сад, Нови Сад, 2013, 15.

<sup>17</sup> Глава VIII, Одржавање реда, чл. 99–102.

Комисија, као другостепени орган у притужбеном поступку, има извршилачку улогу у односу на првостепени орган, коме би требала да буде надређена.

Пренебрегава се позитивна одредба чл. 4. ст. 3. Уредбе о дисциплинској одговорности:<sup>18</sup> „Сваки запослени који сазна за учињену повреду службене дужности може дисциплинском старешини да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка.“ Остаје нејасно зашто председник Комисије и представник Сектора унутрашње контроле полиције на поступају у складу са поменутом одредбом. Одговор вероватно лежи у чињеници да би били пребукирани послом, јер и обављање активности везане за притужбени поступак у оквиру Комисије су им допунске тј. додатне, у односу на основни посао који обављају.

На основу чл. 76. т. 12. Закона о полицији све решене притужбе полиција је дужна да уведе у евиденцију притужби. Значи, да се уведе у евиденцију тек кад се заврши поступање по истој, јер притужба не може да остане нерешена. Притужба се сматра решеном без обзира на исход притужбеног поступка (основана или не), тј. ако поступање по притужби не оконча руководиоца организационе јединице, то ће учинити Комисија.

### **3.2. Инструкција о примени правила притужбеног поступка**

Након уочавања појединих проблема и тешкоћа приликом спровођења одредби Закона о полицији везаних за поступак решавања притужби и Правилника о поступку решавања притужби, а у циљу минимизирања тј. превазилажења истих и постизања одређеног степена униформности поступања приликом проверавања притужби, од стране представника Бироа за притужбе и представке, Дирекције полиције, Сектора унутрашње контроле полиције, Секретаријата МУП-а и лица овлашћеног за надзор над радом Комисија, донета је Инструкција о примени правила притужбеног поступка.

У истој је водећим путем разрађена одређена законска и подзаконска материја везана за вођење притужбеног поступка и искристалисани су одређени сегменти који су круцијални за ваљано спровођење поступка по притужби.

Састоји се од седам целина: ко може поднети притужбу; рок за подношење притужбе; подношење и садржај притужбе; када се по притужби не поступа у притужбеном поступку; првостепени поступак; поступак пред Комисијом; надзор над решавањем притужби.

<sup>18</sup> *Службени гласник Републике Србије*, број: 8/06.

Дефинише појам предмета притужбеног поступка, тј. шта није предмет притужбеног поступка. Наиме, наводи се да предмет притужбеног поступка није управна ствар, већ утврђивање чињенице да ли је полицијски службеник (притуженик), применом полицијских овлашћења извршио повреду права и слобода притужиоца. Даље наводи да се притужбени поступак не може водити по правилима Закона о општем управном поступку, већ искључиво по прописима који га уређују – Закону о полицији и Правилнику о поступку решавања притужби. Наведена констатација је веома битна, јер се у пракси наилазило на дилеме које прописе примењивати у притужбеном поступку. Посебно је питање, да ли наведени прописи омогућавају несметано вођење притужбеног поступка.

Ипак, и даље егзистирају одређене нејасноће. У делу „Подношење и садржина притужбе“ констатовано је да се притужба подноси лично, а не у поступку по службеној дужности, тако да се нпр. записник о саслушању осумњиченог, службена белешка о обавештењу примљеном од грађана и сл., не могу сматрати записником о пријему притужбе.

Може се рећи да је реч „лично“ неадекватно употребљена, јер је грађанин приликом сачињавања наведених аката лично присутан. Требало је навести да се мора иницирати посебан поступак, одвојен од наведених поступања полицијских службеника, у складу са прописима који регулишу предметну област. С тим у вези, сама Инструкција у делу „Ко може поднети притужбу“ каже да је сваки полицијски службеник, који приликом службеног поступања према грађанину дође до сазнања о повреди његових права и слобода од стране било ког полицијског службеника, дужан да га упутити да има право да поднесе притужбу, и да то констатује у писменом акту који сачињава у поступку који води (записнику о саслушању, службеној белешци, извештају и слично).

Поставља се питање да ли ће полицијски службеник који заприма усмену притужбу на записник, ако сазна да су предметном притужиоцу, по његовој изјави, повређена права и слободе на подручју друге организационе јединице, узети изјаву на записник и на те околности (у другом записнику) или ће притужиоца упутити на организациону јединицу где је дошло до повреде права и слобода? Питање произилази из диференције одредби Правилника и Инструкције.

Одређене апорије постоје и у вези са одбацивањем притужбе. Наиме, у делу „Подношење и садржина притужбе“ врши се експланација у случају када је неуредна притужба, и то није спорно. Даље се каже: „Уколико се, међутим, оцени да има разлога за поступање по таквом поднеску<sup>19</sup> у

---

<sup>19</sup> Мисли се на неуредан поднесак.

другом поступку, притужба се одбацује у складу са чл. 4 ст. 3,<sup>20</sup> а у обавештењу о одбачају притужбе, притужилац се обавештава и о томе да ће бити извршене провере његових навода у другом поступку и да ће о исходу тог поступка бити посебно обавештен.“

Међутим, наведена одредба Правилника регулише поступање приликом одбацивања притужбе у случају да је притужба непотпуна или неразумљива и не даје потпору у смислу правног основа за одбацивање притужбе по било ком другом основу.

Навешћемо једну колизију одредби Инструкције. У другом пасусу Инструкције се каже да се не примењује Закон о општем управном поступку, а у петом делу „Првостепени поступак“ се упућује на исти закон. У т. 5.3. се, између осталог, констатује: „Што се тиче исказа притужиоца, и осталих учесника у поступку, треба поступати у складу са чл. 335. ст. 2. КЗ РС.“

У поменутој одредби КЗ РС<sup>21</sup> експлицитно је наведено: „Казном из ст. 1. овог члана казниће се и странка која приликом извођења доказа са слушањем странака у судском или управном поступку да лажан исказ, а на овом исказу буде заснована одлука донесена у том поступку.“

Упућује се на управни поступак, а предмет притужбеног поступка није управна ствар, како је напред и речено, тако да у наведеном случају нема елемената кривичне одговорности.

Такође, у случајевима, наводи се у једном сегменту дела „Првостепени поступак“, када притужилац постане недоступан, ако је непознат на адреси, ако у току поступка изгуби пословну способност, а није му одређен старалац, и слично, примењују се општа правила о личном достављању која важе у свим правним поступцима.

Остаје нејасно на који закон алудира ова одредба, кад је јасно да се у притужбеном поступку не примењују одредбе Закона о општем управном поступку.

У истом делу се наводи да је руководилац организационе јединице која је примила притужбу, односно организационе јединице која је надлежна за поступање, обавезан да утврди идентитет притуженика – полицијског службеника, чак и ако га притужилац није навео. Уколико то није могуће, притужбени поступак се не може водити, већ ће се по „поднеску“, уколико је то могуће, поступати у другом поступку, о чему ће се обавестити притужилац. Значи, ако нема друге стране, нема притужбеног поступка. Користи се термин „поднесак“ а не притужба, што потврђује став да се у таквом случају не може водити притужбени поступак. Таква обраћања

<sup>20</sup> Мисли се на Правилник о поступку решавања притужби.

<sup>21</sup> *Службени гласник Републике Србије*, број: 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13.



грађана не треба одмах заводити у притужбе, али се намеће питање по којим прописима поступати док се не утврди идентитет притуженика, по Правилнику или по Закону о општем управном поступку? Поступања у пракси су дијаметрално супротна.

У седмом делу „Надзор над решавањем притужби“ констатује се да се у притужбеном поступку утврђује основаност навода притужбе, али се не предлажу мере које треба предузети у случају када се утврди да је притужба основана. Даље се наводи да се записници о решавању притужби достављају Дирекцији полиције, односно другим организационим јединицама Министарства, које, по потреби, иницирају даље поступање у вези са резултатима притужбеног поступка. Како ни руководиоца организационе јединице ни Комисија нису надлежни за предлагање мера против притуженика, они немају даље ингеренције у односу на вођење евентуалног дисциплинског поступка, нити су заинтересовани за његов исход.

За руководиоца организационе јединице и Комисију је битно да спроведу мере и радње из своје надлежности, а мање је битан исход крајњих мера тј. да ли је спроведени притужбени поступак дао основа за покретање дисциплинског поступка и довео до кажњавања притуженика и повећања ефекта генералне превенције. С тим у вези, не постоји ни евиденција у вези са наведеним.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Циљ сваког друштва демократског опредељења јесте да полицију држи у границама права, како би извршавала своје уставне и законске надлежности искључиво у складу са одредбама позитивних прописа, а једна од фундаменталних надлежности је заштита основних људских права и слобода. Да би се то остварило, установљавају се одређени механизми контроле рада полиције, а један од њих је и контрола рада полиције решавањем притужби.

Доношењем Закона о полицији 2005. године, контрола рада полиције решавањем притужби је постала облигаторна, тј. добила је легислативну снагу и потпору, чије норме обавезују и детерминишу, како полицијске службенике, тако и грађане. На основу овлашћења из наведеног закона, донет је Правилник о поступку решавања притужби, којим се ближе прописује поступак решавања притужби. Услед идентификовања одређених апорија и диспаратитета у пракси, приликом спровођења притужбених поступака, од стране надлежних из Министарства унутрашњих послова донета је Инструкција о примени правила притужбеног поступка у циљу превазила-

жења наведеног и постизања одређеног нивоа униформности поступања приликом спровођења притужбеног поступка. Приметна је интенција и жеља да се предметна област уреди и поставе јасна правила, како би се квалитетно уредило вођење поступка по притужби грађана, и самим тим грађани подстакли да се притужују на незаконито и неправилно поступање полицијских службеника, а све у циљу што законитијег поступања полиције и остварења заштите и очувања људских права и слобода.

Доношењем наведених прописа, притужбени поступак је строго формализован и детерминисан, од момента подношења тј. пријема притужбе, до доношења мериторне одлуке. С друге стране, прописи који регулишу и дефинишу спровођење поступка су транспарентни, обезбеђена је двостепеност поступка и присуство јавности, као и активно учешће притужиоца. У односу на период пре 2005. године, повећан је ниво одговорности полицијских службеника, али и руководиоца који спроводе поступке провера. Наведено за последицу има професионалнији однос полицијских службеника приликом обављања полицијских послова и задатака, а самим тим већи ниво заштите, а смањење повреда, основних људских права и слобода.

С друге стране, од стране лица која спроводе притужбене поступке се не расправља, тј. не посвећује се пажња очигледно лажним и злонамерним притужбама. У таквим случајевима се према притужиоцу примењују само адмонитивне мере.<sup>22</sup>

Приликом уочавања неправилности рада у полицији потребно је вршити перманентну едукацију полицијских службеника ради давања инструкција да је полиција у функцији грађана, а да нису грађани у функцији полиције. Успех унутрашње контроле неминовно зависи од јачања професионализма, система обуке, а нарочито од едукације полицијског кадра.<sup>23</sup>

Поред активног учешћа у притужбеном поступку, што се манифестује на пример кроз утрошак времена и материјалних средстава, грађанин није остварио своје правне интересе без обзира на оправданост и основаност поднете притужбе. Изузев генералне превенције, исход поступка нема никаквог дејства и значаја у односу на грађана коме су повређена права и слободе. Чињеница да ће се према полицијском службенику предузети адекватне мере репресије, не надокнађује штету грађану, већ само

---

<sup>22</sup> Полицијски службеници у Републици Хрватској и Републици Српској имају одређену врсту заштите од грађана који су поднели неосноване, злонамерне, лажне или увредљиве представке, јер се иницирају одређени поступци против аутора, тј. подносиоца таквих представки по службеној дужности, видети више у: Д. Бикаревић, *Специфичности и задаци унутрашње контроле полиције неких земаља Југоисточне Европе*, преддокторски рад, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2014, 57 и 61.

<sup>23</sup> Љ. Стајић, *Контрола полиције и служби безбедности*, Нови Сад, 2012, 62.

даје сатисфакцију да незаконито или неправилно поступање неће проћи без реакције надлежних и одређене санкције. Да би остварио своја права, грађанин мора проћи кроз редован судски поступак, који опет од истог тражи активно учешће. Произилази консектаријум, да притужбени поступак није целисходан са позиције грађана.

Ипак, од контроле рада полиције решавањем притужби не треба превише очекивати, она је само један од механизма контроле рада полиције, у читавом спектру контролних механизма који су усмерени према полицији. С друге стране, не треба очекивати ни агилно учешће грађана у спровођењу притужбеног поступка, зарад остварења генералне превенције, а без остварења личних правних интереса.

## THE PROCEDURE OF SOLVING COMPLAINTS AT THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS

*Darko Bikarevic, Ph. D. Student*  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad

### Summary

During the performance of increasingly complex and demanding security tasks, police enforce various powers in different environments and is influenced by many factors, which facilitate or hinder their implementation. Powers are exclusively established to preserve and protect human rights and freedoms, but there is a serious violation of human rights and freedoms, which occur with irreparable consequences.

One of the modalities to increase the level of legality, professionalism and accountability of police officers is control. The focus of this work is the internal control of the police embodied in police oversight resolving complaints.

The aim is to show the importance of the role of the control of the police, as well as the problem-oriented aspects perceive the way of keeping the complaint procedure and present certain difficulties and specificities that make its implementation. Also, the present work is aimed at determining the appropriateness of keeping the complaint procedure from the position of a citizen, who complains that his rights or freedoms are violated.

**Key words:** police, control, complaints, complainant, defendant, expediency