

*Ненад П. Радивојевић, асистент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
n.radivojevic@pf.uns.ac.rs*

СЕКТОР УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ (ПОЛИЦИЈЕ) – У СУСРЕТ НОВОМ ЗАКОНУ О ПОЛИЦИЈИ¹

Сажетак: *Формирањем Службе генералне инспекције унутар Ресора јавне безбедности 2001. године, Република Србија се сврстала у круг земаља које су институционализовале унутрашњу контролу полиције. Доношењем Закона о полицији 2005. године, назив Службе је преименован у Сектор унутрашње контроле полиције.*

Десетогодишња пракса рада Сектора унутрашње контроле полиције указала је на постојање одређених проблема услед неодговарајуће и некомплећане правне оквира. То је, између осталих, био још један од разлога за иницирање доношења новог Закона о полицији.

Предмет овог рада јесте приказ решења Нацрта Закона о полицији, у делу везаном за рад Сектора. Нацрт саджи нека нова решења која би могла да унапреде ефикасност рада Сектора, али и даље су остале неке недоумице и нејасноће на које ћемо се ипак оћосврнути у раду.

Кључне речи: *полиција, унутрашња контрола полиције, Сектор унутрашње контроле, проблеми контроле.*

УВОД

Све демократске државе теже правној држави, владавини права, заштити људских права и слобода, настоје да правно уреде делокруг, надлежности, овлашћења, одговорности и контролу полиције. Та контрола се може спровести како од стране субјеката унутар полиције тако и субјеката ван ње. Она је регулисана различито у развијеним земљама и тзв. земљама у транзицији.

¹ Овај рад је настао као резултат рада на научном пројекту под називом „Теоријски и практични проблеми сиварања и примене права (ЕУ и Србија)“ чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

Један од главних реформских праваца у државама у транзицији био је онај о повећању одговорности легитимних и легалних носилаца употребе силе у држави. То је значило успостављање правног оквира којим ће се органи и службе безбедности подвргнути вишеструкој контроли. Та вишеструка контрола је подразумевала и институционализовање унутрашњих облика контроле којима би се повећала законитост и ефикасност деловања припадника Министарства унутрашњих послова, а првенствено полиције.

Република Србија је кренула тим реформским путем након петооктобарских промена 2000. године, а први корак било је оснивање Службе генералног инспектората Ресора јавне безбедности 2001. године. Доношењем Закона о полицији 2005. године, назив Службе је преименован у Сектор унутрашње контроле полиције. Десетогодишња пракса рада Сектора унутрашње контроле полиције је потврдила неопходност његовог постојања али уједно је и указала на одређене потешкоће у раду. То је, између осталог, био још један од разлога да се иницира рад на доношењу новог Закона о полицији.

Предмет овог рада управо јесу надлежности, овлашћења, организација као и контрола Сектора у светлу Нацрта Закона о полицији (у даљем тексту: Нацрт) који је ушао у јавну расправу почетком 2015. године. Једна од главних новина тиче се проширења надлежности Сектора на контролу свих запослених у Министарству унутрашњих послова (у даљем тексту: Министарство) а не само на полицијске службенике. Такође, одредбама Нацрта су знатно побољшане превентивне активности Сектора, нарочито у делу везаном за овлашћења у борби против корупције у полицији и целокупном Министарству. Према нашем мишљењу, предложена решења из Нацрта би требало у знатној мери да побољшају рад Сектора. Међутим, и даље постоје одређене дилеме и нејасноће на које ћемо у раду указати, а које је могуће отклонити пре него што се закон усвоји.

1. СПЕЦИФИЧНОСТИ УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ ПОЛИЦИЈЕ

Императив сваког демократског друштва и правне државе јесте постојање и ефикасност механизма контроле професионалних субјеката система националне безбедности. У развијенијим западним државама ти механизми имају дугу традицију и развијали су се временом, у складу са развојем друштва и односима у њему. Са друге стране, у земљама у развоју (тзв. државама у транзицији) ти механизми тек треба да се успоставе, а ако су успостављени суочавају се са низом проблема.

Полиција, као део органа државне управе, подлеже облицима како спољашње тако и унутрашње контроле. Супротстављање полиције све

бројнијим и деструктивнијим облицима угрожавања безбедности носи са собом могућност повреде неких од људских права и слобода. Због тога је неопходно полицију подврћи додатној (допунској) контроли, различитој у односу на остале органе државне управе. Та додатна контрола подразумева постојање више облика како унутрашње тако и спољне контроле.

Унутрашња контрола обухвата контролу извршавања свих задатака полиције. На тај начин се обезбеђују неопходне информације о извршавању задатака, а тиме и могућност корекције уочених неправилности. Контрола може бити редовна (планирана) и ванредна (по потреби, изненадна, ненајављена). Њу организује и спроводи сваки руководилац у полицији. По правилу, контрола обухвата увид у предмете, извештаје и друге списе, као и обилазак запослених у полицији. По обухвату, унутрашња контрола подсећа на потпуни управни надзор, јер обухвата контролу аката, рада и вршења инспекције. Уколико се уоче одређене неправилности у поступку контроле, то се наводи у извештају, у којем се налазе и мере које би требало предузети ради њиховог отклањања.² Због тога, 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).³

Основни циљ унутрашње контроле полиције јесте провера законитости и правилности поступања полиције у случајевима када се указује на злоупотребе и прекорачење овлашћења, односно на кршење људских права.⁴ Са друге стране, често се од стране јавности, али и од стране полицијских службеника, погрешно перципирају циљеви унутрашње контроле, у смислу да се контрола спроводи како би се контролисани санкционисао, односно кажњавао.⁵ То је погрешно, пошто је један од циљева унутрашње контроле заправо и пружање стручне и сваке друге помоћи контролисаном како би свој рад и понашање обављао у границама устава, закона и других

² Слободан Милетић, *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2009, 314.

³ Љубомир Стајић, *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2012, 20.

⁴ С. Милетић, 313.

⁵ Контрола се не сме схватити као знак неповерења и не сме представљати сметњу приликом обављања полицијских послова. Због тога је у полицији потребно радити на стварању атмосфере да и контролор и контролисани морају буду свесни да је контрола „најбољи пријатељ поштеног полицајца“. Вид. *Toolkit on Police Integrity*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2012, 178.

прописа. То је нарочито битно уколико контролисани (полицijски службеник) употребом својих овлашћења може повредити људска права и слободe. Контролом се на тај начин обезбеђује и заштита права и правних интереса грађана, с једне стране, и заштита објективне законитости, с друге стране.⁶ Тако ће се све евентуално утврђене неправилности у раду исправити, како у будућности не би долазило до повреде права и правних интереса грађана и како би полицijски службеници своје активности ускладили са правним нормама. То ће за крајњи циљ имати да целокупно деловање полицije буде подведено под принцип владавине права.⁷

Да би контрола била делотворна, контролори морају бити способни да идентификују критичне компоненте у раду које је потребно мењати како би се унапредило извршавање појединих задатака, послова и активности полицije.⁸ Због тога је компетентност контролора кључна за ефективно спровођење унутрашње контроле. Управо чињеница да су контролори упознати са начином рада у полицiji, пословима, овлашћењима, дисциплином и сл., представља предност унутрашње контроле у односу на спољну.

Међутим, са друге стране, управо чињеница да су лица која врше унутрашњу контролу и сами полицijски службеници, може довести до одређених проблема. Ту пре свега мислимо на полицijску културу, која у великој мери детерминише однос контролор-контролисани. Полицijска култура поред своје позитивне улоге у полицiji, може имати и негативан предзнак, нарочито када се ради о унутрашњој контроли коју практично спроводе полицijски службеници над својим колегама. Велика солидарност оличена у „полицijском кодексу ћутања“ као и специфичност посла који обаљају⁹, могу значајно утицати на поступак контроле. Тако се унутар полицije ствара специфична супкултура полицijских службеника која се огледа у негативном ставу према контролорима, за које се сматра да се не баве „правим полицijским послом“. То је изражено у ставу „ми против њих“, и за последицу има чврст став међу полицijским службеницима да подрже једни друге у случају повреде радне дисциплине, прекорачења или злоупотребе полицijских овлашћења.¹⁰ То ће за крајњи ефекат имати не-

⁶ Драган Милков, *Управно право III – Контрола управе*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2010, 10.

⁷ Ненад Радивојевић, „Значај безбедносне културе у контроли као функцији руковођења у полицiji“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, број 4/2014, 413.

⁸ С. Милетић, 315.

⁹ Вид. Holly Campreau, *Police Culture at Work: Making Sense of Police Oversight*, *British Journal of Criminology*, Vol. 55, No. 4, 2015, 675.

¹⁰ 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.

поверење грађана и јавности у рад полиције и ефикасност њених облика унутрашње контроле. Међутим, поверење 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, оријантација друштва према заједници, социјална хетерогеност и сл.¹¹

2. УНУТРАШЊА КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Према Закону о полицији, унутрашња контрола рада полиције се остварује путем два посебно уређена облика контроле. Први, институционални облик контроле, спроводи се преко Сектора унутрашње контроле полиције,¹² док се други спроводи кроз контролу путем решавања притужби на рад полиције.¹³

Треба рећи да се унутрашња контрола полиције спроводи и приликом утврђивања дисциплинске одговорности,¹⁴ као и путем контроле као једне од функција руковођења. Полазећи од суштине контроле као функције руковођења у полицији, контролну делатност остварује сваки руководилац, јер руковођење подразумева и контролу, односно сваки руководилац је истовремено и контролор.¹⁵ Такође, унутрашњу контролу полиције и целог Министарства врши и Сектор интерне ревизије који као предмет контроле има законитост финансијског пословања.¹⁶

¹¹ Иштван Фејеш, „Проблем полиције у правној држави – проблем контроле полиције“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-3/2002, 263.

¹² Закон о полицији – ЗОП, *Службени гласник РС*, број 101/2005, 63/2009 – одлука УС, 92/2011 и 64/2015, чл. 171-181.

¹³ ЗОП, чл.180-181 и Правилник о поступку решавања притужби, *Службени гласник РС*, број 54/2006.

¹⁴ Вид. ЗОП, чл. 155-166 и Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, број 8/2006.

¹⁵ Обрад Стевановић, *Руковођење у полицији*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2012, 218.

¹⁶ 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 наведених у извештајима из претходних ревизија; давање савета и стручних мишљења приликом увођења нових система и процедура; израда стратешког и оперативних планова и програма

3. СЕКТОР УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ (ПОЛИЦИЈЕ)

Једна од основних новина предвиђена Нацртом јесте проширење надлежности Сектора. Наиме, поред контроле полицијских службеника, надлежност Сектора је проширена и на контролу рада „других запослених у Министарству унутрашњих послова“.¹⁷ Наведена одредба је потпуно оправдана, узимајући у обзир чињеницу да је потребно контролисати све запослене у Министарству а не само припаднике полиције у оквиру Дирекције полиције. Међутим, узимајући у обзир досадашње потешкоће у раду Сектора, а које су везане за недостатак инспектора који је директно утицао на његову ефикасност, ово проширење надлежности ће нужно подразумевати и повећање броја инспектора у Сектору.¹⁸ Уколико то не буде предвиђено новим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству, наведена новина ће још додатно отежати рад Сектора.

Сектор представља заокружену област рада Министарства, који је изван Дирекције полиције и осталих организационих јединица Министарства. На овај начин обезбеђена је интерна самосталност и независност овог Сектора у односу на остале организационе јединице Министарства које контролише. С тим у вези, биће потребно уподобити и постојећу организациону структуру Сектора.¹⁹ На основу члана 25 Закона о државној управи²⁰, начел-

рада, који су основа за реализацију функције интерне ревизије; сарадња са Врховном ревизорском институцијом, другим државним органима, међународним и домаћим струковним институцијама и удружењима. Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије, Београд септембар 2015, 53. http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/informator.h, 5. децембар 2015.

¹⁷ Вид. чл. 224, ст. 1 Нацрта. <http://www.mup.gov.rs>, 9. децембар 2015.

¹⁸ Према подацима из 2013. године, у Сектору је запослено 89 људи, што није довољан број за контролу око 28.000 припадника полиције. Ако се овоме додају и „остали запослени у Министарству“ којих има око 18.000, видимо да тај број заиста није довољан. Вид. *Корупција у полицији у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд јун 2014, 34 и 35.

¹⁹ Сектор унутрашње контроле полиције у свом саставу има Биро Сектора унутрашње контроле полиције и Управу за послове унутрашње контроле полиције, која у свом саставу има: Одељење за криминалистичко оперативне послове, Одељење за превентивно поступање, рад по представкама и аналитичко информатичке послове и Одељење за координацију рада Центара. 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.

ник Сектора је по положају помоћник министра и за свој рад је одговоран министру. На предлог министра, поставља га Влада на пет година.

Начелник Сектора редовно и периодично подноси министру извештаје о раду Сектора. Првобитна верзија Нацрта²¹ је садржала и одредбу да начелник Сектора, на захтев министра, подноси и ванредне извештаје. Уместо подношења ванредних извештаја министру, у последњој верзији Нацрта предвиђено је да начелник Сектора о радњама у циљу откривања кривичних дела подноси извештаје надлежном јавном тужиоцу.²² Ова одредба представља позитивну новину а онемогућава министра, као политичку личност, да се меша у оперативни рад Сектора. Међутим, може се поставити питање потребе за овом одредбом, с обзиром на то да је однос између полиције и јавног тужилаштва претходно регулисан одредбама кривично-процесног законодавства.

Могућност тражења извештаја о раду Сектора од стране Владе и надлежног одбора Народне скупштине задржана је и у Нацрту.²³ Те извештаје подноси министар. Ова одредба је у складу са уставним и законским овлашћењима Владе и Народне скупштине да контролишу Министарство.

Једна од главних замерки у досадашњем раду Сектора била је и недостатак транспарентности у раду. Због тога је сада Нацртом предвиђена обавеза Сектора 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.²⁴ На овај начин ће се активности и рад Сектора приближити грађанима што ће за крајњи циљ имати унапређење узајамног поверења. Не треба заборавити да је Сектор до сада претежни део својих активности највише заснивао на притужбама и представкама грађана.

Према још увек важећем Закону (чл. 173), запослени у Сектору су *овлашћена службена лица у Сектору*, и они при вршењу унутрашње контроле имају сва полицијска овлашћења и у погледу права и дужности изједначени су са другим овлашћеним службеним лицима. Од других полицијских службеника се разликују у погледу приоритета у раду. Приоритет у њиховом раду јесу примена полицијских овлашћења према лицима у

Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије, Београд септембар 2015, 43. http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/informator.h, 5. децембар 2015.

²⁰ *Службени гласник РС*, број 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.

²¹ Прва верзија Нацрта стављена је на увид јавности марта 2015. године. У међувремену, након одржаних бројних јавних расправа, уважене су бројне критике и сугестије учесника јавне расправе.

²² Вид. чл. 224, ст. 2 и 3 Нацрта.

²³ Вид. чл. 224, ст. 4 Нацрта.

²⁴ Вид. чл. 224, ст. 5 Нацрта.

Министарству.²⁵ Нацртом, запослени у Сектору су сада *полицејски службеници унутрашње контроле*, и у погледу својих права и дужности су изједначени са другим полицејским службеницима у *стању овлашћених службених лица*.²⁶ Вероватно је интенција аутора Нацрта приликом формулације овог термина била везана за овлашћења запослених у Сектору, а то је примена полицејских овлашћења, с обзиром на то да су сви запослени у Сектору до сада ионако били некадашњи полицејски службеници.

Нацртом, као и још увек важећим Законом, предвиђено је да ће облике и начин вршења унутрашње контроле ближе уредити министар.²⁷ Предметни подзаконски акт није донет, пошто Законом није предвиђен рок у којем је министар био у обавези да га донесе. То је био један од недостатака Закона и доводио је у питање целокупан рад Сектора. Нацртом је овај недостатак отклоњен тако што је одређен рок од годину дана у којем се тај подзаконски акт мора донети.²⁸ С обзиром на значај предметног акта у вршењу унутрашње контроле, било би добро да се он донесе што пре.

3.1. Поступање, обавезе и овлашћења Сектора

Као што смо видели, контрола од стране Сектора се односи на целокупан рад полицеје, али и других запослених у Министарству. Као предмет контроле јавља се законитост рада, нарочито у погледу поштовања и заштите људских и мањинских права и слобода при извршавању службених задатака и примене полицејских овлашћења, као и при вршењу послова из свог делокруга.²⁹

На основу још увек важећег Закона, Сектор поступа на основу предлога, притужби и представки физичких и правних лица, поводом писаних обраћања припадника полицеје и по сопственој иницијативи, односно на основу прикупљених обавештења и других сазнања.³⁰ Нацртом је предвиђено да Сектор поступа и *на захтев јавној тужници*, као и *писаних обраћања других запослених у Министарству*.³¹ Ова новина је потпуно оправдана и у складу је са концептом тужилачке истраге.

²⁵ Дарко Бикаревић, „Специфичности и проблеми супротстављања Сектора унутрашње контроле савременим облицима криминалитета у полицеји“, *Научно-стручни скупи са међународним учешћем „Субројскејављање савременим облицима криминалијетета – анализа стања, евројски стандарди и мере за унапређење“*, Криминалистичко-полицејска академија, Тара 26-29. мај 2015, 414.

²⁶ Вид. чл. 226 Нацрта.

²⁷ Вид. чл 225, ст. 3 Нацрта и чл. 172 ЗОП-а.

²⁸ Вид. чл 251, ст. 2, тач. 29 Нацрта.

²⁹ Вид. чл 225, ст. 1 Нацрта.

³⁰ ЗОП, чл. 174, ст. 1.

³¹ Вид. чл. 227, ст. 1 Нацрта.

Начелник Сектора унутрашње контроле без одлагања, у писаном облику, обавештава министра о поступању/непоступању за које сматра да је противно закону и предузима потребне радње, док се о радњама предузетим у циљу откривања кривичних дела обавештава надлежни јавни тужилац.³²

У случају када се утврди да је приликом поступања полицијског службеника дошло до прекорачења полицијских овлашћења којима су повређена права која штити Заштитник грађана, Сектор поред министра и јавног тужиоца обавештава и Заштитника грађана.³³ Овде је нејасно зашто би се о повредама права која штити Заштитник грађана обавештавали заједно Заштитник грађана и јавни тужилац, с обзиром на потпуно различиту и одвојену надлежност ових органа.

Све организационе јединице Министарства, уколико током свог рада дођу до сазнања и података да је запослени у Министарству извршио кривично дело, на раду или у вези са радом, дужне су да без одлагања обавесте надлежног јавног тужиоца и Сектор, а најкасније у року од 24 часа од сазнања.³⁴

Нацрт је задржао ранију одредбу Закона којом полицијски службеници и други запослени у Министарству не могу бити позвани на одговорност због обраћања Сектору.³⁵ Ова одредба је додатно ојачана ступањем на снагу Закона о заштити узбуњивача,³⁶ који представља додатни помак на плану борбе против корупције у друштву, па самим тим и у полицији и Министарству. Успешност борбе против корупције често зависи од воље и спремности запослених да пријаве коруптивно понашање својих колега. Донети Закон о заштити узбуњивача представља операционализацију циљева предвиђених у Националној стратегији за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године³⁷ и свакако ће допринети ефикаснијој борби против корупције.

Приликом вршења контроле, полицијски службеник и други запослени у Министарству су дужни да полицијским службеницима Сектора омогуће да изврше контролу, као и да им у томе *јруже сјручну и шехничку йомоћ* којом Сектор не располаже.³⁸ Ова одредба Нацрта може бити дискутабилна. Наиме, видели смо раније да је један од циљева контроле и *јружање йомоћи конйролисаном од сјране конйролора*, а не *обрнуйо* као

³² Вид. чл. 227, ст. 2 и 3 Нацрта.

³³ Вид. чл. 227, ст. 4 Нацрта.

³⁴ Вид. чл. 227, ст. 5. Нацрта.

³⁵ Вид. чл. 227, ст. 6 Нацрта.

³⁶ *Службени гласник РС*, број 128/2014.

³⁷ *Службени гласник РС*, број 57/2013.

³⁸ Вид. чл. 228, ст. 1 Нацрта.

што је предвиђено наведеном одредбом. Према Нацрту, стручну помоћ Сектору треба да пруже контролисани полицијски службеници и други запослени у Министарству, што је неприхватљиво. Такође, Одредба Нацрта којим контролисани треба да пружи и техничку помоћ Сектору може унапред да имплицира да Сектор неће располагати одговарајућим техничким средствима за рад, што је такође недопустиво.

У вршењу контроле овлашћена службена лица Сектора, у складу са Законом, имају *овлашћења* да: остваре увид у списе, документацију и збирке података које у складу са својим надлежностима прибавља, сачињава или издаје полиција; узму 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; остваре увид у службене просторије које полиција користи у свом раду; захтевају атесте и техничке и друге податке о техничким средствима која користи полиција и захтевају доказе о оспособљености полицијских службеника за употребу техничких и других средстава која користе у свом раду.³⁹ Нацрт је поред наведених предвидео још једно овлашћење Сектора, а то је да наложи „предузимање хитних и неопходних мера и радњи уколико би њиховим одлагањем дошло до повреде људских права и слобода приликом примене полицијских овлашћења или приликом обављања других полицијских послова“.⁴⁰ Ова одредба на неки начин имплицира присуство полицијских службеника унутрашње контроле Сектора на лицу места приликом примене полицијских овлашћења или пак могућност налагања предузимања одређених мера након оствареног увида у документе или службене просторије. Уколико је тако, она је у функцији остваривања циљева превентивне контроле и представља помак у даљем унапређењу рада Сектора.

Законом су такође предвиђена и одређена *ограничења у погледу вршења унутрашње контроле од стране Сектора*. Наиме, у вршењу контроле овлашћена службена лица Сектора не могу се мешати у ток појединих акција полиције или на други начин ометати рад или угрозити поверљивост полицијске акције.⁴¹ Ово је сасвим разумљиво имајући у виду природу оперативних радњи које полиција предузима. Сличне језичке недоумице су остале и у Нацрту, у којем се наводе термини „ометати“ и „угрозити“⁴², тако да и даље остаје могућност различитог тумачења у пракси. Оправда-

³⁹ ЗОП, чл. 175, ст. 2.

⁴⁰ Вид. чл. 228, ст. 2, тач. 6 Нацрта.

⁴¹ ЗОП, чл. 175, ст. 3.

⁴² Вид. Д. Бикаревић, 416 и чл. 229, ст. 1 Нацрта.

ност угрожености поверљивости полицијске акције образлаже се надлежном јавном тужиоцу који доноси коначну одлуку.⁴³

Нацртом је предвиђено још једно ограничење, а то је да ако постоји основана опасност да би вршење унутрашње контроле рада полиције над применом њених полицијских овлашћења утврђених овим Законом или другим прописом, онемогућило или битно отежало примену полицијских овлашћења или угрозило живот и здравље лица која их примењују, полицијски службеник, може до одлуке надлежног јавног тужиоца, привремено да одбије увид у документацију, преглед просторија и достављање одређених података и информација, полицијском службенику унутрашње контроле. Полицијски службеник у случају одбијања налога Сектора из претходно наведених разлога, дужан је да без одлагања сачини извештај и исти достави министру, као и поступајућем тужиоцу који је донео одлуку за извршавање мере.⁴⁴

Уколико предмет вршења унутрашње контроле превазилази могућности Сектора, на предлог начелника, министар ће до окончања задатка, задужити надлежну организациону јединицу која ће наставити заједнички рад са Сектором унутрашње контроле.⁴⁵ Из овакве одредбе Нацрта проистиче неколико недоумица. Као прво, поставља се питање када „предмет вршења унутрашње контроле превазилази могућности Сектора“, као и у чему се састоји „задужење“. Са друге стране, у циљу објективности и успешности контроле, било би добро и да се прецизира да „надлежна организациона јединица“ не може да буде она која је уједно и контролисани субјект.

Још једна од битних надлежности Сектора предвиђена Нацртом јесте и предузимање мера и радњи 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“.⁴⁶ Наиме, спречавање и сузбијање корупције је један од приоритетних задатака Сектора јер је највећи број предлога и притужби грађана на рад полицијских службеника управо везан за коруптивне радње.⁴⁷ С обзиром на то да је

⁴³ Вид. чл 229, ст. 2 Нацрта.

⁴⁴ Вид. чл 229, ст. 3 и 4 Нацрта.

⁴⁵ Вид. чл. 229, ст. 5 Нацрта.

⁴⁶ Вид. чл 225, ст. 2 Нацрта.

⁴⁷ У 2014. години Сектор унутрашње контроле полиције је поднео укупно 148 кривичних пријава и 8 извештаја као допуне кривичних пријава. Надлежним тужилаштвима су поднете кривичне пријаве 155 полицијских службеника и 28 грађана. Кривичним пријавама Сектора је обухваћено 187 кривичних дела. Најбројнија кривична дела су: злоупотребе службеног положаја (72 дела). Број осталих кривичних дела је знатно

борба против корупције један од приоритетних циљева утврђених Националном стратегијом за борбу против корупције, постојала је иницијатива за формирање посебног одељења унутар Управе криминалистичке полиције, које би било задужено искључиво за истраге дела корупције. Свакако да 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 ресурса.⁴⁸

У складу са још увек важећим Законом, увид у документацију која се односи на примену овлашћења која имају овлашћена службена лица Сектора, а која имају ознаку поверљивости, овлашћена службена лица која врше контролу могу да прегледају у присуству одговорног лица које је утврдило степен поверљивости документа, односно лица које оно овласти.⁴⁹ Ова законска одредба је у функцији заштите поверљивих докумената. Она је суштински задржана и у Нацрту, уз термилошко усаглашавање са Законом о тајности података. Уместо термина „степен поверљивости“ користи се термин „степен тајности“.⁵⁰

3.2. Превентивне активности Сектора

Између осталог, замерка на рад Сектора била је и изостанак превентивне контроле. Због тога је Нацртом изричито предвиђено да Сектор „врши превентивно контролни надзор свих организационих јединица Министарства“.⁵¹ Првобитна верзија Нацрта предвиђала је превентивну контролу само полицијских управа у седишту и подручних полицијских управа. Сходно томе, похвално је што је последњом верзијом Нацрта круг контролисаних проширен на све организационе јединице Министарства. Нејасно

мањи: примање мита (29), фалсификовање службене исправе (20), превара (11), фалсификовање исправе (7), док је број осталих кривичних дела знатно мањи. <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/2013.html>, 4. децембар 2015.

⁴⁸ Зоран Кесић, Супротстављање корупцији у полицији – актуелно стање у Републици Србији и мере за унапређење, *Научно-сврхуни скуп са међународним учешћем „Сврхуиствљање савременим облицима криминалијетта – анализа стана, евројски стандарди и мере за унапређење“*, Криминалистичко-полицијска академија, Тара 26-29. мај 2015, 48.

⁴⁹ ЗОП, чл. 175, ст. 4.

⁵⁰ Вид. чл 228, ст. 3. Нацрта.

⁵¹ Вид. чл 230, ст. 1 Нацрта.

је зашто би била предвиђена само превентивна контрола организационих јединица Дирекције полиције, а не и осталих организационих јединица Министарства, с обзиром на то да Сектор поред контроле полицијских службеника контролише и „остале запослене у Министарству“. Једно од кључних питања успешности контроле јесте и то да ли контролисани треба да буду упознати са временом вршења контроле или не треба. У пракси се често дешавало да се контрола унапред најављивала, што је остављало могућност контролисаним да отклони одређене неправилности пре самог доласка контролора. Због тога је добро да контроле буду ненајављене јер ће се на тај начин утврдити „право“ стање ствари у организационој јединици. Наравно, избор организационих јединица неће бити насумичан него ће се јавити као резултат одређених оперативних сазнања да се баш у одређеној организационој јединици јављају одређени проблеми. Оно што није јасно јесте помало необична терминологија. Наиме, уобичајени термини су „контрола“ или „надзор“. Израз „контролни надзор“ упућивао би на закључак да постоји и неки други надзор и да је контролни надзор само једна од врста надзора. Сасвим би било довољно да је употребљен термин „контрола“ с обзиром на то да је Сектор надлежан да врши „контролу законитости рада полицијских службеника...“ као што је то предвиђено чл. 225, ст. 1 Нацрта.

У циљу превенције корупције, Сектор унутрашње контроле примењује тест интегритета, спроводи анализу ризика од корупције и проверу промене имовног стања. Облике и начин примене теста интегритета, спровођења анализе ризика и вршења контроле промене имовног стања ближе прописује министар.⁵²

У вршењу контроле, полицијски службеници унутрашње контроле могу примењивати тест интегритета као инструмент у сузбијању корупције. Под тестом интегритета се подразумева симулирање реалне ситуације идентичне радним активностима тестираног, коју је тестирани дужан да решава, како би се увидела реакција и поступање тестираног службеника у конкретној ситуацији, без обавезе претходног обавештавања организационе јединице у којој је запослен тестиран.⁵³ Циљ теста интегритета је откривање склоности контролисаних корупцији. Током таквог теста, контролисани (несвестан да је реч о тесту) је под присмотром, у ситуацији када му се пружа прилика да поступи супротно етичким и правним нормама. Из наведеног се види да тест интегритета прате одређене контроверзе, везане пре свега за нарушавање приватности, подметање, лажи као и права контролисаних. У питању је релативно ризичан метод погодан за злоупотребу,

⁵² Вид. чл 230, ст. 2 и 10 Нацрта.

⁵³ Вид. чл 230, ст. 3 и 4 Нацрта.

којим се ипак постижу одређени циљеви. Наиме, сама могућност оваквог тестирања може контролисане одвратити од недозвољених радњи и понашања.⁵⁴ Како би се отконили наведене лоше а искористиле добре стране теста интегритета, потребно је да предметни подзаконски акт који ће министар донети јасно и прецизно отклони све потенцијалне могућности злоупотребе.

Сектор у сарадњи са Агенцијом за борбу против корупције врши „анализу ризика од корупције“. Анализа ризика од корупције у Министарству подразумева идентификацију ризика, израду регистра ризика и планова превентивних мера за њихово отклањање.⁵⁵ 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 и 5) оперативни полицијски рад.⁵⁶

Још једно од средстава Сектора у борби против корупције јесте и могућност вођења евиденције имовног стања као и провере промене имовног стања.⁵⁷ Ова одредба је са становишта ефикасне борбе против корупције оправдана, јер промене у имовинском стању некад могу бити јасан показатељ о умешаности неког лица у одређене коруптивне и друге недозвољене радње. Питање имовинског картона запослених у Министарству сада није правно регулисано. Нацртом 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.⁵⁸ Овде је потребно указати на одређене практичне проблеме који се могу појавити у пракси. Наиме, потребно је размотрити реалне могућности вођења евиденције за све руководиоце и запослене на високоризичним местима у Министарству, као и броја лица

⁵⁴ Вид. *Toolkit on Police Integrity*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2012, 171.

⁵⁵ Вид. чл. 230, ст. 5 и 6 Нацрта.

⁵⁶ О томе више вид. Саша Ђорђевић, Јан Литавски, *Збирка предлога практичне полицијске за реформу полиције у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2012, 8-14.

⁵⁷ Вид. чл. 230, ст. 7, 8 и 9 Нацрта.

⁵⁸ Роберт Шуми, Лудо Лаличић, *Анализа ризика о могућностима и стварним размерама корупције у полицији у Србији*, Савет Европе, Београд 2014, 16.

неопходних за тај посао. Такође, поставља се и питање увида у те податке као и могућност њихове злоупотребе. Нацрт је остао недоречен у погледу организационе јединице која ће бити надлежна за евидентирање промена и депоновање личних имовинских картона. Предвиђено је да ће се ове евиденције водити у складу са прописом о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова. Тај пропис још увек није донет, па се поставља и питање правног основа за вођење наведених евиденција. На ова и слична питања везана за превентивну контролу од стране Сектора је потребно одговорити пре самог усвајања закона како би се смањиле могућности за различито тумачење и злоупотребе у пракси.

3.3. Дужности Сектора

Приликом вршења унутрашње контроле, полицијски службеници Сектора имају *дужности* да: предузимају потребне мере и радње, прикупљају доказе и утврђују чињенично стање, као и друге мере у складу са законом.⁵⁹ Новина предвиђена Нацртом јесу овлашћења начелника Сектора након спроведене контроле. Наиме, начелник Сектора упознаје са резултатима контролне делатности министра, директора полиције као и руководиоца контролисане организационе јединице Министарства којем *налаже* отклањање утврђених незаконитости и реализацију мера одговорности у складу са законом и другим прописима донетим на основу закона.⁶⁰ За разлику од још увек важећег Закона који превиђа могућност *давања предлога* министру за отклањање уочених незаконитости као и предлоге за покретање одговарајућих поступака за утврђивање одговорности, сада је предвиђено да начелник Сектора непосредно, а не давањем предлога министру, наложи отклањање неправилности. На овај начин је ојачана независност Сектора од министра, и то је позитивно. Међутим, нејасно је зашто је потребно да начелник Сектора о, на пример, извршеној контроли у Сектору за ванредне ситуације информише директора полиције.

Сходно томе да начелник Сектора руководиоцу контролисане организационе јединице Министарства сада *налаже* отклањање одређених незаконитости, предвиђена је дужност тог руководиоца да реализује наложене мере и да о томе повратно информише начелника Сектора.⁶¹ Овом одредбом се још једном оснажује положај Сектора у односу на остале организационе јединице унутар Министарства. Помало нелогичном се чини одредба Нацрта којом је руководилац контролисане организационе јединице Министарства дужан да министру и директору полиције достави годишњи

⁵⁹ Вид. чл. 231, ст. 1 Нацрта.

⁶⁰ Вид. чл. 231, ст. 2 Нацрта.

⁶¹ Вид. чл. 231, ст. 4 Нацрта.

Извештај о резултатима контролне делатности са саветодавним препорукама.⁶² Поставља се питање какве би то препоруке руководилац контролисане организационе јединице могао да даје у смислу унутрашње контроле, с обзиром на то да се ова одредба налази у делу везаном за рад Сектора.

3.4. Контрола рада Сектора

Контрола Сектора врши се како унутар самог Министарства, тако и од стране других субјеката који се налазе ван Министарства. Спољашњу контролу Сектора врше: Народна скупштина Републике Србије, скупштине јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, укључујући и градске општине, правосудни органи, независни државни органи надлежни за послове надзора и други овлашћени државни органи и тела, грађани и јавност.⁶³

У оквиру Министарства, контролу рада начелника Сектора и полицијских службеника унутрашње контроле у Сектору врши министар. За свој рад и рад Сектора, начелник Сектора је одговоран министру.⁶⁴ За разлику од првобитне верзије Нацрта у којем је превиђено да ће акт о облику и начину вршења контроле Сектора донети министар, ове одредбе у последњој верзији Нацрта нема.

Министар даје Сектору смернице, обавезна упутства за рад, као и налоге да у оквиру своје надлежности изврши одређене задатке и предузме одређене мере, осим у радњама предузетим у предистражном и истражном поступку по захтеву надлежног јавног тужиоца. Полицијски службеници унутрашње контроле на захтев министра подносе документа и извештаје о појединачним питањима из свог делокруга, осим мера и радњи у току предистражног и истражног поступка у складу са Законом о кривичном поступку.⁶⁵ Овим одредбама се још једном гарантује оперативна независност Сектора у односу на министра.

ЗАКЉУЧАК

Специфичност полицијске функције, која се огледа у обављању бројних послова и примени овлашћења којима је могуће повредити поједина људска права и слободе, наметнула је потребу успостављања ефикасних облика спољашње и унутрашње контроле. Због тога је неопходно

⁶² Вид. чл. 231, ст. 3. Нацрта.

⁶³ Вид. чл. 221-223 Нацрта.

⁶⁴ Вид. чл. 232, ст. 2 и 3 Нацрта.

⁶⁵ Вид. чл. 233 Нацрта.

санкционисати појаве као што су незаконито и неетичко понашање полицијских службеника, али и других запослених у Министарству.

Установљавањем Сектора унутрашње контроле полиције 2005. године Република Србија је установила једно специјализовано тело унутар Министарства унутрашњих послова задужено за контролу законитости рада полицијских службеника. Материја унутрашње контроле рада полиције, институционализована у Сектору имала је свој правни оквир оличен у Закону о полицији. Међутим, пракса је показала да су одредбе наведеног закона биле недовољне и непрецизне, што је доводило до њихових различитих тумачења. На наведене недостатке су, поред припадника Сектора, указивали и научна и стручна јавност као и представници цивилног друштва.

Све наведено је представљало разлог више за доношење новог Закона о полицији. Нацрт Закона о полицији из 2015. године је у знатној мери отклонио недостатке са којима су се суочавали припадници Сектора у пракси. Међутим, Нацрт као и још увек важећи Закон и даље садржи неке нејасноће и непрецизности на које смо у раду указали. Још има времена да се оне отклоне, с обзиром да је најављено његово скоро усвајање.

Оно на шта посебно треба указати пажњу јесте и неопходност стварања организационих, материјалних и техничких претпоставки како би нови Закон о полицији могао да се примењује у потпуности. Неопходно је и да се прекине са лошом праксом недоношења подзаконских аката неопходних за пуну имплементацију закона. Такође, с обзиром на проширење надлежности Сектора у погледу контроле свих запослених у Министарству, неопходно је предвидети и повећање броја запослених у Сектору. Приликом повећања и одабира кадрова нарочиту пажњу треба посветити њиховој компетентности, перманентној обуци и подизању нивоа њихове професионалне безбедносне културе. У том циљу, не би било лоше извршити и одређену специјализацију рада унутар Сектора. Неопходно је и повећати сарадњу свих унутрашњих контролора у Министарству. Та сарадња би се првенствено огледала у размени података или формирању заједничких база података, заједничким обукама запослених и сл.

*Nenad P. Radivojević, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
n.radivojevic@pf.uns.ac.rs*

Internal Affairs Sector – Towards a new Law on Police

Abstract: *By establishing the Inspector General's Service within the Department of Public Safety in 2001, Serbia became one of the countries that have institutionalized internal control of the police. By the adoption of the Law on Police in 2005, the name of the Service was renamed in the Internal Affairs Sector.*

Ten years of work of the Internal Affairs Sector revealed the existence of certain problems because of a inadequate and not complete legal framework. That was, among other, the reason for initiating the adoption of the new Law on Police.

This paper presents solutions of the Draft Law on Police, in part related to the work of the Sector. The Draft contains some new solutions that could improve the efficiency of the Sector, but some doubts and uncertainties still remain, that will also be explained in this paper.

Key words: *police, internal control of the police, Internal Affairs Sector, control problems.*

Датум пријема рада: 11.12.2015.