



УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
ДОКТОРСКЕ СТУДИЈЕ-ЈАВНО ПРАВО

ПРИТУЖБЕ ГРАЂАНА КАО ОБЛИК КОНТРОЛЕ РАДА ПОЛИЦИЈЕ

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ментор: Проф. др Љубомир Стајић

Кандидат: Дарко Бикаревић

Нови Сад, 2017. године

**УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

KLJUČNA DOKUMENTACIJSKA INFORMACIJA

Redni broj: RBR	
Identifikacioni broj: IBR	
Tip dokumentacije: TD	Монографска документација
Tip zapisa: TZ	Текстуални штампани материјал
Vrsta rada (dipl., mag., dokt.): VR	Докторска дисертација
Ime i prezime autora: AU	Дарко Бикаревић
Mentor (titula, ime, prezime, zvanje): MN	Проф. Др Љубомир Стајић, редовни професор
Naslov rada: NR	Притужбе грађана као облик контроле рада полиције
Jezik publikacije: JP	српски
Jezik izvoda: JI	срп. / енг.
Zemlja publikovanja: ZP	Република Србија
Uže geografsko područje: UGP	АП Војводина
Godina: GO	2017.
Izdavač: IZ	ауторски репринт
Mesto i adresa: MA	Правни факултет у Новом Саду, Трг Доситеја Обрадовића 1, Нови Сад
Fizički opis rada: FO	Три дела, 275 страница, 207 референци, 41 табела, 11 графикана
Naučna oblast: NO	Право
Naučna disciplina: ND	Систем безбедности
Predmetna odrednica, ključne reči: PO	Полиција, контрола, притужбе, грађани, права и слободе, владавина права, законитост

UDK	351.74:342.7
Čuva se: ČU	Библиотека Правног факултета у Новом Саду, Трг Доситеја Обрадовића 1, Нови Сад
Važna napomena: VN	Лектор: Татјана Вјештица
Izvod: IZ	<p>Предмет истраживања ове дисертације су притужбе грађана против полицијског службеника ако сматра да су му незаконитом или неправилном радњом полицијског службеника повређена права или слободе, односно притужбени поступак који се спроводи у Министарству унутрашњих послова, у циљу утврђивања тачног чињеничног стања и предузимања мера одговорности према полицијском службенику, за кога се утврди да је повредио права и слободе грађана.</p> <p>Основни циљ истраживања предметне проблематике је у функцији утврђивања целисходности вођења притужбеног поступка са позиције грађана, који се притужује да су му повређена права или слободе. Други циљ је приказивање значаја улоге коју има контрола рада полиције путем решавања притужби на заштити и остварењу људских права и слобода, као и да се са проблемски орјентисаног аспекта сагледа начин вођења притужбеног поступка и презентују одређене тешкоће и специфичности које отежавају његово спровођење, уз предлагање мера за њихово превазилажење.</p>
Datum prihvatanja teme od strane Senata: DP	01.06.2017.
Datum odbrane: DO	
Članovi komisije: (ime i prezime / titula / zvanje / naziv organizacije / status) KO	<p>председник: проф. др Обрад Стевановић, редовни професор Криминалистичко-полицијске академије у Београду</p> <p>члан: проф. др Љубомир Стајић, редовни професор Правног факултета у Новом Саду</p> <p>члан: проф. др Зоран Драгишић, редовни професор Факултета безбедности у Београду</p>

University of Novi Sad
Faculty of Law

Key word documentation

Accession number: ANO	
Identification number: INO	
Document type: DT	Monograph documentation
Type of record: TR	Textual printed material
Contents code: CC	PhD Thesis
Author: AU	Darko Bikarević
Mentor: MN	Professor Ljubomir Stajić, PhD, full professor
Title: TI	Citizens' Complaints as Form of the Control of Police Work
Language of text: LT	Serbian
Language of abstract: LA	Serbian / English
Country of publication: CP	Republic of Serbia
Locality of publication: LP	Autonomous Province of Vojvodina
Publication year: PY	2017
Publisher: PU	Author reprint
Publication place: PP	Faculty of Law in Novi Sad, Dositeja Obradovića Square, no. 1, Novi Sad
Physical description: PD	Three parts, 275 pages, 207 references, 41 tables, 11 charts
Scientific field SF	Law
Scientific discipline SD	Security system
Subject, Key words SKW	Police, control, complaints, citizens, rights and freedoms, rule of law, legality
UC	351.74:342.7

Holding data: HD	Library of the Faculty of Law in Novi Sad, Dositeja Obradovića Square no. 1, Novi Sad
Note: N	Editor: Tatjana Vještica
Abstract: AB	<p>The subject of the research of this thesis are citizens' complaints against police officers if they deem that their rights or freedoms have been violated as a result of illegal or irregular work of a police officer, i.e. complaint procedure that is conducted in the Ministry of Interior in order to determine the facts and take measures against the police officer who has violated rights and freedoms of a citizen.</p> <p>The main goal of the research of the subject issue is to determine the purpose of conducting the complaint procedure from the position of a citizen, who complains that his or her rights or freedoms have been violated. The second goal is to show the role that the control of the police work by resolving complaints has in protecting and achieving human rights and freedoms, as well as reviewing, from a problem-solving aspect, the manner of conducting the complaint procedure, and to showcase certain difficulties and characteristics that hinder its implementation, with proposal of measures to overcome them.</p>
Accepted on Senate on: AS	1 June 2017
Defended: DE	
Thesis Defend Board: DB	<p>Chairperson: Professor Obrad Stevanović, PhD, Full Professor at The Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade</p> <p>member: Professor Ljubomir Stajić, PhD, Full Professor of the Faculty of Law in Novi Sad</p> <p>member: Professor Zoran Dragišić, PhD, Full Professor of the Faculty of Security Studies in Belgrade</p>

Своме Тати, Ратку Бикаревићу...

ПРИТУЖБЕ ГРАЂАНА КАО ОБЛИК КОНТРОЛЕ РАДА ПОЛИЦИЈЕ

Резиме: Циљ сваког друштва демократског опредељења је да полицијско поступање буде у границама права, како би извршавала своје уставне и законске надлежности искључиво у складу са одредбама позитивних прописа, а једна од фундаменталних надлежности полиције 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 која је предмет овог рада.

Област која чини подручје истраживања није у нашој стручној литератури довољно истражена у целовитом опсегу и није обухваћена систематским радовима који би указивали на позитивне и негативне стране. Наведено је делом оправдано скорим установљавањем контроле рада полиције решавањем притужби. Почетком се може сматрати 2005. година када је донет Закон о полицији који је први пут дефинисао овај облик контроле. Период од нешто више од десет година примене Закона довољан је да се истражи сврсисходност проблема и ефекат контроле и предложи мере за побољшање рада полиције. Област контроле полиције је у развоју што предметну тему чини још изазовнијом и интересантнијом за научно истраживање. У нашој као и у страној публицистици постоји мали број радова са квантитативним показатељима. Углавном се ради о теоријским разматрањима без практично верификованих показатеља.

Предметно истраживање представљаће допринос свеобухватнијем теоријском разјашњењу проблематике у вези са контролом рада полиције решавањем притужби, уз могућност примене у пракси, која ће у периоду који долази битно повећати утицај у односима полиције и грађана.

Ефекат истраживања ће се огледати у подизању квалитета и ефикасности рада полицијских службеника на виши ниво и побољшање функционисања система Министарства унутрашњих послова у целини, а што ће имати повратни (реверзибилни) утицај на однос грађана према раду полиције и остварење стања безбедности у целини.

На тај начин оствариће се допринос на унапређењу ефикасности и делотворности овог сегмента контроле полиције у будућности, али и у напорима који се предузимају на плану успостављања система рада полиције заснованог на владавини права и у функцији очувања права и слобода свих грађана.

Основни циљ овог рада је у функцији утврђивања целисходности вођења притужбеног поступка са позиције грађана, који се притужује да су му повређена права или слободе. Други циљ је приказивање улоге коју има контрола рада полиције путем решавања притужби на заштити и остварењу људских права и слобода, као и да се са проблемски орјентисаног аспекта сагледа начин вођења притужбеног поступка и презентују одређене тешкоће и специфичности које отежавају његово спровођење, уз предлагање мера за њихово превазилажење.

Са научног аспекта циљ и задатак предметног истраживања састоји се у постизању одређеног нивоа научног сазнања, тј. циљ је да се путем научног описа – дескрипције, са елементима научног објашњења – експланације (објашњења повезаности) обради задата тема истраживања.

Практични циљ истраживања предметне теме истраживачке делатности превасходно ће се огледати у могућности примене добијених резултата истраживања у пракси приликом поступања по притужбама грађана, односно спровођења притужбеног поступка. У контексту наведеног посебно ће се настојати да се изнађе решење које ће надокнадити грађанину настале материјалне трошкове у вези са спровођењем притужбеног поступка.

Резултати до којих ћемо доћи представљаће изворни и самостални научни рад, и исти ће дати допринос потпунијем теоријском и практичном појашњењу наведене проблематике, чији је циљ да се допринесе ширењу сазнања о предметном виду контроле полиције, што уједно доприноси јачању владавине права и правне државе.

Област контроле рада полиције решавањем притужби биће обрађена темељно и свеобухватно, како би се у што већој мери разумела ова, до сада слабо истражена и обрађена, проблематика.

Наведено ће се постићи коришћењем компаративног и математичко-статистичких метода као општих научних метода.

Компаративни метод ће се користити за поређење система унутрашње контроле полиције кроз притужбене поступке у одређеним државама, односно у Р. Србији, Р. Српској и Р. Хрватској.

Примењени поступци и њихов редослед примене, током употребе математичко-статистичких метода, имају своје место у научно-истраживачком раду.

Редослед примене поступака је од изузетне важности како за закључивање, тако и за благовремену елиминацију и укључивање појединих обележја, која ће омогућити квалитетније истраживање. Анализа ће се спровести у три корака и то: тестирање хипотеза по сличности или разликама, одређивање мере разлика са дефинисањем карактеристика и графичким приказом.

Њихов предмет су бројчани показатељи који се односе на поднете притужбе против полицијских службеника.

Метод анализе садржаја, из опуса емпиријских метода, користиће се за изучавање литературе и остале научне грађе, која се са различитих аспеката додирује са проблематиком унутрашње контроле рада полиције, односно контроле рада полиције путем решавања притужби.

Од посебних научних (логичких) метода примениће се индукција и дедукција путем којих ће се доћи до података везаних за сврху и оправданост вођења притужбеног поступка, како са позиције притужиоца, тако и са позиције притуженика, односно грађана и Министарства унутрашњих послова.

На основу резултата остварених овим истраживањем било је могуће дефинисати читав низ предлога и препорука у циљу превазилажења идентификованих тешкоћа приликом спровођења притужбеног поступка, а ради потпунијег остварења и заштите основних људских права и слобода. Овде ћемо само кратко указати на неке од њих.

Наиме, грађанин није задовољно своје правне интересе из чега произлази консекуција да је притужбени поступак са позиције грађанина нецелисходан, чак и уважавајући чињеницу да је у притужбеном поступку утврђено да су му у притужбеном догађају нарушена права и слободе. Ситуацију би донекле ублажила надокнада дела проузрокованих трошкова насталих учествовањем у притужбеном поступку, како грађани не би прескакали овај механизам контроле рада МУП-а и обраћали се непосредно „другим институцијама за остварење својих права и слобода“ и постизали исти циљ са мањим утрошком средстава.

Такође, дати су предлози у циљу унифицирања писмена неопходних за спровођење притужбеног поступка, а у циљу уједначавања праксе поступања лица која активно учествују у његовом спровођењу (лица која примају притужбу, руководиоци организационих јединица, чланови Комисија, итд.).

Крајње добронамерна сугестија, огледа се у предлогу, да се за председнике Комисија именују лица из линије рада на коју се притужба односи. Тиме би се створиле претпоставке да се квалитетније и свестраније размотри притужбени предмет и донесе објективнија одлука.

Кључне речи: полиција, контрола, притужбе, грађани, права и слободе, владавина права, законитост

Научна област: Правне науке

Ужа научна област: Безбедносправна

УДК број: 351.74:342.7

CITIZENS' COMPLAINTS AS FORM OF THE CONTROL OF POLICE WORK

Abstract: The goal of every society committed to democracy is for the police actions to be within the limits of the law, in order to perform their constitutional and legal competence exclusively in accordance with provisions of positive regulations, one of the fundamental competences of the police being the protection of basic human rights and freedoms. In order to achieve this, certain mechanisms of the control of the police work are being established, one of them being the control of the police work by resolving complaints that are the subject of this work.

The field that comprises the research area has not been researched comprehensively enough in our expert literature, and it has not been included in systematic works that would indicate positive and negative sides. The above mentioned is partially justified by the recent establishment of the control of the police work by resolving complaints. It started in 2005, when the Law on Police was adopted, which laid down this form of control for the first time. The period of slightly more than ten years of applying the Law is enough to research the purpose of the problem and the effect of the control, as well as the proposed measures for improving the police work. The field of police control is developing, which makes the subject topic even more challenging and interesting for scientific research. Both Serbian and foreign publications contain small number of works with quantitative indicators. For the most part, they are theoretical discussions without practically verified indicators.

The subject research will be a contribution to the more comprehensive theoretical explanation of the problematics related to the control of the police work by resolving complaints, with the possibility of practical applications, which will significantly increase the influence in the relations between the police and citizens in the following period.

The effect of the research will be reflected in raising the quality and efficiency of the work of police officers to a higher level, and in improving the functioning of the system of the Ministry of Interior as a whole, which will have a reverse effect on the citizen's relationship towards the police work and on achieving the state of security.

This will contribute to the improvement of the efficiency and effectiveness of this segment of the control of police in the future, as well as in efforts taken in order to establish a

system of police work based on the rule of law and in function of preserving rights and freedoms of all citizens.

The main goal of this work is to determine the purpose of conducting the complaint procedure from the position of a citizen, who complains that his or her rights or freedoms have been violated. The second goal is to show the role that the control of the police work by resolving complaints has in protecting and achieving human rights and freedoms, as well as reviewing, from a problem-solving aspect, the manner of conducting the complaint procedure, and to showcase certain difficulties and characteristics that hinder its implementation, with proposal of measures to overcome them.

From the scientific aspect, the goal and task of the subject research consist of reaching certain level of scientific knowledge, i.e. the goal is to explore the given topic of the research through scientific description, with elements of scientific explanation (explanation of connection).

The practical goal in researching the subject topic will predominantly be seen in the possibility of applying the obtained results of the research in practice when handling citizens' complaints, i.e. conducting the complaint procedure. In the context of the above mentioned, the special effort will be put into finding the solution that will compensate to a citizen incurred material costs related to the complaint procedure.

The obtained results will be an original and independent scientific work, which will contribute to the more complete theoretical and practical explanation of the above mentioned issues, whose goal is to contribute to dissemination of knowledge about the subject manner of control of the police, which simultaneously contributes to the stronger rule of law and legal state.

The field of the control of police work by resolving complaints will be analysed thoroughly and comprehensively, in order to understand these, so far, poorly researched and analysed issues as much as possible.

The above mentioned will be achieved by using comparative and mathematical-statistical methods as general scientific methods.

Comparative model will be used to compare systems of internal control of the police through complaint procedures in certain countries, i.e. Republic of Serbia, Republika Srpska, and Republic of Croatia.

The applied procedures and their sequence in using mathematical-statistical methods have their place in a scientific-research work.

The sequence of procedures is crucial both for conclusion, and for timely elimination and inclusion of certain characteristics, which will enable more quality research. The analysis will be made in three steps: testing hypotheses according to their similarities and differences, determining the measure of differences with definition of characteristics, and graphic view.

Their subject are numeric indicators that are related to submitted complaints against police officers.

The method of content analysis, from the collection of empirical methods, will be used to study literature and other scientific material, which deals with the issues of internal control of the police work, i.e. control of the police work by resolving complaints, from different aspects.

Induction and deduction are special scientific (logic) methods that will be applied to obtain data related to the purpose and justification of conducting complaint procedure, both from the position of a complainant, and from the position of the defendant, i.e. a citizen and the Ministry of Interior.

Based on the results obtained through this research, it was possible to define the entire series of proposals and recommendations in order to overcome the identified difficulties when implementing a complaint procedures, in order to exercise and protect basic human rights and freedoms. Here, we will briefly point out to some of them.

Namely, the citizen has not exercised his or her legal interests, which results in the fact that the complaint procedure is not adequate from the position of a citizen, even when taking into consideration the fact that the complaint procedure determined that his or her rights and freedoms have been violated. The situations could be mitigated to a certain extent by a compensation of part of expenses incurred in the complaint procedure, in order for the citizens not to skip this mechanism of the control of the work of the Ministry of Interior, and to address directly to 'other institutions in order to exercise their rights and freedoms' and reach the same goal with lower costs.

Furthermore, proposals were given in order to unify documents necessary for the implementation of the complaint procedure, in order to standardise practices of persons who actively participate in the implementation (persons receiving a complaint, the heads of organisational units, members of the Commission, etc.).

A well-intentioned suggestion is reflected in the proposal that persons from the line of work referred by the complaint should be appointed Presidents of the Commissions. This would create the assumption that the complaint procedure would be reviewed better and a more objective decision would be made.

Key words: Police, control, complaints, citizens, rights and freedoms, rule of law, legality

Scientific field: Legal science

Narrow scientific field: Security law

UDC number: 351.74:342.7

САДРЖАЈ

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

ПРВИ ДЕО О КОНТРОЛИ РАДА УПРАВЕ И ПОЛИЦИЈЕ

ГЛАВА I

СВРХА, ВРСТЕ И ОБЛИЦИ КОНТРОЛЕ РАДА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ПОСЕБНО ПОЛИЦИЈЕ	15
1. Сврха контроле управе	16
2. Врсте и облици контроле управе	20
3. Контрола рада полиције као органа државне управе – упоредна анализа	23
3.1. Полиција као орган државне управе у Р. Србији	23
3.2. Полиција као орган државне управе у Р. Српској	28
3.3. Полиција као орган државне управе у Р. Хрватској	30

ГЛАВА II

СПЕЦИФИЧНОСТИ КОНТРОЛЕ РАДА ПОЛИЦИЈЕ	36
1. Поједине врсте контроле полиције	37
1.1. Потреба и значај унутрашње и спољашње контроле полиције	40
1.2. Однос унутрашње и спољашње контроле полиције	45
2. Контрола као функција процеса руковођења у полицији	51
3. Контрола полиције од стране јавног тужилаштва	56
4. Дискрециона оцена као детерминишући фактор који негативно утиче на контролу .	61

ДРУГИ ДЕО КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ РЕШАВАЊЕМ ПРИТУЖБИ

ГЛАВА I

КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ РЕШАВАЊЕМ ПРИТУЖБИ У Р. СРБИЈИ	68
1. Контрола рада полиције по Закону о полицији	69
1.1. Спољна контрола полиције	71
1.2. Унутрашња контрола полиције	72
1.2.1. Контрола рада полиције решавањем притужби	73
1.2.2. Институционална контрола рада полиције	74
2. Законски оквир и подзаконско регулисање поступка контроле рада полиције решавањем притужби, са освртом на проблеме и специфичности	79
2.1. Законски оквир	80

2.1.1.	Првостепени притужбени поступак	81
2.1.2.	Другостепени притужбени поступак	83
2.1.3.	Скраћени притужбени поступак	84
2.2.	Подзаконско регулисање	84
2.2.1.	Правилник о поступку решавања притужби	84
2.2.1.1.	Подношење и пријем притужбе	85
2.2.1.2.	Проверавање притужбе	92
2.2.1.3.	Поступање Комисије за решавање притужби	97
2.2.2.	Инструкција о примени правила притужбеног поступка	100
2.3.	Још неки проблеми и специфичности контроле рада полиције решавањем притужби	104
3.	Сличности и разлике са представкама, поступање по представкама и њихов значај	106

ГЛАВА II

КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ РЕШАВАЊЕМ ПРЕДСТАВКИ У Р. СРПСКОЈ		109
1.	Положај Републике Српске у оквиру Босне и Херцеговине	109
1.1.	Специфичности полиције Р. Српске у односу на полицију БиХ	113
1.2.	Интерни надзорни органи предвиђени за контролу запослених у МУП-у	115
2.	Законско нормирање контроле рада полиције	117
2.1.	Субјекти контроле	120
2.2.	Улога Бироа за представке грађана	122
3.	Подзаконско дефинисање контроле рада полиције	122
3.1.	Унутрашњи поступак у Министарству унутрашњих послова	122
3.1.1.	Покретање и ток унутрашњег поступка	124
3.1.2.	Иницирање и ток унутрашњег поступка	125

ГЛАВА III

КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ РЕШАВАЊЕМ ПРИТУЖБИ У Р. ХРВАТСКОЈ		136
1.	Законски оквир контроле рада полиције	138
1.1.	Дефинисање притужби путем Закона о полицији	141
2.	Подзаконско одређење контроле рада полиције	143
2.1.	Поступање по притужбама	143
2.2.	Рад Комисије	146
3.	Специфичности притужбеног поступка	149
4.	Улога Одељења за унутрашњу контролу	155

ГЛАВА IV

УПОРЕДНО ПРАВНА АНАЛИЗА ПРИТУЖБИ ИЛИ ПРЕДСТАВКИ КАО ОБЛИКА ДЕМОКРАТСКЕ КОНТРОЛЕ ПОЛИЦИЈЕ У Р. СРБИЈИ, Р. СРПСКОЈ И Р. ХРВАТСКОЈ ...		161
---	--	-----

ТРЕЋИ ДЕО
ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ ПОДНЕТИХ ПРИТУЖБИ ПРОТИВ
ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У МУП-а Р. СРБИЈЕ, Р. СРПСКЕ
И Р. ХРВАТСКЕ

ГЛАВА I

ПЛАН ИСТРАЖИВАЊА	169
1. Проблем истраживања	170
2. Предмет истраживања	172
3. Циљ и задатак истраживања	174
4. Хипотетички оквир истраживања	175
5. Методи истраживања	177
6. Научна и друштвена оправданост истраживања	179

ГЛАВА II

РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА	181
1. Анализа поднетих притужби и представки на полицијске службенике МУП-а у Р. Србији	182
1.1. Анализа поднетих притужби на полицијске службенике подручних полицијских управа	182
1.1.1. Анализа укупног броја примљених притужби грађана у односу на ППУ по одређеним тематским целинама	182
1.1.2. Анализа броја одбачених притужби грађана пред руководиоцем у односу на ППУ	187
1.1.2.1. Анализа разлика између одбачених притужби грађана пред руководиоцем у односу на ППУ	188
1.1.3. Анализа броја закључених притужбених поступака пред руководиоцем у односу на ППУ	191
1.1.3.1. Анализа разлика између закључених притужбених поступака пред руководиоцем у односу на ППУ	195
1.1.4. Анализа броја утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем у односу на ППУ	198
1.1.4.1. Анализа разлика између ППУ у односу на број утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем	201
1.1.5. Анализа броја притужби где нису утврђени пропуси притуженика пред руководиоцем у односу на ППУ	204
1.1.5.1. Анализа разлика између притужби где нису утврђени пропуси притуженика пред руководиоцем у односу на ППУ	207
1.1.6. Анализа броја одбачених притужби грађана пред Комисијом у односу на ППУ	210
1.1.6.1. Анализа разлика између ППУ у односу на број одбачених притужби грађана пред Комисијом	212
1.1.7. Анализа броја закључених притужбених поступака пред Комисијом у односу на ППУ	214
1.1.7.1. Анализа разлика између закључених притужбених поступака пред Комисијом у односу на ППУ	215

1.1.8.	Анализа броја утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом у односу на ППУ	218
1.1.8.1.	Анализа разлика између ППУ у односу на број утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом	219
1.1.9.	Анализа броја притужби где нису утврђени пропуси притуженика пред Комисијом у односу на ППУ	222
1.1.9.1.	Анализа разлика између притужби где нису утврђени пропуси притуженика пред Комисијом у односу на ППУ	224
1.2.	Анализа поднетих притужби на полицијске службенике целокупног МУП-а са освртом на представке	228
1.2.1.	Поднете притужбе на полицијске службенике МУП-а	228
1.2.2.	Поднете представке на полицијске службенике МУП-а	233
1.2.3.	Укупно поднете притужбе и представке на полицијске службенике МУП-а	237
2.	Поднете представке против полицијских службеника у Р. Српској	237
3.	Поднете притужбе против полицијских службеника у Р. Хрватској	238
4.	Поднете притужбе/представке на полицијске службенике МУП-а у Р. Србији, Р. Српској и Р. Хрватској	238
ГЛАВА III		
	ОСВРТ НА РЕЗУЛТАТЕ ИСТРАЖИВАЊА И ЊИХОВА ВЕРИФИКАЦИЈА	241
1.	Приказ кључних резултата истраживања	241
2.	Провере основаности полазних претпоставки	255
	ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	264
	БИБЛИОГРАФИЈА	273

Уводна разматрања

Држава је организација која врши одређене функције неопходне за битисање друштва као организоване и компактно уређене целине. Једна од основних државних функција је безбедносна функција чије остваривање понекад подразумева и употребу силе. Да би са успехом остварила своје функције, држава установљава органе који имају одређена овлашћења, укључујући и примену средстава принуде.¹ Органи управе су једини државни органи који имају овлашћење да примењују легално принуду, и то не сви, већ само они који су за то посебно образовани и оспособљени. То су, по правилу, војни и полицијски органи, као и други органи овлашћени законом.

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 грађана, као и друге задатке утврђене позитивним прописима.

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 пракса показује да некада ипак долази до озбиљних повреда слобода и права грађана, којом приликом наступају последице које се не могу отклонити.

Овлашћења којима полиција располаже требало би да служе и искључиво су намењена остварењу безбедности грађана и заштити њихових права и слобода зајамчених уставним нормама. Начелно повремено постоји могућност да полиција и њени припадници прекораче или чак злоупотребе полицијска овлашћења, па с тим у вези и наруше једнакост грађана пред законом, када долази до повреде људских права и грађанских слобода.

Један од модалитета да се повећа ниво законитости, професионалности и одговорности полицијских службеника је контрола њиховог рада. Циљ сваког демократског друштва јесте успостављање и функционисање што ефикаснијег механизма

¹ Средства принуде у смислу Закона о полицији јесу: физичка снага, распршивач са надражујућим средством, електромагнетна средства, службена палица, средства за везивање, специјална возила, службени пси, службени коњи, средства за запречавање, уређаји за избацивање млазева воде, хемијска средства, посебне врсте оружја и средстава и ватрено оружје, *Сл. гласник РС*, број: 6/2016.

контроле, што ће резултирати предузимањем мера одговорности према оним полицијским службеницима који поступају ван законских оквира, а чиме ће се незаконит рад полицијских службеника смањити на минимум, а повећати ниво остварености људских права и слобода.

Значај и потреба контроле полиције, између осталог, проистичу из вредности које се гарантују и штите, а то су људска права и слободе као највише вредности друштва.

Друштво се нашло у процепу између нужности јачања полиције и ризика од ње, између потребе за заштитом коју полиција пружа и претње коју полиција може да представља нелегитимном применом силе.

„Савремено демократско друштво претпоставља државу у којој постоји владавина права, поштовање грађанских права и слобода. Контрола рада полиције и њених службеника неопходна је управо ради заштите људских права и слобода, а са друге стране доприноси афирмацији саме полиције као државног органа.“²

„Контрола полицијског рада спада у категорију легитимних права и интереса сваке друштвене заједнице у процесима изграђивања модерних и демократских институција система. Основни циљ сваке контроле, па тако и полицијске, јесте спречавање и отклањање пропуста било које врсте у току извођења радних операција. У све сложенијим условима рада полиције, који се одвијају у динамичним променама савремених друштвених односа, захтев за њену професионализацију све је наглашенији.“³

Заштита људских права и слобода свих грађана је оно што демократија превасходно очекује од полиције. Заправо, циљ сваке демократски опредељене државе је да полицијско поступање буде у границама права, односно да обезбеди да обављање полицијских дужности и задатака буде у складу са одредбама позитивних прописа и уз поштовање основних људских права и слобода. Истовремено, од полицијских службеника се с правом очекује да буду репрезенти законитог понашања, јер их на то обавезује њихова функција.

Дакле, у савременом друштву које је засновано 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 овлашћењима и силом. Из наведеног проистиче да

² Симић, Б., Никач, Ж.: *Контрола полиције у Републици Србији у функцији заштите људских права*, Култура полиса, број: 2, Нови Сад, 2012, стр. 309.

³ Митрић, С., Гајић, М.: *Контролни аспект полицијског рада у функцији развијања односа полиције и јавности*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2011, стр. 85.

контрола рада полиције представља најважнији аспект проблема односа полиције према заштити људских права у правној држави, те се контроли рада полиције путем подношења притужби грађана, из наведеног разлога и даје централна позиција у предстојећем истраживању.

На основу доступне литературе може се закључити да већина наших аутора овом облику контроле приступа начелно, уопштено и пре свега теоријски.

Фундаментални циљ овог истраживања је у функцији утврђивања целисходности вођења притужбеног поступка са позиције грађана, који се притужује да су му повређена права или слободе, као и приказивање значаја улоге коју има контрола рада полиције путем решавања притужби на заштити и остварењу људских права и слобода, како би се са проблемски оријентисаног аспекта сагледао начин вођења притужбеног поступка и презентовале одређене тешкоће и специфичности које отежавају његово спровођење, уз предлагање мера за њихово превазилажење.

Такође, циљ истраживања предметне теме истраживачке делатности превасходно ће се огледати у могућности примене добијених резултата истраживања у пракси приликом поступања по притужбама грађана, односно спровођења притужбеног поступка. У контексту наведеног посебно ће се настојати изнаћи решење које ће надокнадити грађанину настале материјалне трошкове у вези са спровођењем притужбеног поступка.

Како предмет истраживања представљају притужбе грађана поднесене против полицијских службеника, односно притужбени поступак који се спроводи у Министарству унутрашњих послова поводом поднетих притужби, узорак је узет из оквира наведеног Министарства.

Наиме, узорак који се сматра репрезентативним чини 5539 притужби које су обрађене у првостепеном и другостепеном притужбеном поступку, за временски период од 2013. до 2015. године.

У одређеном контексту истраживања наћи ће се и притужбе поднете против полицијских службеника из седишта МУП-а, којих је за наведени временски интервал било 89, што представља укупно 5628 притужби.

Како бих потпуније била обрађена ова форма контроле полиције, дотакли смо се и поднетих представки грађана које су усмерене против полицијских службеника, којих је на нивоу целокупног МУП-а за исти временски период евидентирано 6383, што заједно са

поднетим притужбама чини 12011 предмета који су указивали на могуће незаконито или неправилно вршење службене дужности од стране полицијских службеника на нивоу МУП-а.

Узорковани подаци се налазе у евиденцијама Одељења за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, које је у надлежности Секретаријата Министарства унутрашњих послова.

Прикупљени подаци имају непараметријска својства, и сходно томе, анализираће се непараметријским поступцима по учесталости модалитета.

Да би се избегло губљење информација, проналажењем најфинијих веза и сазнања на непараметријским величинама, извршено је скалирање података на табелама контигенције. Овим поступком се, на основу учесталости, свакој класи придружује реалан број. Чињеница да је на скалираним вредностима могућа примена поступака везаних за скалу размере, указује да на овај начин долази до нових сазнања у истраживачком раду, до којих се не би дошло применом поступака и метода везаних за непараметријске скале. Скалирање података не искључује примену непараметријских тестова. Од униваријантних поступака примениће се Пирсонов коефицијент контигенције (χ), Ројев тест, Mahalanobisova дистанца и коефицијент мултипле корелације (P).

У складу са раније утврђеним нацртом истраживања анализираће се тематске целине које се односе на укупан број примљених притужби грађана по подручним полицијским управама,⁴ а односе се на број: одбачених притужби грађана, закључених притужбених поступака, утврђених пропуста у раду притуженика, притужби где нису утврђени пропуси притуженика, све пред руководиоцем организационе јединице, одбачених притужби грађана, закључених притужбених поступака, утврђених пропуста у раду притуженика и притужби где нису утврђени пропуси притуженика, све пред Комисијом.

Анализа ће се извршити на тај начин што ће у првом делу бити приказана бројчана и процентуална заступљеност модалитета анализираних параметара у односу на сваку ППУ појединачно, по годинама, што је приказано табелом контигенције са додатим процентом. У другом делу изложиће се повезаност анализираних параметара у односу на сваку ППУ, по годинама, кроз Пирсонов коефицијент контигенције (χ). Затим ће се

⁴ У даљем тексту: ППУ.

анализирати разлика између наведених тематских целина унутар себе по ППУ за све посматране године, односно доказаће се или одбацити хипотезе, како би се проценили добијени резултати и сврсисходност даљег разматрања, утврдили правци и методолошки приоритети њихове обраде, што ће бити испољено Ројевим тестом. Након тога ће се, ако за то постоје услови, одредити дистанца између њих помоћу Mahalanobis-ове дистанце, а добијени резултати графички приказати. На крају ће се дефинисати карактеристике сваке ППУ, подразумева се, у оквиру посматране тематске целине.

Одређења поређења извршиће се у односу на вршење унутрашње контроле полиције кроз спровођење притужбеног поступка у Министарству унутрашњих послова Републике Српске и Републике Хрватске. Опредељење за изучавање дела система контроле полиције Републике Српске произилази из специфичног положаја Републике Српске као ентитета у оквиру Босне и Херцеговине, а самим тим и специфичног положаја полиције у Министарству унутрашњих послова у односу на ентитет Федерације Босне и Херцеговине и њеног Министарства унутрашњих послова.

Начин вршења наведене контроле полиције Републике Хрватске је део овог рада јер је Република Хрватска од недавно пуноправна чланица Европске уније, а током придруживања пратила је и испуњавала одређене стандарде ЕУ и у домену унутрашњих послова, те нам је исто важно ради имплементирања захтеваних решења у наше позитивне прописе који регулишу предметну област.

ПРВИ ДЕО

О КОНТРОЛИ РАДА УПРАВЕ И ПОЛИЦИЈЕ

Формулише се питање, шта се заправо подразумева под контролом. Реч контрола се употребљава по разним основама и поводима.

„Контрола је појам којим се означава скуп – Уставом и законом утврђених – надлежности, овлашћења, поступака, облика, метода и средстава, чијом се употребом непосредно проверава, мери, утврђује, оцењује и унапређује ефикасност и делотворност рада, у овом случају свих државних органа који су одговорни за безбедност Србије и њених грађана.“⁵

„Контрола (франц. *controle*), у општем смислу, надзор, надгледање. Проверавање усклађености одређеног стања или понашања са утврђеним нормама. Може бити друштвена, законодавна, судска, управна, војна, финансијска, девизна, царинска, полицијска итд. У криминалистици – делатност и функција јавне безбедности: надзор над професионалним деликвентима. У области јавног поретка контрола се спроводи у пословима држања и ношења оружја, безбедности саобраћаја, преласка државне границе, пријављивања пребивалишта и боравишта грађана и странаца, сигурности на аеродромским, речним и поморским пристаништима и другде.“⁶ Такође, контрола може да значи двоструки регистар, двоструко рачуноводство у канцеларијама да би се избегле грешке, злоупотребе и сл.; контролна књига, контролник; надзор, надгледање.“⁷

„Под контролом у најширем смислу можемо подразумевати оцену постигнутог резултата. У том контексту, контрола уопште, представља посебну и трајну активност која се састоји у систематском посматрању и оцењивању неког туђег рада.“⁸

⁵ Хацић, М.: *Ускраћена безбедност*, ЈП Службеник гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2014, стр. 184.

⁶ Бошковић, М.: *Криминолошки лексикон*, Матица српска, Нови Сад, 1999, стр. 142.

⁷ Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 2006, стр. 447.

⁸ Васиљевић, Д.: *Нормативни оквири контроле рада полиције*, Правни живот, број: 10, Београд, 2008, стр. 792.

„У општем погледу, контрола обухвата нарочито послове утврђивања разлике између постављених (планираних) задатака и степена њиховог извршења. Треба нагласити да се утврђивање односа између планираних (наређених или уочених) задатака и степена њиховог остваривања чини у циљу предузимања (додатних) мера ради што потпунијег, квалитетнијег, ефикаснијег и рационалнијег реализовања задатака.“⁹

Дакле „контрола обухвата послове праћења и вредновања, тј. утврђивања разлика између постављених задатака, степена и начина и ефеката њиховог извршења. Суштина контролисања у ствари се састоји у упоређивању остварених резултата са планираним – по количини, по квалитету, по трошковима и роковима, законитости и правилности поступања.“¹⁰

Крећући се унутар овог дискурса констатује се да се „контролом континуирано прате, мере и упоређују остварене вредности (вредности какве јесу) са планираним или очекиваним вредностима (вредности какве треба да буду) и, у случају неприхватљивих девијација, предузимају одговарајуће (корективне) мере, којима се те девијације ублажавају или уклањају, или се планирани циљеви редефинишу, с намером да се организационе активности одрже у оквирима којима се обезбеђује остваривање организационих циљева. У том смислу, контролисати значи проверавати да ли се организационе операције, акције или активности (послови) извршавају на време, правилно и у сагласности са усвојеним циљевима, планом, датим смерницама, наређењима и утврђеним принципима.“¹¹

Контрола се може посматрати као дељива категорија јер „као друштвена појава широког спектра, контрола обухвата три релативно одвојене фазе. Прва се тиче упоређивања предвиђеног и оствареног. Следи оцена, констатација на основу извршеног проверавања - потврђивање или негирање контролисаног рада. Трећа фаза се састоји у одговарајућој интервенцији, чиме се реализује изречена оцена. Интервенција није потребна ако је оцена била позитивна. Интервенција је неопходна, само када се отклања

⁹ Талијан, М.: *Руковођење унутрашњим пословима*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2001, стр. 116.

¹⁰ Талијан, М., Аранђеловић, Д., Велимировић, Д.: *Организација и послови униформисаних припадника полиције*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2001, стр. 160.

¹¹ Стевановић, О.: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 274.

утврђено одступање од постављеног мерила. Показује се да је контрола, у принципу, акција накнадног карактера.¹²

„Може се рећи и да контрола представља свесну људску активност која се састоји у упоређивању постигнутих резултата са намераваним, односно очекиваним. У том смислу контрола се састоји од посматрања и оцењивања туђе делатности, и то према раније утврђеним мерилима, након чега, уколико се утврди да постоје одступања, може доћи до одређене интервенције корективног карактера, усмерене на отклањање недостатака.“¹³

За контролу се може рећи да има гарантивну функцију јер „контрола је систем обезбеђења који јемчи да ће полицијска служба деловати у складу са својом сврхом.“¹⁴

Неки аутори истичу да је „контрола системски покушај да се поставе стандарди за учинак помоћу планираних циљева, да се пројектује систем информативне повратне спреге, да се упореде стварни резултати са унапред утврђеним стандардима, да се утврди да ли има одступања, да се измери њихов значај и да се предузму мере како би се сви системски ресурси користили на најефикаснији начин ради остварења циљева.“¹⁵

Неки аутори истичу њено накнадно деловање, јер „контрола је, по правилу, накнадна активност јер се оцењивање туђе делатности врши тек што је та делатност извршена. Међутим, могуће је да се у одређеним случајевима изврши контрола пре него што се извесни акти доставе субјектима којима су намењени и та контрола, најчешће интерног карактера, представља тзв. претходну контролу и обично не искључује и накнадну (екстерну) контролу.“¹⁶

Поједини аутори не праве разлику између контроле и надзора и тако један аутор истиче: „По правилу, *контрола значи исто што и надзор*. И надзор и контрола подразумевају *субординацију њихових вршилаца*. Обе појаве имају одређен предмет и укључују утицај надзорног, односно контролног органа на лице које трпи надзор/контролу. Ипак, надзор се може сматрати ширим и трајнијим процесом. *У том смислу, контрола је*

¹² Томић, Р. З.: *Управно право-систем*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 74.

¹³ Стајић, Љ.: *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 19.

¹⁴ Упутства за очување полицијског интегритета, DCAF: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2012, pp. 153.

¹⁵ Mockler, J. R.: *The Management Control Process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York, 1984, pp. 2.

¹⁶ Милков, Д.: *Управно право III, Контрола управе*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 8-9.

саставни део надзора. Она представља најважнији и најјачи облик утицаја вршиоца надзора према ономе чија се активност надзире.¹⁷

Може се рећи да „контрола обухвата право овлашћених субјеката да проверавају рад и активност контролисаних органа и организација, као и да проверавају да ли одговарајући органи и организације испуњавају обавезе у вршењу својих активности, јер повод и предмет контроле јесте и нечињење, под условима да је орган, односно организација, била дужна да врши одговарајуће чињење. Наше право не чини посебну разлику између појма „контроле“ и „надзора“. Сем тога, у нашем праву није позната ни институција „административног туторства“ (која постоји у француском праву).¹⁸

Треба рећи да се термин надзор најчешће одређује као надгледање, вођење рачуна о коме или чему, служба и брига о чувању реда, закона, о вршењу послова и сл.¹⁹

„Надзор има за циљ да провери, оцени и да утицајем на туђи рад обезбеди остваривање начела законитости – да се надзирани објекат придржава закона у пословању и поступању и предузимању мера. Општи циљ управног надзора је у спречавању незаконитог рада, односно у откривању и отклањању одређених незаконитости.“²⁰

За остваривање надзора у оквиру вршења управне делатности²¹ од посебног је значаја правни надзор. Правни надзор је она врста надзора која је уређена правним нормама. Прецизније речено, то је надзор чије је успостављање и вршење регулисано правним нормама, уз могућност примене правне санкције. Сви елементи правног надзора уређени су правним нормама – од тога ко га врши, над ким и чим га врши, у каквом поступку, са каквим контролним овлашћењима и каквим правним санкцијама. Норме које уређују форме надзора у својој укупности чине његов правни режим, а они су бројни и више или мање различити, сходно ситуацијама у којима се надзор врши.²²

Најопштије одређено, надзор је однос између два субјекта: једног који врши надзор и другог над којим се врши надзор. Надзор је активност посматрања и оцењивања

¹⁷ Томић, З.: *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП Службени гласник, Београд, 2014, стр. 241.

¹⁸ Поповић, С., Петровић, М.: *Управно право-општи део*, Свен, Ниш, 2010, стр. 340.

¹⁹ Стајић, Љ., Лазић, Р.: *Увод у националну безбедност*, Академија за националну безбедност и ЈП Сл. гласник, Београд, 2015, стр. 210; О значењу појмова контрола и надзор видети у: *Исто*, стр. 209-213.

²⁰ Живковски, И.: *Управни надзор у Републици Србији-теоријска разматрања и позитивноправни појам*, Модерна управа, број: 9-10, Бања Лука, 2013, стр. 208.

²¹ Кратак историјат управног надзора у Републици Србији видети: Живковски, И.: *Управни надзор у Републици Србији-теоријска разматрања и позитивноправни појам*, Модерна управа, број: 9-10, Бања Лука, 2013, стр. 201-206.

²² Бачанин, Н.: *Управни надзор у правном систему Републике Србије*, Правни живот, број: 11, Београд, 2009, стр. 91-92.

делатности другог субјекта. Битна карактеристика надзора је систематско посматрање и оцењивање рада другог субјекта, на основу унапред утврђених мерила, уз могућност да активни субјект утиче на рад пасивног субјекта. Због тога се каже да надзор представља скуп активности којима се „рад који се обавља претвара у рад који се треба обавити.“²³

Надзор спада у циклус управљања и представља његов последњи део.²⁴

„У том смислу контрола се састоји од посматрања и оцењивања туђе делатности и то према раније утврђеним мерилима, након чега, уколико се утврди да постоје одступања, може доћи и до одређене интервенције корективног карактера, усмерене на отклањање недостатака. Међутим, понекад исход контроле, зависно од природе ствари, не може да буде корективан, већ само репресиван (не може се исправити уочени недостатак, већ се једино могу применити одређене санкције према органу управе, односно одговорном лицу конкретног органа), као што је могуће да резултат контроле буде комбинована интервенција: истовремено елиминисање уоченог недостатка и примена санкција.“²⁵

Према начину на који се обавља, контрола може бити: водећа контрола, „да-не“ контрола и постакциона контрола.²⁶

Без обзира како дефинисали појам контроле, контролу мора да сачињавају утврђена одступања од планираних и очекиваних циљева, а факултативан део представљају репресивне мере у односу на контролисаног.

Један од циљева контроле је учинити полицију одговорном што подразумева могућност да се од ње захтевају сва потребна објашњења у вези са задацима које предузима, могућност да њено понашање буде испитивано, да се о њему суди и да оно буде санкционисано од стране других.²⁷

Сходно томе „већ из самог одређења појма одговорности може се уочити да она подразумева ограничавање моћи полиције, њену подложност контроли од стране

²³ Лилић, С.: *Управно право-Управо процесно право*, Правни факултет у Београду, Београд, 2008, стр. 364.

²⁴ Блажевић, Р.: *Управно право*, Правни факултет у Риједи, Ријека, 2007, стр. 159.

²⁵ Милков, Д., Радошевић, Р.: *Права грађана и државна управа*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2016, стр. 9.

²⁶ Подробније о наведеној подели: Драгишић, З.: *Безбедносни менаџмент*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2007, стр. 139-141.

²⁷ Fisher, E.: *The European Union in the Age of Accountability*, Oxford Journal of Legal Studies, vol. 24, No. 3, 2004, pp. 497.

различитих субјеката којима се даје право да цене да ли је рад полиције у складу са усвојеним нормама и стандардима, те да у случајевима у којима процене да није, предузму одговарајуће мере или изрекну одговарајуће санкције.²⁸

Сматра се да је од пресудне важности успостављање ефикасног система одговорности полицијских службеника, што подразумева развијен и ефикасан систем контроле полиције.²⁹

„Треба нагласити да утврђивање односа између планираних (постављених или уочених) задатака и степена њиховог остваривања не представља искључиви смисао (сврху) контроле. Она се остварује и ради предузимања мера у циљу што потпунијег, квалитетнијег, ефикаснијег и рационалнијег реализовања задатака. Контролом, руководство организационе јединице, или више руководство, у процесу реализације задатака, отклања пропусте и неправилности у раду. Њоме се исказују и оцене о раду и извлаче поуке за даљи ток рада, односно за извршење будућих задатака.“³⁰

Сврха контроле је оптимизација остваривања постављених циљева. То подразумева могућност вршења утицаја на контролисаног субјекта. Наиме, контрола омогућава да се открију почињене грешке и да се, уколико је то фактички могуће, отклоне. Према томе, контрола није сама себи циљ, него служи одређеној интервенцији, како би се уочене грешке отклониле. У противном могуће је само репресивно деловати (ако грешка не може да се отклони) применом одређених санкција.

„Контрола има и велико превентивно дејство, јер утиче на свест контролисаних субјеката, који, знајући за могућност вршења контроле и евентуалне негативне последице, настоје да свој рад сведу у предвиђене оквире.“³¹

Односно „контрола може да се схвати као једна од алатки управљања, ови системи помажу руководиоцима да надгледају како њихова организација функционише, како напредују пројекти и додељене активности и одреде које су то слабе тачке.“³²

²⁸ Симовић, Д., Зекавица, Р.: *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 156.

²⁹ Зекавица, Р.: *Сузбијање дискриминације у Србији: с посебним освртом на улогу и допринос МУП-а Р. Србије*, Влада Р. Србије, Канцеларија за људска и мањинска права, 2014, стр. 35.

³⁰ Талијан, М., Аранђеловић, Д., Велимировић, Д.: *Организација и послови униформисаних припадника полиције*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2001, стр. 160.

³¹ Милков, Д.: *Управно право III, Контрола управе*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 9.

³² Aeppli, P., Ribaux, O., Summerfield, E.: *Decision making in policing-operations and management*, Lausanne: EPFL Press, 2011, pp. 113.

Један од важнијих циљева контроле је држање полиције у законским оквирима, односно да мере и радње које предузима буду у законским прерогативима.

Важно је истаћи да је циљ контроле да открије одступања од планираних величина у раним фазама и да омогући њихову корекцију пре него што посао буде завршен.³³

Доследна примена принципа законитости у раду полиције обезбеђује равнотежу између њених овлашћења и слобода, с једне стране, и права човека и грађанина, с друге стране. Дакле, законитост треба да обезбеди да полиција примењује овлашћења ради заштите безбедности људи и остваривања њихових слобода и права, а истовремено и заштиту тих слобода и права од евентуалних прекорачења овлашћења и злоупотреба полиције.³⁴

За сада је у теорији и пракси уочено да контрола постиже свој циљ, ако испуњава одређене квалитативне елементе, односно ако је комплексна и стална; објективна, аргументована и аналитичка; организована и планска; стручна и економична; благовремена и диференцирана; јавна и подстицајна; и припремљена.³⁵

„Основна сврха контроле је да се обезбеди да постигнути резултати неке организације одговарају планираним. Контрола је веома блиско повезана са планирањем, којим се дефинишу циљеви организације и начин постизања тих циљева. У том смислу, контролу можемо одредити као *процес којим се мери степен реализације планираних циљева, утврђивање степена одступања реализованих од планираних величина и стварање услова за благовремено и адекватно предузимање корективних активности.*“³⁶

Сматрамо да се основна сврха контроле састоји у отклањању неправилности којима се наноси штета или би се могла проузроковати штета појединцу или широј друштвеној заједници.

³³ Драгишић, З., Радојевић, К.: *Безбедносни менаџмент*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 152.

³⁴ Видети више: Васиљевић, Д., Вукашиновић-Радојичић, З.: *Полиција (управа) између поштовања принципа законитости као нужности и његовог кршења као изазова*, Зборник радова Право и форензика у криминалистици, други научни скуп са међународним учешћем, Крагујевац 15-17. септембар 2010, КПА, Београд, 2010, стр. 49-59.

³⁵ Више видети: Талијан, М.: *Руковођење унутрашњим пословима*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2001, стр. 117-119.

³⁶ Драгишић, З., Радојевић, К.: *Безбедносни менаџмент*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 152.

„Једна од посебних карактеристика контроле је њена повезаност са функцијом планирања. Може се рећи да без планирања контрола није могућа, као што планске одлуке имају малу шансу на успех без континуалне контроле њихове примене. Контролом се мери ниво остварења планираних циљева, откривају се одступања од плана, предлажу се и предузимају корективне акције како би се план остварио. С друге стране, у процесу контроле проверава се и процес планирања, тако што се проверава могућност извршења постављених циљева и задатака у реалним условима.“³⁷

Неки аутори наглашавају да контролом, руководство организационе јединице, или више руководство, у процесу реализације задатака, отклања пропусте и неправилности у раду, и да се њоме, наравно, дају и оцене о раду и извлаче поуке за даљи ток рада, односно за извршење будућих задатака.³⁸

Контрола демистификује рад контролисаног, у нашем случају полиције, и чини га транспарентним и доступним јавности, а што је корисно, како за грађане, тако и за већи део полиције, који обавља послове и задатке у складу са прописима.

Она повећава ефикасност рада, а што има повратно дејство на повећање степена заштите грађана. Када је присутна свест о могућности контроле, процес рада ће бити квалитативно унапређен, у чему се осликава и превентивно дејство, односно карактеристика контроле.

Уопште, контрола обухвата широк спектар контролних механизма, средстава и форми контроле, дајући јој институционални карактер.

Једна од битних карактеристика контроле је њена јасна улога, која се састоји у спречавању, откривању и процесуирању недозвољених радњи и активности контролисаних.

Такође, једна од битних карактеристика контроле је да она својим деловањем утиче на формирање ставова грађана и друштва у целини о целокупној полицијској организацији.

³⁷ Стевановић, О.: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 274.

³⁸ Талијан, М.: *Руковођење унутрашњим пословима*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2001, стр. 116-117.

„Припадник полиције као индивидуа мора у сваком тренутку бити свестан да он за грађане представља целокупну полицијску организацију, као и да он наступа у име и за рачун полицијске организације – тиме и државе, а не у своје име и за свој рачун, те да на основу његовог понашања и деловања припадници јавности доносе судове о полицији уопште. Једном формирано мишљење о полицији касније се тешко мења, упркос примене многобројних активности из палете односа са јавношћу.“³⁹

Невешћемо неке од карактеристика које контрола треба да апсорбује, како би остварила своју улогу, тј. треба да буде: објективна, непристрасна, благовремена, проблемски усмерена, инструктивна, непосредна, да њени резултати имају употребну вредност у складу са постављеним циљем контроле и сл.

Управо, карактеристика контроле је могућност предвидивости будућих активности дотичне организације која је спроводи.

Путем информација, које се добијају контролом, свака организација покушава да смањи неизвесност и повећа предвидивост резултата својих активности у будућности. Путем информација, до којих се долази спровођењем контроле, могуће је на време уочити правце промена које се дешавају у окружењу и на време предвидети мере којима се могу избећи штетни а повећати повољни утицаји из организационог окружења.⁴⁰

Неки наводе да је „предност контроле у томе да упозорава на грешке, исправља грешке и превентивно утиче да се неправилности убудуће избегну или не догађају.“⁴¹

Може се закључити да је једна од значајнијих карактеристика контроле њен утицај на контролисаног субјекта. Односно, ефекти контроле имају наредбодавни тон уз могућност примене репресивних мера као крајњег средства према контролисаном, а у циљу отклањања неправилности и стварања услова да се идентификована одступања доведу у оквире дозвољених граница.

³⁹ Јовичић, Д.: *Јавна безбједност*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2011, стр. 108.

⁴⁰ Драгишић, З., Радојевић, К.: *Безбедносни менаџмент*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 154.

⁴¹ Краљ, Ж.: *Унутрашња контрола и надзор полиције*, Полиција и сигурност, број: 1, Загреб, 2014, стр. 73.

ГЛАВА I

СВРХА, ВРСТЕ И ОБЛИЦИ КОНТРОЛЕ РАДА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ПОСЕБНО ПОЛИЦИЈЕ

Уобичајено је мишљење да о појму управе има онолико схватања колико и аутора. Ова тврдња није без основа, само што су разлике у схватањима појединих аутора много мање суштинског карактера, а знатно више се тичу неких нијанси, промењене терминологије или различитих аспеката исте појаве.

Нећемо се упуштати у анализу појма управе,⁴² већ ћемо покушати указати на сложеност наведеног појма.

Реч „управа“ се у свакодневном говору често користи, додуше са различитим значењем, тако да се проблеми код одговора на питање шта је управа јављају на самом почетку и то на терминолошком плану. „Управа“ је термин германског порекла (Kerwaltung). У романским језицима и енглеском и руском језику користи се израз „администрација“ (administration, amministrazione...). У нашој старијој терминологији, све до Другог светског рата, коришћен је израз „администрција“. Код нас, израз „управа“ постаје опште прихваћен после Другог светског рата, а инкорпориран је и у текстове позитивно правних прописа.⁴³

Дакле „појам *управа* у српском језику изводи се из именице *управљање* – која означава усмеравање, владање, вођење и координирање, као и глагола *управљати* – који има значење спроводити, усклађивати, упућивати, руководити и контролисати. Садржински, изрази управа и управљање везују се за новолатинске изразе администрација и администрирати, односно за латинску именицу *administration* – која означава спровођење, помагање, усмеравање и вођење, као и за латински глагол *administrare* – који значи управљати, извршавати, одлучивати, помагати и вршити службу.“⁴⁴

Појам управе веома је сложен, те је сложено и одређивање тог појма. Појам управе може се одредити у: 1) теоријском и 2) позитивно-правном смислу.

При одређивању теоријског појма управе, могуће је разликовати: а) правно-политички; б) социо-технолошки и в) савремени приступ.

⁴² О појму управе видети: Врањеш, Н.: *Теоријски појам управе у новијој српској правној мисли*, Правна ријеч, број: 27, Бања Лука, 2011, стр. 393-409.

⁴³ Васиљевић, Д.: *Управно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 37.

⁴⁴ Кулић, М.: *Управно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 14.

Као и код теоријског појма управе, и позитивноправни појам управе може се одредити у:
а) функционалном и б) организационом смислу.⁴⁵

У нашој правној теорији (укључујући и гледишта писаца са ранијег југословенског простора) могу се препознати како формалне, тако и материјалне дефиниције управе. И једне и друге се појављују и у негативној и у позитивној варијанти.⁴⁶

Полазећи од нераскидиве повезаности управе и државе, јер је „савремена држава превасходно управна држава“⁴⁷ у управној теорији, као и у законодавству, постало је правило (полазиште) *органско* и *функционално* одређивање управе.⁴⁸

Како је појам управе, као што је напред наведено, веома сложен, нисмо се упуштали у његово детаљно образлагање, већ је само указано на његову комплексност, а што задовољава потребе предметног рада.

1. Сврха контроле управе

Од стварања првих облика организованог људског друштва створена је и нека врста управе. Постојала је група људи која је управљала осталима зарад опстанка, али је била и у функцији одржавања власти.

Историјски посматрано, свака управа је у почетном периоду развоја представљала групу наоружаних људи,⁴⁹ чији је основни задатак био да уз употребу физичке силе брани постојећу заједницу од било каквог унутрашњег или спољног напада. Та група наоружаних људи је представљала и полицијске и војне органе, али и правосудне, пореске итд. Иначе, већи део развоја управе карактеристичан је по томе што је рад управе био слободан, што нису постојале правне норме које би регулисале њен рад, а често нису о

⁴⁵ О теоријској и позитивноправној подели управе видети више: Кулић, М.: *Управно право*, Правни факултет за привреду и правосудје у Новом Саду, Нови Сад, 2012; Васиљевић, Д.: *Управно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 38-49.

⁴⁶ Више видети: Томић, З.: *Опште управно право: организационо, материјално, процесно*, Правни факултет Универзитета у Београду и Досије студио, Београд, 2015, стр. 47-52.

⁴⁷ Петровић, М.: *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Свен, Ниш, 2010, стр. 4.

⁴⁸ О органском и функционалном појму управе видети: Југовић, С.: *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 2-14.

⁴⁹ Веома је тешко временски прецизно одредити када се група наоружаних људи издвојила од људи који су се бавили другим државним пословима, а нарочито када су се послови војске и полиције међусобно потпуно одвојили, наведено према: Лончар, З.: *Управно право, посебни део-област унутрашњих послова*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005, стр. 28.

томе постојале никакве норме. Тек почетком XIX века долази до подвођења управе под право у периоду стварања правне државе.

Развој управе се може посматрати кроз три различите фазе, које се, у ствари, везују за одређене типове државе. То су: период сталешке државе, период полицијско-апсолутистичке државе и период правне државе. У последњем периоду долази до правне институционализације, односно подвођења управе под право. То значи да управа више није имала аутономна овлашћења, већ да је могла предузимати само оне радње на које је законом била овлашћена.⁵⁰

Еволуцијом правних система и уопште развојем људске свести о потреби заштите човека дошло се до тога да се грађани могу жалити на однос управе према њима позивајући се на законски пропис, из чега произилазе и одређене обавезе и дужности саме управе према њима. Значи да се и органи управе за које се може рећи да представљају посебну врсту државних органа основаних да врше управну делатност као своју основну делатност⁵¹ морају кретати у правним оквирима. Путем контроле се остварује увид у којој мери се управа подвргава праву.⁵²

Наиме, шта се сматра под контролом управе? Аутор Милков истиче: „Контрола управе представља заједнички појам који обухвата било који вид контроле управе. У питању је, дакле, контрола чији је предмет управа, без обзира на то ко је врши, са каквим овлашћењима, у каквом поступку и са каквим последицама.“⁵³ Даље, исти аутор наглашава да се „током читавог развоја управе могу уочити и одређене тенденције, које прате њену еволуцију од почетних периода настанка, па све до данашњих дана. То су: 1) тенденција пораста, 2) тенденција диференцијације, 3) тенденција смањења улоге принуде и 4) тенденција професионализације.“⁵⁴

„Основна сврха контроле управе је да се обезбеди заштита права и правних интереса грађана, с једне стране, и заштита објективне законитости, с друге стране. Према томе, циљ контроле управе, мада се она врши по правилу накнадно, није ограничен само на просту констатацију нечега што се у прошлости догодило (грешка у раду управе, која се

⁵⁰ Више видети о историјском развоју управе: Милков, Д.: *Управно право I, Уводна и организациона питања*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 21-26.

⁵¹ Милков, Д.: *Исто*, стр. 65.

⁵² Марковић, Р.: *Управно право*, Службени гласник, Београд, 1995, стр. 376.

⁵³ Милков, Д.: *Управно право III, Контрола управе*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 11.

⁵⁴ Милков, Д.: *Исто*, стр. 25.

састоји у незаконитом или нецелисходном раду), већ је контрола окренута и ка будућности јер се тежи обезбеђењу права грађана и законитости, односно правилности.⁵⁵

Контрола над управом обавља се с циљем побољшања њеног квалитета и успешности рада, не само у појединачним случајевима, већ уопште.⁵⁶

„Начело законитости управе подразумева да закон подједнако обавезује како државу, тако и грађане. Дакле, и оне субјекте који врше власт, али и оне над којима се та власт врши. У правној држави је, за разлику од полицијске државе, управа везана правом у указном смислу. У полицијској држави управа је делимично везана правом, а много више је слободна делатност која се у раду руководи државним интересом и са тих позиција одлучује о правима и обавезама других.“⁵⁷

Дакле, сврха спровођења начела законитости огледа се у примени закона без изузетака, у циљу заштите права и слобода грађана.

Наиме, управни амалгам хијерархије, стручности тј. знања, законитости и дискреционе оцене је, можда, кључ разумевања и делотворног учинка јавне управе. С тим у вези може се говорити о правилности као суми законитости и целисходности.⁵⁸ Значи, сврха контроле рада управе је успостављање, односно одржавање правилности рада управе, зарад постизања што већег нивоа остварености и заштите људских права и слобода.

„Једно од основних обележја савремених органа јавне управе свакако јесте законитост њиховог деловања. Рад органа управе мора бити у складу са одређеним правним актима, односно са Уставом, законима и подзаконским актима. Поред наведеног, јавна управа мора извршавати и одређене правне прописе, а њени органи деловати на основу овлашћења која су им дата. Стога се законитост управног деловања огледа у чињеници да управа делује у складу са изворима управног права одређене државе.“⁵⁹

⁵⁵ Милков, Д.: *Управно право III, Контрола управе*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 10.

⁵⁶ Ђерђа, Д., Антић, Т.: *Надзор над радом извршних и управних тела јединица локалне самоуправе у Хрватској*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, број: 1, Сплит, 2016, стр. 170.

⁵⁷ Васиљевић, Д.: *Управно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015.

⁵⁸ Томић, З.: *Дискрециона оцена у управном праву*, Правни живот, број: 10, Београд, 2006, стр. 289.

⁵⁹ Трбовић, С., А., Ђукановић, Д., Кнежевић, Б.: *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију у Београду, Београд, 2010, стр. 20.

„Европски концепт добре управе почива на принципима као што су поузданост и предвидивост, отвореност и транспарентност, те одговорност и ефикасност.“⁶⁰

Захваљујући подвођењу под право, основно начело деловања управе у правној држави постаје начело законитости.⁶¹ Управа постаје везана законом и то како у материјалном, тако и у процесном смислу. Материјалноправним законима се уређују односи између управе и грађана и њихова садржина. Права и обавезе грађана, тиме, више не зависе од произвољне процене управе, већ су унапред, на апстрактан начин, предвиђени законом. Процесноправним законима уређује се поступак остваривања тих права и обавеза, чиме се обезбеђују додатне гаранције положаја грађана у односима са управом.⁶²

Према томе, циљ контроле управе, мада се она врши по правилу накнадно, није ограничен само на просту констатацију нечега што се у прошлости догодило (грешка у раду управе, која се састоји у незаконитом или нецелисходном раду), већ је контрола окренута и ка будућности јер се тежи обезбеђењу права грађана и законитости, односно правилности. Интервенцијом која следи након утврђивања недостатка, корективног или репресивног карактера, врши се будући утицај на органе управе да такве и друге сличне грешке не понављају. Поред овог основног циља, контрола управе има и одређене узгредне ефекте који се, међутим, не смеју занемарити. То је постизање доброг функционисања управе,⁶³ усклађеног и повезаног деловања управе као целине, елиминисања грешака било које врсте, отклањања субјективних мотива и манипулација, подизања одговорности и сл.⁶⁴

Тако аутор Живковић наглашава: „Да би се обезбедила законитост рада управе, установљава се право грађана да правним средствима траже остварење својих законских права и одговорност управних органа.“⁶⁵

⁶⁰ Видети: Кунић, П.: *Савремене тенденције у реформи јавне управе*, Модерна управа, број: 2, Бања Лука, 2009, стр. 10-15; Давинић, М.: *Појам добре управе*, Правни живот, број: 10, Београд, 2010, стр. 389-404.

⁶¹ О појму начела законитости и врстама законитости видети: Вукадиновић, Г., Митровић, Д., Трајковић, М.: *Увод у право*, Досије студио, Београд, 2012, стр. 256-259.

⁶² Милков, Д.: *Положај странке у управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 3, Нови Сад, 2005, стр. 241-253.

⁶³ О начелу ефикасности и проблемима преображаја савремене управе видети: Денковић, Ђ. Д.: *Добра управа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 147-163.

⁶⁴ Милков, Д., Радошевић, Р.: *Права грађана и државна управа*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2016, стр. 11.

⁶⁵ Живковић, М.: *Контрола полиције у правној држави*, Тематски зборник радова, Полиција у функцији заштите људских права, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 9.

Правна држава⁶⁶ постоји када у свом правном систему обезбеди владавину начела легитимитета и легалитета у толикој мери да се одступање од њих креће у границама друштвене толеранције.⁶⁷

Дакле, може се закључити, да је основна сврха контроле управе обезбеђење остварења Уставом зајемчених права грађана кроз искључиву примену начела законитости контролисаних субјеката.

2. Врсте и облици контроле управе

Аутор Марковић је следећег становишта: „Контрола управе је специјални облик правне контроле, који се одликује следећим обележјима: 1) особеним предметом контроле, а то је управа, тј. то су управни акти и управне радње; 2) особеним субјектима контроле, који морају бити правом одређени; 3) посебним правним основом овлашћених субјеката контроле за вршење контроле управе (овлашћење за решавање у другом степену, овлашћење за решавање у својству надзорног органа, овлашћење за решавање у управном спору); 4) особена садржина делатности којом се врши контрола управе, која је по својим обележјима управна делатност (поништавање, мењање и укидање управних аката, односно окончавање вршења управних радњи и успостављања претходног стања).“⁶⁸

„Контрола управе представља увид у рад органа управе од стране овлашћених субјеката из састава саме управе или неких других надлежних субјеката. Сврха контроле управе јесте заштита законитости и права грађана.“⁶⁹

Сматра се да „контрола управе представља заједнички појам који обухвата било који вид контроле управе. У питању је, дакле, контрола чији је предмет управа, без обзира на то ко је врши, са каквим овлашћењима, у каквом поступку и са каквим последицама.“⁷⁰

⁶⁶ О правној држави видети: Вукадиновић, Р. Г., Јованов, Д. И.: *Правна држава и владавина права од зачетака до савремених изазова*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 3, Нови Сад, 2016, стр. 773-786.

⁶⁷ Васиљевић Д.: *Правна држава и савремена управа*, Наука-безбедност-полиција, број: 2, Београд, 2008, стр. 37.

⁶⁸ Марковић, Р.: *Управно право*, „СЛОВО“ АД, Краљево, 2002, стр. 468-469.

⁶⁹ Врањеш, Н.: *Контрола управе с освртом на полицију*, Безбједност-полиција-грађани, број: 3-4, Бања Лука, 2011, стр. 326.

⁷⁰ Милков, Д.: *Управно право III, Контрола управе*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 11.

„Делатност као што је контрола управе може се поделити на поједине врсте и облике контроле, а критеријуми за класификацију могу бити различити, па се дају извршити и различите поделе:

1. У зависности од тога да ли је контролор у оквиру управе или ван ње, контрола се може поделити на: унутрашњу контролу и спољну контролу.
2. С обзиром на околности да ли се контрола врши према правним или ванправним критеријумима контрола се може раздвојити на: правну контролу и ванправну контролу.
3. Према овлашћењима која контролор има у односу на управу контрола се може разврстати на: контролу која се врши процесним овлашћењима и мериторну контролу управе.
4. С обзиром на предмет контрола управе се дели на: контролу аката и контролу рада уопште.
5. Према предмету пажње контрола се може рашчланити и на: контролу законитости и контролу целисходности.
6. Према времену извршења контрола може бити: претходна и накнадна.⁷¹

Као свесна, сврсисходна људска делатност, контрола је неопходна у готово свим доменима друштвеног живота. Најважније су четири врсте контроле: техничка, политичка, друштвена и правна контрола. Основна разлика је у природи, врсти мерила које служи за упоређивање, а тиме и проверавање понашања које је предмет контроле. Тако, техничка контрола (на пример финансијска) подразумева упоређивање извесне активности са одговарајућим прорачунима или другим техничким упутствима. Политичка контрола односи се на испитивање да ли је неки посао обављен у складу са одређеном политичком одлуком, ставовима, начелним опредељењима и слично. Друштвена контрола води првенствено рачуна о стандардима јавности рада, праведности, моралности, разумности и сл., према приликама датог времена и места. Правном контролом проверава се нечије поступање с обзиром на *правна мерила*, правна правила.

⁷¹ Више о томе видети: Милков, Д.: *Управно право III, Контрола управе*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 11-42.

Контрола управе може се двојако посматрати: са гледишта основног мерила и са гледишта предмета контроле. Са становишта *основног мерила* контроле, условно се раздваја ванправна од правне контроле управе.⁷² Ванправна контрола управе ставља нагласак на политичке, стручно-техничке или шире друштвене вредности, преовлађујуће неформална средства и поступке провере организације и функционисања управе, као и стандарде јавности, праведности, разумности и моралности (фер односа са странкама, критеријум „ваљане управе“ итд.). Она углавном не ставља у први план правну норму као контролни узор, али је нипошто не може ни да игнорише. Чисто правна контрола управе јесте она контрола управе која је правним нормама предвиђена и регулисана, поштује правна мерила, а контролор има правна овлашћења према контролисаном у погледу предмета контроле, у смислу мењања, уклањања или непосредног пре(д)узимања контролисаног понашања.

Са становишта свога *предмета*, контрола управе, односно *правна контрола управе* прво – може се разложити на контролу законитости и контролу целисходности. *Контрола законитости* је правна контрола која води рачуна строго о правним моментима надзираних понашања. Она се састоји у провери да ли је управном делатношћу повређен меродавни закон, други пропис или општи акт. *Контрола целисходности* има за предмет испитивање правилности дискреционог управног одлучивања. Том приликом контролише се да ли су органи управе, радећи по законски постављеном овлашћењу, изабрали – с обзиром на све конкретне околности – најбољу од правно могућих, понуђених солуција код решавања у одређеним животним ситуацијама.

Друго – *предмет правне контроле управе може се схватити шире или уже*. Шире, она се простире на све послове из делокруга органа јавне управе. У ужем смислу, она има за објект једино особену управну делатност (нарочито управне акте и управне радње), а не и осталу делатност органа управе.

Циљеви правне контроле управе у основи су двојаки. С једне стране, обезбеђује се законитост и целисходност управних активности, *остварење јавних интереса у оквирима*

⁷² О унутрашњој правној контроли управе видети: Миленковић, Д.: *Јавна управа-одабране теме*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 159-166; Лилић, С.: *Управно право и управно процесно право*, Правни факултет у Београду, Београд, 2014, стр. 337-344.

правног поретка. С друге стране, правном контролом управе пружа се заштита грађанима и њиховим организацијама од противправних акција органа управе.

Постоји унутрашња и спољна контрола управе. Мерила те дводеобе кумулативна су: а) организациона припадност вршилаца контроле, да ли су део управног јавног апарата (где спадају и вршиоци јавних овлашћења у обављању поверених послова државне управе), или нису; б) околност њиховог (не)учествовања у обављању управне делатности која се том приликом надзире.

Унутрашња контрола управе јесте друго име за управну контролу управе. Код тога, управна контрола управе може се схватити шире и уже. У ужем смислу, то је *управни надзор/контрола над решавањем управних ствари*. У ширем смислу, управна контрола управе обухвата *унутрашњи управни надзор, али без надзора од стране управне инспекције*. Она се остварује било по службеној дужности контролора, било поводом жалбе или другог правног лека изјављеног од стране за то легитимисаног субјекта. Карактеристично је да је тада *управни контролор по правилу снабдевен овлашћењима начелно истоврсним онима којима је располагао контролисани управни субјект*.

Спољна контрола управе у домаћем правном систему има пет главних облика: 1) *парламентарна контрола*; 2) *владина контрола*; 3) *судска контрола*; 4) *контрола од стране Заштитника грађана (омбудсмана)*; 5) *контрола јавног мњења посредством Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности*. Судска контрола управе и контрола јавног мњења посредством повереника за информације од јавног значаја припадају чисто правној контроли, као и управна контрола управе. Остале три сврставамо преовлађујуће у ванправну контролу управе.⁷³

3. Контрола рада полиције као органа државне управе – упоредна анализа

3.1. Полиција као орган државне управе у Р. Србији

„У свакој држави положај и улога органа државне управе зависе, пре свега, од начела која су примењена на обављање појединих функција државне власти. Најопштији окир рада и поступања ових органа детерминисан је одређеним правним начелима утврђених уставом, као и највишим правно-политичким актом, као и низом закона који

⁷³ Томић З.: *Управно право*, Правни факултет у Београду и ЈП Службени гласник, Београд, 2014, стр. 241-244.

регулишу организацију и функционисање органа државне управе, али и бројним међународним документима, који су на одговарајући начин инкорпорисани у национални правни поредак.⁷⁴

Државна управа у Републици Србији припада извршној власти, самостална је, подређена Уставу и закону, а за свој рад одговара Влади (члан 136. УРС). Државна управа обавља управене послове. Чине је министарства, органи у саставу министарстава и посебне (државне) организације (члан 1. ЗДУ). Рад државне управе подлеже надзору Владе. Народна скупштина надзире рад органа управе преко надзора над радом Владе и чланова Владе.

„Начела деловања органа државне управе су: а) самосталност и законитост; б) стручност, непристрасност и политичка неутралност; в) делотворност у остваривању права странака; г) сразмерност при службеном утицају на странке (постизање циља средствима најповољнијим по странке), уз поштовање њихове личности и достојанства; д) јавност рада (нарочито омогућавање слободног приступа информацијама од јавног значаја).⁷⁵

„У систему државне управе Министарство унутрашњих послова представља централни, инокосни и самостални орган који је под непосредним надзором Владе.⁷⁶

„Како Министарство унутрашњих послова Р. Србије обавља послове државне управе⁷⁷ као орган државне управе, сходно томе на њега као и на полицију која је саставни део наведеног министарства примењују се и одредбе Закона о државној управи.⁷⁸

Истини за вољу у њему се говори о надзору над органима државне управе, а не о њиховој контроли.

Органи државне управе поступају према правилима струке, непристрасно и политички неутрално⁷⁹ и дужни су да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права,

⁷⁴ Васиљевић, Д., Миловановић, Д.: *Основна начела у поступању полиције*, Правни живот, број: 10, Београд, 2011, стр. 183.

⁷⁵ Томић, З.: *Опште управно право: организационо, материјално, процесно*, Правни факултет у Београду и Досије студио, Београд, 2015, стр. 161.

⁷⁶ Васиљевић, Д.: *Контрола полиције у демократској правној држави*, Тематски зборник радова „Положај и улога полиције у демократској држави“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 20.

⁷⁷ Чл. 11 Закона о министарствима, *Сл. гласник РС*, број: 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015.

⁷⁸ *Сл. гласник РС*, број: 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014.

⁷⁹ О деполитизацији и професионализацији управе као важнијим принципима реформе јавне управе види: Лончар, З.: *Деполитизација и професионализација управе у Републици Србији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 4, Нови Сад, 2013, стр. 185-201.

обавеза и правних интереса. „Такође се наводи да је рад органа државне управе јаван и да су дужни да јавности омогуће увид у свој рад у складу са законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.“⁸⁰ Налаже им се и дужност да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин.

Све наведено доприноси транспарентности рада полиције што итекако за последицу има професионалнији однос према грађанима, а самим тим и смањењу кршења њихових права и слобода.

„Законом о државној управи“⁸¹ установљена је дужност органа државне управе да свима омогуће прикладан начин за подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених, као и дужност да се одговори на поднету притужбу у року од петнаест дана од дана пријема притужбе, ако подносилац захтева одговор. Орган државне управе дужан је да најмање једном у тридесет дана разматра питања обухваћена притужбама. Ове одредбе су ипак, као што се види, ограниченог домашаја, тј. самој притужби дају ограничен карактер.

Али, Закон о полицији садржи одредбе о контроли полиције путем решавања притужби, при чему се те одредбе разрађују још и Правилником о решавању притужби и Инструкцијом о примени правила притужбеног поступка.

Као орган државне управе, у ширем смислу речи, полиција има сва обележја својствена и другим органима државне управе. Та обележја су одређена природом њихове основне делатности, а то је управна власт. С једне стране, то су обележја својствена свим државним органима (ауторитативно иступање, заштита јавног интереса, делокруг и надлежност, непоседовање својства правног лица), а с друге стране, то су обележја која произилазе из карактера система власти (самосталност органа државне управе), или из природе управне власти као једне од основних власти (инокосни облик организовања). Међутим, полиција има и нека, њој својствена обележја.⁸²

⁸⁰ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл. гласник РС*, број: 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

⁸¹ *Сл. гласник РС*, број: 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014.

⁸² Више видети: Васиљевић, Д.: *Функције полиције и њена овлашћења да предузме управне радње*, Наука-безбедност-полиција, број: 2, Београд, 2011, стр. 32-33.

Полиција је као део Министарства унутрашњих послова,⁸³ орган државне управе и подлеже општим правилима за контролу управе, али и посебним, специфичним, карактеристичним правилима својствених само полицији.

„Разлике се односе на послове, унутрашњу организацију, статус запослених, посебна правна и друга правила, методе и средства рада.“⁸⁴

Као што је речено, полиција, тј. њена организација, делатност и контрола уређени су и посебним правним режимом у односу на остале органе државне управе. За полицију и МУП су правне норме о контроли управе општи правни режим. И МУП је, разуме се, орган државне управе, и све што се тиче контроле управе уопште, важи и за МУП. „Али, поред тога, због специфичности (делатности) полиције, контрола полиције је и додатно уређена, посебно (само) за полицију, посебним правним режимом, материјалним и процесним одредбама у тзв. полицијским прописима (Закону о полицији и другим полицијским законима, прописима али и интерним актима који нису прописи).“⁸⁵

Обављање послова и задатака државних субјеката безбедности регулисано је законским и подзаконским прописима чија је свака повреда санкционисана. Осим правних, припадници полицијске професије дужни су да се придржавају и моралних закона,⁸⁶ тј. норми професионалне етике.⁸⁷ „Скуп норми професионалне етике назива се још и професионални кодекс и може бити у писаној или неписаној форми.“⁸⁸

У циљу уређења и дефинисања односа у вези држања и понашања државних службеника према претпостављенима, сарадницима и странкама приликом обављања послова, као и ради остваривања највиших националних и међународних стандарда полицијског поступања и подршке владавини права донети су Кодекс понашања државних службеника⁸⁹ и Кодекс полицијске етике.⁹⁰ У правнотехничком смислу нови

⁸³ Образовано чланом 1, ставом 1, а обавља послове државне управе предвиђене чланом 3 Закона о министарствима, *Сл. гласник РС*, број: 16/2011.

⁸⁴ Субошић, Д., Вукашиновић-Радојичић, З.: *Правни аспекти полицијске организације у Србији*, Правни живот, број: 10, Београд, 2008, стр. 642.

⁸⁵ Југовић, С.: *Управна функција полиције*, Београд, 2013, стр. 153.

⁸⁶ О проблему прихватања права и морала, као и принуде која се може јавити као услов прихватања права и морала: Трајковић, М.: *Право и морал у светлу прихватања и принуде*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 1, Нови Сад, 2011, стр. 257-268.

⁸⁷ О етици полицијске професије и моралу полиције видети: Јевтовић, М.: *Увод у полицијску етику*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009; Вуковић, С., Милић, Н.: *Етика полицијске професије*, Правни живот, број: 9, Београд, 2004, стр. 645-656.

⁸⁸ Стајић, Љ., Мијалковић, С., Станаревић, С.: *Безбедносна култура*, Драганић, Београд, 2005, стр. 191.

⁸⁹ *Сл. гласник РС*, број: 29/2008.

Кодекс полицијске етике МУП РС јесте подзаконски акт. У социолошком смислу је посредни документ који по значају превазилази правну форму, посебно имајући у виду започети процес транзиције у нас и напоре да се (ре)афирмишу вредности цивилног друштва, грађанска права и слободе, као и други општеприхваћени стандарди развијеног света.⁹¹ Претеча Кодекса полицијске етике било је Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције.⁹²

Током 2017. године донет је нови Кодекс полицијске етике⁹³ којим се уређују односи између полицијских службеника, као и њихов однос према грађанима, државним органима и другим институцијама, невладиним организацијама и правним лицима, у циљу остваривања националних и међународних етичких принципа полицијског поступања и пружања подршке владавини права.

Наведени акт је усклађен са Европским кодексом полицијске етике⁹⁴ и другим међународним актима који се односе на полицију.

„Утврђивање принципа посебне полицијске етике може се тумачити и као признање да друштво није успело да у овој области оствари задовољавајуће резултате преко уобичајених механизма - путем закона, надзора или притиском јавног мњења или тржишта.“⁹⁵

Што је безбедносна култура⁹⁶ на већем нивоу, потреба за државном интервенцијом и репресијом је све мања.

Безбедносна култура друштва је условљена целином друштвеног стања и односа, и има велику улогу у остваривању друштвених циљева. Огледа се кроз сталну сарадњу, солидарност, поверење и колективни дух свих субјеката у друштву, па и оних који нису намењени, организовани нити опремљени да се професионално баве безбедношћу.⁹⁷

„Значај контроле рада полиције проистиче из њене веома осетљиве улоге као органа у систему државне власти, посебно због могућности легалне примене принуде, као и специфичности овлашћења за предузимање мера које се односе на лишење слободе,

⁹⁰ *Сл. гласник РС*, број: 92/2006.

⁹¹ Кековић, З.: *Системи безбедности*, Факултет безбедности у Београду, Београд, 2011, стр. 156.

⁹² 01 број 2537/2003, Београд, 2003. године.

⁹³ *Сл. гласник РС*, број: 17/2017.

⁹⁴ Препорука (2001) 10 коју је усвојио Комитет министара савета Европе, 19.09.2001.

⁹⁵ Бабовић, Б.: *Људска права и полиција у Југославији*, Прометеј, Београд, 1999, стр. 23.

⁹⁶ Стајић, Љ., Мијалковић, С., Станаревић, С.: *Безбедносна култура*, Драганић, Београд, 2005, стр. 34.

⁹⁷ Стајић, Љ., Мијалковић, С., Станаревић, С.: *Безбедносна култура младих: како живети безбедно*, Драганић, Београд, 2006, стр. 35.

претресање лица и просторија, одузимање предмета, прислушкивање и др. У свакодневној примени *овлашћења* у пракси, истина у појединим околностима, постоје могућности за прекорачење или злоупотребу овлашћења, нарушавање грађана пред законом и друге повреде грађанских права.⁹⁸

У правној држави сила мора да буде у служби права, јер ако је право у служби силе, не може се говорити о правној држави⁹⁹ и управо је то разлог зашто се посебна пажња треба посветити контроли оних који располажу монополем силе.

3.2. Полиција као орган државне управе¹⁰⁰ у Р. Српској

Познато је да „Устав Републике Српске не садржи експлицитне одредбе о концепту добре управе, али афирмише принципе добре управе кроз одредбе о људским правима и слободама, те одредбе о уставности и законитости.“¹⁰¹

Законом о републичкој управи оснивају се министарства као републички органи управе и други републички органи управе, уређују начела њиховог деловања, послови управе, унутрашња организација, уређење, унутрашњи надзор, сукоб надлежности, решавање по жалби, изузеће, однос органа управе са другим органима и организацијама, преношење и поверавање послова управе, јавност рада и односи са грађанима, средства за рад органа управе и друга питања од значаја за оснивање, организацију и рад републичке управе.¹⁰²

Рад органа управе је јаван.¹⁰³ Физичким и правним лицима доступни су подаци, документа, извештаји и информације органа управе, а органи управе су дужни омогућити јавности увид у свој рад у складу са законом којим се уређује слободан приступ информацијама.

⁹⁸ Симић, Б., Никач, Ж.: *Контрола полиције у Републици Србији у функцији заштите људских права*, Култура полиса, број: 2, Нови Сад, 2012, стр. 310.

⁹⁹ Стајић, Ј., Гаћиновић, Р.: *Увод у студије безбедности*, Библиотека стручна књига, Београд, 2007, стр. 78.

¹⁰⁰ Према Врањеш, Н.: *Управна функција полиције*, Безбједност-полиција-грађани, број: 2, Бања Лука, 2009, стр. 157: „Државна управа се може дефинисати како формално-организационо, тако и садржински-функционално. Формално-организационо државна управа је скуп органа и организација које припадају државном апарату, а подређене су државној власти. Садржински-функционално, државна управа је оперативни, неполитички, чисто стручни део извршне власти чија је главна улога да, у примени закона на појединачне случајеве, обезбеди непосредно, сигурно и одмерено остваривање оних слобода, права и дужности грађана и њихових организација у којима су ангажовани и одређени јавни интереси.“

¹⁰¹ Влашки, Б.: *О присуству и примени европских начела добре управе у позитивном праву Републике Српске*, Модерна управа, број: 9-10, Бања Лука, 2013, стр. 134.

¹⁰² Закон о републичкој управи, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 118/2008.

¹⁰³ Чл. 7 Закона о републичкој управи, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 118/2008.

Послове управе обављају министарства, републикчке управе и републичке управне организације. Министарства се оснивају за једну или више повезаних управних области, зависно од врсте, значаја и обима тих послова.¹⁰⁴

Законом о републичкој управи одређена је и надлежност Министарства унутрашњих послова, те је Министарство, између осталог, надлежно да обавља послове надзора над законитошћу рада и примене прописа из области управних-унутрашњих послова, као и поступа по представкама грађана.¹⁰⁵

У складу са чл. 82 ст. 2 наведеног закона¹⁰⁶ министар унутрашњих послова донео је Упутство о спровођењу унутрашњег поступка у Министарству унутрашњих послова Републике Српске¹⁰⁷ којим се, између осталог, уређује поступање са представкама којима се указује на незаконито и непрофесионално поступање и понашање полицијског службеника.

Закон о административној служби у управи Републике Српске прописује општа начела као једну од основних претпоставки рада и поступања у вршењу управних послова и поступању органа државне управе. Та начела истовремено чине полазну основу и оквире контроле рада у вршењу управних унутрашњих послова, чиме се управна контрола обезбеђује и одлучивање у другостепеном управном поступку.¹⁰⁸

Према Закону о административној служби у управи Републике Српске, министарства, па дакле и Министарство унутрашњих послова, решавају у управним стварима о правима, обавезама и правним интересима грађана, правних лица и других субјеката као и послова из делокруга органа државне управе који се утврђују законом, проистиче да Министарство о правима, обавезама и правним интересима грађана, правних лица и других странака одлучује на основу закона којим се утврђују та њихова права, обавезе и правни интереси, а на начин предвиђен Законом о општим или осебним управним поступцима, као процесним законима у управним стварима, сем ако је посебним

¹⁰⁴ Чл. 12 Закона о републичкој управи, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 118/2008.

¹⁰⁵ Чл. 20 Закона о републичкој управи, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 118/2008.

¹⁰⁶ Закон о републичкој управи, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 118/2008, 11/2009, 74/2010, 86/2010, 24/2012, 121/2012.

¹⁰⁷ Број: С/М-020-176/14, од дана 04.11.2014.

¹⁰⁸ Куњадић, В.: *Унутрашња контрола полиције у Републици Српској*, мастер рад, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2016, стр. 33.

законом, којим се такође одређује надлежност Министарства унутрашњих послова, није другачије одређено.¹⁰⁹

Закон о државним службеницима,¹¹⁰ упућујући на Кодекс понашања државних службеника, утврђује принципе којих су државни службеници и намештеници дужни да се придржавају приликом обављања њихових послова. У чл. 5 Закона о државним службеницима истакнути су следећи принципи: професионалност, непристрасност, одговорност, поштење, транспарентност, ефикасност и економичност.

Кодекс понашања државних службеника¹¹¹ представља језгровит скуп принципа којима се одређују правац и оквир деловања државних службеника у Републици Српској, међу којима се могу наћи и принципи добре управе. Кодексом су предвиђени следећи принципи рада државних службеника: професионална непристрасност, одговорност, честитост, транспарентност, јавност, ефикасност и економичност. Иако наизглед подсећају на правила меког права, ови принципи имају обавезујућу снагу за све који су запослени у управи у Републици Српској.¹¹²

3.3. Полиција као орган државне управе у Р. Хрватској

Државна управна организација је такав облик организације у којој радници, међусобно хијерархијски повезани и опремљени материјалним ресурсима организације, на професионалној основи трајно и континуирано обављају управне послове, на основу прописане надлежности коју остварују употребом ауторитета власти, односно коришћењем јавних овлашћења.

Сматра се да хијерархија у државним управним организацијама има две главне функције. Прва је осигурати оптималне услове протока информација, односно комуникација у организацији, и између организације и околине. Проток информација и комуникацијска мрежа обухвата и функцију координације, као усклађивање и повезивање свих делова организације у појединој акцији, што је такође задатак хијерархије.

¹⁰⁹ Закон о административној служби у управи Републике Српске, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 16/2002, 20/2007.

¹¹⁰ *Сл. гласник Р. Српске*, број: 118/2008, 117/2011, 37/2012, 57/2016.

¹¹¹ *Сл. гласник Р. Српске*, број: 83/2002, 83/2009.

¹¹² Наведено према: Влашки, Б.: *О присуству и примени европских начела добре управе у позитивном праву Републике Српске*, Модерна управа, број: 9-10, Бања Лука, 2013, стр. 135.

Друга је омогућити контролу, а у државним управним организацијама то значи надзор и евентуално искључење свих за остваривање циљева организације дисфункционалних, па и само нерелевантних интереса.¹¹³

Државне управне организације карактерише богатство организацијских облика, односно динамичност организацијске структуре.

Богатство организацијских облика државне управе, детерминисано је широком управном делатношћу и разноликошћу управних функција.

Динамичност у развоју организацијских облика државне управе условљена је потребом прилагођавања државне управе друштвеним променама и потребама за управом.

Све друштвене промене и промене циља управе захтевају и захвате у организацијској структури државне управе. Конкретна се организација државне управе, према томе, ни у једном тренутку не може узети као трајно решење већ само као израз потреба оног времена у којем је настала.

Динамичност организацијске структуре, односно промене у организацијској структури детерминисане захтевима и стварним потребама друштва, најбоље се може сагледати кроз промене у организацијској структури хрватске полиције.

Након првих вишестраначких избора у Републици Хрватској и почетка организовања полиције до данас, било је на десетине мањих или већих промена у организацијској структури хрватске полиције. Реорганизација после 2001. године, коју због опсега и садржаја можемо посматрати као изградњу нове организацијске структуре, до сада је доживела тридесетак реорганизацијских захвата.¹¹⁴

Полицијска организација једна је од најстаријих организација уопште. Уобичајено је рећи, да полиција настаје заједно с државом и одувек је била на диспозицији власти с примарним задатком да одржи ред у друштву. У тим почецима полицијска организација, односно организована скупина људи, представљала је све оно што ми данас подразумевамо под државном управом. Развојем друштва последично долази до диференцијације управног апарата и специјализације организације.¹¹⁵

¹¹³ Пушељић, М., Орловић, А.: *Димензије полицијске организацијске структуре*, Полиција и сигурност, број: 2, Загреб, 2010, стр. 146.

¹¹⁴ *Исто*, стр. 146-147.

¹¹⁵ *Исто*, стр. 143-144.

„Јавна управа је живи организам који се континуирано мора надограђивати, а за то је потребан један интерактиван однос јавне управе као партнера грађанима чији је сервис, те невладиног сектора, како би на бази критичке анализе долазили до оптималних решења, те постигли пуну функционалност јавне управе.“¹¹⁶

Стога можемо закључити, да је полиција у свим демократским друштвима део управе, с нагласком на транспарентном раду, како би задобили поверење и наклоност јавности за рад и проблеме с којима се полиција суочава.¹¹⁷

„Државни службеници су се дужни у обављању службе придржавати начела државне службе, те своју дужност обављати професионално и непристрасно. Квалитетно и одговорно обављање послова и пружање услуга грађанима им се намеће као обавеза, а непоштовање те обавезе санкционише се као повреда службене дужности.“¹¹⁸

Сходно томе „од државних службеника очекује се да обављају своје послове придржавајући се темељних начела утврђених Законом о државним службеницима и другим прописима који се темеље на следећим вредностима: професионалност, одговорност, етичност, непристрасност и делотворност.“¹¹⁹

Етичким кодексом државних службеника¹²⁰ уређују се правила доброг понашања државних службеника према грађанима и у међусобним односима, утемељена на Уставу, ратификованим и објављеним међународним уговорима, те законима и другим прописима Републике Хрватске чије кршење, под условом да наноси штету угледу службе, представља тешку повреду службене дужности. Службеник мора пазити да у обављању дужности не умањи лични углед и поверење грађана у државну службу, а у односу према грађанима дужан је да поступа професионално, непристрасно и правично.¹²¹

Полицијски службеници имају свој кодекс. Етички кодекс полицијских службеника представља моралне и етичке стандарде полиције, изражава вољу и жељу полицијских

¹¹⁶ Дерк, Д., Рибичић, Г.: *Стандарди еуропских начела јавне управе и јавна управа Републике Хрватске*, Међународни научни скуп Дани безбедности „Одређење, организација и делатност субјеката националних система безбедности“, Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2014, стр. 348.

¹¹⁷ Пушељић, М., Магушић, Ф.: *Управа и полиција*, Полиција и сигурност, број: 3-4, Загреб, 2008, стр. 216.

¹¹⁸ Јурас, Д.: *Дисциплинска одговорност државних службеника у праву Републике Хрватске*, Правни записи, број: 2, Београд, 2014, стр. 471.

¹¹⁹ Тадић, Ј.: *Развој људских потенцијала у државној управи Републике Хрватске*, Полиција и сигурност, број: 4, Загреб, 2015, стр. 372.

¹²⁰ *Народне новине*, број: 40/2011, 13/2012.

¹²¹ Јурас, Д.: *Дисциплинска одговорност државних службеника у праву Републике Хрватске*, Правни записи, број: 2, Београд, 2014, стр. 465-466.

службеника за законитим, професионалним, праведним, пристојним, коректним и хуманим поступањем.¹²²

Сврха се огледа у подизању свести полицијских службеника о важности поштовања етичких начела и јачање етичнога, односно моралног понашања у пракси.

Захтеви законитог, ефикасног и транспарентног деловања државне управе намећу потребу прописивања одговорности полицијских службеника за повреде службене дужности. Поштовањем прописаних и општеприхваћених правила понашања полицијски службеници осигуравају легитимитет поступања, а код грађана стварају утисак да су као представници државне власти и пример у поштовању закона.¹²³

На крају треба указати, а то не значи да су најмање важна, на начела у раду тела државне управе. Да би државна управа могла остваривати своје делатности на начин који одговара начелима друштвеног и политичког система у којем се те делатности остварују, основним нормама самог система утврђују се одређена начела на којима ваља заснивати деловање државне управе. Стога се у уставним текстовима, као и појединим законима који регулишу битна питања организације и деловања државне управе таква начела истичу као руководна за све врсте тела државне управе. Међу начелима за обављање послова државне управе потребно је издвојити четири најважнија начела: начело законитости, начело самосталности, начело ефикасности и начело јавности.¹²⁴

Може се ипак рећи да је начело законитости основа за спровођење осталих начела.

Ово је свакако основно начело и уједно смерница за остваривање осталих начела у раду Министарства. Везивање државне управе, у ширем смислу и полиције, за правни поредак, проистекло је из потребе да се деловање државне управе нормира на начин којим би се онемогућила њена апсолутна доминација и самовоља. С тим у вези развила су се два тумачења.

Прво, према којем свако деловање тела државне управе мора бити утемељено на закону, у складу са законским овлашћењима, односно тела државне управе не могу деловати без изричитог законског овлашћења.

¹²² Народне новине, број: 62/2012.

¹²³ Јурас, Д.: *Повреде службене дужности полицијских службеника*, Полиција и сигурност, број: 4, Загреб, 2012, стр. 749.

¹²⁴ Више: Пушељић, М., Магушић, Ф.: *Управа и полиција*, Полиција и сигурност, број: 3-4, Загреб, 2008, стр. 213-214.

Друго, према којем закон ограничава, иначе слободно деловање тела државне управе, односно тела државне управе могу чинити све што законом није изричито забрањено.¹²⁵

Министарство унутрашњих послова Републике Хрватске може одлучити о одређеним правима и обавезама појединаца и правних лица, односно примењивати мере и радње када је, и на примену којих је законом овлашћено.¹²⁶

„Контрола над управом се обавља с циљем побољшања њеног квалитета и успешности рада, не само у појединачним случајевима, већ уопште.“¹²⁷

Један вид контроле управе¹²⁸ се остварује кроз подношење притужби, што генерално у односу на управу дефинише Закон о саставу државне управе.¹²⁹

Односи тела државне управе и грађана темеље се на међусобној сарадњи и поверењу те поштовању достојанства људске особе.

Тела државне управе дужна су давати грађанима и правним особама податке, обавештења и упутства и пружати им стручну помоћ у пословима ради којих се обраћају телима државне управе.

Такође, дужна су упознати јавност о обављању послова из свог делокруга и извештавати је о свом раду путем средстава јавног информисања или на други прикладан начин.¹³⁰

Тела државне управе дужна су омогућити грађанима и правним особама подношење приговора и притужби на рад тела државне управе, као и на неправилан однос државних службеника кад им се обраћају ради остваривања својих права и интереса или извршавања својих грађанских дужности.

Тела државне управе дужна су у службеним просторијама на видном месту осигурати потребна техничка и друга средства за подношење приговора и притужби

¹²⁵ Тулези, Ј.: *Полиција и јавност*, Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 2000, стр. 104.

¹²⁶ *Исто*, стр. 105.

¹²⁷ Антић, Ђ.: *Надзор над радом извршних и управних тела јединица локалне самоуправе у Хрватској*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, број: 1, Сплит, 2016, стр. 170.

¹²⁸ Тела државне управе су министарства, средишњи државни уреди Владе Републике Хрватске, државне управне организације и уреди државне управе у жупанијама, чл. 3 Закона о саставу државне управе, *Народне новине*, број: 150/2011, 12/2013-Одлука УС, 93/2016 и 104/2016.

¹²⁹ *Народне новине*, број: 150/2011, 12/2013-Одлука УС, 93/2016 и 104/2016.

¹³⁰ Чл. 77 Закона о саставу државне управе, *Народне новине*, број: 150/2011, 12/2013-Одлука УС, 93/2016, 104/2016.

(кутија за притужбе, књига притужби итд.), као и омогућити усмено изјављивање приговора односно притужбе.

Приговоре, односно притужбе обавезно разматра руководиоца тела државне управе на чији се рад односе приговори и притужбе.

На поднесене приговоре и притужбе, руководиоца тела државне управе дужан је грађанима и правним особама дати одговор у року од 30 дана од дана подношења приговора, односно притужбе.¹³¹

Тела државне управе дужна су свој рад и пословање устројити тако да грађани и правне особе могу на једноставан и делотворан начин остваривати своја Уставом зајамчена права и законом заштићене интересе те испуњавати своје грађанске дужности.¹³²

Наведеној дужности свакако подлеже Министарство унутрашњих послова¹³³ као део тела државне управе.

Начин рада и поступања по притужбама које се односе на Министарство унутрашњих послова, регулисано је Правилником о начину рада и поступања по притужбама те раду поверенства за рад по притужбама¹³⁴ о коме ће касније бити више речи.

¹³¹ Чл. 84 Закона о саставу државне управе, *Народне новине*, број: 150/2011, 12/2013-Одлука УС, 93/2016, 104/2016.

¹³² Чл. 81 Закона о саставу државне управе, *Народне новине*, број: 150/2011, 12/2013-Одлука УС, 93/2016, 104/2016.

¹³³ Министарство унутрашњих послова обавља управне и друге послове који су наведени у чл. 8 Закон о организацији и делокругу министарстава и других средишњих тела државне управе, *Народне новине*, број: 150/2011, 22/2012, 39/2013, 125/2013, 148/2013, 93/2016, 104/2016.

¹³⁴ *Народне новине*, број: 78/2015.

ГЛАВА II

СПЕЦИФИЧНОСТИ КОНТРОЛЕ РАДА ПОЛИЦИЈЕ

Контролом се суштински обезбеђује континуитет и квалитет остваривања организационих циљева (пословања), због чега се од система контроле очекује да буде ефективан и ефикасан. Да би била ефективна, контрола мора обухватити параметре који битно утичу на остварење стратешких циљева. Да би била ефикасна, мора да се обавља са минимумом трошкова. Иако важност појединих фактора ефективности и ефикасности контроле варира зависно од конкретне ситуације, на квалитет контроле, поред фактора и начела сваке од њених фаза (мерљивост референтних вредности, квалитет и благовременост повратних информација и сл.), посебно утичу и следећа начела: 1) диференцираност, 2) усклађеност, 3) спроводивост, 4) економичност, 5) прихватљивост и 6) подстицајност контроле.¹³⁵

Да би се постигле ефикасност и ефективност система контроле, он мора бити заснован на одређеним принципима.¹³⁶

„Поука коју можемо на крају извући је да полицајци некад прекорачују или злоупотребљавају своја овлашћења јер настоје ефикасно и ефективно да остваре циљеве које пред њих стављају професионални императиви. У том смислу, став неких полицајаца како је кршење прописа у полицијском послу неминовно треба схватити и као последицу притиска продуктивности, а који понекад од полицајаца „захтева“ заобилажење правила.“¹³⁷

Треба знати да „објективност, аргументованост и транспарентност референтних и измерених вредности, утврђених одступања од њих, предузетих и предложених корективних мера у процесу контроле свакако позитивно утичу на то да подређени лакше прихвате контролу. Исти ефекат се постиже транспарентним постављањем односа између резултата који се од подређених очекују и одговарајућих награда за остварени резултат. Очекивање награде за резултат мотивише на рад, подстиче самоконтролу

¹³⁵ Видети више: Стевановић, О., Стајић, Љ.: *Безбедносни менаџмент*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 299-300.

¹³⁶ Одређену групу принципа видети: Драгишић, З.: *Безбедносни менаџмент*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2007, стр. 141-145.

¹³⁷ Кесић, З., Зекавица, Р.: *Правне и етичке дилеме полицијске професије*, Тематски зборник радова „Стандарди супротстављању организованом криминалу и тероризму IV“, Криминалистичко-полицијска академија, књ. V, Београд, 2013, стр. 252.

(самовредновање) истовремено умањујући отпор према контроли рада. „Обогаћивање контроле“ посебан је начин утицаја на прихватљивост контроле, који подразумева уграђивање у контролни механизам и процес елемената обуке, стручне помоћи, усмеравања и подршке запосленима у постизању резултата.¹³⁸

Контролне мере могу се сматрати знаком неповерења, неспремности да се полицајцима допусти преузимање личне одговорности. Један од начина да се неспоразум ове врсте избегне је да се уложе напори у објашњавање полицајцима зашто се спроводе одређене контролне активности, и да се подстиче клима у којој се контрола сматра „најбољим пријатељем поштеног полицајца.“¹³⁹

Интересантна су следећа питања. „Ако полиција крши закон да би га применила, поставља се питање да ли она смањује обим криминалитета или га увећава? Такође, поставља се питање како полицајац који је задужен да чува права свих људи може, руковођен остваривањем неког вишег циља, да одлучује када и како ће нарушити права појединца, уз образложење да је кршење права једне особе у функцији очувања права неке друге особе?“¹⁴⁰

1. Поједине врсте контроле полиције

У научној и стручној литератури постоје различите класификације и систематизације облика и механизма контроле рада полиције.¹⁴¹

Најпре треба указати на чињеницу како у сржи полицијске делатности стоји велика противречност. Са једне стране, за полицију¹⁴² се, због њених у суштини ауторитарних

¹³⁸ Стевановић, О., Стајић, Љ.: *Безбедносни менаџмент*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 300.

¹³⁹ *Упутства за очување полицијског интегритета*, DCAF: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2012, стр. 172.

¹⁴⁰ Вуковић, С., Милић, Н.: *Етика полицијске професије*, Правни живот, број: 9, Београд, 2004, стр. 655.

¹⁴¹ Видети: Стајић, Љ.: *Контрола полиције и служби безбедности*, Нови Сад, 2012, стр. 67-68; Милетић, С.: *Полицијска етика*, Београд, 2003, стр. 15-17; Михајловић, Д.: *Службе за унутрашњу контролу полиције, кратак упоредно-правни приказ*, Наука-безбедност-полиција, број: 3, Београд, 2007, стр.101; Davids, С.: *Conflict of interest in policing*, London, 2008, pp. 262-263; Anderson, L.: „Unutrašnja kontrola“ u: *Uputstva za očuvanje policijskog integriteta*, The Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneve, 2012, pp. 160; Born, Н., et al.: *Spoljni nadzor i kontrola u: Uputstva za očuvanje policijskog integriteta*, Geneve, 2012, 184; Васиљевић, Д.: *Законитост управе и дискрециона оцена*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 131-132; Roberg, R., Crank, J., Kuykendall, J.: *Policija i društvo* (orig.: Police and Society – second edition, New York, 2000, prevod: Dalibegović М.), Sarajevo 2004, pp. 416; Јовичић, Д.: *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2011, стр. 293-301; Шетка, Г., Павловић, Г.: *Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске (монографија)*, Бања Лука, 2016, стр. 18-23.

делатности, може рећи да представља аномалију у слободном друштву, јер задире у сферу људских права, док је, са друге стране, њено постојање неминовност, јер оно обезбеђује поштовање тих истих људских права. Управо из тог разлога је неопходно обезбедити такве механизме контроле полиције, који би преваходно имали за циљ очување основних права и слобода.

„Поред тога што треба да предузме позитивну акцију да би заштитила људска права, од полиције се захтева да поштује људска права док врши своју дужност.“¹⁴³

Стоји чињеница да полиција треба да буде снажна и ефикасна, али при томе никако не и насилна. Њена улога треба да буде усмерена тако да штити све грађане непристрасно, а да би се то могло и остварити потребно је да постоји одређен степен контроле, и то од стране више различитих субјеката.¹⁴⁴

„Управо специфичност полицијског рада захтева да се контрола над радом полиције примењује свакодневно и перманентно. Демократска друштва се управо одликују вишеструким механизмима контроле рада полиције (и других безбедносних агенција) који су разноврсни, а одређени део њих је успостављен законским прописима, па тако представља формална средства друштва за контролу рада полиције.“¹⁴⁵ Потребно је истаћи да су и неформална средства контроле од великог значаја за контролу рада полиције, али овде се нећемо бавити њима.

¹⁴² О настанку и појму полиције видети у: Југовић, С.: *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 33-37 и 44-48; Југовић, С.: *Полиција у Републици Србији-орган управе или јавна служба*, Тематски зборник радова „Структура и функционисање полицијске организације-традиција, стање и перспективе II“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 78-83; Гаћиновић, Р.: *Корени настанка полиције у модерној држави*, Наука-безбедност-полиција, број: 1, Београд, 2015, стр. 82-89; Бошковић, А.: *Радње полиције у претходном кривичном поступку и њихова доказна вредност*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2015, стр. 43; Ристовић, С.: *Полицијски менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 87-92; Јовичић, Д.: *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2011, стр. 30-42; Шетка, Г.: *Утицај организације полицијских структура у Босни и Херцеговини на стање безбједности*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2016, стр. 38-55; Врањеш, Н.: *Положај полиције у јавној управи Републике Српске*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2016, 109-110.

¹⁴³ Taylor, M.: *Људска права као изазов и полицијској пракси* (referentna брошūra), Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, 2003, str. 11.

¹⁴⁴ Јовичић, Д., Шетка, Г.: *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2015, стр. 325.

¹⁴⁵ Шетка, Г.: *Контрола рада полиције од стране одбора за безбједност Народне скупштине Републике Српске*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2015, стр. 232.

У правној држави полиција штити грађане, али су грађани заштићени и од полиције.¹⁴⁶

У том смислу је вредно поменути да је Парламентарна скупштина Савета Европе 1999. године донела „Препоруку о контроли служби унутрашње безбедности држава чланица“, а у којој се између осталог предлаже следеће: • службе унутрашње безбедности треба да делују на законској основи са једином мисијом да заштите државну безбедност и друштвени демократски поредак; • оперативне активности ових служби треба да буду предмет судске власти и јасних услова о знацима криминала; • контрола служби унутрашње безбедности мора бити организована кроз сва три традиционална нивоа власти (законодавну, извршну и судску); • као допуна традиционалном виду контроле полиције препоручује се грађанска контрола и транспарентност у финансирању полицијског рада.¹⁴⁷

„Примарни задатак демократског друштва које тежи начелима и вредностима владавине права јесте да успостави ефикасан систем контроле полиције. Оно што једно друштво може, у већој или мањој мери, да приближи демократским вредностима и владавини права јесте управо начин на који се оно суочава и бори с незаконитим радом полиције. С тим у вези, треба истаћи да сама појава незаконитости полиције није довољан услов да једно друштво окарактеришемо као недемократско. Њега таквим чини управо то да ли се и на који начин оно бори против различитих облика незаконитости. Успех те борбе умногоме зависи од усвојене стратегије успостављања одговорности полиције и успешности самих механизма њене контроле.“¹⁴⁸

Основна сврха контролних механизма је да одговорно надзиру примену полицијских овлашћења и да непристрасно предузимају мере против оних који чине прекршаје у примени овлашћења.¹⁴⁹

Контрола полиције је посебан део контроле управе, уређен правним нормама које се односе само на полицију, и то на њену спољну и унутрашњу контролу, с тим што су, зависно од усвојених мерила, познате и друге врсте контроле (нпр. претходна и накнадна,

¹⁴⁶ Милетић, С., Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 341.

¹⁴⁷ Recasens, A.: *The Control of Police Powers*, European Journal on Criminal Policy and Research, 3/2000, pp. 265-6.

¹⁴⁸ Зекавица, Р.: *Правна одговорност полиције као претпоставка владавине права*, Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму, Едиција Asphaleia, књ. 1, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 71-72.

¹⁴⁹ Стратегија развоја МУП-а 2011-2016, стр. 21.

http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf

преузето 09.10.14.

ауторитативна и саветодавна, редовна и повремена, хоризонтална и вертикална, ексклузивна и инклузивна).¹⁵⁰

Заједнички именованитељ свих механизма контроле рада полиције је поступак утврђивања одступања од предвиђеног, отклањање уочених негативности и предузимање корективних мера.

1.1. Потреба и значај унутрашње и спољашње контроле полиције

Као значајан критеријум за класификацију облика контроле полиције, веома често служи организациона припадност вршилаца контроле – да ли вршилац контроле организационо припада полицијској организацији или не. У зависности од тога могуће је говорити о унутрашњој контроли полиције која представља управну контролу полиције и њу могу да врше разна тела и органи који организационо припадају само полицијској организацији. У случају спољашње контроле, носилац контролних овлашћења се налази ван полицијске организације. Ту спадају парламентарна, владина, судска и уставносудска контрола, затим контрола тужилаштва, као и специјални облици спољне правне контроле полиције, попут омбудсмана.

Постоје различити облици контроле а „у зависности од тога да ли контролу врше формално овлашћени субјекти који, сходно томе, поседују и формално утврђена овлашћења у погледу контроле рада полиције и предузимања одговарајућих мера или доношења одговарајућих одлука, могуће је правити разлику између формалних и неформалних облика контроле. У ове прве би спадали, на пример, парламентарна, судска, управна контрола и омбудсман, док бисмо у друге могли да сврстамо контролу медија, јавности, разних грађанских одбора или невладиних организација.“¹⁵¹

Законитост рада полиције и уопште управе је основни елемент појма правне државе. Потчињеност закону тј. општем правилу спречава самовољу власти и јемчи личну слободу, правну једнакост и правну сигурност. Полиција и управа за сваку своју одлуку или радњу мора имати законски основ.¹⁵²

¹⁵⁰ Милетић, С.: *Појмовник полицијског права*, Београд, 2001, стр. 32.

¹⁵¹ Симовић, Д., Зекавица, Р.: *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 158.

¹⁵² Живковић, М.: *Полиција у функцији заштите људских права*, Тематски зборник радова „Контрола полиције у правној држави“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 9.

У свакодневном поступању полиције и њених припадника у пракси постоје могућности за прекорачење или чак злоупотребу полицијских овлашћења, па с тим у вези и нарушавања једнакости грађана пред законом, повреде људских права и грађанских слобода. Стога је контрола рада државних органа, а посебно полиције, важна ради даље афирмације владавине права, изградње савременог демократског друштва и заштите универзалних вредности. С друге стране, контрола рада државних органа (принуде) је веома важна са становишта заштите угледа државе, носилаца државних функција и извршилаца ових послова. Мониторинг рада полиције је посебно важан ако се имају у виду капацитет тог државног органа, законске могућности за легалну употребу средстава принуде и овлашћења којима се ограничавају људска права (задржавање лица, лишење слободе, претресање лица и просторија, одузимање предмета, прислушкивање) и друго.¹⁵³

Иако дискрециона оцена не значи самовољу и арбитрарност, већ могућност субјекта управе, полиције, да по свом схватању, у зависности од објективних стања и околности, одабере ону могућност која је најцелисходнија у конкретном случају, деловањем како објективних тако и субјективних фактора приликом полицијског поступања долази до прекорачења и злоупотреба овлашћења.¹⁵⁴

Такође „морамо знати да су дискрециона права полицији неопходна јер се будуће ситуације у којима ће се поступати не могу предвидети, као и да нема две идентичне ситуације у полицијској пракси и да је шаблонско поступање недопустиво. Зато се полицији увек оставља један простор у коме она не делује стриктно везана законом, већ има тзв. дискрециону власт.“¹⁵⁵

Полицијска овлашћења искључиво треба да се примењују у складу са њиховом законском наменом и на начин прописан подзаконским актима, а ни под којим условима не могу представљати „врсту санкција“ коју полицијски службеници изричу „учиниоцима“ кривичних дела и прекршаја.

¹⁵³ Никач, Ж.: *Концепт полиције у заједници и почетна искуства у Србији*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 39.

¹⁵⁴ Кесић, З.: *Прекорачење и злоупотреба полицијских овлашћења у сенци дискреционе моћи полиције*, Безбедност, број: 2, Београд, бр. 2011, стр. 66.

¹⁵⁵ Више о томе види: Васиљевић, Д.: *Дискрециона овлашћења полиције*, Наука-безбедност-полиција, Полицијска академија, број: 1, Београд, 2012, стр. 19-32.

Међутим, као што је већ наведено, приликом вршења те власти постоји опасност од разних видова злоупотреба као што су корупција,¹⁵⁶ непотизам,¹⁵⁷ и друго.

„У широкој лепези полицијских управних радњи од посебног интереса су оне које се односе на примену средстава непосредне принуде, као и радње којима се на други начин задире у поједине слободе и права и грађана. Принуда која се врши у име државе има правни карактер (дозвољена је правом) и као таква се разликује од недозвољене, односно противправне принуде која је забрањена и кажњива.“¹⁵⁸

Истичемо да „савремено демократско друштво претпоставља државу у којој постоји владавина права, поштовање грађанских права и слобода. Контрола рада полиције и њених службеника неопходна је управо ради заштите људских права и слобода, а са друге стране доприноси афирмацији саме полиције као државног органа.“¹⁵⁹

У савременом друштву које је засновано 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 овлашћењима. Могло би се рећи да контрола рада полиције представља најважнији аспект проблема односа полиције према заштити људских права у правној држави.

„Потреба за контролом полиције извире из значаја њених дискреционих права и овлашћења. Она се не оправдава неким а priori неповерењем, сумњичавошћу према полицији, већ се ради о потреби, императиву правне државе.“¹⁶⁰

Као што је речено, у правној држави полиција штити грађане, али су грађани заштићени и од полиције. У овом смислу не сме бити „неограничене ефикасности“ полиције и служби безбедности¹⁶¹ чак и кад се то оправдава борбом против тероризма или

¹⁵⁶ Видети више о корупцији као фактору угрожавања безбедности у: Стајић, Љ.: *Основи безбедности: са основама истраживања безбедносних појава*, Драганић, Београд, 2006, стр. 138-142.

¹⁵⁷ Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 2006, стр. 586.

¹⁵⁸ Васиљевић, Д.: *Функције полиције и њена овлашћења да предузме управне радње*, Наука-безбедност-полиција, број: 2, Београд, 2011, стр. 34.

¹⁵⁹ Симић, Б., Никач, Ж.: *Контрола полиције у Републици Србији у функцији заштите људских права*, Култура полиса, број: 2, Нови Сад, 2012, стр. 309.

¹⁶⁰ Фејеш, И.: *Проблем полиције у правној држави – проблем контроле полиције*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 1-3, Нови Сад, 2002, стр. 252.

¹⁶¹ Станаревић, С., Ејдус, Ф.: *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009, стр. 123.

сличним циљевима¹⁶² јер би се тако приближавали карактеристикама полиције и државе како их види Џорџ Орвел¹⁶³ а што је дијаметрално супротно са појмом правне државе.

Дакле „самоограничавање и свест да се у процесу супротстављања најтежим угрожавањима фундаменталних вредности на којима заједница почива не могу користити сва средства, чак и када би се тиме подигла ефикасност борбе против криминалитета, представља једно од битних обележја правне државе.“¹⁶⁴

У савременим друштвеним околностима полиција се налази пред великим изазовима. Очекивања од ње су све већа, а једним делом и противречна. Наиме, јавност и грађани, а то значи бирачи који постављају и смењују владе, траже већи степен безбедности уз мање издатке и трошкове за полицију и ограничавање полицијских овлашћења, односно све већи степен поштовања и заштите људских права.¹⁶⁵

Успостављањем одговорне и на закону утемељене полиције остварује се неопходан услов за уподобљавање полицијске улоге начелу законитости као елементарном начелу владавине права.¹⁶⁶

Говорити о контроли полиције може у извесном смислу изгледати и као парадокс: ако се прихвата основаност закључка да је контрола ефективно могућа тек у правној држави, тј. у држави где је осигурана владавина права, онда се може поставити питање зашто би у таквим условима контрола уопште била потребна.¹⁶⁷

Гарантовање људских слобода и права чини, поред начела ограничене власти и уставне владавине, темељну претпоставку демократије.¹⁶⁸

Треба напоменути да полиција у гарантовању и спровођењу заштите људских слобода и права има веома значајну улогу.

Типологије настале у теорији групишу људска права на: лична, политичка, социјално-економска, културно-образовна, дужности, посебна права националних мањина и права

¹⁶² Милетић, С., Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 341.

¹⁶³ Даје визију тоталитарне државе у којој је човек као личност потпуно деградиран, Орвел, Џ.: *1984.*, Libretto, Београд, 2004.

¹⁶⁴ Лукић, Т.: *Посебности кривичног поступка за организовани криминал, тероризам и корупцију*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2008, стр. 16.

¹⁶⁵ Субошић, Д.: *Организација и послови полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010, стр. 102.

¹⁶⁶ Симовић, Д., Зекавица, Р.: *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 155.

¹⁶⁷ Бабовић, Б.: *Људска права и полиција у Југославији*, Прометеј, Београд, 1999, стр. 27.

¹⁶⁸ Пајванчић, М.: *Уставно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 57.

странаца. У групи личних слобода и права издвајају се две подгрупе: лична права која штите телесни интегритет и лична права која штите духовни интегритет личности.¹⁶⁹

Људска права не чине ништа друго до одређен стандард, односно минимум општих претпоставки које је потребно испунити да би се сваком људском бићу обезбедио минимум личне безбедности.¹⁷⁰

С друге стране, комплекс људских права је првенствено везан за државу. Држава ствара и омогућава услове од којих зависи квалитет и степен очувања и заштите људских права и слобода. Она је гарант да се људска права и слободе неће кршити, како од ње саме, тако и од других субјеката и појединаца.

Значај и потреба унутрашње, и уопште контроле полиције, управо и проистичу из вредности које се гарантују и штите, а то су људска права и слободе.¹⁷¹

„Поштовање људских (мањинских) права, грађанских слобода и осталих универзалних вредности је данас стандард у развијеном свету. У том смислу владавина права као појам подразумева да држава и сви њени органи, посебно апарат силе – полиција, службе безбедности и војска, обављају поверене послове и задатке законито и у интересу грађана и заједнице. У демократском друштву контрола рада полиције је просто нешто што се подразумева, како унутрашња тако и спољна која се одвија институционално (влада, парламент, судови) и ванинституционално (грађани, медији, НВИ, др.).“¹⁷²

У раскораку, између жеље за ефикасношћу у заштити права и слобода, с једне, и поштовања законских оквира, с друге стране, може доћи и долази до прекорачења овлашћења полицијских службеника приликом обављања послова безбедности¹⁷³ из своје надлежности.

„Значај контроле је неспоран: њоме се унапређује стање безбедности, односно спречавају, сузбијају и санирају последице нелегалног и нелегитимног вршења функције

¹⁶⁹ Исто, стр. 69.

¹⁷⁰ О начелима остваривања људских права видети: Симовић, Д., Аврамовић, Д., Зекавица, Р.: *Људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 91-101.

¹⁷¹ О потреби за контролом и надзором над системом безбедности видети: Теранић, П.: *Ко чува чуваре-Контрола система безбедности у БиХ*, College и Бесједа, Бања Лука, 2011, стр. 26-28.

¹⁷² Никач, Ж.: *Реформа полиције у Републици Србији у функцији заштите од злоупотребе моћи*, XIII Тематски међународни научни скуп „Злоупотреба моћи“, Тара 2014, Удружење за међународно кривично право: Intermex, 2014, стр. 392.

¹⁷³ Они се дефинишу као радње или поступци којима се остварују задаци безбедности. Значај вршења послова безбедности јесте у томе што би изостављање вршења једног посла, најчешће, омело остваривање безбедности као целине. Стајић, Љ.: *Основи система безбедности: са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010, стр. 322.

безбедности, што је нарочито значајно у државном сектору безбедности чији су субјекти овлашћени да задиру у људске слободе и права.¹⁷⁴

Такође, „постојање контроле од нарочитог је значаја за легитимитет полиције, за изградњу позитивног односа грађана и јавности према њој и њеном раду. Због тога контрола полиције није од користи само за грађане већ и за саму полицију.“¹⁷⁵

Аутор Марковић истиче: „Између грађана и полиције постоји знатна интеракција, са одређеним степеном противречности. Наиме, полиција према грађанима примењује државну силу и истовремено према њима има респект као према коначном извору државне власти којој та полиција служи.“¹⁷⁶

Поједини аутори наглашавају да је неопходна стална едукација полицајаца у области људских права и инсистирање на строгом поштовању закона у поступању са грађанима, у циљу смањења могућности повреда права грађана.¹⁷⁷

У чему се огледа потреба и значај контроле, односно шта се њоме жели постићи, питање је на које морамо пронаћи одговор приликом осмишљавања конкретних механизма контроле, без обзира да ли се ради о унутрашњој или спољашњој контроли. Иако представља симбол заштите људских права и слобода, полиција истовремено представља и озбиљну претњу тим истим правима и слободама. Управо из тих разлога неопходно је обезбедити делотворне механизме контроле полиције, с превасходним циљем очувања уставом гарантованих људских права и слобода.

1.2. Однос унутрашње и спољашње контроле полиције

Као и од свих грађана и од полиције се тражи да поштује све материјалне законе.¹⁷⁸ Детерминанта незаконитог понашања је контрола, како унутрашња, тако и спољашња.

¹⁷⁴ Амицић, Г.: *Управљање људским ресурсима у систему безбедности*, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука, 2013, стр. 51.

¹⁷⁵ Фејеш, И.: *Проблем полиције у правној држави – проблем контроле полиције*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 1-3, Нови Сад, 2002, стр. 270.

¹⁷⁶ Марковић, Р.: *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет у Београду и ЈП Службени гласник Београд, Београд, 2008, стр. 354.

¹⁷⁷ Марковић, Ж.: *Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији*, број: 1, Београдски центар за људска права, Центар за цивилно војне односе, Форум за безбедност и демократију, Београд, 2009, стр. 4.

¹⁷⁸ Roberg, R., Crank, J., Kuykendall, J.: *Policija i društvo* (orig.: *Police and Society – second edition*, New York, 2000, prevod: Dalibegović M.), Sarajevo 2004, str. 433.

Механизми унутрашње контроле обезбеђују спровођење службених мера и закона на ефикасан, професионалан и законит начин.¹⁷⁹

„Унутрашњој контроли полиције се веома често дају различита значења. Она се неретко своди на делатност засебних организационих целина унутар полицијске организације, којима се на основу закона дају одређена овлашћења контроле рада полицијских службеника. Међутим, унутрашња контрола полиције обухвата знатно шири сегмент различитих делатности које за основни циљ имају контролу законитости и целисходности полицијских одлука.“¹⁸⁰

„На понашање полицајаца и спречавање евентуалних грешака у раду утичу и одређени интерни контролни механизми неформалног карактера. Мисли се на механизме самоконтроле, интерперсоналне контроле, контролу од стране синдикалних и професионалних асоцијација и удружења и контрола процесом социјализације.“¹⁸¹

„Рад специјализованих јединица унутрашње контроле полиције неретко је суочен са бројним проблемима. Како се обично истиче, основни проблем произлази из високог степена неповерења који се јавља од стране осталих припадника полиције, односно доживљавања рада ових јединица као нужног зла и шпијунирања сопствених колега. С друге стране, ове службе се неретко оптужују за недовољно савестан рад, прикривање чињеница и колегијалну солидарност која за последицу може да има заташкавање одређених незаконитости. Рад ових јединица је тако отежан двојачко - због притиска изнутра и оптужби и притисака споља.“¹⁸²

„У принципу, унутрашњи процеси контроле полиције су пожељнији од спољних из бар три разлога: 1) *поузданије информације* – полиција када одлучи може сакрити скоро било шта од сваке спољне инспекције, и то сигурно у довољној мери да би сваки спољни надзор постао насумичан; 2) *темељнија и свеобухватнија* – може се усредсредити на читав спектар полицијских активности, а не само на очигледнија и драматичнија застрањивања;

¹⁷⁹ Born, H., Leigh, I.: *Making Intelligence Accountable-Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies*, University of Durham, Parliament of Norway, 2005, 24.

¹⁸⁰ Симовић, Д., Зекавица, Р.: *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 160-161.

¹⁸¹ Васиљевић, Д.: *Контрола полиције у демократској правној држави*, Тематски зборник радова „Положај и улога полиције у демократској држави“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 19.

¹⁸² Зекавица, Р.: *Положај и улога полиције у правној држави (докторска дисертација)*, Правни факултет у Београду, Београд, 2008, стр. 189.

3) *разноврснија, суптилнија и перцептивнија од спољне* – може користити неформалне као и формалне механизме који прожимају професионални живот полицијског особља.¹⁸³

Ако само узмемо у обзир чињеницу да нико нема бољи увид од самих полицајаца у то шта раде други полицајци, можемо лако доћи до закључка да је унутрашња контрола најефикаснији облик контроле, а посебно онај који спроводе колеге истог ранга. Добро је познато да припадници полиције сачињавају прилично тајновиту и изоловану заједницу и да су, сходно томе, веома неповерљиви према спољним субјектима. Ова околност аутоматски смањује капацитете спољне контроле, док са друге стране чини унутрашњу контролу погоднијом, будући да пружа њеним носиоцима могућност прикупљања информација „из прве руке.“

„С друге стране, као основна слабост унутрашње контроле обично се истиче могући недостатак објективности и непристрасности. Природно је да носиоци унутрашње контроле полиције показују виши степен солидарности према својим колегама него што то могу да покажу они који долазе ван полицијске организације. Управо због те чињенице, поверење грађана, као и осталих друштвених субјеката према механизмима унутрашње контроле не може бити у потпуности остварено, чак и под претпоставком да је њихов рад објективан и непристрастан.“¹⁸⁴

Искуство великог броја земаља показује да је она углавном неефикасна онда када се ради о притужбама грађана на поступак полиције или неког њеног припадника.¹⁸⁵

Неки сматрају да „оријентација према већем вредновању унутрашње контроле треба да буде подржана јачањем професионализма, стандарда обуке и бољом организацијом, али није добро ову оријентацију ставити изнад спољне контроле или у било ком случају остати без ње као бране против аутономизације полиције.“¹⁸⁶

„Потреба за постојањем спољашњих облика контроле почива на претпоставци да средства унутрашње контроле нису довољна и да сам принцип по којем је „управа сама

¹⁸³ Bayley, D, H.: *Patterns of Policing – A Comparative International analysis*, New Brunswick, 1990, pp. 177.

¹⁸⁴ Зекавица, Р.: *Правна одговорност полиције као претпоставка владавине права*, Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму, Едиција *Asphaleia*, књ. 1, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 74.

¹⁸⁵ Бабовић, Б.: *О контроли и надзору полиције*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2000, стр. 96.

¹⁸⁶ Васиљевић, Д.: *Контрола полиције у демократској правној држави*, Тематски зборник радова „Положај и улога полиције у демократској држави“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 16.

себи судија“ у основи садржи клицу необјективности и једностраности.¹⁸⁷ У том смислу „улога носиоца спољне контроле своди се, тако, на додатну корекцију евентуалних пропуста које управа, свесно или несвесно, чини вршећи контролу саме себе. Тиме се постиже виши степен правне сигурности, односно пружа додатна гаранција грађанима и организацијама против незаконитих поступака полиције и управе у целини.“¹⁸⁸

„Доприносећи транспарентности рада полиције спољна контрола је пут за демистификацију рада полиције и ограничавање могућности да се позивом на неопходну тајност рада прикрива незаконитост поступања.

Quis custodiet ipsos custodes? (А ко ће стражарити над стражарима?) питао се већ римски сатиричар Јувенал (60-140. н.е.) указавши на суштину проблема контроле полиције.¹⁸⁹

„Спољашња контрола сама по себи може одражавати извесну сумњу у полицију као институцију, и по уверењу полицајаца вређа њихов понос и част и омаловажава професионализам. Овакав став полицајаца може довести до завере ћутања у погледу грешака својих колега и опструкције рада спољашњих органа контроле. То узрокује даљу недисциплину и опадање поверења јавности у ефикасност унутрашње контроле и иницира јачање спољне контроле. Тако се ствара зачарани круг који се тешко пробија.

Механизми спољашње контроле треба да делују повезано са унутрашњом контролом, тј. да се ослањају на процесе самоконтроле и механизме одржавања унутрашње дисциплине.

Из реченог би произишло да би оријентација према већем вредновању унутрашње контроле требало да буде подржана јачањем професионализма, системом обуке и других фактора интерне природе.“¹⁹⁰

Велика солидарност оличена у „полицијском кодексу ћутања“ као и специфичност посла који обављају.¹⁹¹

„Утицај коју јавност, медији, политичке партије, интересне групе за притисак као и други спољашњи неформални механизми имају на полицију, разликују се од земље до земље. По правилу ови механизми имају већу моћ утицаја у друштвима која су више

¹⁸⁷ Томић, Р. З.: *Управно право-систем*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд, 1998, стр. 86.

¹⁸⁸ Симовић, Д., Зекавица, Р.: *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 171.

¹⁸⁹ Фејеш, И.: *Проблем полиције у правној држави – проблем контроле полиције*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 1-3, Нови Сад, 2002, стр. 252.

¹⁹⁰ Фејеш, И.: *Исто*, стр. 264-265.

¹⁹¹ Campreaу, Н.: *Police Culture at Work: Making Sense of Police Oversight*, British Journal of Criminology, Vol. 55, No. 4, 2015, pp. 675.

демократизована него у оним другим. С друге стране, уколико формална средства контроле (спољна и унутрашња) успешније обављају своју улогу, објективно ће постојати мања потреба и прилика за утицаје неформалних механизма.¹⁹²

„Предност спољашњој контроли даје се у оним државама у којима, поред слабе ефикасности унутрашње контроле, постоји мање поверење у институције власти, мањи потенцијал за групну самоконтролу и хетерогеност социјалне структуре. Предност унутрашњој контроли даје се у оним државама у којима постоји веће поверење у институције власти, већи потенцијал за групну самоконтролу и хетерогеност социјалне структуре.

Према неким мишљењима у полициолошкој литератури, узајамни вредносни однос средстава унутрашње и спољашње контроле јесте такав да би предност требало дати јачању унутрашње контроле, уз задржавање и пажљиво позиционирање спољашње контроле.

Спољашња контрола, сама по себи, рефлектује сумњу у полицијске институције и по схватању полицајаца вређа њихов понос и част. Овакви ставови полицајаца према спољној контроли, посебно када се она предузима без довољно такта, могу да имају одређене негативне последице. Зато се изградњи средстава спољне контроле мора приступити веома промишљено како она не би постала контрапродуктивна. Средства спољне контроле треба да делују повезано са унутрашњом контролом. У противном, ако се средства спољне контроле схвате као оруђе у чврстој руци за дисциплиновање полиције, она ће, према искуствима из праксе, имати слабе ефекте.¹⁹³

„Основни приговор спољашњој контроли јесте да је она више репресивног него превентивног карактера, затим да омогућава неодговарајући утицај на рад полиције, да води ка губитку поверења полиције у одлуке својих претпостављених, као и да не успева да спроведе директну контролу полицијских акција.¹⁹⁴

„Улога носиоца спољне контроле своди се, тако, на додатну корекцију евентуалних пропуста које управа, свесно или несвесно, чини вршећи контролу саму себе. Тиме се

¹⁹² Васиљевић, Д.: *Управне радње полиције и начело законитости (докторска дисертација)*, Правни факултет у Београду, Београд, 2003, стр. 207.

¹⁹³ Васиљевић, Д.: *Контрола полиције у демократској правној држави*, Тематски зборник радова „Положај и улога полиције у демократској држави“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 16.

¹⁹⁴ Зекавица, Р.: *Правна одговорност полиције као претпоставка владавине права*, Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму, Едиција *Asphaleia*, књ. 1, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 74.

постиге виши степен правне сигурности, односно пружа додатна гаранција грађанима и организацијама против незаконитих поступака полиције и управе у целини.¹⁹⁵

Значај спољне контроле лежи превасходно у стварању осећаја сигурности код грађана, а који улива сазнање да неко у њихову корист или у њихово име надгледа ствари, односно да у случају грешке полиције, постоји и друга линија одбране. Истовремено, свест о постојању спољне контроле активира и саме полицијске службенике, чинећи их обазривијим у раду.

Битна предност спољашње контроле је што она може да процени рад полиције са становишта потреба друштва, а да при том на њен суд не утиче полицијска хијерархија, лојалност колегама или институционална култура.

„Спољашња контрола је свакако непристраснији и транспарентнији облик контроле у односу на унутрашњу контролу, али је унутрашња контрола свакако прецизнија и квалитетнија у односу на спољашњу у погледу стручности и ефикасности.“¹⁹⁶

Штавише, можемо слободно рећи да је постојање више облика контроле полиције неопходно, нарочито уколико је оно директно у интересу демократизације рада полиције. Ипак, да би тај циљ био постигнут, и уопште, да би контрола полиције била ефикаснија, нужно је обезбедити садејство више механизма контроле, где посебно значајном сматрамо координацију у примени унутрашњих и спољашњих механизма контроле полиције. Другим речима, само кроз обезбеђивање баланса између контроле коју врше саме полицијске структуре над радом својих службеника, на једној страни, и спољне контроле над ефикасношћу унутрашње контроле, на другој страни, могуће је остварити целовит учинак. Треба међутим, имати у виду да контрола полиције заснована на овом принципу, за сад још увек представља идеал којем треба да стремимо, а не фактичко стање на терену.

Сврха ових механизма контроле, било да су унутрашње или спољашње, јесте кориговање понашања полицијских службеника кроз откривање и дисциплиновање

¹⁹⁵ Симовић, Д., Зекавица, Р.: *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 171.

¹⁹⁶ Кршић, Ж.: *Унутрашња контрола полиције као механизам заштите људских права*, Безбједност-полиција-грађани, број: 3-4, Бања Лука, 2014, стр. 301.

полиције због претходне повреде службене дужности¹⁹⁷ и спречавање будућих повреда службене дужности.¹⁹⁸

„Правични и ефикасни системи жалби зависе од независних и непристрасних доношења одлука и, упркос важној улози коју неполицијске организације играју у обезбеђивању практичне независности, постоји ризик да заштита људских права буде поткопана тежњом регулационих приоритета од стране таквих екстерних тела.“¹⁹⁹

2. Контрола као функција процеса руковођења у полицији

Полиција има хијерархијски организовану структуру где важе одређена и стриктно утврђена правила понашања и деловања. Незаобилазну и једну од чвршћих карика у њеном функционисању представља процес руковођења чији је саставни део контрола, која даје оквире и правце деловања приликом извршавања послова и задатака. Из наведеног разлога не може, а да се не спомене, сходно потребама овог рада, и контрола са наведеног аспекта.²⁰⁰

„Контрола као функција руковођења представља активност праћења понашања организационих елемената и реализације постављених задатака с циљем да се пронађу разлике између планираних величина и њиховог остварења у току извршења, и по извршењу постављеног задатка.“²⁰¹

„Функције процеса руковођења у полицији су: праћење и процењивање; одлучивање; планирање; организовање; наређивање; координација; контрола; информисање и представљање; анализа и вредновање.“²⁰²

¹⁹⁷ Полицијска култура је још један аспект окружења полицијске делатности који има пресудан утицај на мишљење полицијских службеника о повреди службене дужности, видети: Kutnjak Ivkovic, S., O'Connor Shelley, T.: *The Bosnian Police and Police Integrity*, European Journal of Criminology, Vol. 2, No.4, 2005, pp. 443; према Талијан, М., Талијан, М. М., Ристовић, С.: *Управљање људским ресурсима у институцијама безбедности*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2013, стр. 126, полицијска култура заузима видно место у детерминисању понашања полицајаца на послу и ван посла, а полицијску културу чини систем вредности, ставова и уверења, то јест поглед полицајаца на њихов посао и на свет, проузрокован њиховим послом.

¹⁹⁸ Kutnjak Ivkovic, S.: *The Croatian police, police integrity, and transition toward democratic policing*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, Vol. 32, No. 3, 2009, pp. 462.

¹⁹⁹ Smith, G.: *Why Don't More People Complain against the Police?* European Journal of Criminology, Vol. 6, No. 3, 2009, pp. 263.

²⁰⁰ Контролисање као садржај руководне делатности видети: Субошић, Д.: *Организација и послови полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 297-298.

²⁰¹ Стевановић, О.: *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд, 2003, стр. 207.

²⁰² Исто, стр. 150.

„Контрола као једна од делатности процеса руковођења има један од одлучујућих утицаја на ефикасно извршавање полицијских послова. Према неким истраживањима, контрола заузима треће место по важности, одмах иза делатности организовања и планирања.“²⁰³

Може се констатовати да „основна сврха контроле јесте обезбеђење повратне информације и увид у степен извршености постављених задатака, да би се по утврђеним, допуштеним или недопуштеним одступањима од плана, интервенцијом руководиоца, преко функције наређивања, активности довеле у границе плана, полазећи од расположивих снага и средстава.“²⁰⁴

У том смислу „основни циљ контроле је да омогући правовремено отклањање грешака и слабости у раду и зато је поље њеног деловања веома широко. Основно начело руковођења, па дакле и контроле, је „веровати, али и проверавати.“²⁰⁵

Заправо „суштина контролисања у ствари се састоји у упоређивању остварених резултата са планираним – по количини, по квалитету, по трошковима и роковима, законитости и правилности поступања.“²⁰⁶

Погрешно је мишљење да је сврха контроле утврђивање грешака потчињених како би се предузеле санкције, па се због тога она (да би се избегло кажњавање) ретко спроводи. Наиме, основни смисао контроле је пружање помоћи потчињенима у што потпунијој реализацији постављеног циља и најчешће је треба примењивати у почетним фазама²⁰⁷ реализације добијеног задатка.

Аутор Стевановић наглашава да „као функција руковођења контрола се може класификовати према различитим критеријумима. Тако контрола може бити према времену вршења: годишња, месечна, недељна или дневна, претходна, накнадна или фазна; начину планирања: редовна (планирана) или ванредна (непланирана); времену упознавања потчињених: најављена или ненајављена; садржају: контрола аката, рада, оспособљености (припремљености, мобилности, готовости) јединица и радника и контрола организације;

²⁰³ Шарић, Б.: *Контрола-дјелатност руковођења у полицији и средство унутрашње контроле*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2010, стр. 45.

²⁰⁴ Стевановић, О.: *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд, 2003, стр. 208.

²⁰⁵ Талијан, М.: *Руковођење унутрашњим пословима*, ВШУП, Београд, 2001, стр. 117.

²⁰⁶ Талијан, М., Аранђеловић, Д., Велимировић, Д.: *Организација и послови униформисаних припадника полиције*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2001, стр. 160.

²⁰⁷ Стајић, Љ., Стевановић, О.: *Грађански нереди*, Полицијска академија, Београд, 1995, стр. 85.

субјекту и носиоцима контроле: самоконтрола, контрола непосредног или вишег руководиоца, спољна или унутрашња контрола и непосредна, посредна или комбинована контрола; и областима на које се односи: општа (линијска), функционално-специјална (селективна) или комбинована.²⁰⁸

Исти аутор наводи да „постоји велики број начина - форми контроле, а најчешће се користе: усмено реферисање; извештавање (писмено или усмено); састанци и конференције; праћење рада (осматрање, надгледањем посредно праћење рада преко видео средстава и средстава везе); обиласци и присуство на месту рада; смотре, технички зборови и прегледи; вежбе (мобилизацијске, тактичке, штабне); провере знања и способности (познавање прописа или физичке способности); увид у документацију и евиденције; вођење разговора и прикупљање обавештења на други начин (од руководећег састава, радника, грађана).²⁰⁹

Такође, мишљења је да „кроз функцију руковођења треба преферирати контролу кроз обиласке и присуство на месту рада, јер је то начин да се оствари непосредни увид у поступање полицијског службеника, начин примене полицијских овлашћења, као и његово владање безбедносном проблематиком кроз познавање стања и прилика на терену.²¹⁰

„Контрола је континуирани процес и представља једну од основних делатности руковођења. Континуитет се остварује контролом не само у процесима извршења задатака, већ и у свим делатностима процеса руковођења.

Основно начело руковођења мора бити „веровати“, али и „проверавати“. Наравно, поставља се питање мере, тј. интензивности и учесталости контроле, њеног запостављања или пренаглашавања, затим потребе да потчињени буду самоиницијативни и одговорни, да имају простор за рад и креативност.²¹¹

„Контрола као делатност руковођења у полицији неопходна је ради избегавања некавалитетног рада појединаца, било да је резултат таквог рада нестручност, несавесност

²⁰⁸ Стевановић, О.: *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд, 2003, стр. 211-213; видети и: Шарић, Б.: *Контрола-дјелатност руковођења у полицији и средство унутрашње контроле*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2010, стр. 39-41; Еркић, Д.: *Безбједносни менаџмент*, Еурографика Зворник, Зворник, 2013, стр. 197-198.

²⁰⁹ Стевановић, О.: *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд, 2003, стр. 213-214.

²¹⁰ О технологији, процесу контроле, припреми, планирању, специфичностима, видети у: Стевановић, О.: *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд, 2003, стр. 207-218; Стевановић, О.: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 274-289.

²¹¹ Талијан, М., Аранђеловић, Д., Велимировић, Д.: *Организација и послови униформисаних припадника полиције*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2001, стр. 161.

или немаран однос појединца према послу. Контролом се у колективу стварају ред и дисциплина, а истовремено се јача професионализам и квалитет рада.²¹²

„Специфичности контроле у полицији огледају се у: 1) наглашеном значају контроле законитости рада полиције, 2) већој заступљености контроле процеса у односу на контролу резултата рада, 3) отворености полиције за спољну контролу, 4) праву полиције на екстерни управно инспекцијски надзор и 5) „контролној делатности“ која традиционално представља посебно карактеристичну комбинацију различитих врста и форми контроле у полицији.“²¹³

„Она обухвата контролу извршавања свих задатака. Овом контролом обезбеђује се и доток потребних информација о извршавању задатака, а тиме и могућност корекције уочених неправилности. Контрола може бити редовна (планирана) или ванредна (по потреби, изненадна, ненајављена и сл.). Контролу организује и спроводи надлежни руководилац у полицији, односно служби безбедности, а по његовом овлашћењу, може је спроводити и дуго лице. По правилу, приликом контроле поштује се инстанциони положај (ранг) организационих јединица у полицији, односно служби безбедности. Припадници полиције и службе безбедности овлашћени за вршење контроле дужни су и да пруже доказ о томе. Контрола обухвата увид у предмете, извештаје и друге списе, као и обилазак запослених у полицији и службама безбедности. По обухвату подсећа на потпуни управни надзор, јер обухвата контролу аката, рада и вршење инспекције. Стање утврђено приликом контроле региструје се извештајем у коме се наводе и мере које би требало да се предузму ради отклањања уочених неправилности. Према томе, интерна контролна активност је један од начина руковођења, али и указивања помоћи полицајцима у извршавању задатака.“²¹⁴

„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 полицијски службеници своје активности ускладили са правним нормама. То ће за крајњи

²¹² Шарић, Б.: *Контрола-дјелатност руковођења у полицији и средство унутрашње контроле*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2010, стр. 36.

²¹³ Стевановић, О.: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 285.

²¹⁴ Милетић, С., Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 344.

циљ имати да целокупно деловање полиције буде подведено под принцип владавине права.²¹⁵

„Услед властитих специфичности, за систем безбедности је карактеристично да често постоји потреба за хитном интервенцијом руководиоца на лицу места, што подразумева да се он непосредно налази уз извршиоце, а самим тим је и притисак на њега већи, што свакако има одређене импликације и на процес руковођења, а самим тим и на контролну функцију у процесу руковођења.“²¹⁶

„Пред контролу се, као функцију процеса руковођења, постављају следећи захтеви: да се остварује путем мерења неких мерљивих величина, а не неким субјективним осећајем, да се унапред зна које су референтне вредности које је потребно постићи, да су унапред одређене величине допуштених одступања у погледу остваривања неких резултата и да је могућа самоконтрола.“²¹⁷

„Опште је познато да се одговорни, дисциплиновани и професионални радници не плаше контролне делатности, напротив, они је прижељкују из разлога да се они који своје послове извршавају професионално похвале или награде, а они који то не чине да се казне или да се направи било каква разлика између добрих и лоших радника.“²¹⁸

Сумирајући бројне предлоге могли бисмо закључити да једино исправно решење заправо представља комбинацију превентивних и репресивних механизма контроле, где је комбиновање потребно уподобити добро познатој синтагми „превенције као опредељења, а репресије као нужности.“²¹⁹

„Питање контроле понашања полиције је сложено и тешко. Сваки приступ има предности и мане. Проналажење најбољег система захтеваће експериментисање и примену поузданих мера успешности – иако ће поверење јавности бити критеријум од суштинског значаја.“²²⁰

²¹⁵ Радивојевић, Н.: *Значај безбедносне културе у контроли као функцији руковођења у полицији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, број: 4, 2014, стр. 413.

²¹⁶ Еркић, Д.: *Безбједносни менаџмент*, Еурографика Зворник, Зворник, 2013, стр. 196.

²¹⁷ *Исто*, стр. 200.

²¹⁸ Шарић, Б.: *Контрола-дјелатност руковођења у полицији и средство унутрашње контроле*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2010, стр. 45.

²¹⁹ Кесић, М. З.: *Лице и наличје дискреционе оцене у раду полиције*, Тематски зборник радова „Положај и улога полиције у демократској држави“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 173.

²²⁰ Prenzler, T.: *Stakeholder Perspectives on Police Complaints and Discipline: Towards a Civilian Control Model*, The Australian and New Zealand Journal of Criminology, Vol. 37, No. 1, 2004, pp. 109.

„Ако се већина слаже да је искуство полиције кључни део истраге жалбе на полицију, практично се сви слажу да само одсуство таквог искуства такође има своје предности. Ако „унутрашње“ знање дозвољава продирање полицијске културе, „спољни“ статус треба да омогући одређен степен одстојања од те културе и од установљених пракси које са собом доносе корист за процес истраге. Ове користи могу бити груписане у две широке категорије: „отвореност“ и њена спона са „критичкијим“ приступом понашању полиције; и раздаљина ближа „јавности“ и, као таквој, забринутости о подносиоцима жалбе и породицама оних који су угрожени понашањем полиције.“²²¹

Непосредне старешине у полицији не би смеле олако приступати својим обавезама и, у том смислу, толерисати или прелазити преко одређених неправилности или не реаговати на јасне индикације проблема, јер уколико они не успеју да контролишу активности полицијских службеника и благовремено не реагују, појава пропуста у раду је далеко извеснија. Међутим, иако полицијски руководиоци морају санкционисати незаконито и неетичко понашање својих потчињених, они, такође, морају и обезбедити подстицаје за полицајце како би се ови повиновали правилима службе, вредностима и нормама понашања. Механизми кажњавања и награђивања полицајаца овде играју суштински значај. У том погледу, непосредне старешине морају предузети акцију против оних који не поштују правила, али морају и наградити оне који иду изван обичних задатака и служе друштву на узоран начин. Другим речима, од непосредних старешина се захтева да мотивишу подређене на рад, али и да истовремено решавају конфликте који наступају у току обављања задатака, а што се управо постиже кроз процес контроле као функције процеса руковођења у полицији.

3. Контрола полиције од стране јавног тужилаштва

„Један део надлежности полиције, односи се на откривање и хапшење учинилаца кривичних дела. Овим делом своје надлежности полиција је тесно повезана са јавним тужилашством. Она заправо обавља припремне задатке без чијег успешног окончања тужилаштво не може да изврши свој задатак гоњења учиниоца кривичних дела. Повезаност полиције и тужилаштва је нарочито јака у систему тзв. Мешовитог концепта

²²¹ Savage, P. S.: *Seeking Civilianness: Police Complaints and the Civilian Control Model of Oversight*, British Journal of Criminology, No. 53, 2013, pp. 896.

кривичне истраге у коме су овлашћења тужилаштва у погледу вођења предкривичног поступка знатно већа. Ова овлашћења односе се и на обавезна упутства и налоге полицији и подразумевају контролу над њеним радом. Но, без обзира на концепт истраге у свим системима тужилаштво индиректно оцењује рад полиције одлучујући да ли кривична пријава полиције садржи довољно ваљаних доказа на основу којих се може подићи оптужница. Могућност подизања оптужнице против припадника полиције због незаконитог вршења службених овлашћења такође представља значајно средство путем којег тужилаштво контролише полицију.²²²

Код нас је на правној снази Законик о кривичном поступку из 2011. године,²²³ који је суштински изменио улогу јавног тужиоца у односу на дотадашњи период, додељујући му улогу руководиоца предистражног и истражног поступка.

Свакако, једну од најзначајнијих новина када је о Законнику реч, представља увођење тзв. тужилачке истраге, а што се оправдава чињеницом да прикупљање доказа о учињеном кривичном делу и учиниоцу треба поверити органу који је за ово и иначе задужен и који ће у даљој фази поступка бити одговоран за оптужење, заступање оптужнице и њен успех на суду.²²⁴

Отпор с којим је у стручним круговима дочекан прелазак на тзв. тужилачку истрагу, иако базиран на принципијелном ставу о предностима судског кривичног поступка у целини, није био лишен разлога практичне природе, проистеклих из неповерења у спремност јавног тужилаштва да истрагу води на објективан начин, уз пуно поштовање права друге стране. Нови модел истраге и нова улога суда у доказивању, међутим, логична су последица одлучујућег приближавања акузаторском поступку и расправном начелу.²²⁵

Наиме, чл. 286 ст. 5 Законика о кривичном поступку из 2011. године²²⁶ је наводио да лице према коме је примењена нека од мера и радњи из истог члана, има право да поднесе притужбу надлежном јавном тужиоцу, а што је изменама и допунама Законика о

²²² Живковић, М.: *Облици правне контроле полиције према унутрашњем законодавству*, Зборник радова, Сузбијање криминала и европске интеграције, Криминалистичко-полицијска академија и Ханс Зајдел Фондација, Београд, 2010, стр. 261.

²²³ *Сл. гласник РС*, број: 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.

²²⁴ О тужилачкој истрази видети више у : Законик о кривичном поступку, предговор Бељански, С., Илић, П. Г., Мајић, М., *Службени гласник*, Београд, 2016, стр. 27-30.

²²⁵ Законик о кривичном поступку, предговор Бељански, С., Илић, П. Г., Мајић, М., *Службени гласник*, Београд, 2016, стр. 50.

²²⁶ *Сл. гласник РС*, број: 72/2011.

кривичном поступку из 2014. године²²⁷ пренето на поље надлежности судије за претходни поступак.

Одредба чл. 44 ст. 3 Законика о кривичном поступку, која није новелирана од доношења наведеног законика²²⁸ наводи, између осталог, да јавни тужилац може затражити покретање дисциплинског поступка против полицијског службеника за којег сматра да је одговоран за непоступање по његовом захтеву.

За третирани период 2013-2015. године, за подручје основних и виших јавних тужилаштава на подручју АП Војводине,²²⁹ односно основним и вишим јавним тужиоцима, као и основним и вишим судовима,²³⁰ тј. судијама основних и виших судова, ни једно лице није поднело притужбу против полицијских службеника.

Такође, основни и виши јавни тужиоци основних и виших тужилаштава на територији АП Војводине, за наведени временски период, нису затражили покретање дисциплинских поступака против полицијских службеника.²³¹

Без адекватног научног истраживања, не могу се дати одговори на наведено стање. Да ли је посреди непознавање законске регулативе, односно могућности подношења притужбе и јавном тужиоцу, односно судији за претходни поступак, или је у питању

²²⁷ *Сл. гласник РС*, број: 55/2014.

²²⁸ *Сл. гласник РС*, број: 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.

²²⁹ Аутор се обратио основним и вишим јавним тужилаштвима, наведеним у чл. 9 и 10 Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, *Сл. гласник Р. Србије*, број: 101/13, који су доставили одговоре: ОЈТ у Новом Саду, 28.03.16, ОЈТ у Сенти, 17.10.16, ОЈТ у Панчеву, 18.10.16, ОЈТ у Ср. Митровици, 18.10.16, ОЈТ у Зрењанину, 25.10.16, ОЈТ у Врбасу, 27.10.16, ОЈТ у Бечеју, 12.11.16, ОЈТ у Вршцу, 12.11.16, ОЈТ у Ст. Пазови, 12.11.16, ОЈТ у Кикинди, 14.11.16, ОЈТ у Б. Паланци, дана 15.11.16, ОЈТ у Сомбору, 12.10.16, електронским путем, на мејл darko.bikarevic@yahoo.com; ОЈТ у Суботици, Пи 52/16, од 14.10.16, ОЈТ у Руми, Посл. бр. А 300/16, од 07.11.16, а и ОЈТ у Сомбору, КТР 779/16, од 29.11.16, писменим путем; ВЈТ у Сомбору, 10.10.16, ВЈТ у Зрењанину, 13.10.16, ВЈТ у Ср. Митровици, 17.10.16, електронским путем, на мејл darko.bikarevic@yahoo.com; ВЈТ у Новом Саду, КТР 381/16, од 23.03.16, ВЈТ у Суботици, Посл. бр. А. 186/2016, од 16.11.16, док никакав одговор није доставио ВЈТ у Панчеву;

²³⁰ Аутор се обратио основним и вишим судовима, наведеним у чл. 3 и 4 Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, *Сл. гласник Р. Србије*, број: 101/13, који су доставили одговоре: ОС у Ст. Пазови, 20.09.16, ОС у Новом Саду, 21.09.16, ОС у Сомбору, 21.09.16, ОС у Врбасу, 22.09.16. (није уступио податке, јер их сматра тајним), ОС у Бечеју, 05.10.16, ОС у Суботици, 07.11.16, ОС у Панчеву, 08.11.16, ОС у Ср. Митровици, 14.11.16, електронским путем, на мејл darko.bikarevic@yahoo.com; ОС у Кикинди, Су-VIII-42-16/2016, од 19.09.16, ОС у Сенти, Су VIII-VIII-386/16, од 20.09.16, ОС у Руми, Су VIII-VIII-169/16, од 21.09.16, ОС у Зрењанину, Су VIII-VIII 1549/16, од 19.10.16, писменим путем, док су основни судови у Бачкој Паланци и Врбасу ускратили одговоре; ВС у Сомбору, 19.09.16., ВС у Новом Саду, 20.09.16., ВС у Ср. Митровици, 20.09.16, електронским путем, на мејл darko.bikarevic@yahoo.com; а ВС у Суботици, Ин. Су. VIII-VIII 6/16, од 20.09.16, ВС у Панчеву, 24.10.16. (нису удовољили захтеву јер се ради о строго поверљивим информацијама) и ВС у Зрењанину, Су VIII-VIII/2016-315, писменим путем;

²³¹ Наведене констатације од стране надлежних тужилаштава, достављене су заједно за одговорима везано за подношење притужби.

навика грађана да се обраћају полицији, са којом су чешће у контакту, остаће предмет будућих истраживања.

Јавно тужилаштво је самостални државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере на заштити уставности и законитости.²³² Код гоњења за кривична дела, привредне преступе и прекршаје, јавни тужилац поступа пред судом и другим државним органом предузимајући радње на које је законом овлашћен. Јавни тужилац поступа у парничном, управном, извршном, ванпарничном и другом поступку, вршећи при томе радње на које је посебним законом овлашћен.²³³

Јавно тужилаштво, као самостални државни орган, налази се у специфичном положају између судске власти и полиције. Своју контролну улогу над радом полиције јавно тужилаштво највише остварује у кривичном поступку. Јавно тужилаштво је у позицији да оцењује и остварује контролну функцију над радом полиције, по свим предметима откривања (и расветљавања прим. аутора) кривичних дела за која се гони по службеној дужности. По одредбама Законика о кривичном поступку, основно право и основна дужност јавног тужиоца је гоњење учинилаца кривичних дела.²³⁴

За кривична дела која се гоне по службеној дужности јавни тужилац је надлежан да руководи предистражним поступком; одлучује о непредузимању или одлагању кривичног гоњења; спроводи истрагу; закључи споразум о признању кривичног дела и споразум о сведочењу; подиже и заступа оптужбу пред надлежним судом; одустане од оптужбе; изјављује жалбе против правноснажних судских одлука и да подноси ванредне правне лекове против правноснажних судских одлука; предузима и друге радње када је то одређено овим закоником.²³⁵

Још један вид контроле полиције од стране Јавног тужилаштва је и контрола кривичне пријаве. Наиме, кривичне пријаве које подноси полиција, оцењују се заједно са осталим доказима и списима, па уколико Јавно тужилаштво нађе да има довољно елемената, онда покреће истрагу и предузима друге мере прописане законом. Ако јавни тужилац из саме кривичне пријаве не може оценити да ли су вероватни наводи из пријаве

²³² Чл. 156 ст. 1 Устава Р. Србије, *Сл. гласник Р. Србије*, број: 98/2006.

²³³ Чл. 26 ст. 1 и 2 Закона о јавном тужилаштву, *Сл. гласник Р. Србије*, број: 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011-др. закон, 101/2011, 38/2012-одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014-одлука УС, 117/2014.

²³⁴ Стевановић, О., Стајић, Љ.: *Безбедносни менаџмент*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 393.

²³⁵ Чл. 43 ст. 2 Законика о кривичном поступку, *Сл. гласник РС*, број: 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.

или ако подаци у пријави не пружају довољно основа да може одлучити да ли ће спровести истрагу, јавни тужилац може сам да прикупи податке; позове грађане; поднесе захтев државним и другим органима и правним лицима да му пруже потребна обавештења.

У случају да није у могућности да сам прикупи податке, јавни тужилац ће захтевати од полиције да прикупи потребна обавештења и да предузме друге мере и радње у циљу откривања кривичног дела и учиниоца. Полиција је дужна да поступи по захтеву јавног тужиоца и да га обавести о мерама и радњама које је предузела најкасније у року од 30 дана од дана када је примила захтев. У случају непоступања по захтеву јавног тужиоца, јавни тужилац ће о томе одмах обавестити надлежног старешину који руководи организационом јединицом полиције, а по потреби може обавестити министра, Владу или надлежно скупштинско тело (Одбор за одбрану и унутрашње послове), а такође може затражити и покретање дисциплинског поступка против лица које сматра одговорним за непоступање по његовом захтеву.²³⁶ У случају да у кривичној пријави нема довољно доказа, или они нису релевантни, кривична пријава се одбацује. На тај начин Јавно тужилаштво непосредно штити законитост, односно права грађана од самовоље полиције. Сличну улогу и овлашћења, Јавно тужилаштво има и у привреднопреступном и прекршајном поступку.

Полазећи од суштинских надлежности полиције и тужилаштва, а које се у једном формалном поступку обично надовезују једна на другу (подношење кривичне пријаве и подизање оптужнице) може се лако закључити како тужилаштво, по природи ствари, преузима улогу контролора полиције, ценећи законитост и успешност њеног рада у предистражном поступку. Често се ова улога тужилаштва наставља и самим започињањем кривичног поступка, што је посебно изражено код тзв. „тужилачког концепта истраге“, у смислу да тужилац овлашћује полицију на предузимање конкретних мера и радњи, истовремено вршећи контролу у погледу законитости њиховог предузимања.

Чињеница је да полиција представља значајан ослонац тужилаштву у свакодневном раду и неопходну помоћ у истраживању појединачних случајева, а тиме и битан фактор ефикасности у раду самог тужилаштва. Овакав концепт несумњиво ствара један присан однос између тужилаштва и полиције, који може донекле утицати на објективност

²³⁶ Чл. 282 Законика о кривичном поступку, *Сл. гласник РС*, број: 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.

контроле коју тужилаштво спроводи над полицијом, а у појединим случајевима условити и занемаривање контроле па чак и свесно превиђање појединих „полицијских грешака“, што је нарочито вероватно да ће се десити уколико је тужилац убеђен да ће такви поступци „оснажити“ оптужницу.

Значајно овлашћење Јавног тужилаштва у односу на рад полиције, тиче се покретања, пред Уставним судом, поступка за оцену уставности закона и уставности и законитости других прописа који се односе на рад и поступање полиције у оквиру њених надлежности.²³⁷

„Управо основна функција кривичног права јесте заштитна функција односно заштита одређених вредности од повреде или угрожавања, без обзира на то од кога долазе. Те повреде и угрожавања, по правилу, долазе од других људи. С друге стране, гарантивна функција кривичног права, представља заштиту од самог кривичног права. Ова функција требало би да спречи повреду или угрожавање права и слобода људи, не од других људи, већ од државног механизма силе, јер једино он може да (зло)употребљава кривично право.“²³⁸

Ангажовање јавног тужилаштва и примену механизма из њихове надлежности у процесу контроле полиције оправдавају бројни разлози, али можда најважнији међу њима је што су правосудни органи најкомпетентнији у давању коначне оцене у погледу законитости рада полиције због правничког знања и начина размишљања.

4. Дискрециона оцена као детерминишући фактор који негативно утиче на контролу

Једно од фундаменталних начела на којима полиција остварује своју функцију је начело законитости у раду.

Међутим „када се говори о примени начела законитости у извршавању полицијских послова, треба у виду имати чињеницу да полиција својом делатношћу штити и ствара услове за заштиту људских права и слобода, с једне, али уједно има и законска овлашћења да у одређеним ситуацијама ограничава поједина људска права и слободе, с друге стране.

²³⁷ Стевановић, О., Стајић, Љ.: *Безбедносни менаџмент*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 394-395.

²³⁸ Ристивојевић, Б.: *О поретку начела у циљном (телеолошком) тумачењу у кривичном праву*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 4, Нови Сад, 2012, стр. 249.

То указује на могућност да полиција у свом раду може да прекрши и угрози људска права и слободе, из чега се може закључити колики значај има поштовање начела законитости.²³⁹

Законодавац не може предвидети све случајеве који се могу догодити, како би прописао начине њиховог решавања. Због тога се полицији оставља простор у коме она не делује стриктно везана законом, већ има могућност тзв. дискреционе оцене²⁴⁰ приликом примене овлашћења. То никако не значи самовољно поступање и деловање ван законских оквира, него да се између више могућности определи за најподеснију с обзиром на околности конкретног случаја, али у законом детерминисаним оквирима.

Дакле, у склопу законских норматива треба изабрати опцију која највише одговара потребама конкретног случаја.

„У обављању својих редовних послова и задатака, полиција комуницира са грађанима, како би послови и задаци били што успешније извршени. Да би се постигла та успешност, полиција мора да комуницира са свим категоријама грађана, од просјака на улици до највиших функционера, од деце до старца, од криминалаца до поштених и моралних грађана, и свима њима да се на адекватан начин прилагоди, сходно постојећој ситуацији.“²⁴¹

Питање везано за дискрециону оцену полиције је посебно значајно, због природе њених овлашћења којима се могу повредити основна права и слободе и угрозити безбедност. С тога, полицијски службеници требају и морају бити веома обазриви приликом одлучивања у складу са дискреционом оценом, коју треба донети „сада“ и „овде“ без плана и припремних активности.²⁴²

Полиција, као орган државне управе, да би успешно извршавала послове и задатке из своје надлежности, поседује одређена полицијска овлашћења чији је спектар веома широк: од

²³⁹ Бошковић, А.: *Радње полиције у претходном кривичном поступку и њихова доказна вредност*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2015, стр. 47.

²⁴⁰ Израз „дискрециона оцена“ настао је комбинацијом француског термина *le pouvoir discretionaire* (дискрециона власт) и немачког *das freies ermessen* (слободна оцена, слободно одмеравање), види: Васиљевић, Д.: *Дискрециона овлашћења полиције*, Наука-безбедност-полиција, број: 1, Криминалистичко полицијска академија, Београд, 2012, стр. 20; о појму дискреционе оцене видети више: Дреновак Ивановић, М.: *Дискрециона оцена у управном праву Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 21-24.

²⁴¹ Гаћеша, Д.: *Полиција - организација, надлежност, руковођење*, Бања Лука, 1998, стр. 485.

²⁴² Бикаревић, Д.: *Дискрециона оцена полиције кроз призму употребе средстава принуде*, Научно-стручни скуп са међународним учешћем „Европске интеграције: правда, слобода и безбедност“, том 3, Зборник радова, Криминалистичко-полицијска академија и Фондација Ханс Зајдел, Београд, 2016, стр. 194.

упозорења и наређења, преко довођења и задржавања лица, до употребе средстава принуде.

„Према начелу законитости, полиција црпи сва своја овлашћења из закона. Наравно, то не значи да је закон до наситнијих детаља све унапред предвидео и да полиција само механички извршава тако изражену законску вољу, али свакако значи да она мора свако своје овлашћење темељити на закону. Делатност полиције не може се до краја правно одредити у смислу да се тај орган претвори у законски безлични аутомат. Претварање читаве управне делатности у строго и детаљно правно везану активност не би ту делатност само тешко бирократизовало, него би је и умртвило, и то нарочито у оним случајевима где практичне државне потребе траже живу и стваралачку активност полиције.“²⁴³

„Потчињеност закону тј. општем правилу, спречава самовољу власти и јемчи личну слободу, правну једнакост и правну сигурност. Полиција и управа за сваку своју одлуку или радњу морају имати законски основ. Она је ограничена законским правима појединаца, као материјалном границом свог поступања и управним поступком који појединцу гарантује процедурална права. У полицији се примењују и различити посебни управни поступци прописани законом за поједине врсте управних случајева. Уколико полиција и управа прекрши закон долази до одговорности државе за акте својих службеника и одговорности самих службеника. Да би се обезбедила законитост рада управе, установљава се право грађана да правним средствима траже остварење својих законских права и одговорност управних органа.“²⁴⁴

„Као једно од кључних начела владавине права, начело законитости захтева утемељеност поступака државних органа власти у закону, што свакако важи и за полицију. Штавише, за њу нарочито уколико се има у виду природа њених овлашћења, али и чињеница да је један од њених примарних задатака у друштву управо старање о доследном спровођењу закона.“²⁴⁵

²⁴³ Васиљевић, Д.: *Дискрециона овлашћења полиције*, Наука-безбедност-полиција, број: 1, Београд, 2012, стр. 26.

²⁴⁴ Живковић, М.: *Контрола полиције у правној држави*, Тематски зборник радова „Полиција у функцији заштите људских права“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 9.

²⁴⁵ Зекавица, Р.: *Улога полиције у демократском друштву и реформа полиције у Србији – случај ПУ Београд*, Тематски зборник радова „Полиција у функцији заштите људских права“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 30.

„Остваривање законитости захтева да полицајци знају право у оној мери којом се обезбеђује да не долази до уздржавања у примени овлашћења када се за то стекну прописани услови. Опортунизам, тј. невршење законом утврђене обавезе, супротан је начелу законитости. У правној држави принципу законитости не може бити алтернатива арбитрарност, нити опортунизам. Зато овом принципу треба да теже савремене државе и њихове полиције.“²⁴⁶

„У модерној правној држави управа је у начелу везана, а слободна је само изузетно, када јој је самим објективним правом призната извесна слобода оцене у виду тзв. дискреционе оцене.“²⁴⁷

„Како се законом не могу нормирати и предвидети све потенцијалне ситуације, полицији се увек оставља простор за дискрециону оцену приликом свог деловања. Користећи дискрециону оцену, полиција се прилагођава новонасталим ситуацијама којих у току једне службе понекад има неколико десетина, и то по разним основама.“²⁴⁸

Том приликом се од стране поступајућег полицијског службеника на терену, могу повредити људска права и слободе уз наступање неотклоњивих последица по грађане и нарушавање угледа полиције.²⁴⁹

„Иако је вршење дискреционе власти карактеристично и за неке друге органе (нпр. правосудне), чињеница је да полиција толико често користи дискрециона овлашћења у свом раду да можемо слободно рећи да се дискрециона оцена налази у самој суштини њене делатности.“²⁵⁰ Наиме „природа полицијског посла сама по себи често доводи у ситуацију припаднике полиције (једнако и руководиоце и извршиоце) да доносе неке одлуке које произилазе из дискреционих овлашћења.“²⁵¹

²⁴⁶ Васиљевић, Д., Миловановић, Д.: *Основна начела у поступању полиције*, Правни живот, број: 10, Београд, 2011, стр. 188.

²⁴⁷ Васиљевић, Д.: *Дискрециона овлашћења полиције*, Наука-безбедност-полиција, број: 1, Београд, 2012, стр. 21.

²⁴⁸ Бикаревић, Д.: *Дискрециона оцена полиције кроз призму употребе средстава принуде*, Научно-стручни скуп са међународним учешћем „Европске интеграције: правда, слобода и безбедност“, том 3, Зборник радова, Криминалистичко-полицијска академија и Фондација Ханс Зајдел, Београд, 2016, стр. 206.

²⁴⁹ О дискреционом одлучивању видети више: Бикаревић, Д.: *Дискрециона оцена полиције кроз призму употребе средстава принуде*, Научно-стручни скуп са међународним учешћем „Европске интеграције: правда, слобода и безбедност“, том 3, Зборник радова, Криминалистичко-полицијска академија и Фондација Ханс Зајдел, Београд, 2016, стр. 193-200.

²⁵⁰ Кесић, М. З.: *Лице и наличје дискреционе оцене у раду полиције*, Тематски зборник радова „Положај и улога полиције у демократској држави“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 156.

²⁵¹ Шетка, Г.: *Дискреционо право одлучивања у полицији*, Безбедност-полиција-грађани, број: 3-4, Бања Лука, 2011, стр. 376.

Полицијски прописи, ма како добри били, не могу предвидети све проблемске ситуације и уредити начине поступања у њима. Овај недостатак се у пракси обично настоји надокнадити доношењем еластичних одредби, које полицајцима служе више као водичи, пружајући им, у мањој или већој мери, могућност прилагођавања решења конкретној ситуацији. Полицијски поступци тиме постају ствар процене, личног промишљања и истанчаног осећаја.²⁵²

„У поступању полиције у примени права најчешће нема програмираних-стандардних решења за стандардне проблеме. У конфликтним ситуацијама чак и добри закони и прописи дају полицији само правни оквир и неке смернице, али никада готова решења за поступање.“²⁵³

У полицијској пракси не постоје две идентичне интервенције јер „свака полицијска интервенција је индивидуална и њен исход зависи од мноштва фактора, као што су: специфичност самог догађаја; број и стање учесника у догађају; састав полицијске патроле у погледу стучности, физичке оспособљености и вештина комуникације; време и место дешавања; процена ситуације (од запримања пријаве која захтева полицијску интервенцију до процена на месту догађаја); избор и тактика примене полицијских овлашћења током полицијске интервенције и слично. Полицијској интервенцији, па и оној наизглед једноставној, мора се приступити крајње опрезно, уз мере предострожности, како би се спречило било какво угрожавање личне безбедности припадника полиције.“²⁵⁴

„Полиција и други државни органи, у спровођењу законских норми у живот морају имати пуно умешности и тактичности у поступању, како би слово и дух закона, и остваривање права у складу са законом довели у везу са свакодневним животним потребама.“²⁵⁵

Један од кључних фактора друштвеног, а нарочито професионалног окружења у којем полиција свакодневно ради, а који у значајној мери може да утиче на однос полиције и права, посебно људских права, јесте управо притисак на полицију да буде продуктивна и ефикасна. Однос полиције према праву и људским правима и слобода чини комплексним

²⁵² Кесић, З.: *Прекорачење и злоупотреба полицијских овлашћења у сенци дискреционе моћи полиције*, Безбедност, број: 2, Београд, бр. 2011, стр. 69.

²⁵³ Стевановић, О.: *Руководјење у полицији*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 86.

²⁵⁴ Милидраговић, Д.: *Угрожавање безбедности припадника полиције у извршавању полицијских послова*, Безбедност, број: 3, Београд, 2015, стр. 205.

²⁵⁵ Пилиповић, В.: VI Научни скуп „Дани безбједности“, на тему Друштвена реакција на савремене облике угрожавања безбједности, Зборник радова, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2012, стр. 166.

управо овај захтев који пред полицију поставља друштво у целини, али и она сама. Као разлог сложености овог односа најчешће се истиче сукобљеност између примарних циљева полиције у демократском друштву вођеном начелима владавине права и захтева за ефикасношћу полицијског поступања.²⁵⁶

Из наведеног произилази неопходност ослањања полиције на дискрециону оцену, којом приликом може доћи до прекорачења, или у још горем случају до злоупотребе полицијских овлашћења.

„Проблем је, међутим, у томе што је дискрециона власт у праву нужна, јер се без ње не могу превазићи недостаци који произлазе из природе општег правила. Пошто опште правило не може предвидети све индивидуалне случајеве, нужно је неком органу поверити дискрециону власт у циљу индивидуализације при примени права. Без дискреционе власти право би било слепо, ригидно, неправедно, а понекад и сурово. Парадоксално, оно је често исто такво управо због примене дискреционе власти. Како год да се окрене, изгледа да је правна техника несавршена и да је једно од два зла нужно у праву. Ни покушај комбинованог решења нажалост не даје нарочите резултате, јер је тешко наћи праву меру у односима двају супротних начела. Постојање дискреционе власти главни је разлог за основану скепсу да ће владавина права икада бити барем оптимално остварена.“²⁵⁷

Међутим „питања фокусирана на организацију испитују два аспекта рада полиције који имају значај за разумевање полицијске повреде службене дужности – полицијско дискреционо доношење одлука генерално и полицијска употреба силе посебно. Док ни дискреционо доношење одлука ни полицијска употреба силе не доводе до повреде службене дужности, а кумулативни докази наводе да је полицијска повреда службене дужности релативно ретко понашање, однос између дискреционог доношења одлука и повреде службене дужности је очигледан – већа полицијска дискреција у извршењу дужности повезана је са већом могућношћу за повреду службене дужности.“²⁵⁸

²⁵⁶ Зекавица, Р.: *Примена права и ефикасност полиције*, Зборник радова „Сузбијање криминала и европске интеграције“, Криминалистичко-полицијска академија и Ханс Зајдел Фондација, Београд, 2010, стр. 472.

²⁵⁷ Живковић, М.: *Облици правне контроле полиције према унутрашњем законодавству*, Зборник радова „Сузбијање криминала и европске интеграције“, Криминалистичко-полицијска академија и Ханс Зајдел Фондација, Београд, 2010, стр. 258.

²⁵⁸ Eitle, D., D’Alessio, J. S., Stolzenberg, L.: *The Effect of Organizational and Environmental Factors on Police Misconduct*, *Police Quarterly*, Vol. 17, No.2, 2014, pp. 105.

Полицајци морају имати и истанчано искуство при тумачењу правних норми, како би их могли спровести у дело, односно применити према грађанима.²⁵⁹

„Разлози који намећу потребу тумачење права произилазе из уопштености, сталности и животности правних норми као и из несавршености језика као средства којим се бележе правне норме.“²⁶⁰

Треба напоменути да „у многим полицијским управама, постоје стотине стандарда у одштампаним приручницима са великим бројем страница. Стандарди се обично проширују током времена јер се полицијске управе сусрећу са разноврсним случајевима. Није неуобичајено да полицајци не буду упознати са многим од тих стандарда, јер се неки ретко примењују.“²⁶¹ Такође, импозантан је број разних аката инструктивног и упућујућег садржаја са којима полицијски службеници морају бити упознати, односно поступати по истима, што итекако усложњава процес рада.

Дискрециона оцена стављена на располагање полицијским службеницима је нужно зло, и њене границе морају бити што уже и што прецизније утврђене како је полицијски службеници не би користили за неограничену слободу приликом поступања или, у још горем случају, за остварење неслужбених односно личних циљева.

²⁵⁹ О врстама тумачења права видети: Ристивојевић, Б.: *Тумачење кривичноправне норме према обиму: проширујуће и сужавајуће (екстензивно и рестриктивно) тумачење*, Ревиија за криминологију и кривично право, број: 2, Београд, 2009, стр. 99-100; о најзначајнијим поделама у праву, подели према средствима односно методама тумачења и подели према обиму односно садржају могућих значења језичких неодређених норми, видети: Ристивојевић Б.: *Тумачење у српској науци кривичног права*, Правни факултет универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2010, стр. 35-67.

²⁶⁰ Ристивојевић, Б.: *Тумачење кривичноправне норме*, Правни живот, број: 9, Београд, 2009, стр. 781.

²⁶¹ Roberg, R., Crank, J., Kuykendall, J.: *Policija i društvo* (orig.: Police and Society – second edition, New York, 2000, prevod: Dalibegović M.), Sarajevo 2004, str. 418.

ДРУГИ ДЕО

КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ РЕШАВАЊЕМ ПРИТУЖБИ

ГЛАВА I

КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ РЕШАВАЊЕМ ПРИТУЖБИ У Р. СРБИЈИ

Контрола рада полиције последица је демократског развоја. Један од најважнијих аспеката контроле је проблем односа полиције према грађанима и заштити људских права.²⁶²

Законом о полицији²⁶³ уређују се унутрашњи послови, организација²⁶⁴ и надлежност МУП-а, полицијски послови, организација²⁶⁵ и надлежност Полиције, као и друга питања од значаја за рад Полиције и МУП-а. Осврнућемо се само на поједине области, које доприносе разумевању материје овог рада.

Полиција²⁶⁶ је дефинисана као централна организациона јединица МУП-а која у обављању унутрашњих, односно полицијских послова, штити и унапређује безбедност грађана и имовине, поштујући Уставом зајемчена људска и мањинска права и слободе и друге заштићене вредности у демократском друштву, уз могућност, на Уставу и закону засноване употребе средстава принуде.²⁶⁷

Полицијски послови су део унутрашњих послова које обавља Полиција, применом полицијских мера и радњи и полицијских овлашћења, а неки од њих су: превенција криминала и унапређење безбедности у заједници; безбедносна заштита живота, права и слобода грађана, заштита имовине, као и подршка владавини права; откривање и расветљавање кривичних дела, прекршаја и престапа; одржавање јавног реда, спречавање насиља на спортским приредбама, пружање помоћи у извршењима у складу са посебним законима.²⁶⁸

²⁶² Васиљевић, Д.: *Нормативни оквири контроле рада полиције*, Правни живот, број: 10, Београд, 2008, стр. 804.

²⁶³ *Сл. гласник Р. Србије*, број: 6/2016.

²⁶⁴ О класичним, неокласичним, квантитативним и савременим теоријама организације видети: Драгишић, З., Радојевић, К.: *Безбедносни менаџмент*, Факултет безбедности у Београду, Београд, 2014, стр. 27-48.

²⁶⁵ О организационој структури полиције у Републици Србији видети: Стевановић, О.: *Организациона структура полиције у Републици Србији у последњој деценији XX века*, Зборник радова Криминалистичко полицијске академије „Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе-I“, Београд, 2013, стр. 147-170; Стевановић, О.: *Организациона структура полиције у Републици Србији на почетку XXI века*, Зборник радова Криминалистичко полицијске академије „Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе-II“, Београд, 2013, стр. 87-101.

²⁶⁶ О моделима организације савремених полиција видети: Драгишић, З.: *Систем националне безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности у Београду, стручна монографија, Београд, 2011, стр. 202-208.

²⁶⁷ Погледати чл. 3 Закона о полицији, *Сл. гласник Р. Србије*, број: 6/2016.

²⁶⁸ Погледати чл. 30 Закона о полицији, *Сл. гласник Р. Србије*, број: 6/2016.

Обављају се са циљем и на начин да се свакоме обезбеди једнака заштита безбедности, права и слобода, примењујући закон и уставно начело владавине права, што се заснива на начелима професионализма, деполитизације, сарадње, економичности и ефикасности, законитости у раду и сразмерности у примени полицијских овлашћења, као и на другим начелима којима је уређено деловање органа државне управе, деловање државних службеника и поступање у управним стварима.²⁶⁹

Као што је речено, приликом обављања полицијских послова полицијски службеници у статусу овлашћених службених лица примењују одређене полицијске мере и радње²⁷⁰ као и следећа полицијска овлашћења у смислу предметног закона: упозорење и наређење; провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета; позивање; довођење; задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања; прикупљање обавештења; привремено одузимање предмета; преглед простора, објеката, документације и контрадиверзиони преглед; заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава; обезбеђење и преглед места догађаја; употреба туђег саобраћајног средства и средства везе; утврђивање присуства алкохола и/или психоактивних супстанци; вршење безбедносних провера; пријем нађених ствари; употреба средстава принуде и друга овлашћења предвиђена законом.²⁷¹

1. Контрола рада полиције по Закону о полицији

„Пре него што се пређе на разматрање питања контроле полиције у Републици Србији, потребно је упознати се са уставним оквиром којим се директно или индиректно уређује контрола рада полиције.

Члан 56 Устава Републике Србије гласи:

„Свако има право да сам или заједно са другима, упућује петиције и друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе и да од њих добије одговор када га тражи.

Због упућивања петиције и предлога нико не може да трпи штетне последице.

²⁶⁹ Погледати чл. 31 и 32 Закона о полицији, *Сл. гласник Р. Србије*, број: 6/2016.

²⁷⁰ Погледати чл. 47 Закона о полицији, *Сл. гласник Р. Србије*, број: 6/2016.

²⁷¹ Погледати чл. 64-128 Закона о полицији, *Сл. гласник Р. Србије*, број: 6/2016.

Нико не може да трпи штетне последице за ставове изнете у поднетој петицији или предлогу, осим ако је тиме извршио кривично дело.“

Тумачењем члана 97, став 4, Устава Републике Србије види се да је Република Србија овлашћена да у целини уређује безбедност Републике Србије и њених грађана, чији је свакако део и контрола у области безбедности.²⁷²

Рад полиције подложен је контроли од стране различитих субјеката који у том процесу контроле имају различита овлашћења. Закон о полицији садржи посебне одредбе које се тичу контроле рада полиције, и у складу са тим прави разлику на спољашњу и унутрашњу контролу.²⁷³

Контрола рада полиције је од изузетног значаја у демократском друштву и у функцији афирмације принципа владавине права.²⁷⁴

„Врховни циљ овог закона је заштита људских права. По том закону људима се служи, а не управља се њима. Закон омогућава да сви људи којима полиција служи, као и полиција и сви њени службеници који свим људима служе, остваре своје интересе - свако своје – прецизно утврђене и разграничене.“²⁷⁵ Остварењу наведеног циља свој допринос свакако дају механизми контроле рада полиције.

„При опредељивању за систем контроле полиције свакако се морају узимати у обзир историјски, културни и политички оквири сваке конкретне државе. Полиција која своје активности потпуно саображава праву не треба да страхује од било којег облика контроле. Полиција располаже силом. Вршење силе треба да има своје морално оправдање, и сваки грађанин треба да има о томе свој суд. И као што слобода појединца има своје границе у правилима правног поретка, а њено вршење стоји под контролом власти, исто тако и власт полиције мора да се креће у границама правног поретка, а њено вршење треба да се контролише свим потребним средствима.“²⁷⁶

²⁷² Стајић, Љ.: *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 67.

²⁷³ Васиљевић, Д.: *Нормативни оквири контроле рада полиције*, Правни живот, број: 10, Београд, 2008, стр. 801.

²⁷⁴ Никач, Ж.: *Реформа полиције у Републици Србији у функцији заштите од злоупотребе моћи*, XIII тематски међународни научни скуп „Злоупотреба моћи“, Тара 2014, Удружење за међународно кривично право: Intermex, 2014, стр. 391.

²⁷⁵ Закон о полицији са Кодексом полицијске етике, ЈП Службени гласник, Београд, 2010, стр. 23.

²⁷⁶ Васиљевић, Д.: *Контрола полиције у демократској правној држави*, Тематски зборник радова „Положај и улога полиције у демократској држави“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 23.

Поглавље о контроли у Закону о полицији (из 2005. године, прим. аутора) новина је у нашем правном поретку. Полазиште за ова законска решења заснивало се на чињеници да само полиција изложена вишеструкој контроли може заслужено стећи важно место у демократском отвореном друштву. То место подразумева и њену ефикасност у заштити људских права и у пружању подршке владавини права.²⁷⁷

Нови Закон о полицији представља употпуњену верзију Закона о полицији из 2005. са значајним новинама које имају за циљ унапређење рада полиције и јачање капацитета Министарства за ефикасно обављање полицијских и других послова.

Најзначајније новеле Закона односе се на нарочито оснажену улогу и давање већих контролних овлашћења Сектору унутрашње контроле и истицање вишеструких облика спољашње контроле, што је претпоставка за ефикасну заштиту људских права и пружање подршке владавини права.²⁷⁸

Поједини аутори глорификују Нови Закон о полицији јер је „уредио значајне појединости око државне управе у овој области, па иако је наслов прописа „Закон о полицији“ он се не односи само на полицијске послове, организацију полиције и права и обавезе полицијских службеника. Свеобухватан приступ је спој традиционалног полазишта у изради прописа у Србији и новог начина који намећу европске интеграције. Закон има централну улогу и показује спремност државе да води бригу о безбедности и заштити својих грађана, њихове имовине, јавног реда и сл. Легитимитет полицијског посла зависи од тога како је и на који начин уређен прописима, што је у директној вези са концептом владавине права у демократском друштву.“²⁷⁹

1.1. Спољна контрола полиције

„Спољну контролу полиције врше различити субјекти изван полиције. Има више врста, облика и видова спољне контроле. У упоредним полицијским системима спољна контрола има различите модалитете. Обично је врше парламенти преко својих радних тела (одбор, омбудсман), Влада – непосредно или преко својих радних тела (савет), други органи управе (буџетска инспекција, агенције и др.), други државни органи (јавно

²⁷⁷ Закон о полицији са Кодексом полицијске етике, ЈП Службени гласник, Београд, 2010, стр. 19.

²⁷⁸ Миловановић, Д., Вукашиновић Радојичић, З., Оташевић, Б., Марковић, С.: Закон о полицији-предговор и стварни регистар, Службени гласник, Београд, 2016, стр. 11-12.

²⁷⁹ Никач, Ж., Лештанин, Б.: *Кратак осврт на новеле у Закону о полицији*, Безбедност, број: 1, Београд, 2016, стр. 124-125.

тужилаштво, правосудни органи) и други државни органи и тела, у складу са законом. При том, законска решења су различита у обиму и врсти контролних овлашћења. Негде је та контрола више развијена (уређена), а негде мање.²⁸⁰

Код нас спољашњу контролу²⁸¹ рада врше: Народна скупштина Републике Србије, скупштинске јединице покрајинске аутономије или јединица 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.²⁸²

Приметно је проширење круга субјеката који врше спољашњу контролу у односу на стање пре 2016. године, односно доношења новог Закона о полицији.

1.2. Унутрашња контрола полиције

Осим спољне контроле, неопходно је јачање механизма унутрашње контроле, законитости у раду, професионализма и одговорности свих припадника Министарства. То је основа за ефикасну борбу против корупције у полицији и за успостављање јасних професионалних стандарда и полицијске етике.²⁸³

„Предмет пажње унутрашње контроле је *испитивање и оцена законитости рада полиције*, пре свега у погледу поштовања и заштите људских права и грађанских слобода.“²⁸⁴

То даље имплицира закључак да контрола законитости у раду полиције има преваходно за циљ да се њеном применом спречи извршење или, у случају њихове појаве, да се процесуира сваки вид прекорачења или злоупотребе полицијских овлашћења. То је уједно и разлог зашто је овај сегмент контроле рада полиције институционализован, оснивањем посебних контролних органа и тела за ту намену (код нас Сектора унутрашње

²⁸⁰ Југовић, С.: *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 161.

²⁸¹ О спољашњој контроли полиције у Р. Србији видети: Стевановић, О.: *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд, 2003, стр. 218-219; Милетић, С.: *Коментар закона о полицији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 330-332; Стајић, Љ.: *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 67-92; Милетић, С., Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 342-343; Симовић, Д., Зекавица, Р.: *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 170-201; Југовић, С.: *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 161-181.

²⁸² Чл. 221-223 Закона о полицији, *Сл. гласник РС*, број: 6/2016.

²⁸³ Миловановић, Д., Вукашиновић Радојичић, З., Оташевић, Б., Марковић, С.: *Закон о полицији-предговор и стварни регистар*, Службени гласник, Београд, 2016, стр. 43.

²⁸⁴ Никач, Ж.: *Реформа полиције у Републици Србији у функцији заштите од злоупотребе моћи*, XIII тематски међународни научни скуп „Злоупотреба моћи“, Тара 2014, Удружење за међународно кривично право: Intermex, 2014, стр. 313.

контроле), док се истовремено установљавају посебне процедуре за одређене врсте контроле законитости, као *ad egyptum*, контрола која се реализује по притужбама грађана.

„Уз огромне предности, унутрашња контрола ипак има једну слабост, а то је да она увек остаје „унутрашња“ контрола. Ради постизања објективности у контроли право уводи спољну контролу, а њиховим складним комбиновањем постижу се најбољи резултати.“²⁸⁵

У Републици Србији, у складу са Законом о полицији, унутрашња контрола рада полиције се реализује путем спровођења поступака по притужбама грађана и кроз деловање Сектора унутрашње контроле, као институционалног облика контроле.

1.2.1. Контрола рада полиције решавањем притужби

Контрола рада полиције решавањем притужби представља новину уведену Законом о полицији 2005. године.²⁸⁶ На тај начин значајно је унапређена пракса поступања са притужбама грађана. За разлику од ранијег периода, од тада је по први пут предвиђено и мериторно решавање притужби, уређен је поступак по поднетој притужби, од пријема притужбе до закључења притужбеног поступка. Наведена материја ближе је прописана Правилником о поступку решавања притужби,²⁸⁷ и разрађена Инструкцијом о примени правила притужбеног поступка.²⁸⁸

Када би валоризовали поступање по притужбама грађана, након наведеног, места за глорификовање има јер „доношењем Закона о полицији и Правилника о решавању притужби уоквирене су позитивноправне претпоставке да делотворност притужби на рад полицијских службеника буде неупоредиво већа него раније када се по поднетим притужбама грађана поступало сегментарно и према интерним правилима. Оваквим решењем остварена су два циља: уређен је начин остваривања права на петицију, сагласан са чланом 56 Устава, и уведен је делотворан облик контроле полиције решавањем поднетих притужби на рад полицијских службеника.“²⁸⁹

²⁸⁵ Југовић, С.: *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 161.

²⁸⁶ *Сл. гласник РС*, број: 101/2005.

²⁸⁷ *Сл. гласник РС*, број: 54/2006.

²⁸⁸ Интерни акт МУП-а донет 17.08.2009. године.

²⁸⁹ Милетић, С.: *Коментар закона о полицији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 346.

Период у вези подношења представки и притужби грађана на поступање припадника полиције и спровођења поступака провера њихових навода можемо поделити на два дела: период до 2005. године и период после 2005. године. Разделну тачку представља законско нормирање контроле рада полиције решавањем притужби.

„Поступак афирмише утицај и присуство јавности у контроли законитости и поштовања људских права, што може допринети јачању поверења у полицију и квалитетнији контакт са грађанима уколико се овај институт буде неговао у смислу развијања функционалне правне заштите.“²⁹⁰

Аутори Жељко Никач и Бобан Симић не препознају га као ефикасно средство контроле: „Мишљења смо да је актуелни модел решавања по притужбама грађана у великој мери компликован, анахрон савременим потребама и супротан начелу мобилности полиције. Посебно ваља изложити критици његове ефекте на рад старешина и према резултатима, јер су притужбе веома често даље предмет одлучивања судских органа као најмеродавнијих за заштиту слобода и права грађана и припадника полиције.“²⁹¹

Важно је истаћи да информације о процедури која следи након подношења притужбе морају бити доступне јавности, како би се грађани мотивисали да подносе основане притужбе²⁹² и активно учествују у притужбеном поступку.

1.2.2. Институционална контрола рада полиције

Уочавају се одређена раздобља у деловању служби за унутрашњу контролу полиције. „Посматрајући период након распада СФРЈ, у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, Ресору јавне безбедности-Дирекцији полиције, могу се разликовати три раздобља у раду служби унутрашње контроле полиције и то: 1) период до јуна 2003. године, фактичко формирања Службе генералног инспектора Ресора јавне безбедности, 2) период до новембра 2005. године, односно усвајања Закона о полицији, 3) период након новембра 2005. године, односно усвајања Закона о полицији.“²⁹³

²⁹⁰ Соколовић, Р.: *Коментар Закона о полицији са подзаконским актима*, Пословни биро Д.О.О., Београд, 2012, стр. 150.

²⁹¹ Симић, Б., Никач, Ж.: *Контрола полиције у Републици Србији у функцији заштите људских права*, Култура полиса, број: 2, Нови Сад, 2012, стр. 316.

²⁹² Павловић, Г.: *Механизми за заштиту људских права у полицијским агенцијама*, Безбједност-полиција-грађани, број: 3-4, Бања Лука, 2010, стр. 570.

²⁹³ Михајловић, Д.: *Службе за унутрашњу контролу полиције, кратак упоредно-правни приказ*, Безбедност, Министарство унутрашњих послова Р. Србије, бр. 3, Београд, 2007, стр. 87.

„Наша држава се повела праксом многих савремених држава и од 2005. године успоставила је посебну службу за контролу законитости рада полиције, као засебну организациону јединицу МУП-а. Сектор унутрашње контроле полиције постојао је раније као Служба генералног инспектора (СГИ) некадашњег Ресора јавне безбедности МУП-а Р. Србије.“²⁹⁴ „СГИ је основана 12. марта 2001. године, доношењем Правилника о раду Службе генералног инспектора РЈБ, али је процес стварног конституисања Службе започео након именовања првог генералног инспектора у јуну 2003. године. Оснивање Службе генералног инспектора РЈБ био је један од приоритетних задатака у оквиру Програма реформе МУП-а Р. Србије, у којем је функција контроле и надзора у раду полиције дефинисана као једна од кључних области рада овог Министарства.“²⁹⁵

Позитивна страна је да је материја унутрашње контроле рада полиције тј. целокупног МУП-а институционализована у Сектору унутрашње контроле полиције од 2005. године добила легислативне обресе и тиме постала законска категорија регулисана Законом о полицији. Међутим, одредбе наведеног закона су веома непрецизне и уопштене тако да отежавају рад и поступање полицијских службеника из СУКП-е.²⁹⁶

Институционални облик контроле рада полиције уведен је одредбама Закона о полицији 2005. године, када је формиран Сектор унутрашње контроле полиције, а који је Законом о полицији из 2016. године преименован у Сектор унутрашње контроле.

Њихово функционисање умногоме отежава одбојан став осталих припадника МУП-а који их доживљавају као „полицију у полицији“ из чега произилази одређена доза неповерења према њима и одбојан став према свему што „они“ раде. С друге стране, њихов рад се карактерише као колегијалан и заштитнички, који за последицу може да има чак и заташкавање одређених незаконитости. Тако, њихов рад је отежан двојачко, како од стране самих припадника МУП-а, тако и од стране грађана.

Нови Закон уноси значајне измене у области унутрашње контроле. Законом из 2005. било је предвиђено да унутрашњу контролу рада полиције врши Сектор унутрашње

²⁹⁴ Милошевић, М., Богдановић, Б: *Безбедност обновљене Србије*, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2004, стр. 189.

²⁹⁵ Стајић, Љ.: *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 92.

²⁹⁶ О непрецизности и уопштениости одредби везаних за рад СУК-а, видети: Бикаревић, Д.: *Специфичности и проблеми супротстављања Сектора унутрашње контроле савременим облицима криминалитета у полицији*, Научно-стручни скуп са међународним учешћем „Супротстављање савременим облицима криминалитета-анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење“, том 3, Зборник радова, Криминалистичко-полицијска академија и Фондација Ханс Зајдел, Београд, 2015, стр. 412-417.

контроле (полиције, прим. аутора), док је чланом 1. Закона јасно дефинисано да полицију чини заокружена област рада Министарства за коју се образује Дирекција полиције. Самим тим, овлашћена службена лица Сектора нису могла вршити унутрашњу контролу других полицијских службеника и осталих запослених који нису били у саставу Дирекције полиције. Новим Законом контролна овлашћења обухватају рад полицијских службеника и других запослених у Министарству. Сектор унутрашње контроле²⁹⁷ добија знатно шира овлашћења и остаје институционални носилац контроле законитости рада полиције, посебно у погледу поштовања и заштите људских права при извршавању полицијских задатака и примени полицијских овлашћења.²⁹⁸

„Унутрашња контрола у смислу Закона о полицији може се дефинисати као скуп мера и радњи које се спроводе унутар МУП-а од стране организационе целине која је ван полиције, а које за циљ имају проверу поштовања етичких правила од стране полицијских службеника и других запослених у МУП-у као и проверу законитости и професионалности рада како полицијских службеника и других запослених у МУП-у тако и организационих јединица МУП-а.“²⁹⁹

Основни циљ Сектора унутрашње контроле је сузбијање свих облика незаконитости и непрофесионалног поступања полицијских службеника. По угледу на најразвијеније службе унутрашње контроле у свету, а примерено потребама нашег друштва Сектор унутрашње контроле наставља са процесом јачања својих кадровских и материјално техничких капацитета, са циљем да буде активан на плану откривања и доказивања кривичне одговорности полицијских службеника, сузбијања свих облика корупције, злоупотреба и прекорачења полицијских службеника.³⁰⁰

Сектор унутрашње контроле врши контролу законитости рада полицијских службеника, као и других запослених у Министарству, а нарочито у погледу поштовања и заштите људских и мањинских права и слобода при извршавању службених задатака и

²⁹⁷ Сектор унутрашње контроле у свом саставу има: Одељење за кривичне истраге, Одељење за координацију рада центара које у свом саставу има четири одсека, Одсек-Центар Београд, Одсек-Центар Ниш, Одсек-Центар Нови Сад, Одсек-Центар Крагујевац, Одељење за превенцију корупције и проверу имовног стања и Одељење за унапређење рада Сектора и подршку, детаљније видети на <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/org.html> прегледано 21.02.2017.

²⁹⁸ Миловановић, Д., Вукашиновић Радојичић, З., Оташевић, Б., Марковић, С.: *Закон о полицији-предговор и стварни регистар*, Службени гласник, Београд, 2016, стр. 43.

²⁹⁹ Лештанин, Б., Никач, Ж.: *Коментар Закона о полицији*, Пословни биро, Београд, 2016, стр. 437.

³⁰⁰ Више о циљевима Сектора унутрашње контроле видети на <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/cilj.html> прегледано 21.02.2017.

примени полицијских овлашћења односно при вршењу послова из свог делокруга. Сектор унутрашње контроле предузима мере и радње у складу са законом којим се уређује кривични поступак 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. Облике и начин вршења унутрашње контроле прописује министар³⁰¹

На жалост, за сада, и одредбе Новог Закона о полицији које предвиђају подзаконско регулисање наведеног, нису реализоване.³⁰²

Неопходно је и да се прекине са лошом праксом недоношења подзаконских аката неопходних за пуну имплементацију закона.³⁰³

Полицијски службеници овлашћени за вршење унутрашње контроле у Сектору унутрашње контроле при вршењу контроле имају сва полицијска овлашћења и, у погледу својих права и дужности, изједначени су са другим полицијским службеницима у статусу овлашћених службених лица.³⁰⁴

Сектор унутрашње контроле поступа по сопственој иницијативи, на захтев надлежног јавног тужиоца, на основу прикупљених обавештења и других сазнања, писаних обраћања полицијских службеника и других запослених у Министарству, као и притужби физичких и правних лица.³⁰⁵

„Унутрашња контрола законитости рада полиције коју врши Сектор, непосредно утиче на заштићеност људских права, а посредно (индиректно) и на њихово остваривање. Појединачни случајеви у којима Сектор врши контролу законитости рада полиције требало би да резултирају, са аспекта полицијског поступања, не само укупно бољом заштитом људских права, већ и ефективнијим остваривањем тих права. Из појединачних случајева контроле законитости рада полиције треба да проистекне збирни резултат како у виду боље заштите, тако и у виду потпунијег остваривања људских права. Резултати

³⁰¹ Чл. 225 Закона о полицији, *Сл. гласник РС*, број: 6/2016.

³⁰² Чл. 172 ст. 2 Закона о полицији од 2005. године (*Сл. гласник РС*, број: 101/2005) предвиђао је, и чл. 225 ст. 3 актуелног Закона о полицији донет 2016. године (*Сл. гласник РС*, број: 6/2016) сада предвиђа подзаконско регулисање облика и начина унутрашње контроле. Рок за доношење подзаконских аката утврђених новим Законом о полицији је годину дана од дана ступања на снагу Закона, односно 05.02.2017. године, а што је одређено чл. 251 Закона о полицији.

³⁰³ Радивојевић, Н.: *Сектор унутрашње контроле (полиције)-у сусрет новом Закону о полицији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 3, Нови Сад, 2015, стр. 1387.

³⁰⁴ Чл. 226 Закона о полицији, *Сл. гласник РС*, број: 6/2016.

³⁰⁵ Чл. 227 ст. 1 Закона о полицији, *Сл. гласник РС*, број: 6/2016.

унутрашње контроле требало би да буду и подлога за стратегију полиције, будући да у значајном делу од њене безбедносне функције зависи и заштита и остваривање људских права.³⁰⁶

У циљу постизања што већег поверења грађана у полицију, односно у полицијске службенике СУКП-е, сматрамо да грађане треба перманентно обавештавати о активностима СУКП-е на пољу сузбијања криминалитета у својим редовима, тј. да у актуелним евиденцијама које су доступне јавности фигурирају подаци о структури кривичних дела за која су осумњичени полицијски службеници са исходима кривичних поступака, како би јавност имала стварну слику о резултатима рада СУКП-е на пољу сузбијања криминалитета. Такође, постојеће евиденције би требало обогатити и подацима у којем обиму се грађани, али и полицијски службеници обраћају СУКП-е у вези са активностима на пољу сузбијања криминалитета. Са таквим показатељима могла би се донети оцена о поверењу коју грађани и полиција у целини имају у СУКП-е, на основу чега би се могла допунити стратегија даљег развоја СУКП-е, а своје место би сигурно имало и у будућем подзаконском акту у вези са обликом и начина контроле од стране СУКП-е, који је неопходно донети.³⁰⁷

„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.“³⁰⁸

Неки аутори песимистички гледају на поједине одредбе Новог Закона о полицији и наглашавају: „Квалитет овог закона оцениће време његовог важења и капацитет примене. Правило је да се добри закони дуго примењују, а они лоши мењају се одмах по доношењу, а најлошији, преузети и „позајмљени“, који не одговарају друштвеним условима и не отпочну никад живот, остају мртво слово на папиру. Чињеница је да су номотехнички пропусти, непажња, немар, непрецизно раздвајање полицијских, унутрашњих и других послова, покаткад и чини се намерне неусаглашености одредаба о битним појмовима и категоријама, просто стил овог закона. Тако Полиција као институција и грађани због

³⁰⁶ Милетић, С.: *Коментар закона о полицији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 334.

³⁰⁷ Бикаревић, Д.: *Специфичности и проблеми супротстављања Сектора унутрашње контроле савременим облицима криминалитета у полицији*, Научно-стручни скуп са међународним учешћем „Супротстављање савременим облицима криминалитета-анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење“, том 3, Зборник радова, Криминалистичко-полицијска академија и Фондација Ханс Зајдел, Београд, 2015, стр. 420.

³⁰⁸ Радивојевић, Н.: *Сектор унутрашње контроле (полиције)-у сусрет новом Закону о полицији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 3, Нови Сад, 2015, стр. 1387.

којих полиција и (треба да) постоји, нису добили пажњу какву заслужују. Пропуштена је прилика да се у правом смислу речи донесе осавремењен закон, од којег би се рачунао „нови период“ у законском нормирању полиције.³⁰⁹

2. Законски оквир и подзаконско регулисање поступка контроле рада полиције решавањем притужби, са освртом на проблеме и специфичности

Притужба је правно средство које се све више правно разрађује, дограђује и тиме постаје све значајније средство контроле рада, без обзира на слабости које цео тај механизам има. Може се рећи да притужба има субјективан, али и објективан значај. Субјективан – за заинтересовано лице у предмету (притужиоца), а објективан – за кориговање делатности у смислу нагомилавања притужби по истој ствари, тј. на основу истоветног решавања притужби за истоврсне случајеве (формирање исправне полицијске праксе).³¹⁰

Важно је напоменути да за делатност и активност државе важи начело да њеној интервенцији има места само када је то изричито утврђено, када је држава надлежна у одређеном случају, и то само на онај начин и са оним овлашћењима која су законом дозвољена.³¹¹ Стварност, међутим, неретко демантује ово правило, о чему сведоче различити видови противзаконитог понашања полицијских службеника.³¹²

У правној држави државна власт и самовоља заустављени су уставом и законом и то тако да су њима неприкосновено заштићена и основна људска права и слободе.³¹³

Такође „у правној држави управна власт може да издаје наредбе грађанима и другим приватним лицима (правним лицима) само онда када је на основу закона надлежна, када њена овлашћења имају основа у закону или неком другом правном правилу.“³¹⁴

³⁰⁹ Југовић, С., Симовић, З. Д.: *Закон о полицији Републике Србије од 2016. године-критички поглед*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 1, Нови Сад, 2016, стр. 84.

³¹⁰ Југовић, С.: *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 159.

³¹¹ Живковић, М.: *Правна држава и модеран правни систем*, Наука-безбедност-полиција, број: 1, Београд, 2010, стр. 5.

³¹² Кесић, З.: *Теоријско дефинисање корупције у полицији*, Безбедност, број: 2, Београд, 2012, стр. 135.

³¹³ Васиљевић, Д.: *Правна држава и савремена управа*, Наука-безбедност-полиција, број: 2, Београд, 2008, стр. 29.

³¹⁴ Живковић, М., Зекавица, Р.: *Управна и судска контрола правних аката полиције*, Зборник радова „Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму“, књ. 2, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 79.

2.1. Законски оквир

Одредбе Закона о полицији³¹⁵ од 2005. године у чл. 180 дефинисале су ко, коме и у ком року може да поднесе притужбу на полицијског службеника. Такође, вршила се експланација када по притужби поступа руководиоц организационе јединице, а када Комисија, и ко је у саставу Комисије, као и рокови у којем своје поступање морају да окончају руководиоц организационе јединице и комисија, уз констатацију да подносилац притужбе има на располагању сва правна и друга средства за заштиту својих права и слобода.

И веома битна ствар, дато је овлашћење министру да ближе пропише поступак решавања притужби, што је и учињено. Наредни, чл. 181 дефинисао је дужност чувања поверљивих података.

Позитивна страна наведеног је у томе што је материја контроле полиције путем решавања притужби први пут добила основу у законском тексту тј. постала је законска категорија. Произвољности, како грађана, тако и полицијских службеника везано за наведену област су сведене на минимум и њихово деловање је детерминисано законским оквирима.

Логично би се могло претпоставити да је, у односу на период пре 2005. године, правним новелама повећан ниво одговорности полицијских службеника током предузимања послова и задатака, јер су свесни чињенице да је њихово поступање сада подложно контроли грађана у складу са законским нормама. Исто тако би могли тврдити како је битно повећан ниво одговорности и полицијских службеника који врше проверавање навода из притужбе, јер им је поступање тачно одређено и датумски лимитирано (сачињавање записника, потврда, уручење позива), без могућности било каквих импровизација и произвољности. Овом треба додати како грађани имају одређену дозу сигурности да ће се тај поступак заиста доследно и спровести, јер им је гаранција за то законски акт. Наведено за последицу би требало да 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.³¹⁶

³¹⁵ *Сл. гласник РС*, број: 101/2005, УС-63/2009, 92/2011, 64/2015.

³¹⁶ Bikarevic, D., Kesic, Z.: *Controlling the Police Through the Form of Complaint Procedure to Protect and Assert the Rights and Freedoms of Citizens*, International scientific conference „Archibald Reiss Days“, Thematic

Негативна страна је та, што се грађанин, након добијања одговора у вези поднете притужбе, упућује на коришћење свих правних и „других“ средстава за заштиту својих права и слобода, с тим да остаје нејасно шта се подразумева под „другим средствима.“ Значи, без обзира на исход вођења поступка по притужби грађана тј. да ли се грађанин сагласио са ставовима руководиоца организационе јединице или није, он се упућује на друге институције за остварење својих права и слобода. Оправдано се намеће питање: Да ли је притужбени поступак целисходан за грађанина?

Законским решењем у поступку проверавања навода притужбе обезбеђена је двостепеност. У првом степену поступа руководиоца 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.³¹⁷

„Контрола решавањем притужби је, како се види, хибридног облика. Она није чисто унутрашња, јер у њој учествује и представник јавности, тако да је она комбинована особена контрола. Садржински посматрано, њоме се решава спор између притужиоца и притуженика, од стране овлашћеног руководиоца или Комисије.“³¹⁸

2.1.1. Првостепени притужбени поступак

Приказаћемо одредбе актуелног Закона о полицији,³¹⁹ које дефинишу област контроле рада решавањем притужби, са освртом на новине у односу на стари закон који је важио у периоду који је релевантан за предметни рад.

Притужбу може поднети свако лице (у даљем тексту: притужилац) које сматра да су му поступањем или пропуштањем поступања запосленог (у даљем тексту: притуженик) при вршењу службених задатака повређена људска и мањинска права и слободе, у року од

conference proceedings of international significance, vol. 2, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2015, pp. 5.

³¹⁷ Бикаревић, Д.: *Поступак решавања притужби у Министарству унутрашњих послова*, Гласник, број: 3, Нови Сад, 2015, стр. 168.

³¹⁸ Југовић, С.: *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 161.

³¹⁹ Чл. 234-243, *Сл. гласник РС*, број: 6/2016.

30 дана од дана када се притужена радња догодила. Притужба може да се поднесе и на рад Министарства. Притужиоцу ће се омогућити учешће у притужбеном поступку.

На основу поднете притужбе спроводи се притужбени односно скраћени поступак. Поднете притужбе достављају се на даље поступање надлежној организационој јединици Министарства. Притужба која није поднета у горе наведеном року од 30 дана, решава се у скраћеном поступку, где притужба колоквијално добија име „поднесак.“

Уколико притужба садржи елементе кривичног дела, о притужби се, без одлагања, обавештава надлежни јавни тужилац, Сектор унутрашње контроле и руководилац организационе јединице у којој притуженик ради, који о наведеном обавештавају притужиоца.

Уколико притужба садржи елементе повреде службене дужности, руководилац организационе јединице у којој притуженик ради, без одлагања покреће дисциплински поступак против притуженика, о чему обавештава притужиоца.

Притужбени поступак спроводи руководилац организационе јединице у којој ради притуженик или лице које он овласти, односно комисија за решавање притужби (у даљем тексту: Комисија).

Након пријема притужбе, руководилац је дужан да притужиоца обавести о покретању притужбеног поступка и да га позове на разговор у року од 15 дана од дана пријема притужбе. У притужбеном поступку, руководилац решава притужбу усаглашавањем ставова са притужиоцем.

Ако се ставови по питању постојања угрожавања или повреде људских и мањинских права и слобода не усагласе, притужба се уступа на решавање Комисији. Притужба се уступа Комисији и када се уредно позвани притужилац не одазове позиву на разговор, а руководиоца обавести да по притужби поступа Комисија.

Ако се притужилац не одазове на позив руководиоца и не захтева да по притужби поступа Комисија, сматра се да је притужилац одустао од притужбе.

Притужбени поступак пред руководиоцем организационе јединице окончава се у року од 30 дана од дана пријема притужбе. Поступак пред Комисијом окончава се достављањем писаног одговора притужиоцу у року од 30 дана од дана уступања притужбе на решавање.

Административно-техничке послове у притужбеном поступку обављају притужбене јединице.

Притужбена јединица је организациона јединица надлежна за притужбе у седишту Министарства и у полицијским управама, или организациона јединица коју за то одреди руководиоца.

На притужбени поступак супсидијарно се примењује закон којим се уређује општи управни поступак.

Начин поступања у току притужбеног поступка прописује министар.

Према притуженицима за које се у притужбеном поступку утврди да су својим поступањем повредили или угрозили људска и мањинска права и слободе притужиоца, руководиоци организационих јединица у Министарству предузимају одговарајуће мере.

Руководиоци су дужни да извештај о предузетим мерама доставе надлежној притужбеној јединици, као и да о предузетим мерама обавесте притужиоца.

2.1.2. Другостепени притужбени поступак

Комисија за решавање притужби састављена је од три члана: председника комисије, члана из Министарства и једног представника јавности. Чланове комисије решењем именује и разрешава министар. Председник комисије је полицијски службеник којег предлаже Дирекција полиције, односно друга надлежна организациона јединица. Чланови комисија су запослени у Министарству, које предлаже Дирекција полиције или организациона јединица Министарства у којој запослени – притуженик ради. Представнике јавности у комисији у седишту Министарства, именује министар на предлог организација стручне јавности и невладиних организација. Представнике јавности у комисијама у седишту полицијских управа именује министар на предлог органа локалне самоуправе са подручја појединих полицијских управа.

Чланови комисије именују се на период од четири године. Комисија заседа у потребном броју већа у седишту Министарства, као и у седишту полицијских управа.

Представницима јавности који учествују у раду Комисије припада накнада за рад на седници Комисије у висини износа дневнице за службено путовање која важи за запослене у државним органима.

Надзор над спровођењем притужбеног поступка од стране руководиоца организационе јединице врши надлежна притужбена јединица и Дирекција полиције, а надзор над притужбеним поступком од стране комисије за решавање притужби врши стручно лице које је министар за то овластио. Начин поступања током надзора над решавањем притужби уређују се актом министра.

Евиденцију притужби и извештавање о решавању притужби врше надлежне притужбене јединице у складу са прописом којим се уређују евиденције и обрада података у области унутрашњих послова.³²⁰

2.1.3. Скраћени притужбени поступак

У скраћеном поступку притужбе решава руководиоца организационе јединице у којој ради притуженик, односно на коју се притужба односи (у даљем тексту: руководиоца). Руководилац проверава наводе притужбе, и у року од 60 дана од дана пријема притужбе, извештава подносиоца о исходу провера. Руководилац неће поступати по притужби: када је притужба поновљена, а нису поднети нови докази, када се ради о очигледној злоупотреби права на подношење притужбе.

О исходу скраћеног поступка руководиоца је дужан да подносиоцу одговори искључиво након првог обраћања.

О исходу спроведеног притужбеног поступка руководиоца или председник Комисије обавештава Дирекцију полиције, односно другу надлежну организациону јединицу Министарства.

Подношење лажне притужбе сматра се лажним пријављивањем у смислу кривичног законодавства.

2.2. Подзаконско регулисање

2.2.1. Правилник о поступку решавања притужби

Правилник о поступку решавања притужби је ступио на снагу 01.09.2006. године,³²¹ а до његовог ступања на снагу грађани су своје незадовољство на поступање полицијских

³²⁰ Чл. 240 Закона о полицији, *Сл. гласник РС*, број: 6/2016.

³²¹ Изузев одредаба члана 18, које ступају на снагу осмог дана од дана објављивања овог правилника у „Службеном гласнику Републике Србије“, *Сл. гласник РС*, број: 54/2006 од 27. јуна 2006.

службеника износили путем представки, а за чије решавање тј. проверавање навода, нису постојали посебни прописи, односно општи акти. Поступак је уређен као двостепен, у њему учествује притужилац – лице које подноси притужбу, а у другом степену узимају учешће у одлучивању и представници јавности, чиме се обезбеђује објективност и демократичност поступка.

Наиме, поступак се спроводи на два нивоа. Један, код руководиоца организационе јединице где је запослен притуженик-полицијски службеник на кога се односи притужба, а други пред Комисијом која води даљи поступак по притужби.

Правилником о поступку решавања притужби (у даљем тексту: Правилник) ближе се прописује поступак решавања притужби које против полицијских службеника подносе појединци и, с тим у вези, заштита података, евидентирање, надзор и извештавање.

2.2.1.1. Подношење и пријем притужбе

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

У поступку решавања притужбе, притужилац – лице које подноси притужбу и полицијски службеник против кога се притужба подноси – притуженик, могу имати правну помоћ о свом трошку. Може се поставити питање, од ког момента је притуженик може имати?

Како одредбе Правилника не прецизирају моменат од када се правна помоћ може користити, а у складу са уставном материјом у вези са правом на правну помоћ, закључује се да је може користити од првог разговора у вези са притужбом.

Ово не треба мешати са позивањем на разговоре полицијских службеника од стране старешина у вези са кориговањем, усмеравањем, обављањем и вршењем текућих послова из надлежности министарства, већ само када се поступа по Правилнику.³²² И притужилац и притуженик се излажу новчаним трошковима за правну помоћ, и када се поступак

³²² Бикаревић, Д.: *Проблеми и поступак контроле рада полиције решавањем притужби*, мастер рад, Правни факултет Нови Сад, Нови Сад, 2010, стр. 8-9.

заврши, надокнаду својих трошкова морају остваривати у судском поступку, који ни у једном делу није везан исходом притужбеног поступка.³²³

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 надлежној 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).

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.“

Дакле „притужбена јединица на подручју је организациона јединица у подручној полицијској управи надлежна за притужбе и представке, односно организациона јединица коју је за то одредио руководиоца подручне полицијске управе. То може, нпр. бити организациона јединица надлежна за контролу законитости рада у одељењу полиције или начелник подручне полицијске управе може одредити полицијске службенике који ће обављати послове притужбене јединице (нпр. официр за законитост и административни службеник).³²⁴ Треба напоменути да се притужбена јединица на подручју подручне полицијске управе не образује никаквим актом него само усменим наређењем. Тако да уколико је то официр из одељења полиције, он не може наређивати начелницима других Одељења да предузму одређене радње јер је он хијерархијски испод њих.“³²⁵

³²³ Бикаревић, Д.: *Утилитарност вођења притужбеног поступка са позиције грађана*, Зборник радова студената докторских студија права, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2015, стр. 59.

³²⁴ Тачка 7 Инструкције о примени правила притужбеног поступка

³²⁵ Вујасиновић, Ђ.: *Комисија за решавање притужби грађана на рад полицијских службеника-проблеми и ограничења*, мастер рад, Правни факултет Нови Сад, Нови Сад, 2013, стр. 24.

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? Исто је превазиђено одредбом актуелног Закона о полицији, јер је наведено да се на притужбени поступак супсидијарно примењује закон којим се уређује општи управни поступак.³²⁶

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 је наметнута 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

³²⁶ Чл. 235 ст. 11, *Сл. гласник РС*, број: 6/2016.

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.

Не налаже се шта мора да садржи и које елементе да поседује потврда, већ је то остављено на уређење руководиоцу организационе јединице.

Дужност упознавања притужиоца са поступком решавања притужбе тј. да је упознат са њиме треба да буде констатовано, да се исти касније не би жалио да му је ускраћено то право и самим тим компликовао поступак. Сматрамо да би то требало констатовати у потврди.³²⁷

Као што се види, за пријем притужбе овлашћен је сваки полицијски службеник из надлежне организационе јединице, а док је за решавање притужби овлашћен само руководиоца организационе јединице.³²⁸ Поклања се изузетна пажња у персоналном смислу у вези предузимања мера ради остваривања целовитог увида у полицијско поступање на које се односи притужба.

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.

³²⁷ Бикаревић, Д.: *Утилитарност вођења притужбеног поступка са позиције грађана*, Зборник радова студената докторских студија права, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2015, стр. 62.

³²⁸ Под руководиоцем организационе јединице подразумева се шеф кабинета министра, секретар министарства, начелник сектора, начелник Службе унутрашње контроле, директор полиције, начелник подручне полицијске управе и командир полицијске станице, односно полицијски службеник кога су овластили, чл. 2 ст. 5 Правилника о поступку решавања притужби, *Сл. гласник РС*, број: 54/2006.

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 службену забелешку, која се сачињава поводом његовог обраћања.

Потписником притужбе примљене у електронском облику сматра се лице које је наведено као потписник. Треба напоменути да нису обезбеђење све предвиђене претпоставке за спровођење Закона о електронском потпису³²⁹ и Закона о електронском документу,³³⁰ тако да се након пријема притужбе у електронском облику врше додатне провере у циљу провере идентитета евентуалног притужиоца.

Значи, грађанин може поднети притужбу на целој територији државе, без обзира на место где је дошло, по мишљењу грађана, до повреде његовог права и слободе услед незаконите или неправилне радње полицијског службеника. Да ће притужба бити на поступању код надлежног лица одређеног за поступање по притужбама јемчи одредба чл. 4 ст. 2 Правилника која каже: „Кад је притужба предата Министарству или ненадлежној организационој јединици полиције ови су дужни притужбу без одлагања да проследи 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?“

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.“

Ситуација је другачија када је у питању поступање по запримљеној притужби. *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

³²⁹ *Сл. гласник РС*, број: 135/2004.

³³⁰ *Сл. гласник РС*, број: 51/2009.

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, по месту пребивалишта или боравишта, притужбу у Врању због поступања полицијског службеника у Новом Саду, наводе притужбе мора да проверава руководиоца организационе јединице у Новом Саду. Из наведеног произлази, 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. Веома неекономично за притужиоца, јер сам сноси трошкове без обзира на исход притужбеног поступка.

Сходно томе „важно је нагласити да принцип усмерености према кориснику захтева да се управни поступци обаве тако да је корисник њима задовољан (наравно, у границама јавног интереса) и да му не стварају непотребне невоље и трошкове на путу до остварења неког интереса.“³³¹

Сходно томе „потребно је постићи подударност између трошкова (материјалних, временских и других) подносиоца и користи које имају од подношења притужбе, појединци су спремни утрошити своје време и новац ако сматрају да ће њихово деловање имати учинак.“³³²

Можемо констатовати да је у овом случају у вези са месном надлежношћу примењен принцип места извршења. Исти принцип се, по правилу, примењује у кривичним предметима приликом поступања јавног тужилаштва и суда у складу са *Закоником о кривичном поступку*,³³³ али уз битну дистинкцију. Својство учесника поступка по притужби

³³¹ Кавран, Д.: *Европски управни простор, реформа и образовање државне управе*, Правни живот, број: 9, књ. 485, Београд, 2004, стр. 1068.

³³² Галовић, Р.: *Представке и притужбе као средство заштите права грађана: критички осврт и оцјена учинковитости*, Правник, број: 1, Загреб, 2014, стр. 43.

³³³ Чл. 23 (месна надлежност суда) и чл. 46 (месна надлежност јавног тужиоца) *Законика о кривичном поступку*, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

грађанин стиче самовољно и може сваког тренутка да одустане од притужбе, док је учешће у кривичном поступку обавезно. Према томе, треба настојати да се „шетање“ грађана у притужбеном поступку сведе на најмању могућу меру, како би они остали у поступку.

У случају да резултат проверавања притужбе буде позитиван у односу на грађанина, економски моменат би по њега могао бити повољнији. Овлашћено лице пред којим је завршен поступак, приликом редовног обавештавања о исходу поступка руководиоца организационе јединице у којој ради притуженик, треба да истакне одређен предлог. Он би се састојао у обавези руководиоца организационе јединице да приликом подношења предлога за покретање дисциплинског поступка надлежном дисциплинском старешини,³³⁴ укаже на евентуалну надокнаду трошкова грађанину који су настали у вези са притужбеним поступком.

Други модел би био да се овлашћено лице пред којим је окончан притужбени поступак иницијативом за покретање дисциплинског поступка непосредно обрати надлежном дисциплинском старешини у којој ће указати на напред наведено.

У оба случаја дисциплинском старешини је потребно доставити доказе о проузрокованим трошковима, како би се избегло накнадно позивање грађанина, изузев у случају кад се дисциплински старешина одлучи да га позове у својству сведока у дисциплинском поступку.³³⁵

Руководилац организационе јединице који прими притужбу на решавање мора о примљеној притужби без одлагања да обавести притужбену јединицу у седишту Министарства и директора полиције, односно лице које он овласти, ако је у поступању на које се притужба односи, између осталог: извршена, односно наводно извршена радња која може бити предмет ширег разматрања у средствима јавног обавештавања која штампу растурају и шире друга обавештења на целој територији земље.

Наведена одредба је веома растегљиво формулисана, оставља доста простора за слободну процену руководиоца организационе јединице, што га у случају неадекватне процене, по мишљењу његовог претпостављеног старешине, може стајати дисциплинске одговорности. Инструкција поводом наведеног каже да је процена руководиоца организационе јединице

³³⁴ Чл. 4 ст. 2 Уредбе о дисциплинској одговорности у МУП-у, *Сл. гласник РС*, бр. 8/2006.

³³⁵ Бикаревић, Д.: *Утилитарност учешћа грађана у притужбеном поступку*, Безбедност, број: 2, Београд, 2015, стр. 128-129.

„само“ да без одлагања обавести надлежне. То „само“ да без одлагања обавести надлежне без ближих критеријума за процену и јесте деликатно и било би потребно предметне ситуације децидирано навести.

На захтев притужбене јединице или директора полиције, односно лица које он овласти, руководилац организационе јединице је дужан да их обавести без одлагања и о другој примљеној притужби.

О наведеним притужбама притужбена јединица у седишту Министарства извештава министра, односно лице које он овласти.

Руководилац организационе јединице може у горњим случајевима да захтева повратно обавештење, да предложи учешће полицијских службеника из одговарајуће организационе јединице у седишту Министарства или других лица овлашћених да учествују у поступку решавања притужбе. Захтев може да поднесе и усмено, а у року од 24 часа да га потврди писмено.

Сматра се да би адекватнија била реч „замоли или затражи“ него „захтева“ повратно обавештење, јер у службеној комуникацији нисмо у позицији да захтевамо од оних који су у хијерархијској организационој структури изнад нас.³³⁶

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.

2.2.1.2. Проверавање притужбе

Ситуација је другачија када је у питању поступање по за Примљеној притужби, у смислу територијалне надлежности, а самим тим и овлашћеног лица које поступа. Закон о полицији у чл. 180 ст. 3 је предвиђао 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

³³⁶ Бикаревић, Д.: *Проблеми и поступак контроле рада полиције решавањем притужби*, мастер рад, Правни факултет Нови Сад, Нови Сад, 2010, стр. 11.

Правилника.³³⁷ 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 руководиоца 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 неекономично 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 неодазивању позивима на разговор, не поступање 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 неодазивања на позив, јер Закон о полицији не предвиђа могућност довођења у случају

³³⁷ Можда је реч „мора“ неадекватна, јер ако притуженик не жели, не мора да разговара на предметне околности, тј. не мора да изјави ништа. Ако прича само једна страна, то се не може сматрати разговором, јер су за разговор потребне две стране.

неодазивања на позив, као на пример Законик о кривичном поступку.³³⁸ Притужиоцу се оставља на вољу да ли ће активно учествовати у поступку.

Руководећи радници треба да изврше увид у начин уручења позива притужиоцу од стране полицијских службеника, тј. да се предузму све прописане и законом предвиђене мере да се позив и уручи, а не да се констатује није нађен, непознат на адреси, фиктивна адреса и слично. Ово из разлога неопходности присуства притужиоца разговору код руководиоца организационе јединице, како предмет не би био прослеђиван Комисији, а да разговор није био ни омогућен.³³⁹

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.

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?

Специфична је ситуација када притужилац наводи у притужби да је над њим извршено кривично дело за које се гони по службеној дужности. По горе 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,³⁴⁰ које је систематизовано у групу кривичних дела против правосуђа (глава XXX).

³³⁸ Чл. 288 ст. 1: „Полиција може позивати 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.“ *Сл. гласник РС*, број: 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.

³³⁹ Бикаревић, Д.: *Проблеми и поступак контроле рада полиције решавањем притужби*, мастер рад, Правни факултет Нови Сад, Нови Сад, 2010, стр. 8.

³⁴⁰ *Сл. гласник РС*, број: 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013.

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?

„Када су знаци цењења и компатибилности послати и одобрени, осећај несигурности је још више смањен и дијалог је ближи. На овај начин, однос између полиције и грађана може бити поправљен и сарадња може бити (поново) успостављена.“³⁴¹

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 да искључи 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 руководиоца 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

³⁴¹ Stronks, S., Otto M.J. Adang: *Critical moments in police-citizen reconciliation*, International Journal of Police Strategies & Management, Vol. 38, No. 2, 2015, pp. 377.

обављати службену дужност или неће. Иста ситуација је и када се не одазове на седницу Комисије.

Правилник није предвидео ни један образац неопходних писмена у вези вођења притужбеног поступка, тј. кореспонденције са учесницима поступка, а како се у складу са Инструкцијом не примењују одредбе Закона о општем управном поступку,³⁴² 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 уступања 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 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

³⁴² *Сл. лист СРЈ*, број: 33/1997, 31/2001, *Сл. гласник РС*, број: 30/2010.

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 члана Комисије за накнаду превоза (из чл. 27 ст. 2); налог за плаћање накнаде члану Комисије (из чл. 27 ст. 4).³⁴³

2.2.1.3. Поступање Комисије за решавање притужби

Представници јавности могу бити разрешени са листе чланова Комисије пре истека периода на који су именовани, и то на лични захтев, на образложени захтев предлагача или решењем министра у случају да се члан Комисије неоправдано не одазове на две узастопне седнице Комисије.

Министар именује представнике јавности својим решењем, а исте може разрешити само ако се неоправдано не одазову на две узастопне седнице Комисије. Требало би предвидети већу могућност деловања министра по питању разрешења представника јавности, а не само у горе наведеном случају.

Седница Комисије је јавна. Комисија може да искључи јавност из разлога заштите поверљивих података.

Јавност се за седнице Комисије посебно не обавештава, упозната је само од стране учесника поступка, тако да фактички није ни присутна на седницама. У циљу транспарентнијег рада Комисије потребно је да на адекватан начин обавештавају јавност о одржавању седница, како би неутрални грађани, а и стручна јавност узели више учешћа приликом одржавања истих.³⁴⁴

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

³⁴³ Бикаревић, Д.: *Поступак решавања притужби у Министарству унутрашњих послова*, Гласник, број: 3, Нови Сад, 2015, стр. 174-175. 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.

³⁴⁴ Бикаревић, Д.: *Утилитарност вођења притужбеног поступка са позиције грађана*, Зборник радова студената докторских студија права, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2015, стр. 63.

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 директом обављању разговора са евентуалним сведоцима догађаја, већ се оцена доказа врши искључиво 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.“³⁴⁵

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

Ради појашњења појединих стручних питања могу се на седницу Комисије позвати стручњаци за поједине области, односно питања. Ако су позвани стручњаци запослени у Министарству, руководиоци унутрашњих организационих јединица дужни су да им омогуће учешће на седници Комисије.

Веома је дискутабилно да ли је неко стручњак, ко му уопште даје то својство.³⁴⁶

Нису предвиђене мере за одржавање реда на седницама Комисије, као што је на пример предвиђено Законом о општем управном поступку³⁴⁷ 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

³⁴⁵ Вујасиновић, Ђ.: *Комисија за решавање притужби грађана на рад полицијских службеника-проблеми и ограничења*, мастер рад, Правни факултет Нови Сад, Нови Сад, 2013, стр. 15.

³⁴⁶ Бикаревић, Д.: *Проблеми и поступак контроле рада полиције решавањем притужби*, мастер рад, Правни факултет Нови Сад, Нови Сад, 2010, стр. 17.

³⁴⁷ Глава VIII, Одржавање реда, чл. 99-102.

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 се треба доставити одговор 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.

Чак шта више, Комисија 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.

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:³⁴⁸ „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.

³⁴⁸ *Сл. гласник РС*, број: 8/2006.

Међутим, наведено је превазиђено одредбом чл. 2 ст. 1 Уредбе о начину спровођења дисциплинског поступка у МУП-у,³⁴⁹ које је ступила на снагу 2017. године, тако што је за подношење иницијативе за покретање дисциплинског поступка надлежан само непосредни старешина.

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 не решена. Притужба се сматра решеном без обзира на исход притужбеног поступка (основана или не), тј. ако поступање по притужби не оконча руководилац организационе јединице, то ће учинити Комисија.

2.2.2. 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.

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,

³⁴⁹ *Сл. гласник РС*, број: 26/2017.

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 горе наведени прописи омогућавају несметано вођење притужбеног поступка.

Ипак, и даље егзистирају одређене нејасноће. У делу „Подношење и садржина притужбе“ је констатовано 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 горе наведених аката лично присутан. Требало је навести да се мора иницирати посебан поступак, одвојен од горе 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 поднеску³⁵⁰ у другом поступку, притужба се одбацује у складу са чл.

³⁵⁰ Мисли се на неуредан поднесак.

4 ст. 3,³⁵¹ 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 и не регулише даље поступање са таквом притужбом.

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. Елем, 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 РС³⁵² експлицитно је наведено: „Казном из става 1. овог члана казниће се и странка која приликом извођења доказа саслушањем 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

³⁵¹ Мисли се на Правилник о поступку решавања притужби.

³⁵² *Сл. гласник РС*, број: 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013.

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 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.

Екстензивније је схватање Инструкције у односу на Правилник, што се тиче конверзације са учесницима притужбеног поступка. Она дозвољава да на седници Комисије, притужилац и притуженик могу постављати питања учесницима у поступку (известиоцу, члановима комисије, притужиоцу, притуженику), али не непосредно, него преко председника комисије, тј. могу да му предложе да се остали учесници изјасне на одређене околности, док Правилник каже да само чланови комисије могу постављати питања учесницима у поступку.

У седмом делу „Надзор над решавањем притужби“ се констатује 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 резултатом притужбеног поступка. Како 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 битно је 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.

Комисија не предлаже предузимање мера одговорности према полицијском службенику, уколико утврди да је притужба основана, нити се о њима изјашњава. Притужбени поступак може бити само основ за предузимање мера, које се предлажу и спроводе у оквиру другог поступка.

2.3. Још неки проблеми и специфичности контроле рада полиције решавањем притужби

„У јасно утврђеном поступку, постоје одређене материјалне нејасноће. Одређењем да „свако лице... ако сматра, да су му незаконитом или неправилном радњом повређена права или слободе“, отвара се могућност за неограничено подношење неутемељених и вексаторних притужби. Сам полицијски посао подразумева ограничавање извесних права и слобода одређене категорије лица, у складу са законом. Стварањем услова починиоцима кривичних дела да врше притисак на полицијске службенике, у значајној мери би се поништиле позитивне интенције института притужбе грађана, до нивоа неделотворности према савесним грађанима, ради чије заштите је и уведена.“³⁵³

Међу недостатке притужбе на рад полиције могу да се уброје страх од полиције и непознавање полицијских овлашћења, што доводи до тога да се притужбе често и не подносе. Но, прописивањем механизма (поступака) решавања притужби и правних средстава која се могу користити против одлука по притужби, контрола рада решавањем притужби све више добија на значају.

Без обзира да ли се грађанин сагласио са ставовима руководиоца организационе јединице или није, он се упућује на друге институције за остварење својих права и слобода. Намећу се питања: да ли је притужбени поступак целисходан за грађанина, да ли једино и треба да се обрате „другим институцијама“ за остварење својих права како би избегли, из њиховог угла, непотребно ангажовање, тј. да са мање утрошених средстава постигну исти циљ?

Наиме, грађанин није остварио своја права, јер последице које су наступиле услед незаконитог или неправилног поступања полицијског службеника нису отклоњене. Оне и даље производе одређено дејство штетно за грађанина, које се мора отклањати у другим судским поступцима, који опет изискују његово активно учешће.

Наравно, МУП не може улазити у правосудне ингеренције у смислу решавања спорова насталих поводом повреде права личности, што је регулисано *Законом о парничном поступку*,³⁵⁴ али се могу изнаћи решења да се грађанину надокнади проузрокована штета настала у вези са вођењем притужбеног поступка и тако пошаље

³⁵³ Соколовић, Р.: *Коментар Закона о полицији са подзаконским актима*, Пословни биро Д.О.О., Београд, 2012, стр. 150.

³⁵⁴ *Сл. гласник РС*, број: 72/2011, 49/2013 – Одлука УС, 74/2013 – Одлука УС, 55/2014.

порука подршке и подстицај грађанима да указују на неконвенционално понашање полицијских службеника.³⁵⁵

Напоследку желимо да истакнемо како актуелне евиденције МУП-а о поднетим притужбама грађана и спровођењу поступака провере њихових навода нису на завидном нивоу. Тачније, садржај ових евиденција није централизован и унифициран, те сходно томе, не пружа могућност разматрања притужби грађана и притужбених поступака по веома битним варијаблама као што су: • разлог подношења притужбе (незаконитост или неправилност у раду); • који полицијски посао се обављао том приликом; • с применом којих полицијских овлашћења је повезан наводни инцидент; • подаци о притужиоцу (пол, узраст, занимање, да ли се већ притуживао, колико пута, како су решени поступци); • подаци о притуженику (пол, чин или звање, радно место, радни стаж, да ли је већ било поднетих притужби против полицијског службеника са разлозима, како су завршени поступци); • околности под којима се догодио наводни инцидент (време догађаја, место/локација, да ли је у оквиру редовног радног времена); • предузете мере према полицијским службеницима.³⁵⁶

У циљу постизања што већег поверења грађана у полицију, а самим тим и у спровођење поступака по притужбама, сматрамо да грађане треба перманентно обавештавати о раду полиције, као и о притужбама које су поднете против њих и њиховој основаности. Поред тога, потребно је, кроз сталну едукацију, упућивати грађане да законито остварују своја загарантована права и слободу, а све како би напоследку то довело до што ређих злоупотреба и незаконитости у раду полиције. Чињеница да не тако мали број притужби бива одбачен због некомплетности имплицира закључак како многи грађани очигледно имају проблем како да жалбу јасно аргументују и потврде несумњивим доказима. Стога би у будућности требало посветити посебну пажњу додатној едукацији грађана и подучавању у подношењу притужби.

Међутим, поред свега тога, од контроле рада полиције решавањем притужби не треба превише очекивати, јер је она само један од механизма контроле рада полиције, у читавом

³⁵⁵ Бикаревић, Д.: *Утилитарност учеића грађана у притужбеном поступку*, Безбедност, број: 2, Београд, 2015, стр. 126.

³⁵⁶ Bikarevic, D., Kesic, Z.: *Controlling the Police Through the Form of Complaint Procedure to Protect and Assert the Rights and Freedoms of Citizens*, International scientific conference „Archibald Reiss Days“, Thematic conference proceedings of international significance, vol. 2, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2015, pp. 6.

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.³⁵⁷

Међутим, чак и поред тога, приметна је интенција да се предметна област додатно уреди и поставе јасна правила, како би се квалитетно уредило вођење поступка по притужби грађана и самим тим подстакло грађане да се притужују на незаконито и неправилно поступање полицијских службеника, а све у циљу остварења заштите и очувања људских права и слобода. Ове активности несумњиво указују како у конкретној области још увек постоје одређени проблеми и да је сходно томе, потребно предузети још неке мере како би се стање поправило. Сходно томе, посебно важним сматрамо повећање транспарентности функционисања система контроле рада полиције кроз подношење притужби.

3. Сличности и разлике са представкама, поступање по представкама и њихов значај

Ни у једном пропису који регулише материју изражавања незадовољства грађана на поступања полиције, није презентована дистинкција између представки и притужби, тако да сматрамо за потребно да исто напоменемо. Они акти и обраћања грађана који испуњавају формалне претпоставке наведене у Закону о полицији и Правилнику о поступку решавања притужби се категоризују у притужбе, и поступак решавања и, с тим у вези, заштита података, евидентирање, надзор и извештавање, спроводи се у складу са наведеним прописима.

Они акти и обраћања који не испуњавају захтеване критеријуме из наведених прописа, називају се представке. И у вези са њима спровode се одговарајуће провере, и у зависности од њиховог исхода, иницирају се одговарајући поступци у циљу утврђивања одговорности полицијских службеника, али те провере се не врше у складу са горе наведеним прописима, већ по интерним актима и правилима.

³⁵⁷ Bikarevic, D., Kesic, Z.: *Controlling the Police Through the Form of Complaint Procedure to Protect and Assert the Rights and Freedoms of Citizens*, International scientific conference „Archibald Reiss Days“, Thematic conference proceedings of international significance, vol. 2, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2015, pp. 7.

Заједнички именованитељ представки и притужби је чињеница да се покрећу одговарајући поступци против полицијских службеника у случају да се утврди да су повредили права и слободе грађана, без обзира који је акт грађана био иницијални за покретање поступка провере датих навода.

Треба напоменути да се суштински утврђивање чињеничног стања врши исто и по притужби и по представци, користе се исте методе и иста средства. Једна од основних разлика је та да временски рад по представци нигде није дефинисан, док се приликом рада по притужби морају поштовати законски рокови и процедуре. Друга основна разлика је та да се у раду по представци, након спроведеног поступка провере, подносилац представке само писменим путем обавештава о извршеним проверама по представци. У случају да је подносилац незадовољан спроведеним поступком и утврђеним чињеницама није предвиђен никакав облик другостепеног проверавања нити право жалбе. У притужбеном поступку притужилац се прво позива на разматрање притужбе где му се усмено преноси све шта је утврђено у поступку провере. Том приликом притужилац има право да се изјасни да ли је сагласан са утврђеним чињеницама, шта сматра да није добро утврђено, може да предложи и нове доказе који потврђују његове наводе, те уколико не постигне сагласност са старешином који је вршио провере по притужби, предмет се уступа Комисији.³⁵⁸ Након комисијског решавања притужиоцу такође остаје право да се обрати Лицу овлашћеном за надзор над радом комисије, као и Дирекцији полиције, уколико није задовољан одлуком комисије.³⁵⁹

По сваком акту или обраћању грађана у вези са сумњом да су му нарушена или повређена права или слободе од стране полицијског службеника, поступаће се у циљу утврђивања чињеничног стања и предузимања мера одговорности према полицијском службенику, уколико се утврди да је дошло до повреда или нарушавања права или слобода грађана. У зависности од испуњавања одређених формалних претпоставки, поступци провере ће се водити у складу са горе наведеним законским и подзаконским актима и класификоваће се у притужбе, или ће се обрадити ван наведених прописа и сврстати се у представке. Значи, ни једно обраћање грађанина поводом указивања на незаконитост и

³⁵⁸ У ситуацијама где старешина предочи притужиоцу да је утврдио пропусте у раду полицијских службеника и ако наведе које ће мере одговорности предузети према њима, притужилац се саглашава са старешином, потписује Записник о разматрању притужбе и тиме се поступак по притужби закључује.

³⁵⁹ Вујасиновић, Ђ.: *Комисија за решавање притужби грађана на рад полицијских службеника-проблеми и ограничења*, мастер рад, Правни факултет Нови Сад, Нови Сад, 2013, стр. 9.

неправилност обављања послова и задатака од стране полицијског службеника, неће бити занемарено, већ ће се предузети адекватне мере провере навода о чему ће се обавестити грађанин који је указао на наведено.³⁶⁰

Треба напоменути да се суштински утврђивање чињеничног стања врши исто и по притужби и по представци, користе се исте методе и иста средства.³⁶¹

Уствари, треба поменути да *Закон о државној управи* први уводи контролу путем решавања притужби,³⁶² али се одредбе односе на целокупну државну управу и нису конкретизоване у односу на подношење притужби на рад полиције.

³⁶⁰ Бикаревић, Д.: *Утилитарност вођења притужбеног поступка са позиције грађана*, Зборник радова студената докторских студија права, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2015, стр. 68-69.

³⁶¹ Вујасиновић, Ђ.: *Комисија за решавање притужби грађана на рад полицијских службеника – проблеми и ограничења*, дипломски-мастер рад, Нови Сад, 2013, стр. 9.

³⁶² У чл. 81 се наводи да су органи државне управе дужни да свима омогуће прикладан начин за подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених, да је на поднету притужбу орган државне управе дужан да одговори у року од 15 дана од дана пријема притужбе, ако подносилац притужбе захтева одговор, и да је орган државне управе дужан да најмање једном у 30 дана разматра питања обухваћена притужбама. (Закон о полицији, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014).

ГЛАВА II

КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ РЕШАВАЊЕМ ПРЕДСТАВКИ У Р. СРПСКОЈ

1. Положај Републике Српске у оквиру Босне и Херцеговине

Босна и Херцеговина, у свом данашњем облику, створена је као резултат мировног споразума³⁶³ који је потписан 14. децембра 1995. године у Паризу, као резултат преговора одржаних у периоду од 1. новембра до 21. новембра 1995. године у бази *Wright-Patterson* код Дејтона.³⁶⁴ У држави Босни и Херцеговини постоје два ентитета: Република Српска³⁶⁵ и Федерација БиХ и Дистрикт Брчко.

Устав Босне и Херцеговине, као анекс IV Дејтонског споразума, необичан је и нетипичан, са бројним мањкавостима.³⁶⁶

Једно од основних питања у БиХ, као сложеној држави, јесте подела надлежности између заједничких институција БиХ и ентитета.³⁶⁷

Уставом Републике Српске и уставом Босне и Херцеговине утврђен је ниво државотворности ентитета Републике Српске и Федерације БиХ. Они имају врло висок степен класичне државности, што се види из Уставом прописаних надлежности. Наиме, чланом III Устава таксативно је утврђено десет надлежности институција БиХ и ништа више. Истовремено је генералном клаузулом у члану III, тачки 3а утврђено да: „Све државне функције и овлашћења која Уставом нису изричито додијељена институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима.“

Овим је јасно речено да Босна и Херцеговина има десет надлежности (махом за спољно представљање) и ништа више.³⁶⁸

„Када се говори о подели надлежности између институција БиХ и ентитета у било којој области, па тако и у области унутрашњих послова, треба имати на уму да је Устав БиХ специфичан по много чему. Неки Устав БиХ сматрају међународним актом, јер је

³⁶³ Званични назив: „*The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* – Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини.“

³⁶⁴ Павловић, Г.: *Механизми за заштиту људских права у полицијским агенцијама*, Безбједност-полиција-грађани, број: 3-4, Бања Лука, 2010, стр. 560.

³⁶⁵ Укратко о уставноправној позицији, државности и путевима настанка Р. Српске видети: Кузмановић, Р.: *Уставноправне теме*, Бања Лука, 2014, стр. 163-168.

³⁶⁶ Видети више: Кузмановић, Р.: *Уставноправне теме*, Бања Лука, 2014, стр. 172-173.

³⁶⁷ Видети: Шетка, Г.: *Утицај организације полицијских структура у Босни и Херцеговини на стање безбједности*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2016, стр. 114-116.

³⁶⁸ Кузмановић, Р.: *Уставноправне теме*, Бања Лука, 2014, стр. 165.

донесен у оквиру Дејтонског мировног споразума од стране међународне заједнице. Тачније, Устав БиХ представља саставни део мировног споразума, којим је окончан рат на просторима БиХ, јер је он један од анекса (делова) самог споразума. Међутим, његова правна судбина је специфична, због тога што он по начину доношења јесте део акта међународног права, али је по важењу и примјени постао акт домаћег, односно уставног, права.³⁶⁹

„С обзиром на специфичности државног уређења БиХ, као и специфичности њеног највишег правног акта, у пракси је присутно његово различито тумачење, што је, због политичких околности и утицаја међународне заједнице, довело и до одређених одступања у области унутрашњих послова.“³⁷⁰

„Само питање поделе надлежности у БиХ је посебно значајно питање од самог момента потписивања Дејтонског мировног споразума, а унутар тих питања, питање надлежности безбједности се испоставља као најважније. Често се у политичким оквирима детерминише као „последња одбрана“ елемената државности и чак уопште постојања ентитета.“³⁷¹

Једно од основних питања у БиХ, као сложеној држави, јесте подела надлежности између заједничких институција БиХ и ентитета. „У погледу расподеле надлежности, примењује се претпоставка надлежности у корист ентитета. У члану III тачка 1 Устава БиХ набројане су надлежности које припадају институцијама Босне и Херцеговине, док се чланом III тачка 3а одређује да све надлежности које по Уставу БиХ нису изричито додијелене институцијама Босне и Херцеговине припадају ентитетима.“³⁷²

Устав БиХ је недвосмислено одредио да послови полиције (област унутрашњих послова) спадају у надлежност ентитета, јер нису у Уставу наведени као послови у надлежности институција БиХ.

„Треба рећи и то да је, поред таксативно набројаних надлежности институција БиХ, Устав БиХ навео посебну категорију додатних надлежности, које нису познате у теорији

³⁶⁹ Шетка, Г.: *Утицај организације полицијских структура у Босни и Херцеговини на стање безбједности*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2016, стр. 113-114.

³⁷⁰ Исто, стр. 114.

³⁷¹ Каран, С.: *Надлежност институција Босне и Херцеговине у области безбједности – политички и уставноправни аспекти*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1, Бања Лука, 2008, стр. 104.

³⁷² Сахацић, М.: *Природа политичког система у Босни и Херцеговини*, Сарајевски отворени центар и Фондација Konrad Adenauer, Сарајево, 2009, стр. 19, наведено у: Шетка, Г.: *Модели полицијских организација и полицијски систем БиХ*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2016, стр. 166.

поделе надлежности федерације и федералних јединица. У случају Устава БиХ ради се о могућности да се надлежности институција БиХ могу проширити у питањима о којима се ентитети сложе. Ентитети споразумно могу пренети у надлежност институција БиХ одређена питања, и не само то, већ могу у том погледу успоставити и додатне институције ради извршавања тих надлежности.³⁷³

И поред тога што је Устав БиХ јасно одредио да се полицијски послови налазе у надлежности ентитета, структура полицијског система није усклађена са Уставом.³⁷⁴

„Може се рећи да су први кораци преноса надлежности у области унутрашњих послова започети са усаглашавањем закона о унутрашњим пословима ентитета са Уставом БиХ, а касније су настављени са успостављањем институција на нивоу БиХ (пре свих граничне полиције која је наметнута Одлуком Високог представника у БиХ), те је на тај начин изузет велики обим послова ентитетских полиција у корист безбједносних институција (полицијских агенција) на нивоу БиХ.“³⁷⁵

Веома је битно истаћи да „већина полицијских агенција које су успостављене на нивоу институција БиХ су плод наметнутих рјешења или притисака од стране међународне заједнице. Један део полицијских агенција је успостављен и као испуњавање обавеза и услова БиХ на њеном путу ка придруживању Европској унији.“³⁷⁶

Пренос надлежности Р. Српске на институције БиХ се врши и на другим пољима, у којем процесу нису изузети ни унутрашњи послови, односно послови безбедности.

³⁷³ Шетка, Г.: *Утицај организације полицијских структура у Босни и Херцеговини на стање безбједности*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2016, стр. 115.

³⁷⁴ О неусклађености полицијске структуре са Уставом, видети: Шетка, Г.: *Модел полицијских организација и полицијски систем БиХ*, Безбедност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2016, стр. 166-167: „Полицијски систем се састоји од полицијских агенција које се налазе на нивоу заједничких институција БиХ, на нивоу ентитета, Брчко дистрикта БиХ и на нивоу кантона (овај ниво је заступљен само у Федерацији БиХ). На нивоу заједничких институција БиХ, у оквиру Министарства безбједности БиХ, налазе се следеће полицијске агенције: Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА), Гранична полиција БиХ, Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ, Агенција за полицијску подршку, Агенција за форензичка испитивања и вјештачења, Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова и Служба за послове са странцима. Ове полицијске агенције у оквиру Министарства безбједности функционишу као управне организације са оперативном самосталношћу. Посебно нелогично изгледа успостављање Дирекције за координацију полицијских тијела БиХ када имамо на уму јасну чињеницу да полицијски систем припада сложенем некоординираном полицијском моделу. Дакле, у оквиру некоординираног полицијског система се успоставља полицијска агенција задужена за координацију - благо речено, то је нелогично.“

³⁷⁵ Каран, С.: *Надлежност институција Босне и Херцеговине у области безбједности – политички и уставноправни аспекти*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1, Бања Лука, 2008, стр. 105-106.

³⁷⁶ Шетка, Г.: *Утицај организације полицијских структура у Босни и Херцеговини на стање безбједности*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2016, стр. 116.

Неки сматрају да ће Р. Српска тражити поврат неких надлежности које је високи представник неуставно и незаконито пренео са ентитета на институције БиХ (има око 60 надлежности).³⁷⁷

Сложеност система безбедности у први план ставља Амиџић: „Систем безбједности Босне и Херцеговине је толико сложен да није погрешно окарактерисати га као један од најсложенијих у свету. Разлог тога је што сваки државни ентитет има свој систем безбједности (Република Српска, Федерација Босна и Херцеговина), што постоји заједнички – систем безбједности државе (Босне и Херцеговине), при чему свака од регионалних јединица има своје системе безбједности (кантони), рачунајући и систем безбједности Дистрикта Брчко. Истовремено, ни један од њих не поседује сва обележја, структуру и функцију савременог националног система безбједности. Због тога се и не може говорити о јединственом – националном систему безбједности Босне и Херцеговине, јер он не постоји. Реч је, заправо, о више система безбедности који би требало да чине цјелину, а који практично функционишу независно један од другог.“³⁷⁸

Исти аутор констатује да „ситуацију додатно отежава то што су Дејтонски мировни споразум, Устав Босне и Херцеговине и уставноправни акти ентитета пуни недоследности и непрецизности. Савремени политички системи не познају облик политичко-друштвеног уређења какав је онај који данас егзистира у Босни и Херцеговини.“³⁷⁹

На комплексност указује Рајко Кузмановић: „Сада имамо мултиплуралан, гломазан, недовршен и неефикасан правни систем, у коме се тешко сналазе грађани, али и организације и институције, па чак и правници који су најпозванији да упућују, тумаче и примјењују прописе. У таквим околностима некохерентности правног система, хиперпродукције лоших прописа и укрштања континенталног и англосаксонског правног система, као и вишегодишње наглашене октроисане нормативне продукције високог представника за Босну и Херцеговину, долази до низа негативних појава које су пратиле и прате стварање и примјену права и правног система.“³⁸⁰

³⁷⁷ Кузмановић, Р.: *Уставноправне теме*, Бања Лука, 2014, стр. 167.

³⁷⁸ Амиџић, Г.: *Управљање људским ресурсима у систему безбедности*, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука, 2013, стр. 53.

³⁷⁹ *Исто*, стр. 57.

³⁸⁰ Кузмановић, Р.: *Право, правни стандарди и њихово нарушавање*, Правна ријеч, број: 35, Бања Лука, 2013, стр. 27.

Такав комплексан систем се, неизоставно, пресликава и на систем и организацију Министарства унутрашњих послова Републике Српске.³⁸¹

И у таквом сложеном окружењу полиција Р. Српске успева да поступање својих службеника држи у границама права.

1.1. Специфичности полиције Р. Српске у односу на полицију БиХ

На ентитетском нивоу у Републици Српској, као јединствен републички орган, полицијске послове обавља Министарство унутрашњих послова Републике Српске. У ентитету Федерацији БиХ полицијске послове обавља Федерално министарство унутрашњих послова и у кантонима кантонална министарства унутрашњих послова (кантона има укупно 10 и сваки кантон има своје министарство унутрашњих послова). У Брчко дистрикту полицијске послове обавља Полиција Брчко дистрикта. О сложености организације полиције у Федерацији БиХ најбоље говори чињеница да је у Закону о унутрашњим пословима³⁸² предвиђено да сукоб надлежности између кантоналних министарстава, те између кантоналних министарстава и МУП ФБиХ, решава Уставни суд Федерације БиХ. Предвиђено је и да у хитним случајевима сукоб надлежности решава министар МУП ФБиХ, а да касније о томе доноси одлуку Уставни суд ФБиХ.³⁸³

Министарство унутрашњих послова Републике Српске³⁸⁴ је јединствен и централизован орган државне управе, који послове из своје надлежности обавља непосредно на територији Републике Српске. По територијалном принципу полиција Републике Српске је организована у три нивоа: локалном, регионалном и републичком. Полицијске послове на *локалном (општинском) нивоу* обављају полицијске станице и станице јавне безбедности, на *регионалном нивоу* центри јавне безбедности, а на

³⁸¹ О настанку МУП-а Р. Српске и утицају међународног фактора на њен настанак: Јовичић, Д.: *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2011, стр. 122-131; Јовичић, Д., Шетка, Г.: *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2015, стр. 149-158.

³⁸² Службене новине Федерације БиХ, број: 81/2014.

³⁸³ Шетка, Г.: *Модел полицијских организација и полицијски систем БиХ*, Безбедност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2016, стр. 167.

³⁸⁴ Организациона шема МУП-а Р. Српске, <http://www.mup.vladars.net/index.php?vijest=struktura&vrsta=mup-rs> преузето 10.04.2017.

републичком нивоу основне организационе јединице које се налазе у седишту Министарства.³⁸⁵

Поред територијалне организације, полиција Републике Српске је и линијски организована. Под линијском организацијом се подразумева увезаност организационих јединица са различитих нивоа територијалне организације којима је заједничка иста врста посла. То значи да је у Министарству унутрашњих послова Републике Српске присутна хоризонтална и вертикална повезаност између различитих организационих јединица.³⁸⁶

У складу са тим постављена је и организација Министарства, која је утврђена тако да обезбеди пре свега следеће: законитост, стручност, професионализам и благовременост у извршавању послова, рационално груписање послова у складу са њиховом природом и начином вршења и успешно и ефикасно јединствено руковођење организационим јединицама, као и стални надзор над обављањем послова.³⁸⁷

Законом о полицији и унутрашњим пословима³⁸⁸ између осталог уређује се надлежност, делокруг, основи организације и руковођења у МУП-у, полицијски и други унутрашњи послови из надлежности МУП-а, основни принципи у примени полицијских овлашћења, као и полицијска овлашћења.³⁸⁹

Под полицијским пословима, у смислу овог закона, подразумевају се оперативно-стручни послови којима се обезбеђују: заштита уставног поретка од насилног угрожавања и промена, те безбедност Републике Српске у складу са законом; заштита живота и лична безбедност; људска права и слободе; спречавање вршења кривичних дела и прекршаја; проналажење, лишавање слободе и предаја извршилаца кривичних дела и прекршаја надлежним органима; одржавање јавног реда и мира итд.³⁹⁰

Осим овлашћења прописаних законима о кривичном поступку Републике Српске и Босне и Херцеговине и другим законима, полицијским службеницима, ради спречавања кривичних дела, прекршаја, одржавања јавног реда и мира, контроле безбедности саобраћаја, обезбеђења јавних скупова, обезбеђења лица и имовине, овим законом дају се и

³⁸⁵ Шетка, Г.: *Утицај организације полицијских структура у Босни и Херцеговини на стање безбједности*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2016, стр. 124-129.

³⁸⁶ Јовичић, Д., Шетка, Г.: *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2015, стр. 161.

³⁸⁷ Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији Министарства унутрашњих послова Републике Српске, Бања Лука, март 2015.

³⁸⁸ *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

³⁸⁹ Погледати чл. 1, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

³⁹⁰ Погледати чл. 5, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

следећа овлашћења: давање упозорења и издавање наређења; легитимисање, провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета; прикупљање обавештења; позивање лица и обављање разговора; привођење, спровођење и довођење лица; потрага за лицима и предметима; привремено ограничавање слободе кретања; преглед лица, предмета и превозних средстава; противдиверзиони преглед; привремено одузимање предмета; привремено коришћење туђих превозних и комуникационих средстава; надзор и снимање јавног места; употреба силе и задржавање пријава.³⁹¹

Приликом предузимања наведених овлашћења према лицима за која се сумња да су прекршиоци постављених правних стандарда, за очекивати је да буде и одређених проблема, односно жалби на полицијске службенике који им намећу одређена правила понашања и при томе ограничавају одређена права и слободе.

1.2. Интерни надзорни органи предвиђени за контролу запослених у МУП-у

До доношења новог Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места из 2016. године, унутрашња контрола се спроводила преко интерних надзорних органа који су егзистирали уз Службу министра: Бироа за жалбе и представке грађана, Одељења за првостепени дисциплински поступак, Јединице за професионалне стандарде,³⁹² као и Полицијског одбора.

Биро за жалбе и представке грађана задрима и разматра представке и жалбе које се односе на поступање припадника полиције. Након покретања поступка прати ток унутрашњег поступка иницираног на основу представки и жалби, те надгледа извршење дисциплинских мера. О резултатима спроведеног поступка обавештава подносиоца представке и жалбе.

На основу чл. 10 ст. 3 Закона о унутрашњим пословима³⁹³ Биро за представке и жалбе грађана донео је пословник о раду.³⁹⁴

³⁹¹ Погледати чл. 29-54, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

³⁹² Анализу службених извештаја о раду једног од интерних надзорних органа МУП-а Р. Српске, односно Јединице за професионалне стандарде, за период јануар 2010. до децембар 2015. године, видети у: Куњадић, В.: *Унутрашња контрола полиције у Републици Српској*, мастер рад, Правни факултет Нови Сад, Нови Сад, 2016, стр. 61-69. Поред представки обухваћени су и остали акти на основу којих се иницира унутрашњи поступак: пријаве, захтеви за спровођење унутрашњег поступка. Такође, анализирани су и остали предмети из надлежности наведене Јединице, као и предмети употребе силе.

³⁹³ *Сл. гласник Р. Српске*, број: 4/2012 и 33/2014.

Одељење за првостепени дисциплински поступак заприма захтеве за покретање дисциплинског поступка, те планира, организује и омогућава самостално и непристрасно спровођење дисциплинских поступака против полицијских службеника ради утврђивања њихове дисциплинске одговорности.

Јединица за професионалне стандарде задужена је да прати и врши надзор над применом законских и подзаконских прописа, као и да унапређује њихову примену. По потреби, као и на захтев министра и директора полиције, спроводи надзор над радом организационих јединица Министарства, те врши надзор над заштитом података.³⁹⁵

Полицијски одбор није институција чија је контролна улога у функцији контроле рада полиције, већ напротив.

Ова основна организациона јединица је успостављена пре неколико година и по речима полицијских службеника представља инстанцу која им омогућава заштиту њихових права (поготово од евентуалног мобинга).³⁹⁶

Дакле, према новом Правилнику унутрашњу контролу рада полиције спроводе: Служба за заштиту интегритета и законитости у раду и Полицијски одбор,³⁹⁷ као основне организационе јединице Министарства.

Служба за заштиту интегритета и законитости у раду прати и врши надзор над применом законских и подзаконских прописа, професионалних стандарда и најбоље праксе полицијских агенција. Унапређује примену законских и подзаконских прописа у Министарству. Обезбеђује услове за правовремено и законито поступање по представкама грађана. Планира, организује и омогућава непристрасно спровођење унутрашњих и кривичних истрага, те дисциплинских поступака против полицијских службеника. Прати активности на заштити тајних и личних података. Сарађује са надлежним органима других полицијских агенција у БиХ, других држава, регионалних и међународних полицијских организација.³⁹⁸

³⁹⁴ Пословник о раду Бироа за представке и жалбе грађана, број: С/М-5-020-256/14, Бања Лука, од дана 18.11.2014. године.

³⁹⁵ Јовичић, Д., Шетка, Г.: *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2015, стр. 170.

³⁹⁶ Јовичић, Д., Шетка, Г.: *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2015, стр. 170.

³⁹⁷ О надлежности, овлашћењима, саставу Полицијског одбора видети: чл. 137-138 Закона о полицији и унутрашњим пословима, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

³⁹⁸ <http://www.mup.vladars.net/index.php?vijest=ministarstvo&vrsta=sluzba-za-zastitu-integriteta> преузето 10.04.2017. где видети и организациону шему Службе за заштиту интегритета и законитости у раду

Наведене и друге послове из своје надлежности Служба за заштиту интегритета и законитости у раду обавља преко својих унутрашњих организационих јединица: Јединица за професионалне стандарде, Одељење за надзор и заштиту података, Одељење за првостепени дисциплински поступак и Биро за представке грађана.³⁹⁹

Јединица за професионалне стандарде је интерни надзорни орган у Служби за заштиту интегритета и законитости у раду и има надлежност да спроводи унутрашњу контролу и предузима активности на откривању и сузбијању незаконитих радњи запослених у Министарству.

Спровођење унутрашње контроле и предузимање активности у циљу откривања и сузбијања незаконитих активности запослених у Министарству један је од примарних задатака Јединице. Она спроводи унутрашње и кривичне истраге против полицијских службеника, а по овлашћењу министра и против других радника Министарства, затим иницира утврђивање дисциплинске и кривичне одговорности радника Министарства, те подноси и заступа захтеве за покретање дисциплинског поступка.⁴⁰⁰

Биро за представке грађана наведен је у законском тексту, тако да смо га и ми обрадили у наредном делу који дефинише субјекте контроле.

2. Законско нормирање контроле рада полиције

Професор Стајић истиче: „Да би се контрола ефикасно спровела, потребно је да се јасно дефинишу следећи елементи: вршилац контроле (контролор); контролисани субјект (субјект подвргнут контроли); поступак и начин вршења; предмет контроле; контролна овлашћења; сврха (циљ) контроле; санкције.“⁴⁰¹

Дакле, полиција мора да поштује постављене норме понашања и само развојем правног система и механизма контроле, обезбедиће се да контрола буде утемељена на праву, али и да они полицијски службеници који се огреше о постављене норме приликом примене права буду адекватно санкционисани.

³⁹⁹ Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у МУП-у Р. Српске, 2016. година, наведено према: Куњадић, В.: *Унутрашња контрола полиције у Републици Српској*, мастер рад, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2016, стр. 50.

⁴⁰⁰ Куњадић, В.: *Унутрашња контрола полиције у Републици Српској*, мастер рад, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2016, стр. 51.

⁴⁰¹ Стајић, Ј.: *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 20.

Суштина механизма заштите лежи у чињеници да обезбеди, у интересу грађана и полицијске организације, такву полицијску праксу која је апсолутно у оквиру права и интереса заједнице, односно да одређена противзаконита чињења идентификује и укаже на њихово исправљање. Ту посебно долази до изражаја превентивна улога и учење припадника полицијске организације засновано на искуству.⁴⁰²

Почетни кораци у удовољавању одређеним захтевима за поштовање и заштиту људских права, јесте да се обезбеди да сви припадници полиције буду свесни својих овлашћења, а поготово ограничења везаних за њих, као и да врше своја овлашћења на законит и хуман начин.⁴⁰³

Контрола полиције у Републици Српској спроводи се на основу прописа којима се настоји обезбедити одговорно вршење полицијске улоге, а у том контексту и обезбедити индивидуална одговорност припадника полиције за вршење својих овлашћења.⁴⁰⁴

Говорећи о контроли унутар полиције Републике Српске, треба напоменути да се она може посматрати и као делатност полицијског менаџмента. Ако би се посматрала са аспекта овлашћења, односно, ранга сложености, контрола би се могла поделити на: 1) контролу коју врше радници Министарства унутрашњих послова у седишту, која има карактер управног и инспекцијског надзора; 2) контролу коју врше радници центра јавне безбедности над полицијским станицама по линијама рада, а која има карактер увида у стање рада и пружање стручне помоћи и 3) контролу коју врше руководиоци станица јавне безбедности и полицијских станица према себи потчињеним извршиоцима.⁴⁰⁵

У Републици Српској и Босни и Херцеговини у последњих десетак година дошло је до „отварања“ полиције према јавности. Све више се прихвата принцип транспарентности у раду полиције, што је, наравно, позитиван тренд. Све ово омогућује да полиција све више буде на услузи грађанима и да свој рад фокусира на појединца, а не само на интересе

⁴⁰² Павловић, Г.: *Механизми за заштиту људских права у полицијским агенцијама*, Безбједност-полиција-грађани, број: 3-4, Бања Лука, 2010, стр. 569.

⁴⁰³ Исто.

⁴⁰⁴ Куњадић, В.: *Унутрашња контрола полиције у Републици Српској*, мастер рад, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2016, стр. 23.

⁴⁰⁵ Шетка, Г., Павловић, Г.: *Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске (монографија)*, Бања Лука, 2016, стр. 168.

заједнице (државе). Значајну улогу на остваривању ове улоге има контрола полиције, и то једнако спољашња контрола као и унутрашња.⁴⁰⁶

Полиција, кроз своју унутрашњу хијерархију, мора да обезбеди одговорност својих људи на индивидуалном плану. Руководиоци морају да обезбеђују смернице и да пружају подршку у раду. Од њих се такође очекује да предузимају одлучну акцију против незаконитих дела. Учинак полиције подложен је жалбама припадника друштва. Полиције морају имати потребне могућности за предузимање истраге код свих таквих жалби, хитно, детаљно и непристрасно.⁴⁰⁷

Дакле, свака незаконитост је опасна, те је за сваког учесника у правном поретку, а посебно за државне органе, најважније да буду свесни апсолутне потребе поштовања закона. То посебно долази до изражаја код припадника полиције, пошто они у свом раду непосредно примењују државну принуду према односним субјектима.⁴⁰⁸

Ова реална опасност злоупотребе моћног апарата какав је полиција, од саме полиције, намећу потребу демократских држава да својим мерама, законским прописима, унапред прописаним правилима понашања, делокруга и надлежности, елиминише могуће злоупотребе полиције и задржи њене активности у границама законског делокруга и минимума неопходних овлашћења за обављање своје функције, у општем интересу државе и грађана појединачно.⁴⁰⁹

Грађани желе да знају и да буду сигурни да ће имати правилан третман од стране полиције, те да ће у случају да се то не оствари, имати на располагању адекватна средства за остваривање својих права, другим речима, они желе да знају да ће незаконито поступање припадника полиције према њима да буде на одговарајући начин санкционисано.⁴¹⁰

Докле год полиција користи своја овлашћења у складу са законом, тј. у границама које закон прописује, испуњава своју основну функцију. Међутим, уколико дође до злоупотребе овлашћења од стране полиције, долази и до угрожавања основних људских

⁴⁰⁶ Јовичић, Д.: *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2011, стр. 301.

⁴⁰⁷ Вејновић, Д.: *Право на право*, Центар за геостратешка истраживања Универзитета у Бања Луци и Удружење дефендолога Р. Српске, Бања Лука, 2006, стр. 36.

⁴⁰⁸ Јовичић, Д.: *Јавна безбједност*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2011, стр. 64.

⁴⁰⁹ Амићић, Г., Ћибић, Д.: *Полицијска тактика*, Висока школа унутрашњих послова у Бања Луци, Бања Лука, 2011, стр. 23-24.

⁴¹⁰ Рољић, Г.: *Контролна функција полицијског менаџмента у Републици Српској*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 13.

права и слобода грађана. Поставља се питање како онемогућити и спречити полицију да приликом примене својих овлашћења не прекорачи дозвољене границе за њихову примену или да та овлашћења не користи у недозвољене сврхе, тј. како спречити прекорачење и злоупотребу овлашћења. Одговор на ово питање је учинити полицију одговорном држави и друштву. Свакако један од најбитнијих механизма је контрола рада полиције која се одвија кроз различите видове. Унутрашња контрола рада полиције је неизоставан вид контроле рада полиције и присутна је у свим полицијским организацијама.⁴¹¹

2.1. Субјекти контроле

Често припадници полиције имају власт која је у супротности са људским правима. Без обзира што је њихова главна улога да подстичу и штите људска права и слободе, они су истовремено и потенцијални прекршиоци самих тих права која треба да одржавају и поштују.⁴¹²

Може се слободно констатовати да многи и не воле полицију управо због те власти, а то само зато што обезбеђује поштовање закона који су огледало власти над људима.⁴¹³

Како би се полицијске структуре држале у границама правно дозвољених оквира предвиђени су одређени субјекти који су задужени за контролу њеног рада.

Кровни закон који регулише контролу полиције представља Закон о полицији и унутрашњим пословима из 2016. године,⁴¹⁴ који је обухватио дотадашња два закона, Закон о унутрашњим пословима⁴¹⁵ и Закон о полицијским службеницима.⁴¹⁶ До тог момента наведену област дефинисао је Закон о унутрашњим пословима.⁴¹⁷

⁴¹¹ Кршић, Ж.: *Унутрашња контрола полиције као механизам заштите људских права*, Безбједност-полиција-грађани, број: 3-4, Бања Лука, 2014, стр. 293.

⁴¹² Вејновић, Д.: *Право на право*, Центар за геостратешка истраживања Универзитета у Бања Луци и Удружење дефендолога Републике Српске у Бања Луци, Бања Лука, 2006, стр. 35.

⁴¹³ Ловичић, Д.: *Јавна безбједност*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2011, стр. 75.

⁴¹⁴ Видети чл. 155-166 у глави XIX под називом *Контрола и јавност рада*

⁴¹⁵ *Сл. гласник Р. Српске*, број: 4/2012 и 33/2014.

⁴¹⁶ *Сл. гласник Р. Српске*, број: 20/2014.

⁴¹⁷ Чл. 54-61, у глави VIII под називом *Контрола и јавност рада*

Контролу над радом Министарства остварују председник Републике, Народна скупштина Републике Српске, односно Одбор за безбедност Народне скупштине Републике Српске, Влада, Уставни суд, редовни судови и грађани.⁴¹⁸

Председник Републике Српске доноси одлуке и смернице из области безбедности које спроводи Министарство, у складу са законом. Предвиђена је обавеза Министарства да обавештава председника Републике Српске о свим питањима од значаја за доношење наведених одлука и смерница.

Извештај о раду, Министарство је дужно да најмање једном годишње поднесе Народној скупштини. Управо, ради остваривања сарадње са Одбором за безбедност, Министарство је дужно да наведеном Одбору осигура контролу и праћење рада Министарства и да редовно доставља извештај о раду, као и друге извештаје по захтеву одбора.

Влада усмерава и усклађује рад и врши надзор над радом Министарства, разматра програм рада и извештај о раду Министарства. О раду и стању у области унутрашњих послова министар је дужан да информисе председника Републике Српске, Народну скупштину Републике Српске и Владу.

Оцену уставности и законитости прописа и других општих аката Министарства врши Уставни суд Републике Српске, а судску контролу законитости појединачних аката Министарства врше надлежни судови Републике Српске.⁴¹⁹

Када говоримо о субјектима контроле, у полицији се оснивају интерни надзорни органи који врше формалну контролу полиције,⁴²⁰ као што је напред наведено.

Наш предмет интересовања је контрола коју над радом Министарства врше грађани. Сходно наведеном осврнућемо се на организациону јединицу Министарства наведену у Закону о полицији и унутрашњим пословима, која предузима одређене активности поводом уложене представке грађана.

Министарство о представкама грађана води евиденције, а што ближе министар уређује правилником.⁴²¹

⁴¹⁸ Чл. 155 Закона о полицији и унутрашњим пословима, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

⁴¹⁹ О контроли рада радом Министарства видети: чл. 155-160 Закона о полицији и унутрашњим пословима, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

⁴²⁰ Еркић, Д.: *Безбједности менаџмент*, Еурографика Зворник, Зворник, 2013, стр. 215.

⁴²¹ Чл. 141 Закона о полицији и унутрашњим пословима, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

2.2. Улога Бироа за представке грађана

Биро за представке грађана (у даљем тексту: Биро) као унутрашња организациона јединица у седишту Министарства, прати рад дисциплинских органа у циљу обезбеђења законитости и правичности поступања ради тока унутрашњег поступка иницираног на основу представке, те надгледања извршења дисциплинских мера.

Физичка и правна лица могу да подносе представке Бироу у вези са радом Министарства, а Биро је обавезан о исходу поступка да обавести подносиоца.

Биро чине шеф Бироа и два члана⁴²² који морају да испуњавају посебне услове.⁴²³ Њихов избор врши Одбор за безбедност Народне скупштине Републике Српске, а на дужност их именује министар. Међу члановима Бироа је један члан из Министарства, најмање једно лице женског пола и један припадник несрпске националности.

Именују се на мандат од четири године и не могу се именовати на више од два мандата. Мандат им престаје истеком прописаног временског периода, на лични захтев, испуњавањем услова за остваривање права на пензију, разрешењем и у случају смрти. Одлуку о наведеном доноси министар. Такође, министар их може разрешити и само на основу писмене препоруке Одбора за безбедност.⁴²⁴

3. Подзаконско дефинисање контроле рада полиције

Указаћемо на одредбе актуелног Упутства о спровођењу унутрашњег поступка у Министарству унутрашњих послова Републике Српске⁴²⁵ са освртом на значајније разлике у односу на претходно,⁴²⁶ које је било на снази од 07.10.2008. до 04.11.2014. године (у даљем тексту: претходно Упутство).

3.1. Унутрашњи поступак у Министарству унутрашњих послова

Упутством о спровођењу унутрашњег поступка у МУП-у Р. Српске уређује се унутрашњи поступак у Министарству унутрашњих послова Републике Српске који се

⁴²² Чл. 165 Закона о полицији и унутрашњим пословима, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016, каже да се листа кандидата израђује сходно стандардима и критеријумима из чл. 7 Закона о министарским, владиним и другим именовањима Републике Српске, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 41/2003.

⁴²³ Чл. 165 ст. 2 Закона о полицији и унутрашњим пословима, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

⁴²⁴ Чл. 162-166 Закона о полицији и унутрашњим пословима, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

⁴²⁵ Број: С/М-020-176/14, од 04.11.2014.

⁴²⁶ Број: С/М-2680/08, од 07.10.2008.

спроводи према полицијском службенику и другом запосленом када постоји сазнање да је учињена повреда дужности. Претходно Упутство је обухватало и случајеве и када нема индиција да је учињена повреда радне дужности, тако да је на обим унутрашњег поступка имало екстензивнији приступ.

Дефинисан је појам унутрашњег поступка и каже се да подразумева предузимање радњи од стране Јединице за професионалне стандарде (у даљем тексту: Јединица), непосредног руководиоца или другог овлашћеног лица у циљу прикупљања доказа о повредама дужности, укључујући и повреде дужности са обележјем кривичног дела од првог сазнања за повреду дужности која се истражује до покретања дисциплинског поступка.

У унутрашњем поступку према запосленим у Министарству као и према грађанима поступа се у складу са начелом непристрасности без обзира на њихову расу, боју коже, религију, пол, године старости, занимање, етничку припадност, језик, сексуално или политичко опредељење, положај у друштву и слично.

Истиче се дужност запослених у Министарству да пријаве непримерено или противзаконито понашање другог радника Министарства.

Присутан је и облик самоконтроле јер у случају да је полицијски службеник осумњичен, оптужен или осуђен за извршење кривичног дела, односно осумњичен, окривљен или кажњен за извршење прекршаја којим се истовремено нарушава и углед Министарства, дужан је да одмах о томе обавести непосредног руководиоца ради предузимања мера у складу са овим Упутством.

Запослени у Министарству имају дужност да сарађују са припадницима Јединице, непосредним руководиоцем радника или овлашћеним лицем који спроводе унутрашњи поступак.

Унутрашњи поступак је хитан и спроводи се без одлагања.

Утврђена је обавеза овлашћеног лица које спроводи унутрашњи поступак да утврђује чињенице које терете дисциплински осумњиченог и оне које му иду у корист.

3.1.1. Покретање и ток унутрашњег поступка

Не постоји обавеза спровођења унутрашњег поступка у одређеним случајевима. Начелник Јединице након разматрања представке,⁴²⁷ пријаве, захтева за спровођење унутрашњег поступка или другог обавештења (у даљем тексту: предмет) самостално или на предлог начелника Инспектората за унутрашњу контролу, начелника Инспектората за стандардизацију прописа и процедура и надзор над заштитом података или главног дисциплинског тужиоца одлучиће да се не спроводи унутрашњи поступак уколико утврди: да су наводи поновљени без нових релевантних чињеница, да је наступила застара за покретање дисциплинског поступка, да се наводи не односе на полицијског службеника, да наводи не представљају незаконито и непрофесионално поступање и понашање полицијског службеника и да наводи не садрже конкретне податке на основу којих се може утврдити идентитет полицијског службеника, место и време догађаја, као ни идентитет подносиоца представке односно пријаве. Наведена могућност није егзистирала у претходном Упутству.

Одлука о неспровођењу унутрашњег поступка иницираног по представи доставља се Бироу ради давања предлога, сугестија и мишљења. Приметна је саветодавна улога Бироа у односу на горе наведену одлуку.

Уколико се не донесе одлука о неспровођењу унутрашњег поступка руководни радник Јединице са предметом задужује овлашћеног радника Јединице или друго овлашћено лице Министарства (у даљем тексту: истражитељ) да спроведе унутрашњи поступак. Није даље прецизирано шта се сматра под „друго овлашћено лице Министарства“ односно ко, и у односу на које критеријуме, може стећи статус истражитеља у овом случају.

Такође, није експлицитно одређен моменат покретања унутрашњег поступка, као што је то био случај у ранијем периоду.⁴²⁸

Унутрашњи поступак обавезно спроводи овлашћени радник Јединице у случајевима: наступања смрти, тежег телесног повређивања или злостављања лица лишеног слободе у просторијама Министарства, односно лица које се налази под

⁴²⁷ Процедура изјављивања жалбе на полицијског службеника доступна на: <http://www.mup.vladars.net/index.php?vijest=policija&vrsta=zalba> преузето 10.04.2017.

⁴²⁸ Чл. 37 Упутства о спровођењу унутрашњег поступка у МУП-у Р. Српске, број: С/М-2680/08, 07.10.2008. године

полицијском заштитом, дискриминације на националној, верској, расној, политичкој, полној или сличној основи, коруптивног понашања са обележјем кривичног дела и саобраћајне незгоде са смртном последицом, тешком телесном повредом или већом материјалном штетом у којој је учествовало возило Министарства или запослени у Министарству у време док је на дужности.

Мада непрецизном одредбом, али предвиђена је могућност суспензије полицијског службеника. Начелник Јединице предложиће руководиоцу основне организационе јединице да суспендује полицијског службеника Министарства,⁴²⁹ уколико оцени да његово присуство на пословима и задацима може ометати спровођење унутрашњег поступка.⁴³⁰

У зависности од врсте повреде дужности, предвиђени су рокови за окончање унутрашњег поступка.

Уколико се утврди да је реч о лакшој повреди дужности унутрашњи поступак се окончава у року од 30 дана од дана сазнања за извршену повреду дужности, најдуже 90 дана од дана извршења повреде.

Пажња у персоналном смислу је предвиђена у посебним случајевима. Уколико се утврди да је реч о тежој повреди дужности истражитељ је дужан спровести унутрашњи поступак у року од 60 дана од када је запримио предмет. Уколико се поступак не оконча у предвиђеном року о истом се обавештава начелник Јединице ради предузимања мера у циљу окончања поступка. Наведени рок је смањен у односу на претходно Упутство којим је предвиђано да се у зависности од тежине случаја тај рок може продужити до 90 дана.

3.1.2. Иницирање и ток унутрашњег поступка

Постоји више начина да се иницира унутрашњи поступак.

Унутрашњи поступак се иницира на основу представке, пријаве или захтева за спровођење унутрашњег поступка.

Поред наведеног унутрашњи поступак се иницира и када Јединица или непосредни руководиоца дођу до сазнања да је почињена повреда дужности посредством средстава

⁴²⁹ О институту удаљења с посла државних службеника видети: Јурас, Д.: *Удаљење с посла државних службеника у Републици Српској*, ПРАВО-теорија и пракса, број: 7-9, Нови Сад, 2015, стр. 37-45.

⁴³⁰ Чл. 122 ст. 3 Закона о полицији и унутрашњим пословима, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

информисања, јавног поговарања, кореспонденције између Министарства и других органа или на други начин из којег произилази сазнање да је почињена повреда дужности, а што представља новум.

Представка је усмено или писано обавештење грађана, другог субјекта изван Министарства, односно њихових заступника о незаконитом и непрофесионалном поступању и понашању полицијског службеника Министарства. Представком нису обухваћени остали запослени у Министарству, а што није био случај у претходном Упутству. Одредница „и“ говори да поступање и понашање мора бити и незаконито и непрофесионално, те сматрамо да би правилније требало да стоји „или.“ Идентично решење је у т. 18 Упутства где се наводи: „Пријава подразумева усмено или писано обавештење о незаконитом или непрофесионалном поступању полицијског службеника“... Претпостављамо да се ради о грешци техничке природе.

Могућности за примања представки су разноврсне.

Представке се за примају у писаној форми, усмено на записник, путем телефона, електронском поштом, путем сандучића за представке и слично.

Организациона јединица која за прими представку, обавезна је исту проследити Јединици у року од 24 часа. Дакле, све представке се евидентирају на једном месту, што даје могућност сагледавања и вођења евиденције по разним варијаблама и коришћења исте у будућем раду из предметне области.

Подносилац представке може исту лично да поднесе било којој организационој јединици Министарства на начин да се представка за прими у виду изјаве на записник коју потписује подносилац представке и запослени у Министарству који је за примио представку.

Изјава треба да садржи довољно података о случају, податке о сведоцима и податке о раднику против којег се подноси, ако су познати.

Ако се подношењем представке пријављује кривично дело изјава на записник узима се у складу са одредбама Закона о кривичном поступку.

О за примању представке сачињава се почетни извештај о жалби (унифициран образац) који се доставља Јединици у року од 24 сата. Попуњавањем унифицираног обрасца избегавају се могућности да се битне ствари не евидентирају и испитају на самом почетку поступања по представи.

Почетни извештај треба да садржи: презиме и име подносиоца представке, адресу становања, адресу радног места и друге податке који омогућују да се исти по потреби може контактирати у току унутрашњег или дисциплинског поступка, презиме и име запосленог против кога се подноси представка ако је идентификован до момента сачињавања почетног извештаја, број службене легитимације, радно место и назив организационе јединице, презиме и име његовог претпостављеног, детаљан опис случаја, податке о мерама предузетим по сазнању за догађај, предлог будућих мера за ефикасно и квалитетно спровођење унутрашњег поступка.

Ако подносилац, који лично подноси представку, не жели да да изјаву на записник нити потписати почетни извештај, лице које заприма представку уноси у почетни извештај што је могуће више навода и прецизних информација које могу бити од користи за рад по представи.

Представку заприма руководни радник организационе јединице којој се обратио подносилац представке, а што није био случај до новог Упутства. Приметна је заинтересованост за сам моменат пријема представке, који је веома битан, а која се манифестује у одређивању руководног радника за обављање првог разговора, односно првог контакта са грађанином који сматра да је претрпео незаконито и непрофесионално поступање од стране полицијског службеника.

Ако грађанин приликом првог контакта након спорног догађаја наиђе на баријеру односно на одређену дозу неразумевања или незаинтересованости за утврђивање истине, мало је вероватно да ће имати сатисфакцију да приступи изјављивању представке. Наведено би свакако било на штету угледа МУП-а у целини и на уштрб постизања позитивног имица полиције код грађана. Гарант правилног поступања је управо руководни радник.

У случају када се подносилац представке непосредно обраћа Јединици или када то изричито захтева, представку заприма овлашћени радник Јединице.

Руководни радник који заприма представку обавља разговор са подносиоцем ради оцене оправданости подношења представке, те ако оцени да је представка узрокована непознавањем прописа, односно послова и овлашћења запосленог у Министарству, о томе ће упознати подносиоца представке.

Уколико је подносилац представке сагласан са датим појашњењем у почетном извештају се констатује да је случај неформално разрешен што потписује подносилац представке, а исти се доставља Јединици. Погрешна процена у вези са неформалним разрешењем, у претходном Упутству, био је основ за дисциплинско процесуирање радника који заприма представку, а што сада, оправдано сматрамо, то није случај.

Уколико подносилац представке одбије да се представи и да уступи личне податке, радник који заприма представку, без обзира на начин запримања исте, тражиће све информације које могу помоћи у доношењу одлуке о спровођењу унутрашњег поступка без даљег учествовања подносиоца представке.

Све представке Јединица доставља Бироу за жалбе и представке грађана (у даљем тексту: Биро) ради обављања послова из надлежности Бироа.

Ако се наводи представке односе на припадника друге полицијске агенције, изјава и почетни извештај се запримају и у предвиђеном року достављају Јединици како би представка била прослеђена надлежној полицијској агенцији.

Пријава подразумева усмено или писано обавештење о незаконитом или непрофесионалном поступању полицијског службеника Министарства, поднесено од запосленог у Министарству, а посебно оних који су овлашћени за надзор, контролу, инспекцију, ревизију и сличне послове.

Пријаве се запримају у писаној форми, усмено на записник, путем телефона, електронском поштом, путем сандучића за представке и слично, а достављају се Јединици.

Захтев за спровођење унутрашњег поступка је писано обавештење поднесено Јединици од непосредног, односно надређеног руководиоца запосленог у Министарству о сумњи да је учињена тежа повреда дужности.

Треба напоменути да је претходним Упутством било омогућено сваком руководном раднику да може започети унутрашњу истрагу против било којег радника, док је третираним Упутством ексклузивно право на подношење захтева за спровођење унутрашњег поступка припало непосредном односно надређеном руководиоцу запосленог.

Захтев за спровођење унутрашњег поступка садржи: име и презиме полицијског службеника, његове личне податке, податке о његовом распореду у Министарству, чину, евентуалној суспензији, годишњим оценама у последње три године, наградама, одликовањима; чињенични опис повреде дужности (начин, време и место извршења, као и

остале околности из којих произилазе обележја теже повреде дужности која се полицијском службенику ставља на терет) и понашање полицијског службеника према грађанима, радним колегама и руководиоцима.

Истражитељи приликом спровођења унутрашњег поступка, поред овлашћења полицијских службеника, могу да:

1. обаве разговор и узму изјаву од запосленог у Министарству, оштећеног лица и сведока и изврше препознавање,
2. остваре увид у списе, документацију и збирке података који у складу са својим надлежностима прибављају, сачињавају и издају запослени у Министарству, те да захтевају њихово достављање у оригиналном или облику фотокопије,
3. остваре увид у техничка и друга средства која у свом раду користе запослени у Министарству,
4. уђу и остваре увид у сваки простор који је на коришћењу у Министарству,
5. изузму списе, документацију и средства рада Министарства,
6. захтевају атесте, техничке и друге податке о техничким средствима која користе запослени у Министарству и захтевају доказе о оспособљености за употребу техничких и других средстава која користе у свом раду и
7. захтевају од запослених у Министарству достављање других података и информација из њихове надлежности који су потребни за спровођење унутрашњег поступка.

О предузимању мера и радњи у складу са овлашћењима под ставком од 1. до 5. сачињава се записник (Обрасци од броја 1. до броја 5.).

У случају да се ради о сазнањима да је полицијски службеник или други запослени учинио повреду дужности која истовремено нема обележје кривичног дела, дужан је сарађивати са истражитељем и дати изјаву, јер у противном чини тежу повреду дужности, а истражитељ има обавезу да то саопшти полицијском службенику или другом запосленом пре узимања изјаве, што се констатује у записнику о узимању изјаве.

Пре саслушања и узимања изјаве од запосленог у Министарству као сведока, истом се саопштава да је обавезан сарађивати у унутрашњем поступку и да не сме прикривати другог запосленог за којег зна да је учинио повреду дужности, јер у противном и сам чини

тежу повреду дужности и упозорава се да давање лажног исказа представља кривично дело и то се констатује у записнику о узимању изјаве.

Пре саслушања и узимања изјаве од сведока који није запослен у Министарству, исти се упозорава да даје изјаву за потребе унутрашњег односно дисциплинског поступка и да давање лажног исказа представља кривично дело и то се констатује у записнику о узимању изјаве.

Докази прибављени у другим поступцима (кривични, прекршајни, управни и др.) могу се користити као доказ у унутрашњем односно дисциплинском поступку.

Истражитељ сачињава извештај о спроведеном унутрашњем поступку који подноси начелнику поступајућег Инспектората.

Извештај о спроведеном унутрашњем поступку садржи: податке о томе ко је и када иницирао унутрашњи поступак, те шта је достављено у прилогу; наводе из предмета, а када је то непотребно због обима и уопштености текста, наводи се суштина и шта је потребно истражити, те шта се износи као доказ или сугерише за спровођење поступка; предузете радње доказивања и шта је и на основу чега утврђено, те како су чињене радње које се стављају на терет раднику Министарства, наводећи доказе о томе.

Начелник поступајућег Инспектората, након разматрања извештаја о спроведеном поступку, доноси оцену о наводима из предмета који могу бити:

- неосновани
- непотврђени
- делимично основани и
- основани.

Оцене у претходном Упутству су биле: основана, ослобађајућа, нерешена и неоснована, са описним делом констатације оцене.

Сагласност на извештај о спроведеном поступку и донешену оцену даје начелник Јединице. Није предвиђено решење у случају да начелник Јединице није сагласан.

Након давања сагласности на извештај о спроведеном унутрашњем поступку по представци, начелник Јединице исти доставља Бироу ради давања предлога, сугестије и мишљења. Из наведеног се изводи закључак да је улога Бироа саветодавна, као што је напред наведено, али претходно Упутство је прецизирало наведену могућност. Наиме, у случају различитих ставова начелника Јединице и Бироа, у вези са оценом представке или

тежине повреде радне дужности, одлуку у конкретној ствари доносио је Директор полиције након што проучи писана образложења сачињена од стране начелника Јединице и шефа Бироа.

У зависности од резултата спроведеног унутрашњег поступка, подносилац представке се обавештава од стране начелника Јединице или Бироа.

Разлика у односу на претходно Упутство у вези са давањем сагласности на извештај о спроведеном унутрашњем поступку и дату оцену од стране начелника поступајућег Инспектората, је та, што је поред сагласности начелника Јединице, била потребна и сагласност Бироа.

У зависности од исхода спроведеног унутрашњег поступка, различите су организационе јединице које обавештавају подносиоца о исходу истог.

О резултатима спроведеног унутрашњег поступка подносиоца представке обавештава Биро.

У случају да не прихвати предлоге, мишљења и сугестије Бироа, о резултатима спроведеног унутрашњег поступка, подносиоца представке обавештава начелник Јединице.

На основу изнетог изводи се закључак да коначну оцену, односно да је одлучујућа улога Јединице, а да је Биро у споредној улози, тј. да његова одлука нема одлучујући карактер.

О резултатима спроведеног унутрашњег поступка подносиоца пријаве и захтева за спровођење унутрашњег поступка обавештава начелник Јединице.

Ако чињенице утврђене у унутрашњем поступку указују на постојање сумње да је полицијски службеник учинио лакшу повреду дужности, извештај о спроведеном унутрашњем поступку са предлогом за изрицање дисциплинске мере доставља се руководиоцу основне организационе јединице.

Руководилац основне организационе јединице одлуку о изреченој мери за лакшу повреду дужности доставља и Јединици.

Ако чињенице утврђене у унутрашњем поступку указују на постојање основа сумње да је полицијски службеник учинио тежу повреду дужности, начелник Јединице, након што да сагласност на извештај о спроведеном унутрашњем поступку исти доставља главном дисциплинском тужиоцу и Бироу.

Ако чињенице утврђене у унутрашњем поступку указују на постојање основа сумње да је други запослени у Министарству учинио тежу повреду дужности, начелник Јединице, након што да сагласност на извештај о спроведеном унутрашњем поступку исти доставља надлежном руководиоцу основне организационе јединице.

Уочава се навођење неуједначеног степена сумње. Наиме, на једном месту се само наводи „сумња“, на другом „основи сумње“, а на трећем „основана сумња.“ Постоји потреба да се исто коригује како се не би стварале забуне.

По пријему извештаја главни дисциплински тужилац извештај разматра, по потреби тражи допуну и, ако утврди да се може доказати основана сумња да је полицијски службеник починио тежу повреду дужности и повреде које нарушавају интересе и углед Министарства и друге јавне интересе, извештај доставља у надлежност дисциплинском тужиоцу.

Главни дисциплински тужилац, односно дисциплински тужилац након што размотри извештај и утврди одређене чињенице, закључком одбацује извештај ако:

- радње које се стављају на терет полицијском службенику не представљају повреду дужности,
- нема довољно доказа да је дисциплински осумњичени учинио тежу повреду дужности и повреде које нарушавају интересе и углед Министарства и друге јавне интересе,
- је наступила застара покретања дисциплинског поступка,
- осумњиченом престане радни однос у Министарству и
- су наступиле друге сметње за покретање дисциплинског поступка.

Закључак се доставља подносиоцу извештаја и Бироу и против истог није допуштен приговор.

Ако главни дисциплински тужилац, односно дисциплински тужилац утврди да је реч о лакшој повреди дужности, извештај са предлогом за изрицање дисциплинске мере прослеђује руководиоцу основне организационе јединице дисциплински осумњиченог.

Главни дисциплински тужилац, односно дисциплински тужилац по пријему извештаја или допуне извештаја, уколико исти не одбаци, посредством Одељења за вођење првостепеног дисциплинског поступка, у року од 15 радних дана од дана пријема

извештаја, подноси Дисциплинској комисији захтев за покретање дисциплинског поступка.

Захтев за покретање дисциплинског поступка садржи: име и презиме полицијског службеника, његове личне податке, податке о његовом запослењу у Министарству, чину, ранијем дисциплинском кажњавању, евентуалној суспензији, годишњим оценама у последње три године, наградама, одликовањима. Међутим, није јасно да ли је период у вези са ранијим дисциплинским кажњавањем и евентуалне суспензије такође три године, као и за годишње оцене; чињенични опис повреде дужности (начин, време и место извршења, као и остале околности из којих произилазе обележја теже повреде дужности која се полицијском службенику ставља на терет); назив теже повреде дужности; предлог о доказима које треба извести, уз навођење имена и презимена сведока и вештака, списка које треба прочитати и предмета који служе као доказ; резултат унутрашње истраге и други материјал који поткрепљује наводе захтева.

У актуелном Упутству се само на једном месту спомиње термин „унутрашња истрага“ док је у претходном Упутству коришћен у више наврата и подразумевала је предузимање радњи у унутрашњем поступку ради прикупљања доказа о тежој повреди радне дужности. Сматрамо, да и на овом месту треба да стоји „унутрашњи поступак“ како би се избегле нејасноће.

Треба напоменути да су у претходном Упутству детаљно биле образложене радње доказивања које су се предузимале у унутрашњем поступку⁴³¹ док то сада није случај.

Једним захтевом за покретање дисциплинског поступка, може се обухватити једна или више повреда дужности, против једног или више осумњичених полицијских службеника.

Одредбе овог упутства примењују се и према државним службеницима и намештеницима, уколико се по овлашћењу министра, унутрашњи поступак спроводи према овим запосленим.

Саставни део Упутства чине Обрасци од броја 1. до броја 5, што знатно олакшава спровођење унутрашњег поступка.⁴³²

⁴³¹ Радње доказивања које су се предузимале у унутрашњем поступку: узимање изјаве од полицајца или другог запосленог; саслушање сведока, подносиоца представке, пријаве или захтева; претресање лица, просторија и покретних ствари; привремено одузимање предмета; препознавање лица и предмета; вештачење; посебне радње доказивања и друге радње доказивања за које се укаже потреба у унутрашњем поступку.

Важеће Упутство нема одредбу која налаже да одређена организациона јединица, по претходном Упутству Јединица, води регистар свих представки, пријава и захтева за спровођење унутрашњег поступка и шта он треба да садржи, а што је било прецизирано.

Упутство не говори ништа о пружању правне помоћи полицијском службенику, док Закон о полицији и унутрашњим пословима каже да министарство полицијском службенику обезбеђује правну помоћ ако се против полицијског службеника покрене кривични, прекршајни или парнични поступак због употребе силе или других радњи у току извршења послова и задатака, осим ако је полицијски службеник деловао изван својих овлашћења или ако их је злоупотребио.⁴³³

Да Упутство о спровођењу унутрашњег поступка у МУП-у задовољава своју сврху, види се и из чињенице да Закон о полицији и унутрашњим пословима донет 2016. године није сматрао да га треба заменити, јер исто није на списку подзаконских аката из надлежности министра које треба донети.⁴³⁴

Ситуација је другачија када су у питању директор и његов заменик.

Директор и заменик директора су дисциплински одговорни за теже повреде дужности, а надлежни органи за спровођење дисциплинског поступка за утврђивање њихове дисциплинске одговорности су Независни одбор и Дисциплинска комисија за утврђивање дисциплинске одговорности директора и заменика директора.⁴³⁵ Дакле, одредбе овог упутства се на њих не примењују.

„Полицијска повреда службене дужности је сложен феномен. Закон, који ограничава понашање људи у друштву, такође се примењује на оне који га спроводе. Помало је иронично што полицијско особље као спроводилац закона понекад поступа ван закона и тиме злоупотребљава поверење које му је друштво поверило.“⁴³⁶

⁴³² Обр. бр. 1 – Записник о узимању изјаве од дисциплински осумњиченог (полицијског службеника или другог запосленог), Обр. бр. 2 – Записник о саслушању сведока-радника Министарства, Обр. бр. 3 – Записник о саслушању сведока-подносиоца представке или другог грађанина, Обр. бр. 4 – Записник о препознавању лица/предмета и Обр. бр. 5 – Записник о извршеном увиду.

⁴³³ Више о правној помоћи видети у чл. 63 Закона о полицији и унутрашњим пословима, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

⁴³⁴ Чл. 171 Закона о полицији и унутрашњим пословима, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

⁴³⁵ Видети чл. 18 и чл. 109-114 Закона о полицији и унутрашњим пословима, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

⁴³⁶ Donner, M. C., Jennings, G.W.: *Low Self-Control and Police Deviance: Applying Gottfredson and Hirschi's General Theory to Officer Misconduct*, *Police Quarterly*, Vol. 17, No. 3, 2014, pp. 208.

Што више грађани буду имали поверења у полицију и њен рад, полиција ће располагати већом дозом легитимности за предузимање својих активности.

Однос полиције и грађана мора бити двосмеран. „Стога, плодна сарадња између полиције и грађана захтева узајамно поверење: грађанин мора бити у стању да верује полицији и обратно. У овом погледу, прилично је изненађујуће да се истраживања у овој сфери рада полиције усредсређују само на први део ове једначине.“⁴³⁷

У погледу дисциплинске одговорности генерално и изрицања дисциплинских мера у Србији су прихваћена у великој мери идентична правна решења као у Хрватској, али и другим државама из састава некадашње Југославије и ентитетима (нпр. Република Српска).⁴³⁸

⁴³⁷ Kääriäinen, J., Sirén, R.: *Do the police trust in citizens? European comparisons*, European Journal of Criminology, Vol. 9, No. 3, 2012, pp. 277.

⁴³⁸ Више у: Јурас, Д.: *Дисциплинска одговорност полицијских службеника у Републици Српској*, Наука-безбедност-полиција, Криминалистичко-полицијска академија, број: 1, Београд, 2015, стр. 85-101, преузето из: Јурас, Д., Никач, Ж.: *Дисциплинске мере за полицијске службенике у Хрватској и у Србији*, Наука-безбедност-полиција, Криминалистичко-полицијска академија, број: 1, Београд, 2016, стр. 198.

ГЛАВА III

КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ РЕШАВАЊЕМ ПРИТУЖБИ У Р. ХРВАТСКОЈ

Јемства темељних људских права и слобода представљају темељ сваке демократске државе. Иако су прокламована у међународним документима и чине саставни део уставно правних поредака савремених демократија, њихову стварну делотворност треба просуђивати у односу на институције и путеве заштите тих права, као и с обзиром на делотворност истих.⁴³⁹

Језгро људских права чине равноправност и једнакост пред законом, право на развој личности, слобода кретања, слобода мишљења, слобода окупљања, слобода уједињавања, слобода штампе и информација, слобода учења, слобода одабира занимања, право на рад, неповредивост стана, сигурност приватног власништва, право на азил и петицију... Људска права су права сваког човека у некој држави, а обично су наведена у Уставу дотичне државе. За њихову заштиту свака држава успоставља правне механизме, а један од начина указивања на њихово непоштовање и повреду је и подношење представки и притужби.⁴⁴⁰

По природи својих послова полицијски службеници се више него други, посебно међу службеницима у органима државне управе, сусрећу с основним правима и слободама човека у смислу њихове заштите. Они могу доћи у положај да та права и највише крше. Стално је присутно питање: како ограничити овлашћења полиције, а да она остане делотворна. Тешко је успоставити праву равнотежу између државних функција, обавеза, интереса и овлашћења у том подручју и појединачних основних права и слобода човека. Све већи опсег државних послова и сложеност друштвених односа у полицији, у савременим друштвима, стално намећу нове обавезе и преиспитивање заштите људских права и слобода.⁴⁴¹

Полиција има саставну улогу у друштву и поверено јој је да спроводи своје дужности са интегритетом; нажалост, овог стандарда се не држи сво полицијско особље.⁴⁴²

⁴³⁹ Смердел, Б., Сокол, С.: *Уставно право*, Народне новине, Загреб, 2009, стр.101-102.

⁴⁴⁰ Смолчић, П.: *Представке на рад запослених и организационих јединица МУП-а РХ*, Полиција и сигурност, број: 3-4, Загреб, 2007, стр. 201.

⁴⁴¹ Шуперина, М., Дујмовић, З.: *Закон о полицијским овлашћењима; Правилник о начину поступања полицијских службеника*, Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 2011, стр. XVII

⁴⁴² Donner, M. C., Fridell, A.L., Jennings, G.W.: *The Relationship between self-control and police misconduct*, *Criminal Justice and Behavior*, Vol. 43, No. 7, 2016, pp. 857.

Законодавац даје широк спектар овлашћења полицијским службеницима, па је битно да ти службеници свој посао обављају законито, да се законом регулише начин испитивања приговора на њихов рад и испитивање њихове одговорности, али и да се законом јасно пропишу права полицијских службеника када се против њих води поступак због повреде службене дужности, како би се избегло њихово шиканирање због примене полицијских овлашћења.⁴⁴³

Послови полиције нису, како се врло често наглашава и мисли, усмерени на кажњавање грађана, већ супротно, они имају примарни задатак заштитити грађане од разних напада који прете њиховим животима, имовини, правима, али и пружити им помоћ у остваривању свих права која им припадају.⁴⁴⁴

Полицијска делатност постаје сваким даном све сложенија и опсежнија. Ови основни, глобални услови, већ сами по себи нужно захтевају од полиције да одреди своје примарне задатке и специјализује своје кадрове.

Основни циљеви огледају се у спровођењу закона и других прописа на етички прихватљив начин. Због посебности улоге у друштву и посебних права, дужности и овлашћења, полицијски службеници морају бити „везани“ много строжим *етичким стандардима* од других државних службеника. Полицијска служба је *професионална служба*. За њу је важно да задобије поверење јавности. Она то може постићи само уз чврсте стандарде службеног професионалног понашања својих припадника. Од полиције се тражи израда одговарајућих метода и стандарда у раду који ће омогућити успешно супротстављање и сузбијање криминалитета уз искључење сваке злоупотребе овлашћења и непотребних задирања у лични, породични и друштвени живот човека, у његова права и слободе.⁴⁴⁵

Унутрашња сигурност утемељена је на стандардима владавине права, правне државе, очувања права и слобода грађана те укупног реда и мира у заједници.⁴⁴⁶

Допринос на побољшању квалитета и степена унутрашње сигурности дају и механизми контроле полиције.

⁴⁴³ Јурас, Д.: *Повреде службене дужности полицијских службеника*, Полиција и сигурност, број: 4, Загреб, 2012, стр. 734.

⁴⁴⁴ Gjenero, D., Gluščić, S., Helebrant, R., Lalić, G.: *Policija i građani: priručnik za građane*, MUP R. Hrvatske i Hrvatski helsinški odbor, Zagreb, 2005, str. 5.

⁴⁴⁵ Шуперина, М., Дујмовић, З.: *Закон о полицијским овлашћењима; Правилник о начину поступања полицијских службеника*, Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 2011, стр. XVIII

⁴⁴⁶ Глушчић, С.: *Правни стандарди и истражне делатности полиције у претходном кривичном поступку*, Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 2011, стр. 26.

У сваком случају, мада ниједна држава савременог света не воли да се хвали својим полицијским апаратом, стоји констатација да се уређеност сваке државе директно огледа у уређености њене полиције, односно, може се рећи да је полиција поједине државе њен лични одраз у огледалу.⁴⁴⁷

1. Законски оквир контроле рада полиције

Законом о полицији⁴⁴⁸ уређују се основе организације полиције и специфичности радноправног положаја полицијских службеника у МУП-у, где је уређено и поступање по притужбама, а посебним законом, Законом о полицијским пословима и овлашћењима⁴⁴⁹ уређују се полицијски послови и овлашћења.

Према овом Закону полицијски послови су: заштита живота, права, слободе, сигурности и неповредивости особе; заштита јавног реда и мира и имовине; спречавање кривичних дела и прекршаја, њихово откривање и прикупљање података о тим делима и извршиоцима; трагање за извршиоцима кривичних дела за која се гони по службеној дужности и прекршаја и њихово довођење надлежним органима итд.⁴⁵⁰

Полицијски послови обављају се применом полицијских овлашћења: прикупљање, процена, унос, обрада и коришћење података; провера и утврђивање идентитета лица и предмета; прикупљање обавештења од грађана; позивање; довођење и привођење; трагање за лицима и предметима; привремено ограничење слободе кретања; давање упозорења и наредби грађанима; употреба туђег превозног средства и телекомуникационог уређаја; привремено одузимање, чување и продаја предмета; запримање пријава, подношење кривичних пријава и извештаја; обезбеђење места догађаја; провера успостављања телекомуникационог контакта; полиграфско испитивање; преглед документације; улазак и преглед објеката и простора; улазак у туђу кућу; преглед лица, предмета и саобраћајних средстава; јавно расписивање награде; снимање на јавним местима; прикривене полицијске радње; употреба средстава присиле; заштита жртава кривичних дела и других особа и провера заставе, прогон, заустављање, узапћење и спровођење пловног објекта.⁴⁵¹

⁴⁴⁷ Јурашић, Р.: *Полиција у међународним односима*, Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 2009, стр. 15.

⁴⁴⁸ *Народне новине*, број: 34/2011, 130/2012, 89/2014, 33/2015.

⁴⁴⁹ *Народне новине*, број: 76/2009, 92/2014.

⁴⁵⁰ Погледати чл. 3 Закона о полицијским пословима и овлашћењима, *Народне новине*, број: 76/2009, 92/2014.

⁴⁵¹ Чл. 13 Закона о полицијским пословима и овлашћењима, *Народне новине*, број: 76/2009, 92/2014.

Сигурно је да се применом наведених овлашћења приликом обављања полицијских послова ограничавају и ускраћују одређена права и слободе.

Стога не чуди чињеница да у свом раду полиција стиче непријатеље санкционишући све врсте инкриминисаног понашања. Углавном, уз ретке светле тренутке своје професије, полицајац се у свом раду ипак најчешће сусреће са тамном страном живота, од које већина грађана зазире, желећи да буде што даље од тога, стварајући и антагонизме и према онима који их штите.⁴⁵²

Полицијско поступање мора бити уоквирено законом, законом који је јасан по свом садржају, значају и употребљеној стручној терминологији, који ће дати једноставна, брза и економичнија решења. Код тога треба бити обазрив јер учење о начелу економичности (рентабилности) може довести до недовољне активности полиције или чак неактивности полиције – дакле, неуспеха. Под економичним решењима не мислимо на „јефтинија решења“ него на она која су ефикасна и делотворна, која су сразмерна сврси. Стога полицијски посао мора бити прецизно уређен посебно у ситуацијама у којима се његовим обављањем обухватају основне слободе и права, а такође и онда када су баш та права и слободе повод и предмет спровођења полицијског посла и овлашћења.⁴⁵³

Одредбама Закона о полицији из 2011. године⁴⁵⁴ регулисан је био моменат подношења представке или притужбе грађана на рад полицијских службеника или других запослених у МУП-у, као и организационих јединица када сматрају да су њему или неком другом незаконитом или неправилном радњом повређена права или прекршен закон.

На основу чл. 5 ст. 5 наведеног закона 2012. године донет је Правилник о начину рада и поступања по представкама и притужбама, вођењу евиденције представки и притужби те о раду поверенства⁴⁵⁵ који је био на снази до 2015. године када је позивајући се на чл. 5 Закона о полицији⁴⁵⁶ донет Правилник о начину рада и поступања по притужбама те раду поверенстава за рад по притужбама⁴⁵⁷ који је још актуелан.

⁴⁵² Јурашић, Р.: *Полиција у међународним односима*, Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 2009, стр. 17.

⁴⁵³ Шуперина, М., Дујмовић, З.: *Закон о полицијским овлашћењима; Правилник о начину поступања полицијских службеника*, Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 2011, стр. XIII

⁴⁵⁴ *Народне новине*, број: 34/2011.

⁴⁵⁵ *Народне новине*, број: 58/2012.

⁴⁵⁶ *Народне новине*, број: 34/2011, 130/2012, 89/2014, 33/2015.

⁴⁵⁷ *Народне новине*, број: 78/2015.

Такође, руководећи се одредбама чл. 7 ст. 2 наведеног Закона о полицији из 2011. године, ради стварања услова за рад полиције, МУП организује и спроводи унутрашњу контролу и надзор рада службеника и организационих јединица у вези са чим је и донет Правилник о начину спровођења унутрашње контроле и надзора рада службеника и организационих јединица МУП-а.⁴⁵⁸ Дакле, закон не обрађује унутрашњу контролу и надзор, већ је исто препустио подзаконском дефинисању.

Право на подношење притужбе зајемчено је чл. 46 Устава Р. Хрватске.⁴⁵⁹ Устав не поставља услове ни ограничења у погледу особе која има право на подношење притужбе. Подношење је слободно и због њиховог подношења физичке и правне особе не смеју да трпе штетне последице нити због тога могу бити позване на одговорност, осим ако том радњом учине кривично дело.

Право грађана на подношење притужби, као и њихово право на добијање одговора, законски је регулисано чл. 5⁴⁶⁰ и 5а-5ф Закона о полицији,⁴⁶¹ чл. 84 Закона о саставу државне управе⁴⁶² и Правилником о начину рада и поступања по притужбама те раду поверенства за рад по притужбама.⁴⁶³

С притужбама у вези с повредом права или слободе приликом примене полицијских овлашћења од стране полицијских службеника, а које су поднесене по истеку рока од 30 дана од дана сазнања за повреду, као и с притужбама које не садрже све податке који су прописани чл. 5 ст. 2 Закона о полицији, те с притужбама које се односе на службено поступање државних службеника, поступа се у складу са одредбама закона којим се прописује састав државне управе (чл. 5 ст. 3 Закона о полицији).⁴⁶⁴

Уочљива је интенција законодавца да ни једно обраћање грађана не остане изван процедуре провере основаности навода који указују на одређено незаконито или неправилно поступање полицијских службеника. Дакле, испољен је висок степен одговорности друштва према грађанима који сматрају да су им повређена људска права или слободе.

⁴⁵⁸ Народне новине, број: 141/2011.

⁴⁵⁹ Народне новине, број: 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.

⁴⁶⁰ Закон о изменама и допунама Закона о полицији, Народне новине, број: 33/2015 је изменио чл. 5 Закона о полицији, Народне новине, број: 34/2011, 130/2012, 89/2014, 151/2014.

⁴⁶¹ Додани чланови Законом о изменама и допунама Закона о полицији, Народне новине, број: 33/2015.

⁴⁶² Народне новине, број: 150/2011, 12/2013.

⁴⁶³ Народне новине, број: 78/2015.

⁴⁶⁴ Јурас, Д., Костанић, И.: Представке и притужбе против службеника полицијске управе шибенинско-книнске, Правни факултет у Шибенику, број: 1-2, Шибеник, 2016, стр. 175.

1.1. Дефинисање притужби путем Закона о полицији⁴⁶⁵

Физичка или правна особа која сматра да су њој или другој особи деловањем или пропуштањем деловања полицијског службеника, у примени полицијских овлашћења, повређена права или слободе, има право да Министарству поднесе притужбу у року од 30 дана од дана сазнања за повреду.

Притужба мора бити разумљива и мора садржати: име, презиме и адресу подносиоца, место, време и опис деловања или пропуштања деловања којима су повређена права или слободе подносиоца или друге особе и потпис подносиоца.

С притужбама поднесеним након наведеног рока, као и с притужбама које не садрже тражене податке, поступаће се у складу с одредбама закона којим се прописује састав државне управе.

Притужбу разматра руководилац организационе јединице Министарства у којој је распоређен полицијски службеник на којег се притужба односи или полицијски службеник којег он овласти, ради утврђивања чињеничног стања.

Његова обавеза је да обавести подносиоца притужбе о утврђеном чињеничном стању и предузетим мерама у року од 30 дана од дана када је запримљена притужба.

Подносилац притужбе незадовољан садржајем обавештења може у року од 15 дана од дана када је примио обавештење, поднети приговор организационој јединици надлежној за унутрашњу контролу Министарства која је обавезна да подносиоцу приговора одговори у року од 30 дана од дана када је запримила приговор.

Ако подносилац притужбе, у року од 15 дана од добијања одговора организационе јединице за унутрашњу контролу, изрази незадовољство поступком спроведених провера и садржајем одговора, спис предмета без одлагања доставља се на решавање надлежном поверенству за рад по притужбама о чему се обавештава подносилац притужбе.

За решавање притужби на рад полицијских службеника у седишту Министарства оснива се Поверенство за рад по притужбама које чине три представника грађана. За решавање притужби на рад полицијских службеника у полицијским управама оснивају се поверенства за сваку полицијску управу која чине по три представника грађана. Сваки члан поверенства има заменика који га замењује у случају спречености.

⁴⁶⁵ Чл. 5, 5а, 5б, 5ц, 5д, 5е, 5ф.

У раду Поверенства за рад по притужбама у седишту Министарства и у поверенствима за рад по притужбама у полицијским управама, без права одлучивања, учествује полицијски службеник којег именује министар, а који пружа стручну и административну помоћ поверенству.

Чланове Поверенства за рад по притужбама у седишту Министарства, као и њихове заменике именује и разрешује Хрватски сабор по предлогу Одбора за људска права и права националних мањина Хрватскога сабора на предлог организација цивилног друштва, организација стручне јавности и невладиних организација.

Чланове поверенства за рад по притужбама у полицијским управама, као и њихове заменике именује и разрешује Хрватски сабор по предлогу Одбора за људска права и права националних мањина Хрватскога сабора на предлог организација цивилног друштва, организација стручне јавности и невладиних организација које делују на њиховом подручју.

Поверенство за рад по притужбама у седишту Министарства обједињен годишњи извештај, о своме раду и раду поверенстава за рад по притужбама у полицијским управама, подноси Одбору за људска права и права националних мањина Хрватскога сабора.

Чланови поверенстава за рад по притужбама су особе које уживају професионални и лични углед у јавности те своју функцију обављају као почасну функцију.

За чланове поверенстава за рад по притужбама спроводи се поступак темељне безбедносне провере, у складу са посебним законом којим се уређује подручје безбедносних провера.

Члан поверенства за рад по притужбама дужан је да чува тајност података које је сазнао учествујући у решавању притужби на рад полицијских службеника.

Члан поверенства за рад по притужбама не може бити особа која: није држављанин Републике Хрватске, која је члан политичке странке, која је осуђена или се против ње води кривични поступак за кривично дело које се гони по службеној дужности или која је осуђена или се против ње води поступак за прекршај с обележјем насиља или за тежи прекршај за који је прописана казна затвора.

Чланови поверенстава за рад по притужбама именују се на време од четири године, с могућношћу поновног именовања.

Члан поверенства за рад по притужбама може се разрешити пре истека рока на који је именован ако: сам то затражи, ако наступи неки од разлога због којих не може бити именован за члана поверенства за рад по притужбама или ако без ваљаног оправдања није присуствовао на две седнице поверенства за рад по притужбама у року од једне године или немарно обавља послове члана поверенства за рад по притужбама.

Чланови поверенстава за рад по притужбама, за долазак на седницу поверенства, имају право на накнаду превозних трошкова у висини стварних трошкова или накнаду трошкова за коришћење приватног аутомобила у службене сврхе, како је утврђено за кориснике који се финансирају из средстава државног буџета Републике Хрватске.

Средства за наведене намене осигуравају се у државном буџету Републике Хрватске намењен Министарству.

Наведено се односи и на њихове заменике.

Поступак по притужби у складу са одредбама овог Закона не искључује коришћење других правних средстава за заштиту права и слобода.

Министарство води евиденцију притужби.

2. Подзаконско одређење контроле рада полиције

2.1. Поступање по притужбама

На основу чл. 5ф Закона о полицији,⁴⁶⁶ 2015. године донет је Правилник о начину рада и поступања по притужбама те раду поверенстава за рад по притужбама,⁴⁶⁷ а до тада се примењивао Правилник о начину рада и поступања по представкама и притужбама, вођењу евиденције представки и притужби те о раду поверенства⁴⁶⁸ који је био донет на основу Закона о полицији⁴⁶⁹ из 2011. године.

Актуелним Правилником прописује се начин рада и поступања по притужбама у Министарству унутрашњих послова, вођење Евиденције притужби и рокови чувања података у евиденцији те рад поверенстава за рад по притужбама. У односу на стари Правилник уочено је да исти не регулише поступање по представкама.

⁴⁶⁶ Народне новине, број: 34/2011, 130/2012, 89/2014, 33/2015.

⁴⁶⁷ Народне новине, број: 78/2015.

⁴⁶⁸ Народне новине, број: 58/2012.

⁴⁶⁹ Чл. 5 ст. 5, Народне новине, број: 34/2011.

У смислу овога Правилника притужбом се не сматра поднесак у којем се износе чињенице које су већ претходно биле разматране и оцењене у поступку провере навода притужбе истог подносиоца.

Притужбом се не сматрају ни поднесци који се односе на радње у поступку остваривања права за чије решавање је надлежно Министарство (захтеви, жалбе, приговори и други поднесци у управном или прекршајном поступку).

Појам притужбе је негативно одређен, док је претходни Правилник прецизно дефинисао појам представке и притужбе, али је и појашњавао шта се не сматра представком и притужбом.

Притужба се може поднети у писаном облику или непосредном изјавом подносиоца, о чему се саставља записник.

Притужбом у писаном облику, сматра се и поднесак за примљен путем електронске поште уколико садржи скениран потпис подносиоца.

Руководилац организационе јединице у којој је притужба за примљена или службеник којег он овласти, обавезан је да притужбу без одлагања, а био је предвиђен рок од 24 часа од заступања, унесе у евиденцију поднесака садржану у подсистему „Послови унутрашње контроле“ која се води на Информационом систему Министарства унутрашњих послова.

Службеник задужен за рад по притужби, дужан је податке прикупљене провером притужбених навода благовремено унети односно ажурирати у наведеном подсистему.

За решавање притужби надлежан је руководилац организационе јединице у седишту Министарства или начелник полицијске управе⁴⁷⁰ или полицијски службеник којег он овласти. У претходном Правилнику детаљније је била описана надлежност за решавање представки и притужби.⁴⁷¹

Ако организациона јединица Министарства која је за примила притужбу није надлежна за њено решавање, без одлагања ће је проследити надлежној организационој јединици Министарства. Стари Правилник је наводио да је потребно у што краћем року, а

⁴⁷⁰ О подручјима, седиштима и категоријама полицијских управа видети: Уредбу о подручјима, седиштима и категоријама полицијских управа и полицијских испостава, *Народне новине*, број: 117/2011, 50/2014, 32/2015, 11/2017.

⁴⁷¹ Чл. 5-6 Правилник о начину рада и поступања по представкама и притужбама, вођењу евиденције представки и притужби те о раду поверенства, *Народне новине*, број: 34/2011.

најкасније у року од 72 сата од запримања, исто проследити за то надлежној организационој јединци.

Третирани Правилник се одликује новином у случају сукоба надлежности. Ако су за решавање притужбе надлежне две или више организационих јединица Министарства, за решавање притужбе надлежна је организациона јединица за унутрашњу контролу у седишту Министарства.

Још једна је значајна улога организационе јединице надлежне за унутрашњу контролу у седишту Министарства. Наиме, она се може укључити или преузети поступање по притужби ако то оцени оправданим, о чему ће обавестити руководиоца организационе јединице надлежне за решавање притужбе. Изостављен је део у односу на стари Правилник, који каже да може преузети даљи рад ако то сматра оправданим и неопходним, али под условом да се поднесак не односи на њу. Дакле, не може поступати у предметима у којима је и сама предмет провере.

Полицијски службеник, који је обавио проверу притужбених навода, дужан је да састави коначни извештај с објашњењем предузетих мера, утврђеним чињеничним стањем и мишљењем о утемељености тј. основаности сваког навода.

Извештај с припадајућим прилозима доставља се руководиоцу који је дао налог за проверу.

С обзиром на резултате провере навода, притужба може бити оцењена као: утемељена, делимично утемељена, неутемељена или непотврђена. Оцене су идентичне као у претходном Правилнику.

Оцену утемељености притужбе, након увида у спис и консултација с полицијским службеницима који су учествовали у поступку провере, доноси руководиоца организационе јединице у седишту Министарства или начелник полицијске управе у којој је распоређен полицијски службеник на којег се притужба односи.

Наведени руководиоца обавестиће подносиоца притужбе о утврђеном чињеничном стању и предузетим мерама у року од 30 дана од дана када је примио притужбу.

Изостављена је битна ствар у односу на подносиоца. Наиме, била је предвиђена обавеза, да ако у предвиђеном року није могуће извршити све потребне мере и радње, да се о томе обавести подносилац и назначи да ће се по завршетку провера упознати с утврђеним чињеницама и предузетим мерама.

Ако је подносилац притужбе незадовољан садржајем обавештења које му је достављено, може у року од 15 дана од дана када је примио обавештење поднети приговор организационој јединици надлежној за унутрашњу контролу у седишту Министарства. Новим Правилником одређен је рок од 15 дана, што сматрамо оправданим.

Наведена организациона јединица ће по запримању приговора у прописаном року размотрити његову утемељеност, извршити увид у прикупљену документацију, а по потреби извршити и допунске провере те о утврђеним чињеницама, свом ставу и мишљењу писаним путем обавестити подносиоца приговора у року од 30 дана од дана када је примила приговор.

Приговор ће се сматрати благовремено поднесеним уколико је запримљен у било којој организационој јединици Министарства у року од 15 дана од примања обавештења.

Ако је приговор запримљен у организационој јединици Министарства која није надлежна за његово решавање дужна га је, без одлагања, доставити организационој јединици надлежној за унутрашњу контролу у седишту Министарства.

Ако је приговор запримљен у организационој јединици у којој је распоређен полицијски службеник на којег се односи притужба, дужна га је, без одлагања, доставити организационој јединици надлежној за унутрашњу контролу у седишту Министарства уз копирање целокупне документације настале током провођења провера навода из притужбе.

2.2. Рад Комисије

Поверенство за рад по притужбама основано у седишту Министарства (у даљем тексту: Поверенство) надлежно је за поступање по приговорима у предметима који се односе на поступање полицијских службеника у седишту Министарства.

Поверенства за рад по притужбама основана у полицијским управама (у даљем тексту: поверенства) надлежна су за поступање по приговорима у предметима који се односе на поступање полицијских службеника у полицијским управама.

Значајан новум представља увођење две врсте поверенстава, у седишту Министарства и у полицијским управама, док је до тада постојала само једна.

Изузетно, организациона јединица надлежна за унутрашњу контролу у седишту Министарства може, водећи се начелом ефикасности, спис предмета доставити на решавање Поверенству и када Поверенство није надлежно за његово решавање, о чему се

обавештава подносилац притужбе. Иако довољно непрецизна одредба, види се интенција да се јавност што више укључује у разматрање основаности навода који указују на незаконито или неправилно поступање радника Министарства.

„Разлози за успостављање грађанског надзора могу се пронаћи у демократској идеји како би грађани требали имати утицаја над својом влашћу.“⁴⁷²

Административне и техничке послове за Поверенство обавља организациона јединица надлежна за унутрашњу контролу у седишту Министарства.

Седиште поверенства основаног у појединој полицијској управи је у седишту те полицијске управе.

Административне и техничке послове за поверенства у полицијским управама обавља Уред начелника полицијске управе.

Након упознавања с целокупним предметом, мишљење о утемељености приговора чланови поверенстава доносе гласањем, што се записнички констатује.

Ако то процени потребним за доношење мишљења, поверенство од организационе јединице надлежне за унутрашњу контролу у седишту Министарства може захтевати додатне провере, предузимање конкретних мера и радњи те затражити мишљење других стручних служби Министарства.

Према мишљењу поверенстава приговор може бити: утемељен, делимично утемељен, неутемељен или непотврђен. Констатација, односно да је приговор непотврђен је новина у односу на прошло стање, што је, сматрамо, присутна ситуација у пракси.

Поверенство ће подносиоцу приговора упутити одговор у писаном облику и о томе обавестити организациону јединицу надлежну за унутрашњу контролу у седишту Министарства. Није одређен временски рок у којем је поверенство дужно да упутити одговор. У претходном периоду тај рок је износио 90 дана од дана запримања приговора и било је наложено Поверенству да, ако није у могућности да исто учини у предвиђеном року, о томе благовремено обавести подносиоца.

Одговор израђују и потписују чланови поверенстава или њихови заменици, с правом гласа, који су учествовали у доношењу мишљења о приговору, а приговор на одговор поверенстава неће се разматрати.

⁴⁷² Miller, J.: *Civilian Oversight of Policing, Lessons from the Literature*, Vera Institute of Justice, Global Meeting on Civilian Oversight of Policing, Los Angeles, May 5-8, 2002, pp. 3.

У одговору је подносиоцу потребно јасно назначити који су његови наводи утврђени као основани, а који су наводи неосновани (непотврђени).⁴⁷³

Поверенство доноси Пословник о раду који примењују и поверенства у полицијским управама.

Поверенства у полицијским управама дужна су да Поверенству у седишту Министарства до 31. јануара сваке текуће године поднесу писани извештај о своме раду.

Евиденција притужби води се на Информационом систему МУП-а, у подсистему „Послови унутрашње контроле.“

Подељена у три одвојене целине: обрада; преузимање или пренос надлежности и статистички извештаји, што се не разликује у односу на ранији Правилник.

Евиденција садржи:

- податке о организационој јединици у којој је притужба заprimљена,
- податке о организационој јединици у којој је распоређен полицијски службеник на којег се притужба односи,
- податке о полицијским службеницима Министарства на које се притужба односи,
- податке о подносиоцу притужбе,
- опис догађаја,
- податке о току провере навода из притужбе,
- податке о завршетку рада по притужби,
- податке о оцени утемељености притужбе,
- податке о врсти и начину повреде службене дужности,
- податке о примењеним или пропуштеним полицијским овлашћењима,
- податке о обављеним или пропуштеним полицијским пословима,
- податке о приговору на одговор о утврђеном чињеничном стању, те
- напомену по завршетку рада по притужби.

Нови подаци у евиденцијама су: подаци о оцени утемељености притужбе, подаци о примењеним или пропуштеним полицијским овлашћењима, подаци о обављеним или пропуштеним полицијским пословима и подаци о приговору на одговор о утврђеном

⁴⁷³ Јурас, Д., Костанић, И.: *Представке и притужбе против службеника полицијске управе шибенинско-книнске*, Правни факултет у Шибенику, број: 1-2, Шибеник, 2016, стр. 173.

чињеничном стању. Иако потпунија евиденција, сматрамо да недостају подаци о исходу предузетих мера према полицијским службеницима.

На овај начин су на једном месту обједињени подаци о свим притужбама, па се ефикасно и брзо може проверити и утврдити који полицијски службеници и на који начин крше закон, ко се учестало појављује као подносилац притужбе односно који полицијски службеници су најчешће предмет провере, те којим начинима се злонамерни подносиоци служе да би извргли провери и дискредитовали полицијске службенике који су им се законитим поступањем замерили.

Ниво овлашћења за приступ у подсистем „Послови унутрашње контроле“, на предлог руководиоца организационе јединице у којој је распоређен полицијски службеник за којег се тражи приступ, одобрава руководиоца организационе јединице у седишту Министарства надлежне за унутрашњу контролу. Одобрење у персоналном погледу се није мењало, где се уочава битна улога наведене организационе јединице.

Подаци о притужбама бришу се из Информационог система МУП-а по протеклу од десет година од дана уноса. Захтев за брисање података о притужбама подноси организациона јединица за унутрашњу контролу у седишту Министарства. Обрисана је одредба која је предвиђала брисање података о неутемељеним или непотврђеним представкама, односно притужбама, по протеклу пет година од дана уноса. Сматрамо да је било простора да остане наведена одредба.

Организациона јединица у седишту Министарства надлежна за унутрашњу контролу надзире начин вођења и коришћења евиденције у подсистему „Послови унутрашње контроле.“

3. Специфичности притужбеног поступка

Институт представке и притужбе је средство које правним и физичким особама омогућује да укажу на незаконит или неправилан рад запослених или организационих јединица Министарства, независно о томе јесу ли истовремено због тога и оштећени, а оним особама које сматрају да су наведеним радом или понашањем оштећене, омогућава се заштита њихових права, осим пред надлежним телима Министарства, и пред независним Поверенством. Указивањем на недопуштено понашање и незаконити рад организационих јединица и запослених у Министарству, физичке и правне особе активно

доприносе законитости рада Министарства. Таквим поступцима подносиатељи показују поверење у одлучност и способност Министарства као и у функционисање правног система у целини.⁴⁷⁴

Притужбе и њихово решавање изузетно су важно питање (подручје) и за подносиатеље, који желе да остваре и заштите своја права, али и за Министарство које за обављање задатака треба службенике који доследно поштују закон и професионалне стандарде.⁴⁷⁵

Устав и Закон о полицији не дефинишу појмове представке и притужбе. Правилник о начину рада и поступања по представкама и притужбама, вођењу евиденција представки и притужби те о раду Поверенства⁴⁷⁶ који је министар унутрашњих послова донео на основу чл. 5 Закона о полицији, први пут у хрватском праву прави разлику односно даје прецизну дефиницију појмова представке и притужбе, те регулише начин поступања односно провере представки и притужби против полицијских службеника, других запослених и организационих јединица Министарства.⁴⁷⁷

Дакле, први пут су наведени појмови дефинисани 2012. године, а на потребу њиховог дефинисања указивано је још 1999. године.⁴⁷⁸

Актуелни Правилник о начину рада и поступања по притужбама те раду повјеренства за рад по притужбама⁴⁷⁹ није прецизирао појам притужбе, јер више се базирао на то шта се не сматра притужбом.

⁴⁷⁴ Јурас, Д.: *О представкама и притужбама Министарству унутрашњих послова Републике Хрватске*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, број: 3, Сплит, 2013, стр. 657.

⁴⁷⁵ Јурас, Д.: *О притужбама као средству контроле рада службеника Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске*, Правна ријеч, број: 46, Бања Лука, 2016, стр. 273.

⁴⁷⁶ *Народне новине*, број: 58/2012.

⁴⁷⁷ Јурас, Д.: *О представкама и притужбама Министарству унутрашњих послова Републике Хрватске*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, број: 3, Сплит, 2013, стр. 646.

⁴⁷⁸ Видети: Јурас, Д.: *Нека питања поступка по представкама и притужбама с освртом на праксу Министарства унутрашњих послова*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 36, бр. 53-54, Сплит, 1999, стр. 330: „У Уставу Републике Хрватске се не даје уставноправна формулација појмова: представка, притужба и предлог. Одговор на ово питање дала је сама пракса, па тако Уред за унутрашњу контролу МУП-а Р. Хрватске дефинише представку као предмет у којем подносиатељ или скриптер уопштено износи и указује на уочене неправилности или незаконитости у раду и поступању полицијских службеника, док притужбу дефинише као предмет у којем се подносиатељ или скриптер конкретно жали и указује на догађај у којем је директно оштећен непрофесионалним, нетактичним или незаконитим поступком или пропуштањем поступања полицијског службеника.“ Наведено по Јурас, Д.: *О представкама и притужбама Министарству унутрашњих послова Републике Хрватске*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, број: 3, Сплит, 2013, стр. 646.

⁴⁷⁹ *Народне новине*, број: 78/2015.

У смислу овога Правилника притужбом се не сматра поднесак у којем се износе чињенице које су већ претходно биле разматране и оцењене у поступку провере навода притужбе истог подносиоца.

Притужбом се не сматрају ни поднесци који се односе на радње у поступку остваривања права за чије решавање је надлежно Министарство (захтеви, жалбе, приговори и други поднесци у управном или прекршајном поступку).⁴⁸⁰

Остали закони који регулишу право на подношење представке и притужбе различито називају поднеске којима се остварује уставно право, али их не дефинишу.⁴⁸¹

Провера притужбе обухвата мере и радње које се обављају с циљем утврђивања релевантних чињеница и околности у вези с наводима из притужбе. Током предузимања провере посебно ваља водити бригу о тактичности поступања, чиме се треба осигурати заштита дигнитета полицијског службеника чије се поступање или понашање проверава, али исто тако и доследност у тачном и објективном прикупљању података.⁴⁸²

Службеник који проверава наводе притужбе мора бити: објективан, толерантан, одговоран и праведан, а водиља у његовом раду морају бити уставност и законитост, за шта су претпоставке његова висока стручност, информисаност о предмету контроле и савесност.⁴⁸³

Препоручљиво је да такав службеник има виши ранг (положајни или према звању) од полицијског службеника на којег се притужба односи.⁴⁸⁴

Изменама и допунама чл. 5 Закона о полицији право на подношење притужбе је ограничено само на случајеве примене полицијских овлашћења од стране полицијских службеника, док је по досадашњој одредби чл. 5 Закона о полицији, а у вези са чл. 2 Правилника (2012), подносилац могао поднети представку (када није био лично оштећен) или притужбу (када је био лично оштећен) због незаконите или неправилне радње полицијских службеника или других запослених у Министарству, укључујући и радње којима се крши закон изван службе. Новелом Закона о полицији прописано је да се

⁴⁸⁰ Чл. 2 Правилника о начину рада и поступања по притужбама те раду поверенства за рад по притужбама, *Народне новине*, број: 78/2015.

⁴⁸¹ Видети: Јурас, Д.: *О представкама и притужбама Министарству унутрашњих послова Републике Хрватске*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, број: 3, Сплит, 2013, стр. 646.

⁴⁸² Смолчић, П.: *Значај представке у заштити људских права и сузбијању корупције*, Полиција и сигурност, број: 3, Загреб, 2009, стр. 353.

⁴⁸³ Њупурдија, М.: *Контрола рада у јавној управи*, Право и порези, број: 9, 2012, стр. 3.

⁴⁸⁴ Смолчић, П.: *Представке на рад запосленика и устројствених јединица МУП-а РХ*, Полиција и сигурност, број: 3-4, Загреб, 2007, стр. 211.

притужба по Закону о полицији може поднети у року 30 дана од дана сазнања за повреду, чиме се отклања приговор правне несигурности и отежаног прикупљања доказа односно утврђивања релевантних чињеница због подношења притужбе знатно након спорног догађаја. Новелираним Законом о полицији се отклања нормативни недостатак по којем унутрашња контрола није могла преиспитати приговор на одговор организационе јединице Министарства, већ га је морала одмах проследити Поверенству за рад по притужбама, па сада унутрашња контрола може исправити евентуалне пропусте нижих организационих јединица.⁴⁸⁵

Сврха поступка провере навода представке је непристрасно утврђивање чињеница јер се једино на основу тако утврђених чињеница могу предузимати одговарајуће мере и аргументовано извести подносиоцима.⁴⁸⁶

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.⁴⁸⁷

Током предузимања неке од мера провере посебно ваља водити бригу о тактичности приступа чиме се треба осигурати заштита дигнитета службеника чије се поступање или понашање проверава, али исто тако и доследност у тачном и објективном прикупљању података.⁴⁸⁸

Ваља подсетити како је поступак провере представке деликатан, често не само због сложености конкретног случаја, већ и због притисака на службеника који обавља проверу. Ти притисци понекад нису директни, али су, у правилу, присутни. Позната је „цеховска солидарност“ или колегијалност због које се сваки поступак службеника одлучно оправдава, односно негира могућност било какве одговорности по наводима представке, а службеник који обавља проверу стигматизира се као нелојалан. Том синдрому понекад подлежу чак и руководиоци који су наложили проверу представке због чега се поступак провере може усмеравати на мање битне наводе или прикривање стварних чињеница. С друге пак стране, неки службеници чији се рад или понашање проверава поводом

⁴⁸⁵ Јурас, Д., Костанић, И.: *Представке и притужбе против службеника полицијске управе шибенинско-книнске*, Правни факултет у Шибенику, број: 1-2, Шибеник, 2016, стр. 178.

⁴⁸⁶ Смолчић, П.: *Представке на рад запослених и организационих јединица МУП-а РХ*, Полиција и сигурност, број: 3-4, Загреб, 2007, стр. 211.

⁴⁸⁷ Милетић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009, стр. 313.

⁴⁸⁸ Смолчић, П.: *Представке на рад запослених и организационих јединица МУП-а РХ*, Полиција и сигурност, број: 3-4, Загреб, 2007, стр. 212.

представке то доживљавају као повреду професионалног или личног угледа, а ако се провере понављају због поновљених представки, то сматрају шиканирањем и неутемељеним сумњичењем па реагују увређено делујући неконструктивно и некооперативно. Без обзира на све то, важно је да се службеник који обавља проверу одупре тим притисцима и анимозитетима, те објективно, у складу с правилима струке, утврди битне чињенице и о томе извести меродавне руководиоце.⁴⁸⁹

Закон о полицији није дао одговор о правним учинцима одлуке поверенства тј. није прописано да би одлука поверенства о основаности притужбе обавезивала надлежна тела Министарства да против полицијског службеника покрену дисциплински поступак, па је потребно законом прописати обавезу руководиоца Министарства да, у случају када надлежно поверенство утврди да је дошло до кршења закона у вези са применом полицијског овлашћења, покрене дисциплински поступак против полицијског службеника који је починио утврђену незаконитост или пак треба законом прописати право оштећене особе да у дисциплинском поступку у таквом случају има статус супсидијарног тужиоца односно странке у поступку.⁴⁹⁰

Прописивањем да чланови поверенства за рад по притужбама имају заменике и одређивањем разлога за разрешење чланова пре истека рока на који су бирани, те одређивањем већег броја поверенстава за рад по притужбама, отклоњене су препреке које су онемогућавале раније устројено Поверенство у ажурном решавању приговора на одлуке о притужбама. Могућност да велики број поверенстава, у ситуацији када не постоји врховно (више) поверенство које би уједначавало праксу, о истим или сличним питањима доноси различите одлуке, могуће је делом отклонити публикавањем годишњег обједињеног извештаја Поверенства за рад по притужбама у Министарству (чл. 5ц Закона о полицији), уз анонимизацију одређених података.⁴⁹¹

Чл. 17 Закона о прекршајима против јавног реда и мира⁴⁹² „вређање или омаловажавање службене особе“ прописано је као прекршај, док је кривично дело „лажно

⁴⁸⁹ Исто.

⁴⁹⁰ Јурас, Д., Костанић, И.: *Представке и притужбе против службеника полицијске управе шибенинско-книнске*, Правни факултет у Шибенику, број: 1-2, Шибеник, 2016, стр. 179.

⁴⁹¹ Јурас, Д.: *О притужбама као средству контроле рада службеника Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске*, Правна ријеч, број: 46, Бања Лука, 2016, стр. 282.

⁴⁹² Народне новине, број: 41/1977, 55/1989, 5/1990, 30/1990, 47/1990, 29/1994.

пријављивање кривичног дела“ прописано чл. 304 Кривичног закона,⁴⁹³ па је полиција овлашћена, када провером оптужбе утврди да је подносилац вређао или омаловажавао службеника Министарства или намерно лажно оптужио службеника Министарства да је починио кривично дело које се гони по службеној дужности, таквог подносиоца прекршајно односно кривично процесуира.

Јавност места није конститутивни елеменат прекршаја вређања или омаловажавања службене особе, па нема препреке да се прекршајно процесуирају особе које тај прекршај учине усменом или писаном дојавом односно притужбом.⁴⁹⁴

„Смисао инкриминације лажног пријављивања кривичног дела јесте у идеји да треба спречити неоправдано ангажовање државног апарата, који се некад у вези с овим делом усмерава и у погрешном правцу.“⁴⁹⁵

Полицијски службеници су дужни у служби и ван службе понашати се тако да чувају лични углед и углед службе. Полицијски службеник који свесно поднесе неосновану представку или притужбу чини повреду службене дужности описану у чл. 96. ст. 1. т. 7. Закона о полицији („недолично понашање у служби или ван службе“), док је описано понашање државних службеника кажњиво по чл. 99. ст. 1. т. 13. Закона о државним службеницима („понашање супротно Етичком кодексу државних службеника, које наноси штету угледу службе“).⁴⁹⁶

Правилником или другим прописом није регулисано право службеника који је био предмет провере да, током или по окончању провере добије примерак притужбе, односно да добије примерак одговора подносиоцу притужбе. Међутим, то право се службенику не сме ускратити јер он има право на добијање таквог поднеска било на основу Закона о праву на приступ информацијама (чл. 5 ст. 1 т. 3)⁴⁹⁷ било да ангажује адвоката ради вођења одређеног правног поступка (службеник који је у притужби неосновано оптужен односно прозван за кршење закона има правни интерес да покрене кривични (било за кривично дело које се гони по службеној дужности било да подигне приватну тужбу ради кривичног дела против части и угледа), прекршајни или грађански (накнада штете) поступак против

⁴⁹³ Народне новине, број: 125/2011, 144/2012, 56/2015 и 61/2015.

⁴⁹⁴ Јурас, Д.: *О притужбама као средству контроле рада службеника Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске*, Правна ријеч, број: 46, Бања Лука, 2016, стр. 279-280.

⁴⁹⁵ Ћирић, Ј.: *Лажно пријављивање*, Правна ријеч, број: 40, Бања Лука, 2014, стр. 113.

⁴⁹⁶ Јурас, Д., Костанић, И.: *Представке и притужбе против службеника полицијске управе шибенинско-книнске*, Правни факултет у Шибенику, број: 1-2, Шибеник, 2016, стр. 176.

⁴⁹⁷ Народне новине, број: 25/2013.

скриптера, а ако је скриптер запослен у државној служби, може од руководиоца државног тела тражити покретање дисциплинског поступка због недоличног понашања и кршења етичких правила), а којем је Министарство дужно тада на основу чл. 14 Закона о адвокатури⁴⁹⁸ доставити такав документ. Било би апсурдно да се по окончању поступка провере притужбе, за коју је утврђено да је неутемељена или непотврђена, службенику који је био предмет провере, не допусти добијање поднеска на основу којег је спроведен поступак провере, чиме би му се онемогућило да заштити своја права пред судом и другим надлежним телима.⁴⁹⁹

Како притужба увек садржи оптужбу за кршење закона од стране службеника, а уколико се њени наводи покажу утемељени, долази до дисциплинског, прекршајног или казненог прогона службеника против којег је притужба поднесена, минимум јемства јесте да се таквом службенику омогући припрема одбране односно припрема за давање исказа који се може користити у дисциплинском и прекршајном поступку против њега односно може послужити за вођење криминалистичког истраживања, што би подразумевало да му се у одређеној фази поступка (пре окончања провере и доношења одлуке о утемељености) мора притужба дати на увид. Из истих разлога, а како би могао остварити своја права пред судом односно користити све доказе који му могу ићи у прилог, потребно је службенику дати и копију одговора подносиоцу притужбе.⁵⁰⁰

4. Улога Одељења за унутрашњу контролу

Полиција је од државе добила право да открива и ограничава криминал и противзаконито понашање свих грађана, стога јој је дато опште право употребе законом ограничене силе како би се утицало на понашање грађана, а избегла појава „узимања правде у своје руке“, односно самовласти грађана. Нужним се намеће постојање специјализоване јавне институције која ће то обављати. Међутим, полиција није креатор ни тумач друштвених правила, нити доноси законе, него је овлашћена само за њихово спровођење. Грађанима је допуштено све што им закон изричито не забрањује, а они који спроводе закон смеју чинити само оно што им закон изричито допушта. Полиција је у

⁴⁹⁸ Народне новине, број: 9/1994, 117/2008, 50/2009, 18/2011.

⁴⁹⁹ Јурас, Д.: *О притужбама као средству контроле рада службеника Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске*, Правна ријеч, број: 46, Бања Лука, 2016, стр. 280-281.

⁵⁰⁰ Исто, стр. 281.

средишту проблема успостављања равнотеже између управљања као битне функције државе, те слободе и права грађана. При томе је могуће незаконито, непрофесионално или неетично поступање полиције.⁵⁰¹

Полицијска организација једна је од најстаријих организација уопште. Уобичајено је рећи, да полиција настаје заједно с државом и одувек је била на диспозицији власти с примарним задатком да одржи ред у друштву.⁵⁰²

По природи својих послова полицијски службеници се више него други, поготово међу службеницима у органима државне управе, сусрећу с основним правима и слободама човека у смислу њихове заштите. Они могу доћи у положај да та права и највише крше. Стално је присутно питање: како ограничити овлашћења полиције, а да она остане делотворна. Тешко је успоставити праву равнотежу између државних функција, обавеза, интереса и овлашћења у том подручју и појединачних основних права и слобода човека. Све већи опсег државних послова и сложеност друштвених односа у полицији, у савременим друштвима, стално намећу нове обавезе и преиспитивање заштите људских права и слобода.⁵⁰³

Везивање државне управе, у ширем смислу и полиције, за правни поредак, проистекло је из потребе да се деловање државне управе нормира на начин којим би се онемогућила њена апсолутна доминација и самовоља.⁵⁰⁴

У свакодневном животу долази до повреда слобода и права на различите начине, те је задатак државних тела, да они таква понашања, што је више могуће спречавају и разјашњавају. У том контексту, превентивног и репресивног деловања, значајна је улога полиције кроз обављање полицијских послова.⁵⁰⁵ Како би могућност повреда слобода и права грађана од стране полицијских службеника, који су задужени за њихову заштиту, била сведена на најмању могућу меру, врши се контрола њиховог рада и поступања.

⁵⁰¹ Краљ, Ж.: *Унутрашња контрола и надзор полиције*, Полиција и сигурност, број: 1, Загреб, 2014, стр. 74.

⁵⁰² Пушељић, М., Орловић, А.: *Димензије полицијске организацијске структуре*, Полиција и сигурност, број: 2, Загреб, 2010, стр. 143.

⁵⁰³ Шуперина, М., Дујмовић, З.: *Закон о полицијским овлашћењима; Правилник о начину поступања полицијских службеника*, Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 2011, стр. XVII

⁵⁰⁴ Тулези, Ј.: *Полиција и јавност*, Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 2000, стр. 104.

⁵⁰⁵ Глушчић, С.: *Правни стандарди и истражне делатности полиције у претходном кривичном поступку*, Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 2011, стр. 26.

„За контролу рада полиције у Хрватској постоји Одјел за унутарњу контролу Министарства унутрашњих послова. Одјелом (одељењем) руководи начелник, који подноси извештаје и у надлежности је кабинета министра. Задаци и овлашћења овог тела јесу: прикупљање података и информација које указују на противзаконита понашања полицајаца, спровођење редовних и ванредних контрола по налогу министра; оцена законитости; поступци по притужби физичких и правних лица; надзор и контрола финансијских средстава; предлагање мера за отклањање узрока противправних и непрофесионалних поступака; праћење стања професионалне етике; те подношење анализа и извештаја министру, ради унапређења унутрашње контроле.“⁵⁰⁶

Одељење за унутрашњу контролу, основано је 1994. године, на искуствима земаља западне демократије.⁵⁰⁷

Његови послови се могу поделити у пет група: спровођење поступака по пријавама против полицијских службеника; надзор над законитошћу примене полицијских овлашћења; спречавање и откривање свих облика недопуштених понашања радника, односно њихове криминалне активности, а посебно појаве корупције; интерни надзор над коришћењем финансијских средстава Министарства (интерни финансијски надзор); аналитичко статистички послови.⁵⁰⁸

Битна улога Одељења за унутрашњу контролу је и заштита полицијских службеника. Запослени у Одељењу, осим што морају бдети над професионалним и етичким поступањем полицијских службеника, такође штите полицијске службенике од неоснованих сумњичења и оптужби.⁵⁰⁹

Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске даје велики значај обради представки на рад запослених и организационих једница МУП-а, настојећи да темељно и објективно оцени њихову утемељеност, а у случају утемељености представке према одговорним особама се предузимају законске мере. Но исто тако, Министарство пружа

⁵⁰⁶ Стајић, Љ.: *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 66.

⁵⁰⁷ Михајловић, Д.: *Службе за унутрашњу контролу полиције-могући модели*, специјалистички рад, Факултет политичких наука у Београду, Београд, 2006, стр. 17.

⁵⁰⁸ *Полиција и грађани-приручник за грађане*, МУП Р. Хрватске, Хелсиншки одбор за људска права, Загреб, 2005, стр. 25.

⁵⁰⁹ Јурица, М., Јурковић, С., Пушељић, М.: *Елементи организације полиције*, МУП Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 1999, стр. 133.

пуну заштиту оним запосленима који су неосновано и злонамерно прозвани од стране подносиоца представки.⁵¹⁰

Наведена околност је од изузетног значаја за поступање полицијских службеника, јер имају гаранцију службе у којој раде, да ће бити заштићени од лица који неосновано и злонамерно подносе представке.

Законодавац даје широки спектар овлашћења полицијским службеницима, па је битно да ти службеници свој посао обављају законито, да се законом регулише начин испитивања приговора на њихов рад и испитивање њихове одговорности, али и да се законом јасно пропишу права полицијских службеника када се против њих води поступак због повреде службене дужности, како би се избегло њихово шиканирање због примене полицијских овлашћења.⁵¹¹

Уредбом о унутрашњој организацији МУП-а⁵¹² одељење је прерасло у службу, а одсек у одељење са истим задацима и надлежностима.

Данас, Служба за унутрашњу контролу позиционирана је у Кабинету министра. Наиме, у складу са чл. 3 Уредбе о унутрашњој организацији МУП-а⁵¹³ из делокруга рада Кабинета министра устројавају се следеће службе: Служба за односе с јавношћу, Служба за унутрашњу контролу,⁵¹⁴ Служба за међународне односе и Служба за протокол.

Служба за унутрашњу контролу спроводи унутрашњу контролу законитости, професионалности и етичности рада полицијских службеника и других запослених те организационих јединица Министарства; анализира и оцењује законитост примене полицијских овлашћења; спроводи поступке по притужбама и представкама физичких и правних лица; самостално или у сарадњи с организационим јединицама Министарства, прикупља податке и информације које указују на разне облике незаконитог поступања полицијских службеника и других запослених у Министарству; организује или самостално обавља оперативне провере података и информација, систематизује их те иницира рад

⁵¹⁰ Више видети: Смолчић, П.: *Представке на рад запослених и организационих јединица МУП-а РХ*, Полиција и сигурност, број: 3-4, Загреб, 2007.

⁵¹¹ Јурас, Д.: *Повреде службене дужности полицијских службеника*, Полиција и сигурност, број: 4, Загреб, 2012, стр. 734.

⁵¹² Уредба о унутрашњој организацији министарства унутрашњих послова, *Народне новине Р. Хрватске*, број: 70/2012.

⁵¹³ *Народне новине*, број: 70/2012, 140/2013, 50/2014.

⁵¹⁴ Чл. 5-7 Уредбе о унутрашњој организацији министарства унутрашњих послова, *Народне новине Р. Хрватске*, број: 70/2012, 140/2013, 50/2014.

оперативних служби са сврхом решавања конкретног случаја и надзире покренуте поступке до њихове реализације; према потреби укључује се у спровођење ванредног надзора рада полицијских службеника и других запослених тих организационих јединица Министарства; прати стање унутрашње дисциплине и професионалне етике; ради спречавања и откривања незаконитог и неетичног рада полицијских службеника и других запослених у Министарству сарађује с телима државне управе, телима судске власти, државним правобранилаштвом, омбудсманом, синдикатима, удружењима цивилног друштва и грађанима; размењује стручна искуства и нове сазнања са сродним службама других држава; израђује потребне анализе и извештаје те предлаже мере за унапређење састава унутрашње контроле.

За обављање послова из делокруга рада Службе за унутрашњу контролу устројавају се следећа одељења: Одељење за законитост поступања и Одељење за аналитику.

Одељење за законитост поступања спроводи поступке према представкама и притужбама физичких и правних особа; остварује сарадњу с Уредима начелника полицијских управа и другим, по природи посла, сродним организационим јединицама Министарства ради прикупљања и обраде података и сазнања која указују на незаконито и неетично поступање полицијских службеника и других запослених у Министарству; обавља оперативне провере података и информација, систематизује их, те иницира рад оперативних служби Министарства са сврхом решавања конкретног случаја; према потреби укључују се у рад и надзире покренуте поступке до њихове реализације; анализира и оцењује законитост примене полицијских овлашћења; иницира предузимање мера ради отклањања узрока незаконитог и неетичног поступања запослених у Министарству; обавља и друге послове из свога делокруга рада.

Одељење за аналитику аналитички прати и врши анализу стања законитости у примени полицијских овлашћења; надзире начин вођења и коришћења прописаних евиденција о раду по представкама и притужбама; организационим јединицама Министарства пружа стручну помоћ из делокруга свога рада; израђује потребне анализе и извештаје; прати стање унутрашње дисциплине и професионалне етике; анализира оперативне информације и сазнања о незаконитом поступању запослених; предлаже начине отклањања узрока незаконитог и неетичног поступања полицијских службеника и других запослених у Министарству; сарађује са сродним организационим јединицама

Министарства у размени и коришћењу података; обавља и друге послове из свога делокруга рада.

Битна улога Уреда за унутарњу контролу је и заштита полицијских службеника. Службеници Уреда, осим што морају бдети над професионалним и етичним поступањем полицијских службеника, такође штите полицијске службенике од неутемељених сумњичења и оптужби. Подразумева се објективна заштита, објективно и професионално утврђивање стања ствари, како систем не би трпео од неоснованих критика. Тиме се на становит начин штити и углед свих службеника у систему Министарства унутрашњих послова.⁵¹⁵

На основу чл. 7 ст. 2 Закона о полицији⁵¹⁶ 2011. године донет је Правилник о начину спровођења унутрашње контроле и надзора рада службеника и организационих јединица МУП-а.⁵¹⁷ Овим Правилником прописује се начин спровођења унутрашње контроле и надзора рада полицијских службеника и других државних службеника и намештеника, те организационих јединица Министарства унутрашњих послова.

Као што се види, прави се разлика између унутрашње контроле и надзора. Под унутрашњом контролом подразумева се скуп поступака успостављен за проверу законитости, професионалности и етичности рада полицијских службеника и других државних службеника и намештеника, те организационих јединица Министарства. Под надзором рада сматра се скуп метода и поступака за праћење процеса остварења постављених циљева те предузимање корективних мера у случајевима њиховог неостваривања.⁵¹⁸

⁵¹⁵Јурица, М., Јурковић, С., Пушељић, М.: *Елементи организације полиције*, МУП Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 1999, стр. 133.

⁵¹⁶ *Народне новине*, број: 34/2011.

⁵¹⁷ *Народне новине*, број: 141/2011, 146/2011.

⁵¹⁸ Спровођење унутрашње контроле и надзор рада видети у чл. 3-20 Правилника о начину спровођења унутрашње контроле и надзора рада службеника и организационих јединица МУП-а, *Народне новине*, број: 141/2011, 146/2011.

ГЛАВА IV

УПОРЕДНО ПРАВНА АНАЛИЗА ПРИТУЖБИ ИЛИ ПРЕДСТАВКИ КАО ОБЛИКА ДЕМОКРАТСКЕ КОНТРОЛЕ ПОЛИЦИЈЕ У Р. СРБИЈИ, Р. СРПСКОЈ И Р. ХРВАТСКОЈ

С једне стране, уставне и законске норме којима се гарантују и штите људска права и слободe треба стално допуњавати и усавршавати. Одговарајући правни оквир представља неопходан основ за остваривање људских права и слобода, чак и онда кад друштвени услови нису повољни за то. Без одговарајућих правних решења, која треба мењати и прилагођавати људској пракси, није могуће апеловати на остваривање и поштовање људских права и слобода, нити их штитити у поступцима пред надлежним органима. Стога, што боља правна решења неопходна су чак и онда кад је извесно да ће бити тешка њихова примена. С друге стране, очигледно је да ни најбољи правни оквир и институционални механизми за остваривање и заштиту људских права и слобода сами по себи не пружају гаранције појединцима и групама да ће уживати права и слободe које им устав и закони признају.⁵¹⁹

Анализом института притужби или представки кроз упоређивање правних оквира односно система Р. Србије, Р. Хрватске и Р. Српске уочава се да је овај облик контроле рада полиције заступљен у сва три система, али да се његова природа, законска дефиниција, начин подношења, прописани поступак решавања, као и правне консеквенце исхода спроведених поступака провере, као и што је за очекивати, у одређеном делу разликују, од којих ћемо поједине изложити.

Дакле, наведени облик контроле рада полиције у сва три правна система је облигаторан, односно законски је предвиђен. Може се констатовати да је најмању пажњу добио у Закону о полицији и унутрашњим пословима⁵²⁰ у Р. Српској где је само обухваћен Биро за представке грађана, док детаљно регулисање притужбеног, тј. унутрашњег поступка остављено подзаконској регулативи. Ситуација је другачија у правним системима других посматраних држава, јер Закон о полицији⁵²¹ у Р. Србији и Закон о полицији⁵²² у Р. Хрватској детаљније регулишу предметну материју.

⁵¹⁹ Томић, М.: *Људска права и слободe-проблеми и перспективе*, Научни скуп са међународним учешћем „Актуелност и значај људских права и слобода“, Зборник радова, Правни факултет у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2011, стр. 4.

⁵²⁰ *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.

⁵²¹ *Сл. гласник Р. Србије*, број: 6/2016.

⁵²² *Народне новине*, број: 34/2011, 130/2012, 89/2014, 151/2014, 33/2015.

Круг подносилаца притужби је шири у Р. Хрватској, јер исту може поднети физичко или правно лице које сматра да су њему или другом лицу повређена права или слободе од стране полицијског службеника, док код нас то може учинити само физичко лице и то ако сматра да су њему повређена права или слободе.

Ситуација се разликује и у погледу обавештавања лица о утврђеном чињеничном стању. Наиме, у Р. Хрватској лице које је проверавало притужбу је обавезно да обавести подносиоца притужбе о утврђеном чињеничном стању и предузетим мерама у року од 30 дана од запримања притужбе, мада није јасно да ли је то обавезан да учини усменим или писменим путем. У Р. Србији након пријема притужбе руководиоца организационе јединице је дужан да притужиоца обавести о покретању притужбеног поступка и да га позове на разговор у року од 15 дана од дана пријема притужбе, ради усаглашавања ставова. Приметно је присуство начела непосредности код нас, док у Р. Хрватској оно изостаје, а што пружа већи степен демократичности.

Законским одредбама у Р. Србији су предвиђена два степена у спровођењу притужбеног поступка, руководиоца организационе јединице или лице које он овласти и Комисија за решавање притужби. У Р. Хрватској постоји могућност да исти прође кроз три фазе: пред руководиоцем организационе јединице или лицем којег он овласти, пред Организационом јединицом надлежном за унутрашњу контролу у МУП-у и пред Комисијом за рад по притужбама.

Добрим делом је у законском тексту у Р. Хрватској пажња посвећена Комисији за рад по притужбама. Сваки члан, било у Комисији за рад по притужбама за решавање притужби на рад полицијских службеника у седишту МУП-а или у Комисији за рад по притужбама за решавање притужби на рад полицијских службеника у полицијским управама, има заменика који га замењује у случају спречености. Наведеним решењем се не оставља могућност прекидања континуитета рада наведених Комисија, док то није случај у Р. Србији. Иначе, чланови комисија у Р. Хрватској су грађани којима стручну и административну помоћ пружа полицијски службеник којег именује министар, а који фактички није члан комисије и самим тим нема ни право одлучивања. Комисију за рад по притужбама у Р. Србији чине два лица из МУП-а и један представник јавности-грађанин. Приметан је већи цивилни уплив у контроли рада полиције у Р. Хрватској.

Предвиђено је да чланове наведених Комисија и њихове заменике именује и разрешава Хрватски сабор, а у Р. Србији то ради надлежни министар.

Комисија за рад по притужбама, за обе наведене Комисије, обједињен извештај о раду по притужбама подноси Одбору за људска права и права националних мањина Хрватског сабора, што такође није предвиђено законским одредбама код нас.

Веома битна ствар је да се за чланове комисија за рад по притужбама спроводи поступак детаљне безбедносне провере, у складу са посебним законом којим се уређује област безбедносних провера. Наведено заслужује позитивне оцене јер су чланови комисија грађани, лица која су изван система МУП-а.

Закон о полицији у Р. Србији карактеришу следеће одредбе. Наиме, уколико притужба садржи елементе повреде службене дужности, руководицац организационе јединице у којој притуженик ради без одлагања покреће дисциплински поступак против притуженика, о чему обавештава грађанина који је поднео притужбу. Такође, према притуженицима за које се у притужбеном поступку утврди да су својим поступањем повредили или угрозили људска и мањинска права и слободе притужиоца, предузимају се одговарајуће мере, о којима се обавештава притужилац, односно подносилац притужбе. Наведено није предвиђено у друге две посматране земље.

На основу законског овлашћења⁵²³ у Р. Хрватској је донет Правилник о начину рада и поступања по притужбама те раду Поверенства за рад по притужбама,⁵²⁴ док је у Р. Србији на правној снази Правилник о поступку решавања притужби из 2006. године,⁵²⁵ јер није донет нови у складу са одредбама Закона о полицији из 2016. године. На основу Закона о републичкој управи⁵²⁶ у Р. Српској донето је Упутство о спровођењу унутрашњег поступка у МУП-а.

Од наведених правних система, једино Р. Српска у наведеном подзаконском акту даје прецизну дефиницију представке. Овако дефинисаној представци у системима Р. Србије и Р. Хрватске по смислу и значају одговара институт притужбе, али одговарајући прописи не дају конкретну дефиницију појма притужбе. Мишљења смо да је став законодавца Р. Српске да прецизно дефинише појам представке исправан јер се на тај

⁵²³ Чл. 5ф Закона о полицији, *Народне новине*, број: 34/2011, 130/2012, 89/2014, 151/2014, 33/2015.

⁵²⁴ *Народне новине*, број: 78/2015.

⁵²⁵ *Сл. гласник Р. Србије*, број: 54/2016.

⁵²⁶ Чл. 82 ст. 2, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 118/2008, 11/2009, 74/2010, 86/2010, 24/2012, 121/2012.

начин у највећој мери онемогућава произвољно тумачење, избегава појава правних празнина и спречава самовоља у поступању. У Р. Хрватској се каже шта се не сматра притужбом, а код нас се и не покушава објаснити појам притужбе.

Руководилац организационе јединице у којој је притужба заprimљена или службеник кога он овласти је обавезан да притужбу без одгађања унесе у евиденцију која се води на Информационом систему МУП-а. Такође, обавеза је и службеника који је задужен за рад по притужби, да податке које је прикупио провером притужбених навода без одлагања унесе, односно ажурира на Информационом систему МУП-а, и уопште регулисано је електронско вођење евиденције. У подзаконском акту у Р. Српској се не дефинише електронско праћење притужбеног предмета, као ни у Р. Србији, али где се налаже шта евиденција притужби садржи. Исто има веома оперативан карактер јер се може у сваком тренутку имати увид у стање притужбеног предмета, подразумева се, у зависности од одобреног нивоа приступа.

С обзиром на резултате провере навода, притужба у Р. Хрватској може бити оцењена као утемељена, делимично утемељена, неутемељена и непотврђена, у Р. Српској се оцењује као неоснована, непотврђена, делимично основана и основана. Код нас није предвиђено давање оцене, односно предвиђено је да приликом сачињавања записника о разматрању притужбе, где се усаглашавају ставови лица које је проверавало наводе притужбе и грађана који је поднео притужбу, није потребно наводити да ли је притужба основана или није, што сматрамо да треба изменити и јасно предочити грађанину исход спроведеног притужбеног поступка.

Разлике су уочљиве и приликом преласка у наредне фазе притужбеног поступка. Наиме, у Р. Хрватској ако је подносилац притужбе незадовољан одговором лица које је проверавало притужбу, он може у року од 15 дана од дана примања обавештења да поднесе приговор организационој јединици надлежној за унутрашњу контролу у седишту МУП-а. У Р. Србији се у подзаконском акту наводи да у случају да из притужбе произлази сумња о учињеном кривичном делу за које се гони по службеној дужности, проверавање чињеница и околности у вези са наводима притужбе онда врши Комисија за рад по притужбама. Такође, провера и уступање предмета наведеној комисији врши се и у случају кад се притужилац не одазове позиву на разговор руководиоца организационе јединице или кад се одазове, али се не сагласи са његовим ставом. Види се да је у Р. Хрватској

потребно активно учешће за наставак поступка у виду приговора, а да код нас се до другог степена може доћи и пасивним приступом. У Р. Српској није предвиђен другостепени поступак у вези са поднетим жалбеним актом грађана.

Екстензивнији начин достављања предмета на другостепени поступак приметан је у Р. Хрватској јер организациона јединица надлежна за унутрашњу контролу у седишту МУП-а, руководећи се начелом ефикасности, не наводећи прецизније критеријуме, може притужбени предмет доставити на решавање Поверенству и када оно није надлежно за његово решавање. Овде је видљива и значајна улога наведене организационе јединице, коју је Поверенство иначе дужно обавестити о упућивању писаног одговора подносиоцу, иако је Поверенство на вишем степену поступања у притужбеном поступку. Сматрамо да је потребно напоменути да је организациона јединица надлежна за унутрашњу контролу у седишту МУП-а овлашћена да врши надзор над вођењем и коришћењем електронске евиденције притужби.

Упутство о спровођењу унутрашњег поступка у МУП-у Р. Српске пружа могућност суспендовања полицијског службеника уколико се оцени да његово присуство на пословима и задацима може ометати спровођење унутрашњег, односно притужбеног поступка. Таква могућност у Р. Србији⁵²⁷ и Р. Хрватској није могућа на нивоу притужбеног поступка и постојања ниског степена вероватноће да је повреда службене дужности и учињена.

Садржај притужбе односно представке је најпрецизније одређен у Р. Српској и о зајимању представке сачињава се почетни извештај о жалби у виду унифицираног обрасца. У Р. Хрватској се не наводи шта треба да садржи притужба, док се код нас наводи да притужба мора да буде разумљива и шта треба да садржи и предвиђен је рок за њену допуну у случају да је непотпуна или неразумљива.

Као што је напред наведено, само Упутство о спровођењу унутрашњег поступка у МУП-у Р. Српске прецизира појам жалбеног акта, представке у њиховом случају.

⁵²⁷ У чл. 217 Закона о полицији, *Сл. гласник Р. Србије*, број: 6/2016 дефинисани су разлози и поступак привременог удаљења из службе: полицијски службеник се може удаљити са рада када је против њега одређен притвор, почев од првог дана притвора, када је против њега донета наредба о спровођењу истраге за кривично дело за које се гони по службеној дужности или када је против њега покренут дисциплински поступак због тешке повреде службене дужности и уколико би његово присуство на раду штетило интересима службе, уз посебно образложење.

Такође, само Упутство о спровођењу унутрашњег поступка у МУП-у Р. Српске предвиђа обрасце потребне за спровођење унутрашњег, односно притужбеног поступка, што омогућава приближно једнообразно и јасније поступање на нивоу свих организационих јединица.

Веома је битан моменат за примања притужбеног акта, односно ранг полицијског службеника који за прима. Наведено није прецизирано у Р. Хрватској, као ни у Р. Србији, а док је у Р. Српској прецизирано да представку за прима руководиоца организационе јединице којој се обратио подносилац представке или ако то грађанин захтева, представку за прима овлашћени радник Јединице за професионалне стандарде. Позитивна ствар код нас је, а што није предвиђено у друга два притужбена поступка, да је полицијски службеник који прима усмену притужбу дужан да притужиоца упозна са поступком решавања притужбе.

За учествовање полицијског службеника у притужбеном поступку у Р. Хрватској се не каже ништа. Код нас је прецизирано да се притуженику учествовање у поступку решавања притужбе сматра редовним вршењем службене дужности, а у Р. Српској је предвиђена дисциплинска одговорност полицијског службеника ако не сарађује са истражитељем.

Унутрашњи поступак прописан је као средство за откривање повреда службене дужности извршених од стране запослених у МУП-у Р. Српске, те уколико се утврде чињенице које указују да је повреда извршена, исти исходује покретањем дисциплинског поступка против запосленог. С ове стране гледано дато је најконкретније решење по питању исхода, у односу на друга два система. Остаје нејасно каква су права подносиоца представке ако се иста у унутрашњем поступку покаже као основана, а даље у дисциплинском поступку⁵²⁸ запослени буде ослобођен одговорности за повреду службене дужности? Овако устројен поступак у доброј мери обесмишљава институт представке јер евентуална основаност доводи до дисциплинског поступка чији је исход неизван.

Наиме, дисциплински поступци⁵²⁹ су одвојени од притужбених поступака и чињенице и околности се поново утврђују без обавезности усвајања већ утврђеног у притужбеним поступцима.

⁵²⁸ Правилник о дисциплинској одговорности полицијских службеника, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 83/2010.

⁵²⁹ У Р. Србији од 28.03.2017. године на снази је Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у МУП-у, *Сл. гласник Р. Србије*, број: 26/2017, до наведеног датума на снази је била Уредба о дисциплинској

У правом смислу речи јавност је укључена у ток притужбеног поступка на седницама Комисије, а иста се може искључити из разлога заштите поверљивих података, те се запажа отвореност МУП-а Р. Србије ка грађанима. Присуство јавности није регулисано у притужбеном поступку Р. Хрватске, као ни Р. Српске.

Посебну пажњу изазива одредба Правилника о поступку решавања притужби у Р. Србији према којој коначан исход поступка уствари представља писање и достављање одговора притужиоцу од стране Комисије за решавање притужби. Тако, стриктно је наведено да одговор мора садржати јасне ставове у односу на све релевантне и разумне тврдње односно наводе притужбе, те да се истим притужилац обавештава да је поступак закључен и да му стоје на располагању сва „правна и друга средства“ за заштиту својих права и слобода. Оваквом формулацијом изазива се сумња да притужба представља правно средство јер тек по завршеном поступку притужилац стиче право на употребу правних средстава ради заштите својих слобода и права. У вези констатације о употреби других средстава сваки коментар је излишан, јер је потпуно нејасно и збуњујуће која би могла бити та друга средства.

Одредба Правилника о начину рада и поступања по притужбама те раду поверенства за рад по притужбама у Р. Хрватској предвиђа достављање одговора у писаном облику подносиоцу притужбе од стране Поверенства за рад по притужбама, али без упућивања на друге могуће опције заштите права и слобода.

Правилником о поступку решавања притужби у Р. Србији дефинисано је вршење надзора над решавањем притужби, подношење извештаја министру од стране релевантних субјеката, као и начин упознавања јавности са извештајем о решавању притужби. Наведеним не могу да се похвале остала два посматрана система.

Сматрамо за сходно да напоменемо ослабљену позицију полицијског службеника у смислу доступности другог степена приликом проверавања притужбе.

У случају да је незадовољан одлуком у првостепеном поступку притужилац на одређени начин може иницирати другостепени поступак, сем у Р. Српској. Као другостепени орган у Р. Србији је предвиђена Комисија за решавање притужби чије чланове решењем именује министар, док је у Р. Хрватској надлежна организациона јединица надлежна за унутрашњу

одговорности у МУП-у, *Сл. гласник Р. Србије*, број: 8/2006. У Р. Хрватској важи Правилник о дисциплинској одговорности полицијских службеника, *Народне новине*, број: 141/2011.

контролу у седишту МУП-а. Изричито је предвиђено да подносилац притужбе уколико је незадовољан првостепеним поступањем, може иницирати другостепени поступак, док иста могућност није предвиђена за притуженика, односно полицијског службеника. Нејасно је да ли је у питању пропуст приликом правног регулисања или се сматра да у поступку решавања притужбе права притуженика ни на који начин не могу бити повређена, па из тог разлога не предвиђа средства за њихову заштиту. Ради заштите достојанства полицијског службеника, требало би предвидети могућност иницирања другостепеног поступка од стране полицијског службеника у случају утврђивања његове одговорности, како би се притужбени преглед сагледао и са друге дистанце.

Обзиром на тренутно установљену систематику решавања притужбе наведени пропуст не изазива превише проблема и то поготово у правном систему Р. Србије где правне консеквенце исхода поступка уопште нису прописане тако да притуженик нема нарочито разлога да страхује од евентуално негативног исхода.

На крају, овај облик контроле рада полиције у све три државе, ослањајући се и на друге облике контроле, има своју улогу и значај приликом контроле рада полиције јер представља институт непосредне демократије који омогућава грађанину да се директно (усмено, писмено или електронски) обрати надлежном органу, уколико сматра да су му повређена права или слободе, да активно учествује у поступку и да о исходу истог буде обавештен.

ТРЕЋИ ДЕО
ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ ПОДНЕТИХ ПРИТУЖБИ ПРОТИВ
ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У МУП-у Р. СРБИЈЕ, Р. СРПСКЕ И
Р. ХРВАТСКЕ

ГЛАВА I
ПЛАН ИСТРАЖИВАЊА

Судећи по бројним резултатима испитивања полицијских службеника, захтев по ком се од полиције тражи истовремено да буде ефикасна и да ради по закону у пракси није увек изводљив.⁵³⁰ „Чињеница је да се полицајци често жале како је њихов рад оптерећен бројним правилима, чије је доследно и безизузетно поштовање фактички немогуће. Због тога се код њих временом јавља анимозитет према законским правилима.“⁵³¹

„Полиција, као видљива компонента државне праксе, игра кључну улогу у унапређењу и заштити права. Међутим, често, полицајци су такође и потенцијални кршитељи права и слобода појединаца.“⁵³²

„Дакле, када говоримо о задирању у људска права и основне слободе грађана од стране полиције, имамо два различита облика, и то законито задирање у људска права у циљу заштите људских права других појединаца или већине, или поретка и са друге стране незаконито задирање у људска права од стране полиције, које се манифестује кроз облике девијантних поступака и понашања полицајаца.“⁵³³

⁵³⁰ Mc Namara је известио да се 80% испитаних полицајаца у његовој студији сложило да је “немогуће увек и у потпуности следити правила и притом ефикасно извршавати постављене задатке“, видети: Kutnjak Ivkovic, S.: *Fallen Blue Knights: Controlling Police corruption*, New York, 2005, pp. 70; Према резултатима истраживања Министарства правде САД 43% од 925 насумично изабраних припадника 121 полицијског одељења дели уверења да „доследно поштовање правила није компатибилно са захтевом да се посао одради како треба“, видети: Bayley, D.: *Law Enforcement and the Rule of Law: Is There a Tradeoff?*, *Criminology&Public Policy*, Vol. 2, Issue 1, 2002, pp. 134; Од 249 испитаника припадника Полицијске управе за град Београд 57,5% сматра да „стриктно придржавање закона при обављању задатака може полицији да веже руке и спречи је да посао одради ефикасно“, видети: Зекавица, Р.: *Примена права и ефикасност полиције*, Зборник радова „Сузбијање криминала и европске интеграције“, Криминалистичко-полицијска академија и Ханс Зајдел фондација, Београд, 2010, стр. 475.

⁵³¹ Кесић, З., Зекавица, Р.: *Правне и етичке дилеме полицијске професије*, Тематски зборник радова, “Стандарди супротстављању организованом криминалу и тероризму IV”, Криминалистичко-полицијска академија, књ. V, Београд, 2013, стр. 250.

⁵³² Вејновић, Д.: *Право на право*, Центар за геостратешка истраживања Универзитета у Бања Луци и Удружење дефендолога Републике Српске у Бања Луци, Бања Лука, 2006, стр. 37.

⁵³³ Кршић, Ж.: *Унутрашња контрола полиције као механизам заштите људских права*, Безбједност-полиција-грађани, број: 3-4, Бања Лука, 2014, стр. 300.

Узимајући у обзир наведено неопходно је постојање ефикасних механизма контроле, који ће са онима који не заслужују част полицијске униформе поступати брзо и оштро.⁵³⁴

Значај једног оваквог истраживања се превасходно се огледа у доприносу ширењу сазнања о појави која није у довољној мери истражена, што ствара плодно тло за различите манипулације и нагађања.

Није нам намера да доводимо у питање стручност и пожртвованост припадника овог тешког и опасног занимања, али то свакако не значи да треба толерисати њихове незаконите поступке, већ напротив, треба предузимати мере у циљу утврђивања њихове одговорности.

1. Проблем истраживања

Држава је организација која врши одређене функције, неопходне за битисање друштва као организоване и компактно уређене целине. Једна од основних државних функција је безбедносна функција, чије остваривање понекад подразумева и употребу силе. Да би са успехом остварила своје функције, држава установљава органе који имају одређена овлашћења, укључујући и средства принуде. Органи управе су једини државни органи који имају овлашћење да примењују легално принуду, и то не сви, већ само они који су за то посебно образовани и оспособљени. То су, по правилу, војни и полицијски органи, као и други органи овлашћени законом.

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 грађана, као и друге задатке утврђене позитивним прописима.

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 пракса

⁵³⁴ Митрић, С., Гајић, М.: *Контролни аспект полицијског рада у функцији развијања односа полиције и јавности*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2011, стр. 93.

показује да некада ипак долази до озбиљних повреда слобода и права грађана, којом приликом наступају неотклоњиве последице.

Овлашћења којима полиција располаже требало би да служе и искључиво су намењена остварењу безбедности грађана и заштити њихових права и слобода зајамчених уставним нормама. Начелно повремено постоји могућност да полиција и њени припадници прекораче или чак злоупотребе полицијска овлашћења, па с тим у вези и наруше једнакост грађана пред законом, када долази до повреде људских права и грађанских слобода.

Један од модалитета да се повећа ниво законитости, професионалности и одговорности полицијских службеника, је контрола њиховог рада. 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 незаконит рад полицијских службеника смањити на минимум, а повећати ниво остварености људских права и слобода.

Значај и потреба контроле полиције, између осталог, проистичу из вредности које се гарантују и штите, а то су људска права и слободе, као највише вредности друштва.

Заштита људских права и слобода свих грађана је оно што демократија превасходно очекује од полиције. Заправо, циљ сваке демократски опредељене државе је да полицију држи у границама права, односно да обезбеди обављање полицијских дужности и задатака у складу са одредбама позитивних прописа и уз поштовање основних људских права и слобода. Истовремено, од полицијских службеника се с правом очекује да буду репрезенти законитог понашања, јер их на то обавезује њихова функција.

Дакле, у савременом друштву које је засновано 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 овлашћењима и силом. Из наведеног проистиче да контрола рада полиције представља најважнији аспект проблема односа полиције према заштити људских права у правној држави, те јој се из наведеног разлога и даје централна позиција у предстојећем истраживању.

2. Предмет истраживања

Предмет истраживања ове дисертације су притужбе грађана против полицијског службеника ако сматра да су му незаконитом или неправилном радњом полицијског службеника повређена права или слободе, односно притужбени поступак који се спроводи у Министарству унутрашњих послова, у циљу утврђивања тачног чињеничног стања и предузимања мера одговорности према полицијском службенику, за кога се утврди да је повредио права и слободе грађана.

Позитивно правни оквир за контролу рада полиције решавањем притужби, први пут је установљен 2005. године доношењем Закона о полицији (*Сл. гласник Р. Србије*, број: 101/2005). Актуелни Закон о полицији (*Сл. гласник Р. Србије*, број: 16/2016), такође препознаје и дефинише наведени вид унутрашње контроле полиције.

Основу за наведено регулисање имплицитно даје Устав као највиши правни акт. Наиме, Устав Р. Србије (*Сл. гласник Р. Србије*, број: 98/2006) наводи да свако има право да сам или заједно са другима упућује петиције и друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе и да од њих добије одговор када га тражи. Због упућивања петиција и предлога нико не може да трпи штетне последице. Такође, нико не може да трпи штетне последице и за ставове изнете у поднетој петицији или предлогу, осим ако је тиме учинио кривично дело.

По Закону о државној управи (*Сл. гласник Р. Србије*, број: 79/2005, 101/2007, 95/2010) органи државне управе, што је свакако Министарство унутрашњих послова, поступају према правилима струке, непристрасно и политички неутрално и дужни су да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса. Такође, наводи се да је рад органа државне управе јаван и да су дужни да јавности омогуће увид у свој рад, у складу са законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Налаже им се и дужност да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин. Следећа битна дужност органа државне управе је да омогући прикладан начин за подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених. То је у односу на полицијске службенике решено доношењем Правилника о поступку решавања притужби.

Наведено доприноси транспарентности рада полиције што итекако за последицу има професионалнији однос са грађанима, а самим тим и смањење кршења права и слобода.

С обзиром на то да је полиција у нашем правном поретку орган државне управе, полиција је подвргнута „општем правном режиму“ контроле управе којем су подвргнути и сви други органи државне управе, а постоји и посебан скуп општих правних норми о контроли полиције, тј. норми које се примењују само у контроли полиције, а не и других органа државне управе.

Сходно наведеном, донет је Правилник о поступку решавања притужби грађана (*Сл. гласник Р. Србије*, број: 54/2006), којим се ближе прописује поступак решавања притужби које против полицијских службеника подносе појединци и, с тим у вези, заштита података, евидентирање, надзор и извештавање.

Овим истраживањем жели се остварити увид у број и структуру поднетих притужби, њихову основаност и предузете мере према полицијским службеницима за које се утврди да су повредили права и слободе грађана, начин вођења притужбеног поступка, као и оствареност права грађана у притужбеном поступку.

Ефикасном контролом рада полиције, тј. њених службеника ради откривања и спречавања свих видова злоупотреба, неправилности у раду и прекорачења овлашћења, у овом случају путем поступања по притужбама грађана, који се огледа у нашем предмету истраживања, остварује се и заштита основних људских права и слобода гарантованих Уставом, законом и међународним актима из области људских права и слобода.

Као што је већ предочено, кључни проблем, као и целокупна проблемска оријентација овог истраживања, везује се за анализу повезаности и разлика поднетих притужби против полицијских службеника по организационим јединицама Министарства унутрашњих послова, за временски период од 2013. до 2015. године. Сходно томе, у истраживању су постављени следећи оперативни задаци: да се прикажу основни параметри поднетих притужби, које су обухваћене статистичким евиденцијама Министарства унутрашњих послова; да се утврди повезаност и разлика поднетих притужби по организационим јединицама, односно на нивоу Подручних полицијских управа, по годинама.

У завршним анализама добијених података, са подједнаком пажњом размотриће се и сва друга питања за која је накнадно утврђено да су од значаја, ради потпунијег осветљавања проблема који се истражује.

Одређења поређења извршиће се у односу на вршење унутрашње контроле полиције кроз спровођење притужбеног поступка у Министарству унутрашњих послова Републике Српске и Републике Хрватске. Опредељење за изучавање дела система контроле полиције Републике Српске произилази из специфичног положаја Републике Српске као ентитета у оквиру Босне и Херцеговине, а самим тим и специфичног положаја полиције у Министарству унутрашњих послова у односу на ентитет Федерације Босне и Херцеговине и њеног Министарства унутрашњих послова.

Начин вршења наведене контроле полиције Републике Хрватске је део овог рада јер је Република Хрватска од недавно пуноправна чланица Европске уније, а током придруживања пратила је и испуњавала одређене стандарде ЕУ и у домену унутрашњих послова, те нам је исто важно ради имплементирања захтеваних решења у наше позитивне прописе који регулишу предметну област.

3. Циљ и задатак истраживања

Основни циљ је у функцији утврђивања целисходности вођења притужбеног поступка са позиције грађана, који се притужује да су му повређена права или слободе. Други циљ је приказивање значаја улоге коју има контрола рада полиције путем решавања притужби на заштити и остварењу људских права и слобода, као и да се са проблемски оријентисаног аспекта сагледа начин вођења притужбеног поступка и презентују одређене тешкоће и специфичности које отежавају његово спровођење, уз предлагање мера за њихово превазилажење.

Очекивани циљеви су и да се утврде поуздана сазнања о суштини, садржајима и својствима проблема истраживања у целини, тј. њихов број, учесталост, врсте и облици, као и да се унапреди механизам контроле рада полиције.

Са научног аспекта циљ и задатак предметног истраживања састоји се у постизању одређеног нивоа научног сазнања, тј. циљ је да се путем научног описа – дескрипције, са елементима научног објашњења – експланације (објашњења повезаности) обради задата тема истраживања.

Практични циљ истраживања предметне теме истраживачке делатности превасходно ће се огледати у могућности примене добијених резултата истраживања у пракси приликом поступања по притужбама грађана, односно спровођења притужбеног поступка. У контексту наведеног посебно ће се настојати изнаћи решење које ће надокнадити грађанину настале материјалне трошкове у вези са спровођењем притужбеног поступка.

Резултати до којих ћемо доћи представљаће изворни и самостални научни рад, и исти ће дати допринос потпунијем теоријском и практичном појашњењу наведене проблематике, чији је циљ да се допринесе ширењу сазнања о предметном виду контроле полиције, што уједно доприноси јачању владавине права и правне државе.

4. Хипотетички оквир истраживања

Генерална хипотеза:

Поступак решавања притужби, које против полицијских службеника подносе појединци и који се води у складу са Правилником о поступку решавања притужби, нецелисходан је за грађане којима су нарушена права и слободе. Поред активног учешћа у притужбеном поступку, што се манифестује кроз утрошак времена и материјалних средстава, грађанин у већини случајева не остварује 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.

Прва посебна хипотеза:

Већина поднетих притужби против полицијских службеника, по којима се притужбени поступак спроводио у првом степену пред руководиоцем организационе јединице је неоснована.

Прва појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју одбачених притужби у првом степену, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Друга појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју притужби у односу на које је закључен поступак у првом степену, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Трећа појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју притужби у првом степену за које нису утврђени пропусти у раду притуженика, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Четврта појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју притужби у првом степену за које су утврђени пропусти у раду притуженика, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Друга посебна хипотеза:

Већина поднетих притужби против полицијских службеника, по којима се притужбени поступак спроводио у другом степену пред Комисијом за решавање притужби је неоснована.

Прва појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју одбачених притужби у другом степену, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Друга појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју притужби у односу на које је закључен поступак у другом степену, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Трећа појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју притужби у другом степену за које нису утврђени пропусти у раду притуженика, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Четврта појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју притужби у другом степену за које су утврђени пропусти у раду притуженика, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Трећа посебна хипотеза:

Евиденције МУП-а о поднетим притужбама грађана и спровођењу поступака провере њихових навода нису централизоване и унифициране, те сходно томе, не пружају могућност разматрања притужби грађана и притужбених поступака по веома битним варијаблама.

Прва појединачна хипотеза:

Званичне евиденције МУП-а не садрже разлог подношења притужбе (незаконитост или неправилност у раду.)

Друга појединачна хипотеза:

Званичне евиденције МУП-а не садрже податак који полицијски посао се обављао приликом поступања према грађанину и с применом којих полицијских овлашћења је повезан наводни инцидент.

Трећа појединачна хипотеза:

Званичне евиденције МУП-а не наводе околности под којима се догодио наводни инцидент (време догађаја, место/локација, да ли је у оквиру редовног радног времена).

Четврта појединачна хипотеза:

Званичне евиденције МУП-а не наводе предузете мере према полицијским службеницима, са исходом спроведених поступака.

5. Методи истраживања

Област контроле рада полиције решавањем притужби биће обрађена темељно и свеобухватно, како би се у што већој мери разумела ова, до сада слабо истражена и обрађена, проблематика.

Наведено ће се постићи коришћењем компаративног и математичко-статистичких метода као општих научних метода.

Компаративни метод ће се користити за поређење система унутрашње контроле полиције кроз притужбене поступке у одређеним државама.

Примењени поступци и њихов редослед примене, током употребе математичко-статистичких метода, имају своје место у научно-истраживачком раду.

Редослед примене поступака је од изузетне важности како за закључивање, тако и за благовремену елиминацију и укључивање појединих обележја, која ће омогућити квалитетније истраживање. Анализа ће се спровести у три корака и то: тестирање хипотеза по сличности или разликама, одређивањем мере разлика са дефинисањем карактеристика и графичким приказом.

Њихов предмет су бројчани показатељи који се односе на поднете притужбе против полицијских службеника.

Метод анализе садржаја, из опуса емпиријских метода, користиће се за изучавање литературе и остале научне грађе, која се са различитих аспеката додирује са проблематиком унутрашње контроле рада полиције, односно контроле рада полиције путем решавања притужби.

Од посебних научних (логичких) метода примениће се индукција и дедукција путем којих ће се доћи до података везаних за сврху и оправданост вођења притужбеног поступка, како са позиције притужиоца, тако и са позиције притуженика, односно грађана и Министарства унутрашњих послова.

У предметном истраживању остаћемо ускраћени за резултате које би дале неке емпиријске методе, као на пример анкета и интервју. Исте су у овом случају неприменљиве због законских ограничења, које поставља Закон о заштити података о личности (*Сл. гласник Р. Србије*, број: 97/2008, 104/2009, 68/2012-одлука УС, 107/2012) и Закон о тајности података (*Сл. гласник Р. Србије*, број: 104/2009).

Како предмет истраживања представљају притужбе грађана поднесене против полицијских службеника, односно притужбени поступак који се спроводи у Министарству унутрашњих послова поводом поднетих притужби, узорак је узет из оквира наведеног Министарства.

Наиме, узорак чини 5539 притужби које су обрађене у првостепеном и другостепеном притужбеном поступку, за временски период од 2013. до 2015. године. Узорак се сматра репрезентативним.

У одређеном контексту истраживања наћи ће се и притужбе поднете против полицијских службеника из седишта МУП-а, којих је за наведени временски интервал било 89, што представља укупно 5628 притужби.

Како би потпуније била обрађена ова форма контроле полиције, дотакли смо се и поднетих представки грађана које су усмерене против полицијских службеника, којих је на нивоу целокупног МУП-а за исти временски период евидентирано 6383, што заједно са поднетим притужбама чини 12011 предмета који су указивали на незаконито или неправилно вршење службене дужности од стране полицијских службеника на нивоу МУП-а.

Узорковани подаци се налазе у: евиденцијама Одељења за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, које је у надлежности Секретаријата Министарства унутрашњих послова.

Прикупљени подаци имају непараметријска својства, и сходно томе анализираће се непараметријским поступцима по учесталости модалитета.

Да би се избегло губљење информација, проналажењем најфинијих веза и сазнања, на непараметријским величинама, извршено је скалирање података на табелама контигенције. Овим поступком се, на основу учесталости, свакој класи придружује реалан број. Чињеница да је на скалираним вредностима могућа примена поступака везаних за скалу размере, указује да на овај начин долази до нових сазнања у истраживачком раду, до којих се не би дошло применом поступака и метода везаних за непараметријске скале. Скалирање података не искључује примену непараметријских тестова. Од униваријантних поступака примениће се Ројев тест, Пирсонов коефицијент контигенције (χ) и Mahalanobisova дистанца.

6. Научна и друштвена оправданост истраживања

Предметним истраживањем указаће се на одређено постојање повреда људских права и слобода од стране полицијских органа, а такође ће бити обрађен притужбени поступак помоћу којег грађани могу тражити заштиту права и слобода. Настојаће се појаснити и прецизирати притужбени поступак како би се олакшало његово вођење гледано из угла грађана, али и припадника полиције и других учесника.

Друштвена корист наведеног се огледа у утврђивању чињеничног стања које је у вези са вођењем притужбеног поступка и презентовањем грађанима да путем притужбеног поступка могу иницирати заштиту својих права и слобода, и да се на тај начин врши контрола полиције која ће имати генерални превентивни утицај на подизање нивоа свести и професионалности полиције, у циљу законитог вршења послова. Циљеви истраживања су:

1. смањити на најмању могућу меру незаконито, неправилно и непрофесионално деловање и поступање припадника полиције;
2. повећање нивоа остварења људских права и слобода;
3. повећање нивоа остварења стања безбедности и заштите тековина демократије.

Ангажовање у истраживању кретаће се у правцу верификације научних сазнања у пракси поступања припадника полиције са циљем да се резултати научног рада имплементирају у правни поредак и безбедносну праксу, а у циљу подизања квалитета и ефикасности рада полицијских службеника на виши ниво и побољшања функционисања система Министарства унутрашњих послова у целини.

Наведеним се даје допринос на девалвирању неоправдано прихваћеног става да „теоријом треба да се баве теоретичари, а праксом практичари, те да теорија често и нема везе са праксом”. Треба тежити схватању да су теорија и безбедносна пракса две комплементарне ствари и да су неодвојиве категорије, што се жели приказати и овим радом.

Такође, као што је већ наведено, друштвена оправданост огледаће се и у побољшању начина вођења притужбеног поступка кроз јасније дефинисање улоге самих учесника поступка.

Резултати рада представљаће допринос свеобухватнијем теоријском разјашњењу проблематике у вези са контролом рада полиције решавањем притужби, уз могућност примене у пракси, која ће у периоду који долази битно повећати свој утицај у односима полиције и грађана.

ГЛАВА II

РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

Аутор Кесић наводи да „вероватно највећи разлог за бригу због незаконитог понашања припадника полиције је што оно подрива демократске тековине и можда најснажније поткопава принципе владавине права. Чињеница да полицајци поступају под „бојом закона“ чини њихове незаконите поступке далеко тежим. Заправо, примена закона и владавина права, посматрани у овом контексту, губе сваки смисао, јер уместо да поступају као слуге закона, полицајци се постављају изнад њега.“⁵³⁵

„Закони морају бити засновани на принципу општости, једнакости и обавезности. То значи да су закони исти за све, тј. да се односе подједнако на све и свакога. Такав стандард се формално поштује, али у пракси се знатно нарушава.“⁵³⁶ Кршење права добија посебан облик када га чини полицијски службеник који је управо задужен за његову заштиту и остварење и који треба да буде репрезент законитог и моралног понашања, а што грађани с правом очекују и захтевају.

„Оправдане критике у јавности које се често упућују полицији не значе да је јавност против полиције, односно да се полицијска улога у друштву не прихвата адекватно њеном значају. Сви припадници Министарства унутрашњих послова Републике Србије морају да рачунају са критикама погрешних поступака, као што морају да учине много напора како би у јавности постигли углед и поштовање своје професије.“⁵³⁷

Неспорно је да полицијски службеници треба да уживају поверење у јавности, посебно ако имамо у виду бројне ризике и опасности којима се излажу како би другима помогли. Они, међутим, не смеју заборавити да се искрено поштовање и поверење других не стичу аутоматски, самим избором професије, већ да се то мора заслужити. Савестан и одговоран рад је несумњиво најбољи начин да то и постигну.⁵³⁸

Дакле, право је незаменљиво ткиво друштва, било да су тенденције развоја друштва позитивне или негативне. Оно представља систем друштвених норми и правила који

⁵³⁵ Кесић, М. З.: *Криминолошки аспекти прекорачења и злоупотребе полицијских овлашћења – докторска дисертација*, Правни факултет у Београду, Београд, 2016, стр. 100.

⁵³⁶ Кузмановић, Р.: *Право, правни стандарди и њихово нарушавање*, Правна ријеч, број: 35, Бања Лука, 2013, стр. 25.

⁵³⁷ Петковић З. М.: *Односи полиције с јавношћу у кризним ситуацијама*, Правни факултет за привреду и правосуђе и Интернационална полицијска асоцијација секција Србија (ИПА), Нови Сад, 2015, стр. 25.

⁵³⁸ Кесић, М. З.: *Криминолошки аспекти прекорачења и злоупотребе полицијских овлашћења-докторска дисертација*, Правни факултет у Београду, Београд, 2016, стр. 103.

регулишу друштвени живот и развој, и као такво успоставља правни ред и поредак. Сагласно с тим, правни ред је владавина права у правној држави где су правила понашања иста за све. Тако се успоставља једнакост и искључује дискриминација било које врсте. Да није права, правног поретка, односно правног реда, свет би био изгубљен у хаосу, анархији, а притом би несигурност и страх били стални пратиоци човека. Право као наука промовише културу мира, компромиса и уважавања, а осуђује некултуру сукоба, нетолеранције, увреда и рата. Позитивно право је једина тековина човечанства коју је око седам милијарди људи увело у правни ред специфичан за сваку државу посебно.⁵³⁹

1. Анализа поднетих притужби и представки на полицијске службенике МУП-а у Р. Србији

1.1. Анализа поднетих притужби на полицијске службенике подручних полицијских управа

У предстојећем истраживању користиће се статистички подаци који су уступљени од стране Одељења за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Секретаријата Министарства унутрашњих послова.⁵⁴⁰

1.1.1. Анализа укупног броја примљених притужби грађана у односу на ППУ по одређеним тематским целинама

У складу са раније утврђеним нацртом истраживања анализираће се тематске целине које се односе на укупан број примљених притужби грађана по ППУ, а односе се на број: одбачених притужби грађана, закључених притужбених поступака, утврђених пропуста у раду притуженика, притужби где нису утврђени пропуси притуженика, све пред руководиоцем организационе јединице, одбачених притужби грађана, закључених притужбених поступака, утврђених пропуста у раду притуженика и притужби где нису утврђени пропуси притуженика, све пред Комисијом.

Анализа ће се извршити на тај начин што ће у првом делу бити приказана бројчана и процентуална заступљеност модалитета анализираних параметара у односу на сваку ППУ појединачно, по годинама, што је приказано табелом контингенције са додатим

⁵³⁹ Кузмановић, Р.: *Трансформација права у вријеме и након великих друштвених промјена*, Правна ријеч, број: 31, Бања Лука, 2012, стр. 16-17.

⁵⁴⁰ Подаци су дати у Т-14.5 и Т-14.5-1/1 као прилог допису 02/5 број: 1200/16, од дана 04.11.2016. године. Наиме, тренутно подаци о представкама и притужбама на раднике МУП-а приказани су у табелама из Упутства о начину месечног извештавања о појавама и догађајима из области безбедности из 2016. године, које још није званично ступило на снагу, а којим је престало да важи Упутство о начину месечног извештавања о појавама и догађајима из области јавне безбедности, стр. пов. број: 175/2006 од дана 08.01.2007. године, на основу којег су установљене табеле које су коришћене у истраживању.

процентом. У другом делу изложиће се повезаност анализираних параметара у односу на сваку ППУ, по годинама, кроз Пирсонов коефицијент контингенције (χ). Затим ће се анализирати разлика између наведених тематских целина унутар себе по ППУ за све посматране године, односно доказаће се или одбацити хипотезе, како би се проценили добијени резултати и сврсисходност даљег разматрања, утврдили правци и методолошки приоритети њихове обраде, што ће бити испољено Ројевим тестом. Након тога ће се, ако за то постоје услови, одредити дистанца између њих помоћу Mahalanobis-ова дистанце, а добијени резултати графички приказати. На крају ће се дефинисати карактеристике сваке ППУ, подразумева се, у оквиру посматране тематске целине.

Анализа ће се спровести на укупан број примљених притужби и то за период од 2013. до 2015. године, на узорку од 5539 притужби, који чине 27 субузорка и то ПУ за град Београд (2681), ППУ у: Новом Саду (265), Нишу (183), Крагујевцу (156), Лесковцу (176), Панчеву (91), Чачку (105), Краљеву (80), Шапцу (85), Смедереву (96), Суботици (13), Зрењанину (61), Ваљеву (66), Крушевцу (116), Ужицу (63), Зајечару (71), Врању (306), Новом Пазару (64), Сомбору (63), Пожаревцу (181), Кикинди (55), Пироту (70), Бору (72), Ср. Митровици (127), Јагодини (147), Прокупљу (65) и Пријепољу (80). Свака ППУ има више модалитета, односно три: 2013. година, 2014. година и 2015. година. Наведено је приказано у табели број 1.

Табела 1 - Притужбе на полицијске службенике по ППУ:

Страна1

T-14.5-1/1

ПРЕДСТАВКЕ И ПРИТУЖБЕ НА ПОНАШАЊЕ И РАД ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У ПОДРУЧНИМ ПОЛИЦИЈСКИМ УПРАВАМА ЗА КОЈЕ ЈЕ ПОСТУПАК СПРОВЕДЕН У СКЛАДУ СА ЧЛАНОМ 180. ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ И ПРАВИЛНИКОМ О ПОСТУПКУ РЕШАВАЊА ПРИТУЖБИ

М/П-ПУ	Год.	Укупан број примљених притужби	Одбачене притужбе (чл. 4 ст. 3 Правилника)	Закључен поступак пред руковођоцем Орг. јединице (чл. 7 Правилника)	Поступак решавања притужби закључен потписивањем записника (чл. 15 ст. 2 Правилника)			Поступак по притужби у току	Притужбе уступљене комисији: Укупно	ПОСТУПАК ПРЕД КОМИСИЈОМ			
					Утврђени пропусти у раду притужбеника	Нису утврђени пропусти у раду притужбеника	Поступак по притужби по чл. 4 ст. 3 Правилника			РЕШЕНО			У ТОКУ
										Закључен поступак по притужби по чл. 7 Правилника	Одлука о основности по чл. 23 Правилника	Нису утврђени пропусти	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
СРБИЈА	2013	1964	24	171	69	979	1002	436	8	27	28	400	390
	2014	1874	14	140	62	601	994	456	23	35	34	386	383
	2015	1701	18	114	44	589	929	455	6	11	11	253	387
БЕОГРАД	2013	1017	9	61	35	761	616	188	18	16	16	255	188
	2014	846	3	50	11	364	546	218	8	26	13	275	218
	2015	818	8	33	2	396	543	214	5	11	16	155	214
КРАГУЈЕВАЦ	2013	61	1	7	2	19	24	11				2	11
	2014	49			4	11	32	7				1	6
	2015	46			4	8	33	5				1	5
ЈАГОДИНА	2013	50	1	1	3	20	24	5			1	3	1
	2014	46	1	1	3	12	17	11			2	4	5
	2015	51	1	5	2	20	12	9			1	3	5
НИШ	2013	50	2	3	6	26	21	21			1	13	14
	2014	86	1	6	7	25	25	26			7	14	16
	2015	47	1	1	2	14	23	26			2	25	12
ПИРОТ	2013	13	1	1	1	3	6	2			2	4	2
	2014	28	1	4	1	8	13	2			3	3	2
	2015	28	1	1	1	7	12	7			7	5	5
ПРОКУПЉЕ	2013	21	1	2	2	2	5	5			5	5	7
	2014	28	1	3	2	8	13	3			5	5	4
	2015	16	1	3	2	8	2	2			4	1	1
ЛЕСКОВАЦ	2013	79	1	5	16	36	36	29	1	4	1	34	22
	2014	49	4	3	8	29	22	22		3	2	17	22
	2015	48	7	1	4	22	32	32			2	14	27
ВРАЊЕ	2013	92	1	3	18	42	42	21			1	1	20
	2014	115	1	14	27	44	44	26			1	1	24
	2015	99	1	13	12	49	21	21				1	20
ЗАЈЕЧАР	2013	31		6	2	6	11	6				1	1
	2014	22		3	2	5	8	3				1	2
	2015	18		1	3	3	9	4			2	2	2
БОР	2013	16		2	2	7	9	3			2	2	2
	2014	26		2	6	9	14	5			3	6	4
	2015	30		1	4	11	18	9			2	4	2
СМЕДЕРЕВО	2013	32		3	3	1	16	7				1	3
	2014	40		3	2	1	20	5				2	2
	2015	24		1	1	8	9	5				1	3

Т-14.5-1/1
ПРЕДСТАВКЕ И ПРИТУЖБЕ НА ПОНАШАЊЕ И РАД ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У ПОДРУЧНИМ ПОЛИЦИЈСКИМ УПРАВАМА ЗА КОЈЕ ЈЕ ПОСТУПАК СПРОВЕДЕН У СКЛАДУ СА ЧЛАНОМ 180. ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ И ПРАВИЛНИКОМ О ПОСТУПКУ РЕШАВАЊА ПРИТУЖБИ

Мул-пу	Год	Укупан број примљених притужби	Одбачене притужбе (чл. 4 ст. 3 Правилника)	Закључен поступак пред руководиоцем Орг. јединице (чл. 7 Правилника)	Поступак решавања притужби закључен подписивањем (Правилника)		Поступак по притужби у току	Притужбе уступљене комисији: Укупно	РЕШЕНО			У ТОКУ	
					Утврђени пропусти у раду притуженика	Нису утврђени пропусти у раду притуженика			Одбачене притужбе по чл. 4 ст. 3 Правилника	Закључен поступак по чл. 7 Правилника	Одлука о основности по чл. 23 Правилника		
											Утврђени пропусти		Нису утврђени пропусти
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ПОЖАРЕВАЦ	2013	58		9	1	27	2	12		1		4	
	2014	77		11	2	20	3	15	1	1	2	2	2
	2015	46		1	1	13	4	4				1	
ВАЉЕВО	2013	19	1	4	2	4	5	7					6
	2014	21		3	1	4	14	2					2
	2015	26		6	5	5	15	4					2
ШАБАЦ	2013	24		2	3	3	8	13	4			15	11
	2014	32	1	3	1	5	18	5	4			19	5
	2015	29	3	1	1	6	9	10			1	13	10
КРАЉЕВО	2013	28		3	1	4	11	10				5	10
	2014	30		1	1	4	17	8				1	5
	2015	22		2	1	2	7	9				1	7
КРУШЕВАЦ	2013	41	2	8	1	7	24	8		1	1	16	23
	2014	49	3	4	1	8	34	9	7	2		1	6
	2015	26		2	4	5	14	16			2	10	6
ЧАЧАК	2013	43	1	8	2	4	19	16	3			1	10
	2014	21		4	2	6	8	9				6	4
	2015	41		5	4	1	29	6				4	16
НОВИ ПАЗАР	2013	19		6	1	2	5	11		1	1	3	8
	2014	19		2	1	1	7	12		1		12	9
	2015	26		7	3	4	5	10				2	8
УЖИЦЕ	2013	25	1	4	1	3	8	11			2	7	10
	2014	17		1	1	4	5	9		5	1	4	6
	2015	21		6	2	4	12	2			1	1	4
ПРИЈЕПОЉЕ	2013	23		2	1	2	12	4				1	4
	2014	30		5	1	1	13	9	2		1	1	6
	2015	27		3	2	3	9	17				7	10
НОВИ САД	2013	69		3	2	13	35	16				2	14
	2014	106		4	6	23	57	16		1	1	2	11
	2015	90		7	2	17	43	21				1	20
СОМБОР	2013	31	3	7	1	7	11	5		1			5
	2014	18	1	4	1	4	10	1					
	2015	14	2	5	1	2	5	2					
СУБОТИЦА	2013	6	1	1	1	1	3	1				2	1
	2014	6					1					1	1
	2015	1	1				2						1

ПРЕДСТАВКЕ И ПРИТУЖБЕ НА ПОНАШАЊЕ И РАД ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У ПОДРУЧНИМ ПОЛИЦИЈСКИМ УПРАВАМА ЗА КОЈЕ ЈЕ ПОСТУПАК СПРОВЕДЕН У СКЛАДУ СА ЧЛАНОМ 180. ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ И ПРАВИЛНИКОМ О ПОСТУПКУ РЕШАВАЊА ПРИТУЖБИ

Т-14.5-1/1

МУП-ПУ	Год.	Укупан број примљених притужби	Одбачене притужбе (чл. 4 ст. 3 Правилника)	Закључен поступак пред руководиоцем Орг. јединице (чл. 7 Правилника)	Поступак решавања притужби закључен потписивањем Правилника (чл. 15 ст. 2 Правилника)			Поступак по притужби у току	Притужбе уступљене комисији: Укупно	РЕШЕНО			У ТОКУ	
					Утврђени пропусти у раду притуженика	Нису утврђени пропусти у раду притуженика	7			Одбачене притужбе по чл. 4 ст. 3 Правилника	Закључен поступак по чл. 7 Правилника	Одлука о основности по чл. 23 Правилника		
												6		5
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
ЗРЕЊАНИН	2013	27	1	2	2	7	11	2					1	
	2014	17	4	4	4	5	4	4					2	
	2015	17	1	3	5	5	6	2					2	
КИКИНДА	2013	22	1	5	2	10	3	3					2	
	2014	15	3	3	1	10	1	1					2	
	2015	18	4	4	1	4	11	2					2	
ПАНЧЕВО	2013	33	1	3	1	14	9	7					6	
	2014	30	1	2	2	9	8	8					8	
	2015	28	1	1	5	12	10	1					1	
С. МИТРОВИЦА	2013	33	3	3	1	15	16	10					15	
	2014	50	1	3	1	17	21	19				2	11	
	2015	44	4	1	4	15	20	14				1	11	
ПРИШТИНА	2013	1		1		1							7	
	2014													
	2015													
К. МИТРОВИЦА	2013													
	2014													
	2015													
ПЕЋ	2013													
	2014													
	2015													
ПРИЗРЕН	2013													
	2014													
	2015													
УРОШЕВАЦ	2013													
	2014													
	2015													
ГЊИЛАНЕ	2013													
	2014													
	2015													
ЂАКОВИЦА	2013													
	2014													
	2015													

1.1.2. Анализа броја одбачених притужби грађана пред руководиоцем у односу на ППУ

У табели је приказана бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност посматране тематске целине у односу на ППУ и биће скренута пажња на значајне разлике, ако постоје, између и унутар нивоа.

Табела 2 - Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност броја одбачених притужби грађана пред руководиоцем у односу на ППУ:

ППУ	2013. год.		2014. год.		2015. год.	
	н	%	н	%	н	%
ПУ за град Београд	9.	45.0	3.	15.0	8.	40.0
ППУ у Нишу	0.	.0	1.	100.0	0.	.0
ППУ у Крагујевцу	1.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Јесковцу	1.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Панчеву	1.	50.0	1.	50.0	0.	.0
ППУ у Чачку	1.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Краљеву	0.	.0	0.	.0	1.	100.0
ППУ у Шапцу	0.	.0	1.	25.0	3.	75.0
ППУ у Суботици	1.	50.0	0.	.0	1.	50.0
ППУ у Зрењанину	1.	50.0	0.	.0	1.	50.0
ППУ у Ваљеву	1.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Крушевцу	2.	40.0	3.	60.0	0.	.0
ППУ у Ужицу	1.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Врању	1.	50.0	1.	50.0	0.	.0
ППУ у Сомбору	3.	50.0	1.	16.7	2.	33.3
ППУ у Кикинди	1.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Пироту	0.	.0	1.	100.0	0.	.0
ППУ у Јагодини	0.	.0	1.	50.0	1.	50.0
ППУ у Прокупљу	0.	.0	1.	50.0	1.	50.0

Увидом у приказану табелу бр. 1 могуће је запазити да је у **ПУ за град Београд** највише заступљен број одбачених притужби 2013. године који чини 9 притужби (45.0%) од укупно 20, што је значајно веће од учесталости броја одбачених притужби у 2014. години, 3 притужбе (15.0% $p=.045$). Код **ППУ у Шапцу** заступљеност одбачених притужби је забележена 2015. године са 3 притужбе (75.0%), што је значајно веће од учесталости 2013. године када није забележена ни једна (.0% $p=.060$). Код **ППУ у Крушевцу** заступљеност је евидентрана 2014. године са 3 притужбе (60.0%), што је

значајно веће од учесталости 2015. године када није забележена ни једна одбачена притужба (.0% $p=.065$).

Разлика између одбачених притужби грађана у односу на ППУ: за **2013. годину** највише је заступљено у ППУ у Крагујевцу (100.00%), а то је значајно веће од заступљености у ППУ у Шапцу (.00% $p=.076$), а за **2014. годину** највише је заступљено у ППУ у Нишу (100.00%), а то је значајно веће од заступљености у ПУ за град Београд (15.00% $p=.047$), док је за **2015. годину** највише заступљено у ППУ у Краљеву (100.00%), а то је значајно веће од заступљености у ППУ у Крушевцу (.00% $p=.050$).

Како је $p = .0635$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји висока повезаност између ППУ и година с обзиром да је $\chi = .606$.

Табела 2 - Повезаност ППУ по годинама у односу на број одбачених притужби грађана пред руководиоцем (χ^2 – тест):

године	p (χ^2 – теста)	χ
2013-2015.	.0635	.606

Из табеле бр. 1 се види да је највећи процентуални број одбачених притужби грађана пред руководиоцем по ППУ био 2013. године уочен у: Крагујевцу, Лесковцу, Чачку, Ваљеву, Ужицу и Кикинди, 2014. године у: Нишу и Пироту, а 2015. године у Краљеву, уз напомену да је одбачена само по једна притужба, а да у осталим годинама нису имали ни једну одбачену притужбу.

1.1.2.1. Анализа разлика између одбачених притужби грађана пред руководиоцем у односу на ППУ

Како је $p > .1$, то значи да није уочена значајна разлика између одбачених притужби грађана у односу на ППУ, по годинама (.542), а што се види у доњој табели.

Табела 3 - Значајност разлике између одбачених притужби грађана пред руководиоцем у односу на ППУ

године	χ	P	Φ	p
2013-2015.	.606	.555	.939	.542

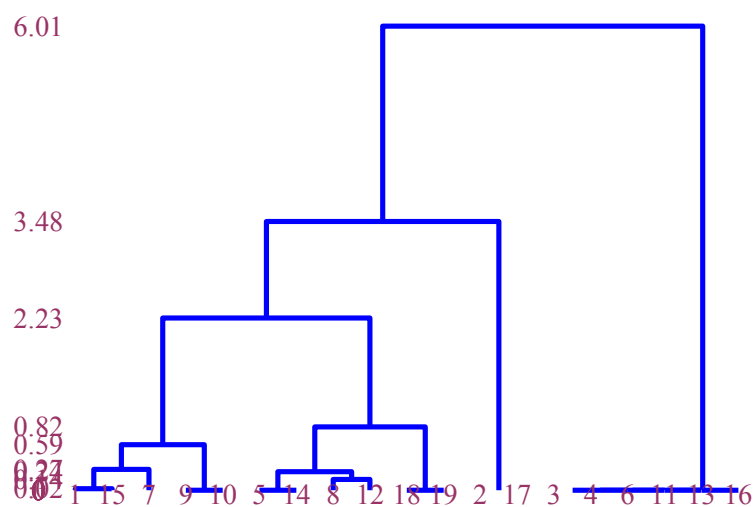
У делу који следи биће приказана утврђена дистанца између ППУ у оквиру посматране тематске целине.

Табела 4 - Груписање ППУ на основу дистанце у односу на одбачене притужбе пред руководиоцем:

Ниво	блискост
ППУ у Нишу, ППУ у Пироту	.00
ППУ у Крагујевцу, ППУ у Лесковцу	.00
ППУ у Крагујевцу, ППУ у Чачку	.00
ППУ у Крагујевцу, ППУ у Ваљеву	.00
ППУ у Крагујевцу, ППУ у Ужицу	.00
ППУ у Крагујевцу, ППУ у Кикинди	.00
ППУ у Панчеву, ППУ у Врању	.00
ППУ у Суботици, ППУ у Зрењанину	.00
ППУ у Јагодини, ППУ у Прокупљу	.00
ПУ за град Београд, ППУ у Сомбору	.02
ППУ у Шапцу, ППУ у Крушевцу	.14
ППУ у Панчеву, ППУ у Шапцу	.24
ПУ за град Београд, ППУ у Краљеву	.27
ПУ за град Београд, ППУ у Суботици	.59
ППУ у Панчеву, ППУ у Јагодини	.82
ПУ за град Београд, ППУ у Панчеву	2.23
ПУ за град Београд, ППУ у Нишу	3.48
ПУ за град Београд, ППУ у Крагујевцу	6.01

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ППУ у: Нишу, Пироту, Крагујевцу, Лесковцу, Чачку, Ваљево, Ужицу, Кикинди, Панчеву, Врању, Суботици, Зрењанину, Јагодини и Прокупљу, са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Крагујевцу, где је забележена дистанца 6.01.

Графикон 1 - Махаланобис-ова дистанца:



Легенда: ПУ за град Београд (1), ППУ у Нишу (2), ППУ у Крагујевцу (3), ППУ у Лесковцу (4), ППУ у Панчеву (5), ППУ у Чачку (6), ППУ у Краљеву (7), ППУ у Шапцу (8), ППУ у Суботици (9), ППУ у Зрењанину (10), ППУ у Ваљево (11), ППУ у Крушевцу (12), ППУ у Ужицу (13), ППУ у Врању (14), ППУ у Сомбору (15), ППУ у Кикинди (16), ППУ у Пироту (17), ППУ у Јагодини (18), ППУ у Прокупљу (19).

Дендрограм приказује груписање ППУ у односу на број одбачених притужби пред руководиоцем у односу на три године и уочава се да се могу издвојити четири групе ППУ које међусобно имају сличан број одбачених притужби.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Панчеву, у трећој ППУ у Нишу и четвртој ППУ у Крагујевцу.

Карактеристично за ПУ за град Београд је да је 2013. и 2015. године имао приближан процентуални број, док се може рећи да је тај број 2014. године знатно мањи, а слично стање је заступљено и у ППУ у Сомбору, Краљеву, Суботици и Зрењанину.

Карактеристично за ППУ у Панчеву је да две посматране године имају исти процентуални број одбачених притужби пред руководиоцем, док је у једној години приметно његово опадање односно нема одбачених притужби. Наведеним карактеристикама могу се придружити и ППУ у Врању, Шапцу, Крушевцу, Јагодини и Прокупљу.

Карактеристично за ППУ у Нишу је да је у средишњој посматраној години забележен највећи процентуални број уз напомену да је одбачена само једна притужба, а да у осталим годинама није било одбачених притужби. Идентична ситуација је у ППУ у Пироту.

Карактеристично за ППУ у Крагујевцу је да је највећи процентуални број забележен 2013. године, док у осталим годинама није било одбачених притужби. Пресликано стање је у ППУ у Лесковцу, Чачку, Ваљеву, Ужицу и Кикинди.

Посматрајући број одбачених притужби пред руководиоцем по ППУ, оне се могу груписати у четири групе, а између група нема значајне разлике.

1.1.3. Анализа броја закључених притужбених поступака пред руководиоцем у односу на ППУ

У табели је приказана бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност посматране тематске целине у односу на ППУ и биће скренута пажња на значајне разлике, ако постоје, између и унутар нивоа.

Табела 5 - Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност броја закључених притужбених поступака пред руководиоцем у односу на ППУ по годинама:

ППУ	2013. год.		2014. год.		2015. год.	
	н	%	н	%	н	%
ПУ за град Београд	61.	42.4	50.	34.7	33.	22.9
ППУ у Новом Саду	3.	21.4	4.	28.6	7.	50.0
ППУ у Нишу	2.	22.2	6.	66.7"	1.	11.1
ППУ у Крагујевцу	7.	100.0*	0.	.0	0.	.0
ППУ у Лесковцу	5.	31.3	4.	25.0	7.	43.8
ППУ у Панчеву	3.	50.0	2.	33.3	1.	16.7
ППУ у Чачку	8.	47.1	4.	23.5	5.	29.4
ППУ у Краљеву	3.	60.0	0.	.0	2.	40.0
ППУ у Шапцу	2.	33.3	3.	50.0	1.	16.7
ППУ у Смедереву	3.	42.9	3.	42.9	1.	14.3
ППУ у Суботици	0.	.0	1.	100.0	0.	.0
ППУ у Зрењанину	2.	22.2	4.	44.4	3.	33.3
ППУ у Ваљеву	4.	30.8	3.	23.1	6.	46.2
ППУ у Крушевцу	8.	57.1	4.	28.6	2.	14.3
ППУ у Ужицу	4.	36.4	1.	9.1	6.	54.5
ППУ у Зајечару	6.	60.0	3.	30.0	1.	10.0
ППУ у Врању	7.	20.6	14.	41.2	13.	38.2
ППУ у Новом Пазару	6.	40.0	2.	13.3	7.	46.7
ППУ у Сомбору	7.	43.8	4.	25.0	5.	31.3
ППУ у Пожаревцу	9.	42.9	11.	52.4	1.	4.8
ППУ у Кикинди	5.	62.5	3.	37.5	0.	.0
ППУ у Пироту	1.	16.7	4.	66.7	1.	16.7
ППУ у Бору	2.	40.0	2.	40.0	1.	20.0
ППУ у Ср. Митровици	3.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Јагодини	1.	14.3	1.	14.3	5.	71.4*
ППУ у Прокупљу	6.	54.5	2.	18.2	3.	27.3
ППУ у Пријеполу	2.	22.2	5.	55.6	2.	22.2

Увидом у приказану табелу бр. 5 могуће је запазити да је код ПУ за град Београд највише заступљен број закључених притужбених поступака пред руководиоцем организационе јединице 2013. године, када је закључен 61 поступак (42.4%) од укупно 144, што је значајно веће од учесталости броја закључених поступака 2015. године са

33 поступка (22.9% $p=.001$). У **ППУ у Нишу** заступљеност закључених поступака 2014. године са 6 (66.7%), значајно је веће од учесталости 2013. године када је закључено 2 поступка (22.2% $p=.074$), затим 2015. године са 1 поступком (11.1% $p=.026$). У **ППУ у Краљеву** заступљеност 2013. године са 3 поступка (60.0%), што је значајно веће од учесталости броја 2014. године када није закључен ни један (.0% $p=.065$). У **ППУ у Крушевцу** заступљеност 2013. године са 8 поступака (57.1%), значајно је веће од учесталости броја 2015. године када је било 2 поступка (14.3% $p=.025$). Код **ППУ у Ужицу** заступљеност 2015. године са 6 поступака (54.5%), значајно је веће од учесталости 2014. године када је закључен 1 поступак (9.1% $p=.032$). Код **ППУ у Зајечару** заступљеност 2013. године са 6 закључених поступака (60.0%), значајно је веће од учесталости 2015. године када је закључен 1 (10.0% $p=.030$). Код **ППУ у Врању** заступљеност 2014. године са 14 (41.2%), значајно је веће од учесталости 2013. године са закључених 7 поступака (20.6% $p=.071$). Код **ППУ у Новом Пазару** заступљеност 2015. године са 7 (46.7%), значајно је веће од учесталости броја закључених поступака 2014. године када их је било 2 (13.3% $p=.056$). Код **ППУ у Пожаревцу** заступљеност броја закључених поступака 2014. године када их је било 11 (52.4%), је значајно веће од учесталости броја 2015. године када је евидентиран 1 такав поступак (4.8% $p=.001$). Код **ППУ у Кикинди** заступљеност броја закључених поступака 2013. године када их је било 5 (62.5%), значајно је веће од учесталости броја истих таквих поступака 2015. године када их није било (.0% $p=.016$). У **ППУ у Бору** њихова заступљеност 2013. године када их је било 2 (40.0%), значајно је веће од њихове учесталости 2014. године када их није ни било (.0% $p=.050$), затим 2015. године када их такође није било (.0% $p=.050$). У **ППУ у Јагодини** заступљеност 2015. године када је било 5 (71.4%), значајно је веће од њихове учесталости 2013. године када је евидентиран 1 такав поступак (14.3% $p=.049$), затим 2014. године када је исто евидентиран 1 (14.3% $p=.049$). У **ППУ у Прокупљу** њихова заступљеност 2013. године са 6 закључених поступака (54.5%), значајно је веће од њихове учесталости 2014. године када је било 2 закључена поступка пред руководиоцем организационе јединице (18.2% $p=.090$).

Разлика између закључених притужбених поступака пред руководиоцем организационе јединице у односу на ППУ: за **2013. годину** највише је заступљено у **ППУ у Крагујевцу** (100.00%), а то је значајно веће од заступљености у **ППУ у Кикинди** (62.50%

$p=.090$), ППУ у Краљеву (60.00% $p=.092$), ППУ у Зајечару (60.00% $p=.073$), ППУ у Крушевцу (57.14% $p=.053$), ППУ у Прокупљу (54.55% $p=.050$), ППУ у Панчеву (50.00% $p=.053$), ППУ у Чачку (47.06% $p=.023$), ППУ у Сомбору (43.75% $p=.018$), ППУ у Смедереву (42.86% $p=.033$), ППУ у Пожаревицу (42.86% $p=.013$), ПУ за град Београд (42.36% $p=.003$), ППУ у Новом Пазару (40.00% $p=.014$), ППУ у Бору (40.00% $p=.036$), ППУ у Ужицу (36.36% $p=.015$), ППУ у Шапцу (33.33% $p=.022$), ППУ у Лесковцу (31.25% $p=.006$), ППУ у Ваљево (30.77% $p=.008$), ППУ у Нишу (22.22% $p=.007$), ППУ у Зрењанину (22.22% $p=.007$), ППУ у Пријеполу (22.22% $p=.007$), ППУ у Новом Саду (21.43% $p=.003$), ППУ у Врању (20.59% $p=.000$), ППУ у Пироту (16.67% $p=.009$), ППУ у Јагодини (14.29% $p=.006$), ППУ у Суботици (.00% $p=.022$). За **2014. годину** евидентно је да је највише заступљено наведених поступака у ППУ у Суботици (100.00%), а што је значајно веће од заступљености ППУ у Прокупљу (18.18% $p=.096$), ППУ у Новом Пазару (13.33% $p=.047$), ППУ у Ужицу (9.09% $p=.038$), ППУ у Крагујевцу (.00% $p=.022$), ППУ у Краљеву (.00% $p=.050$), док је **2015. године** највише заступљено таквих поступака у ППУ у Јагодини (71.43%), а што је значајно веће од заступљености у ППУ у Сомбору (31.25% $p=.087$), ППУ у Чачку (29.41% $p=.070$), ППУ у Прокупљу (27.27% $p=.083$), ПУ за град Београд (22.92% $p=.004$), ППУ у Пријеполу (22.22% $p=.067$), ППУ у Панчеву (16.67% $p=.070$), ППУ у Шапцу (16.67% $p=.070$), ППУ у Пироту (16.67% $p=.070$), ППУ у Смедереву (14.29% $p=.049$), ППУ у Крушевцу (14.29% $p=.016$), ППУ у Нишу (11.11% $p=.025$), ППУ у Зајечару (10.00% $p=.018$), ППУ у Пожаревицу (4.76% $p=.001$), ППУ у Крагујевцу (.00% $p=.014$), ППУ у Кикинди (.00% $p=.010$) и ППУ у Ср. Митровици (.00% $p=.065$).

Како је $p = .007$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји ниска повезаност између ППУ и година с обзиром да је $\chi = .399$.

Табела 6 - Повезаност ППУ по годинама у односу на број закључених притужбених поступака пред руководиоцем (χ^2 – тест):

године	п (χ^2 – теста)	χ
2013-2015.	.007	.399

Из табеле бр. 5 се види да је проценат закључених притужбених поступака пред руководиоцем 2013. године највише изражен у ППУ у Крагујевцу, 2014. године је уочен највећи проценат у ППУ у Суботици уз напомену да је закључен само један поступак, а да у осталим годинама није ни један. Током 2015. године тај број је приметан у ППУ у Новом Саду.

1.1.3.1. Анализа разлика између закључених притужбених поступака пред руководиоцем у односу на ППУ

Како је $p < .1$, то значи да постоји значајна разлика између неких ППУ у односу на процентуални број закључених притужбених поступака пред руководиоцем организационе јединице по годинама (.009), што се види из доле приказане табеле.

Табела 7 - Значајност разлике између закључених притужбених поступака пред руководиоцем организационе јединице у односу на ППУ:

године	χ	Р	Ф	п
2013-2015.	.399	.326	1.819	.009

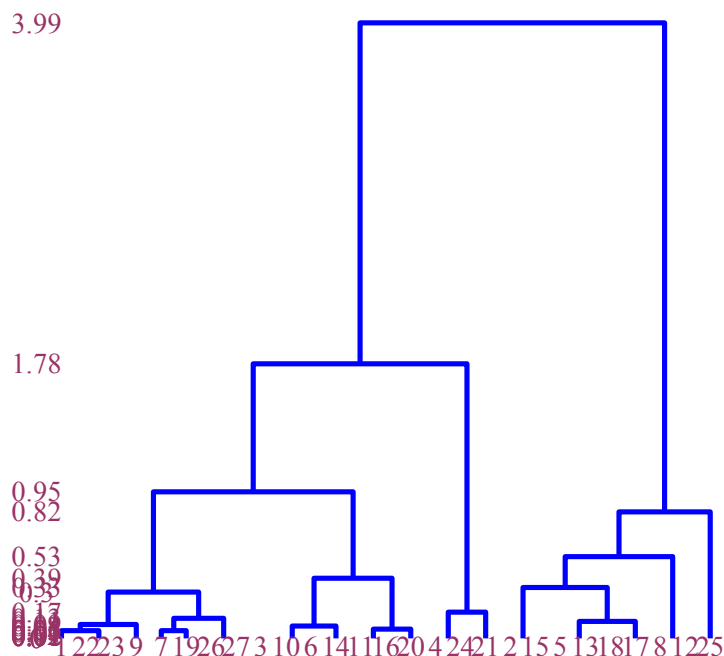
У делу који следи биће приказана утврђена дистанца између ППУ по посматраној целини.

Табела 8 - Груписање ППУ на основу дистанце у односу на закључене притужбене поступке пред руководиоцем организационе јединице:

ниво	блискост
ППУ у Крагујевцу, ППУ у Ср. Митровици	.00
ППУ у Краљеву, ППУ у Зрењанину	.00
ППУ у Нишу, ППУ у Смедереву	.01
ППУ у Суботици, ППУ у Зајечару	.01
ППУ у Прокупљу, ППУ у Пријеполу	.01
ППУ у Пироту, ППУ у Бору	.02
ППУ у Нишу, ППУ у Панчеву	.02
ППУ у Ваљеву, ППУ у Новом Пазару	.02
ППУ у Новом Саду, ППУ у Ужицу	.04
ППУ у Лесковцу, ППУ у Ваљеву	.05
ПУ за град Београд, ППУ у Пироту	.05
ППУ у Чачку, ППУ у Сомбору	.05
ППУ у Суботици, ППУ у Пожаревцу	.06
ППУ у Нишу, ППУ у Крушевцу	.08
ПУ за град Београд, ППУ у Шапцу	.09
ППУ у Лесковцу, ППУ у Врању	.11
ППУ у Чачку, ППУ у Прокупљу	.13
ППУ у Крагујевцу, ППУ у Кикинди	.17
ПУ за град Београд, ППУ у Чачку	.30
ППУ у Новом Саду, ППУ у Лесковцу	.33
ППУ у Нишу, ППУ у Суботици	.39
ППУ у Новом Саду, ППУ у Краљеву	.53
ППУ у Новом Саду, ППУ у Јагодини	.82
ПУ за град Београд, ППУ у Нишу	.95
ПУ за град Београд, ППУ у Крагујевцу	1.78
ПУ за град Београд, ППУ у Новом Саду	3.99

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ППУ у: Крагујевцу, Ср. Митровици, Краљеву и Зрењанину, са дистанцом .00, а највећа разлика је евидентирана између ПУ за град Београд и ППУ у Новом Саду, са дистанцом 3.99.

Графикон 2 - Mahalanobis-ова дистанца:



Легенда: ПУ за град Београд (1), ППУ у Новом Саду (2), ППУ у Нишу (3), ППУ у Крагујевцу (4), ППУ у Лесковцу (5), ППУ у Панчеву (6), ППУ у Чачку (7), ППУ у Краљеву (8), ППУ у Шапцу (9), ППУ у Смедереву (10), ППУ у Суботици (11), ППУ у Зрењанину (12), ППУ у Ваљеву (13), ППУ у Крушевцу (14), ППУ у Ужицу (15), ППУ у Зајечару (16), ППУ у Врању (17), ППУ у Новом Пазару (18), ППУ у Сомбору (19), ППУ у Пожаревцу (20), ППУ у Кикинди (21), ППУ у Пироту (22), ППУ у Бору (23), ППУ у Ср. Митровици (24), ППУ у Јагодини (25), ППУ у Прокупљу (26), ППУ у Пријепољу (27).

Посматрајући број примљених притужби по ППУ у односу на три године, ППУ се могу поделити у четири групе у зависности у којој години су имали највише закључених притужбених поступака пред руководиоцем или су у свакој години имали приближно равномеран процентуални број закључених притужбених поступака.

Наиме, дендрограм приказује груписање ППУ у односу на горњи критеријум.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Нишу, у трећој ППУ у Крагујевцу и четвртој ППУ у Новом Саду.

Карактеристично за ПУ за град Београд је да је 2013. године имао највећи процентуални број закључених притужбених поступака пред руководиоцем, а да у наредним годинама тај број опада. Наведена слика је карактеристична и за ППУ у: Пироту, Бору, Шапцу, Чачку, Сомбору, Прокупљу и Пријепољу.

Карактеристично за ППУ у Нишу је да је 2013. па 2014. године имала већи број закључених притужбених поступака пред руководиоцем, док је тај број 2015. године био много мањи. Може се рећи да је слично стање и у ППУ у: Смедереву, Панчеву, Крушевцу, Суботици, Зајечару и Пожаревцу.

Карактеристично за ППУ у Крагујевцу је да је изразито висок процентуални број закључених притужбених поступака забележен 2013. године, док третираног броја нема забележеног у наредним посматраним годинама. Такође, може се констатовати да је наведена констатација применљива и на стање у ППУ у Ср. Митровици, а да је слична као у ППУ у Кикинди.

Карактеристично за ППУ у Новом Саду је да је 2015. године забележен највећи проценат, па 2013. године, а да је најмањи био 2014. године. Слична ситуација са бројем закључених притужбених поступака пред руководиоцем је евидентирана код ППУ у: Ужицу, Лесковцу, Ваљеву, Новом Пазару, Врању, Краљеву, Зрењанину и Јагодини.

Посматрајући број закључених притужбених поступака пред руководиоцем у односу на ППУ, оне се могу груписати у четири целине, уз констатацију да постоји значајна разлика између неких ППУ.

1.1.4. Анализа броја утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем у односу на ППУ

У табели је приказана бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност посматране тематске целине у односу на ППУ и биће скренута пажња на значајне разлике, ако постоје, између и унутар нивоа.

Табела 9 - Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност броја утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем организационе јединице у односу на ППУ по годинама.

ППУ	2013. год		2014. год.		2015. год.	
	н	%	н	%	н	%
ПУ за град Београд	35.	72.9	11.	22.9	2.	4.2
ППУ у Новом Саду	2.	20.0	6.	60.0	2.	20.0
ППУ у Нишу	3.	25.0	7.	58.3	2.	16.7
ППУ у Крагујевцу	2.	20.0	4.	40.0	4.	40.0
ППУ у Лесковцу	0.	.0	3.	75.0	1.	25.0
ППУ у Панчеву	1.	12.5	2.	25.0	5.	62.5
ППУ у Чачку	2.	25.0	2.	25.0	4.	50.0
ППУ у Краљеву	0.	.0	1.	50.0	1.	50.0
ППУ у Шапцу	0.	.0	1.	50.0	1.	50.0
ППУ у Смедереву	1.	25.0	2.	50.0	1.	25.0
ППУ у Зрењанину	2.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Ваљеву	2.	66.7	1.	33.3	0.	.0
ППУ у Крушевцу	1.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Ужицу	1.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Зајечару	2.	50.0	2.	50.0	0.	.0
ППУ у Врању	3.	30.0	3.	30.0	4.	40.0
ППУ у Новом Пазару	1.	20.0	1.	20.0	3.	60.0
ППУ у Сомбору	0.	.0	1.	50.0	1.	50.0
ППУ у Пожаревцу	1.	25.0	2.	50.0	1.	25.0
ППУ у Кикинди	0.	.0	0.	.0	1.	100.0
ППУ у Пироту	1.	33.3	1.	33.3	1.	33.3
ППУ у Бору	2.	16.7	6.	50.0	4.	33.3
ППУ у Ср. Митровици	1.	12.5	3.	37.5	4.	50.0
ППУ у Јагодини	3.	37.5	3.	37.5	2.	25.0
ППУ у Прокупљу	2.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Пријеполу	1.	100.0	0.	.0	0.	.0

Сагледавањем приказане табеле могуће је запазити да је код ПУ за град Београд највише заступљен број утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем организационе јединице 2013. године који чини 35 случајева (72.9%) од укупно 48, што је значајно веће од учесталости 2014. године када је било 11 (22.9% $p=.000$), а затим 2015.

године када је утврђено 2 таква случаја (4.2% $p=.000$). Код **ППУ у Новом Саду** заступљеност је установљена 2014. године којом приликом је утврђено пропуста у 6 наврата (60.0%), што је значајно веће од учесталости 2013. године када је утврђено 2 пропуста у раду притуженика (20.0% $p=.083$), а затим 2015. године са 2 утврђена пропуста (20.0% $p=.083$). Код **ППУ у Нишу** заступљеност је евидентна 2014. године када је утврђено 7 случајева (58.3%), што је значајно веће од учесталости броја 2015. године када је утврђено 2 пропуста (16.7% $p=.046$). Код **ППУ у Лесковцу** заступљеност је приметна 2014. године којом приликом су регистрована 3 пропуста (75.0%), што је значајно веће од учесталости броја утврђених пропуста 2013. године када, уствари, није утврђен ни један пропуст (.0% $p=.060$). Код **ППУ у Панчеву** заступљеност је уочена 2015. године када је било 5 случајева (62.5%), што је значајно веће од учесталости 2013. године када је евидентиран 1 случај (12.5% $p=.055$). Код **ППУ у Бору** заступљеност је изражена 2014. године када су у 6 случајева утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем организационе јединице (50.0%), што је значајно веће од учесталости наведеног 2013. године када су евидентирана 2 случаја (16.7% $p=.096$).

Разлика између броја утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем организационе јединице у односу на ППУ по годинама: за **2013. годину** највише је заступљено у *ППУ у Зрењанинину* (100.00%), а то је значајно веће од заступљености у *ППУ у Врању* (30.00% $p=.092$), *ППУ у Нишу* (25.00% $p=.060$), *ППУ у Чачку* (25.00% $p=.082$), *ППУ у Новом Саду* (20.00% $p=.049$), *ППУ у Крагујевцу* (20.00% $p=.049$), *ППУ у Новом Пазару* (20.00% $p=.095$), *ППУ у Бору* (16.67% $p=.030$), *ППУ у Панчеву* (12.50% $p=.036$), *ППУ у Ср. Митровици* (12.50% $p=.036$), *ППУ у Лесковцу* (.00% $p=.050$), а за **2014. годину** највише је број утврђених пропуста притуженика заступљен у *ППУ у Лесковцу* (75.00%), а што је значајно веће од заступљености у *ПУ за град Београд* (22.92% $p=.028$), док је за **2015. годину** највиша заступљеност уочена у *ППУ у Кикинди* (100.00%), а што је значајно веће од заступљености у *ППУ у Нишу* (16.67% $p=.080$), *ПУ за град Београд* (4.17% $p=.000$) и *ППУ у Зајечару* (.00% $p=.076$).

Како је $p = .011 \chi^2$ - теста, може се рећи да постоји умерена повезаност између ППУ и година с обзиром да је $\chi = .550$.

Табела 10 - Повезаност ППУ по годинама у односу на број утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем (χ^2 – тест):

године	π (χ^2 – теста)	χ
2013-2015.	.011	.550

Из приказане табеле бр. 9 види се да је највећи процентуални број утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем организационе јединице 2013. године запажен код ППУ у: Зрењанину, Крушевцу, Ужицу, Прокупљу и Пријеполу, 2014. године у ППУ у Лесковцу, а 2015. године у ППУ Кикинди.

1.1.4.1. Анализа разлика између ППУ у односу на број утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем

Како је $\pi < .1$, то значи да постоји значајна разлика између неких ППУ у односу на број утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем организационе јединице по посматраним годинама (.000), што се види из доле приказане табеле.

Табела 11 - Значајност разлике између ППУ у односу на број утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем организационе јединице:

године	χ	P	Ф	π
2013-2015.	.550	.587	3.147	.000

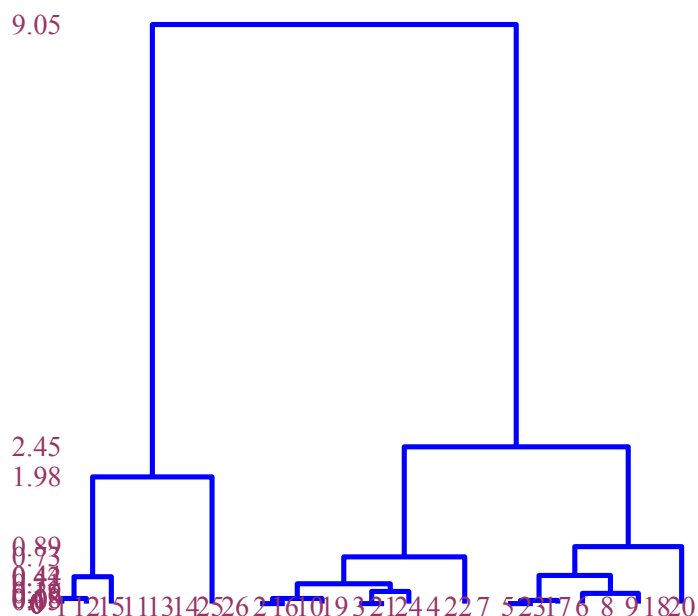
У делу који следи биће приказана утврђена дистанца између ППУ у оквиру посматране тематске целине.

Табела 12 - Груписање ППУ на основу дистанце у односу на број утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем организационе јединице:

Ниво	блискост
ППУ у Краљеву, ППУ у Шапцу	.00
ППУ у Краљеву, ППУ у Сомбору	.00
ППУ у Смедереву, ППУ у Пожаревцу	.00
ППУ у Зрењанину, ППУ у Крушевцу	.00
ППУ у Зрењанину, ППУ у Ужицу	.00
ППУ у Зрењанину, ППУ у Прокупљу	.00
ППУ у Зрењанину, ППУ у Пријеполју	.00
ППУ у Крагујевцу, ППУ у Бору	.00
ППУ у Крагујевцу, ППУ у Чачку	.00
ППУ у Нишу, ППУ у Пироту	.00
ППУ у Новом Саду, ППУ у Врању	.00
ППУ у Лесковцу, ППУ у Ср. Митровици	.00
ППУ у Лесковцу, ППУ у Новом Пазару	.05
ПУ за град Београд, ППУ у Ваљеу	.08
ППУ у Новом Саду, ППУ у Смедереву	.08
ППУ у Панчеву, ППУ у Краљеву	.16
ППУ у Нишу, ППУ у Јагодини	.19
ППУ у Новом Саду, ППУ у Нишу	.31
ПУ за град Београд, ППУ у Зајечару	.42
ППУ у Лесковцу, ППУ у Панчеву	.44
ППУ у Новом Саду, ППУ у Крагујевцу	.73
ППУ у Лесковцу, ППУ у Кикинди	.89
ПУ за град Београд, ППУ у Зрењанину	1.98
ППУ у Новом Саду, ППУ у Лесковцу	2.45
ПУ за град Београд, ППУ у Новом Саду	9.05

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ППУ у: Краљеву, Шапцу, Сомбору, Смедереву, Пожаревцу, Зрењанину, Крушевцу, Ужицу, Прокупљу, Пријеполју, Крагујевцу, Бору, Чачку, Нишу, Пироту, Новом Саду, Врању, Лесковцу и Ср. Митровици, са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Новом Саду, где је дистанца 9.05.

Графикон 3 - Mahalanobis-ова дистанца:



Легенда: ПУ за град Београд (1), ППУ у Новом Саду (2), ППУ у Нишу (3), ППУ у Крагујевцу (4), ППУ у Лесковцу (5), ППУ у Панчеву (6), ППУ у Чачку (7), ППУ у Краљеву (8), ППУ у Шапцу (9), ППУ у Смедереву (10), ППУ у Зрењанину (11), ППУ у Ваљеву (12), ППУ у Крушевцу (13), ППУ у Ужицу (14), ППУ у Зајечару (15), ППУ у Врању (16), ППУ у Новом Пазару (17), ППУ у Сомбору (18), ППУ у Пожаревцу (19), ППУ у Кикинди (20), ППУ у Пироту (21), ППУ у Бору (22), ППУ у Ср. Митровици (23), ППУ у Јагодини (24), ППУ у Прокупљу (25), ППУ у Пријепољу (26).

Посматрајући број утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем организационе јединице по ППУ у односу на три године, ППУ се могу поделити у четири групе у зависности у којој години су имали највише утврђених пропуста или су у свакој години имали приближно равномеран процентуални број утврђених пропуста.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Зрењанину, у трећој ППУ у Новом Саду и четвртој ППУ у Лесковцу.

Карактеристично за ПУ за град Београд је да је 2013. године имао највећи проценат утврђених пропуста, а да се у наредним годинама тај проценат драстично смањује, а што се може као сличност приписати и ППУ у Ваљеву и Зајечару.

Карактеристично за ППУ у Зрењанину је да је 2013. године евидентиран максималан процентуални број, а да следеће две године није било утврђених пропуста, што је идентично са стањем у ППУ у: Крушевцу, Ужицу, Прокупљу и Пријепљу.

Карактеристично за ППУ у Новом Саду је да је највећи процентуални број утврђених пропуста присутан 2014. године, док се за 2013. и 2015. годину уочава битно смањење, а наведено стање се слично пресликава и у ППУ у: Врању, Смедереву, Пожаревцу, Нишу, Пироту, Јагодини, Крагујевцу, Бору и Чачку.

Карактеристично за ППУ у Лесковцу је да су доминантне 2014. и 2015. година, а док је процентуални број утврђених пропуста много мањи 2013. године. Наведено стање је слично и у ППУ у: Ср. Митровици, Новом Пазару, Панчеву, Краљеву, Шапцу, Сомбору и Кикинди.

Посматрајући број утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем у односу на ППУ, оне се могу груписати у четири целине, уз констатацију да постоји значајна разлика између неких ППУ.

1.1.5. Анализа броја притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем у односу на ППУ

У табели је приказана бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност посматране тематске целине у односу на ППУ и биће скренута пажња на значајне разлике, ако постоје, између и унутар нивоа.

Табела 13 - Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност броја притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем организационе јединице у односу на ППУ по годинама:

ППУ	2013. год.		2014. год.		2015. год.	
	н	%	н	%	н	%
ПУ за град Београд	761.	50.0	364.	23.9	396.	26.0
ППУ у Новом Саду	13.	24.5	23.	43.4	17.	32.1
ППУ у Нишу	6.	13.3	25.	55.6*	14.	31.1
ППУ у Крагујевцу	19.	50.0	11.	28.9	8.	21.1
ППУ у Лесковцу	16.	57.1*	8.	28.6	4.	14.3
ППУ у Панчеву	14.	40.0	9.	25.7	12.	34.3
ППУ у Чачку	4.	36.4	6.	54.5	1.	9.1
ППУ у Краљеву	4.	40.0	4.	40.0	2.	20.0
ППУ у Шапцу	3.	21.4	5.	35.7	6.	42.9
ППУ у Смедереву	5.	20.8	11.	45.8	8.	33.3
ППУ у Суботици	1.	50.0	1.	50.0	0.	.0
ППУ у Зрењанину	7.	41.2	5.	29.4	5.	29.4
ППУ у Ваљеву	4.	30.8	4.	30.8	5.	38.5
ППУ у Крушевцу	7.	35.0	8.	40.0	5.	25.0
ППУ у Ужицу	3.	27.3	4.	36.4	4.	36.4
ППУ у Зајечару	6.	42.9	5.	35.7	3.	21.4
ППУ у Врању	18.	31.6	27.	47.4	12.	21.1
ППУ у Новом Пазару	2.	28.6	1.	14.3	4.	57.1
ППУ у Сомбору	7.	53.8"	4.	30.8	2.	15.4
ППУ у Пожаревцу	27.	45.0	20.	33.3	13.	21.7
ППУ у Кикинди	2.	28.6	1.	14.3	4.	57.1
ППУ у Пироту	3.	16.7	8.	44.4	7.	38.9
ППУ у Бору	7.	26.9	8.	30.8	11.	42.3
ППУ у Ср. Митровици	15.	31.9	17.	36.2	15.	31.9
ППУ у Јагодини	20.	38.5	12.	23.1	20.	38.5
ППУ у Прокупљу	2.	11.1	8.	44.4	8.	44.4
ППУ у Пријепљу	2.	33.3	1.	16.7	3.	50.0

Сагледавањем садржаја горње табеле могуће је запазити да је код **ППУ за град Београд** највише заступљен број притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем организационе јединице 2013. године који чини 761 предмет (50.0%) од укупно 1521, што је значајно веће од учесталости наведеног 2015. године са 396 таквих

предмета (26.0% $p=.000$), затим 2014. године када је било 364 (23.9% $p=.000$). Код **ППУ у Новом Саду** заступљеност је запажена 2014. године са 23 предмета (43.4%), што је значајно веће од учесталости 2013. године када је било 13 (24.5% $p=.043$). Код **ППУ у Нишу** заступљеност је евидентна 2014. године са 25 предмета (55.6%), што је значајно веће од учесталости 2015. године када је евидентирано 14 (31.1% $p=.022$), а затим од 2013. године са 6 предмета (13.3% $p=.000$). Код **ППУ у Крагујевцу** заступљеност је приметна 2013. године када је регистровано 19 таквих притужби (50.0%), што је значајно веће од учесталости 2014. године када је регистровано 11 (28.9% $p=.064$), а затим 2015. године са 8 предмета (21.1% $p=.010$). Код **ППУ у Лесковцу** заступљеност је евидентна 2013. године када је уочено 16 таквих случајева (57.1%), што је значајно веће од учесталости 2014. године када је евидентирано 8 (28.6% $p=.035$), а затим од 2015. године са 4 евидентирана случаја (14.3% $p=.001$). Код **ППУ у Чачку** заступљеност је била приметна 2014. године са 6 (54.5%), што је значајно веће од учесталости 2015. године када је забележена само 1 таква притужба (9.1% $p=.032$). Код **ППУ у Смедереву** заступљеност је била уочена 2014. године са 11 (45.8%), што је значајно веће од учесталости 2013. године када је уочено 5 наведених притужби (20.8% $p=.072$). Код **ППУ у Врању** заступљеност забележена 2014. године у 27 случајева (47.4%), што је значајно веће од учесталости 2013. године када је забележено 18 случајева (31.6% $p=.087$), а затим од 2015. године када је забележено 12 случајева (21.1% $p=.004$). Код **ППУ у Сомбору** заступљеност је видљива 2013. године са 7 (53.8%), што је значајно веће од учесталости 2015. године када је евидентирано 2 случаја (15.4% $p=.049$). Код **ППУ у Пожаревцу** заступљеност је присутна 2013. године када је забележено 27 (45.0%), што је значајно веће од учесталости 2015. године са 13 таквих случајева (21.7% $p=.008$). Код **ППУ у Пироту** заступљеност је уочљива 2014. године са 8 предмета (44.4%), што је значајно веће од учесталости 2013. године када је било 3 (16.7% $p=.079$). Код **ППУ у Јагодини** заступљеност је изражена 2013. године са 20 (38.5%), што је значајно веће од учесталости броја 2014. године када је евидентирано 12 предмета (23.1% $p=.092$). Код **ППУ у Прокупљу** заступљеност притужби у којима нису утврђени пропусти у раду притуженика пред руководиоцем организационе јединице је видљива 2014. године са 8 (44.4%), што је значајно веће од учесталости наведеног 2013. године када је било 2 таква предмета (11.1% $p=.032$).

Разлика по ППУ у случајевима када нису утврђени пропусти у раду притуженика пред руководиоцем организационе јединице: за **2013. годину** највише је заступљено у ППУ у *Лесковцу* (57.14%), а што је значајно веће од заступљености у ППУ у *Ср. Митровици* (31.91% $p=.035$), ППУ у *Врању* (31.58% $p=.026$), ППУ у *Бору* (26.92% $p=.029$), ППУ у *Новом Саду* (24.53% $p=.005$), ППУ у *Шапцу* (21.43% $p=.034$), ППУ у *Смедереву* (20.83% $p=.010$), ППУ у *Пироту* (16.67% $p=.009$), ППУ у *Нишу* (13.33% $p=.000$), ППУ у *Прокупљу* (11.11% $p=.003$). За **2014. годину** највише је заступљено у ППУ у *Нишу* (55.56%), а што је значајно веће од заступљености у ППУ у *Ср. Митровици* (36.17% $p=.065$), ППУ у *Пожаревцу* (33.33% $p=.025$), ППУ у *Бору* (30.77% $p=.047$), ППУ у

Зрењанину (29.41% $p=.071$), ППУ у Крагујевцу (28.95% $p=.017$), ППУ у Лесковцу (28.57% $p=.027$), ППУ у Панчеву (25.71% $p=.009$), ПУ за град Београд (23.93% $p=.000$), ППУ у Јагодини (23.08% $p=.001$), ППУ у Пријеполу (16.67% $p=.079$), ППУ у Новом Пазару (14.29% $p=.047$), ППУ у Кикинди (14.29% $p=.047$), док је за **2015. године** највише било заступљено у ППУ у Новом Пазару (57.14%), а што је значајно веће од заступљености у ПУ за град Београд (26.04% $p=.062$), ППУ у Пожаревицу (21.67% $p=.045$), ППУ у Крагујевцу (21.05% $p=.053$), ППУ у Врању (21.05% $p=.041$), ППУ у Сомбору (15.38% $p=.066$), ППУ у Лесковцу (14.29% $p=.021$) и ППУ у Чачку (9.09% $p=.040$).

Како је $p=.000$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји ниска повезаност између ППУ и година с обзиром да је $\chi = .230$.

Табела 14 - Повезаност ППУ по годинама у односу на број притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем (χ^2 – тест):

године	p (χ^2 – теста)	χ
2013-2015.	.000	.230

Из табеле бр. 13 се може уочити да је највећи проценат притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем присутан 2013. године у ППУ у Лесковцу, па следи ППУ у Сомбору, 2014. године у ППУ у Нишу, а 2015. године у ППУ у Новом Пазару.

1.1.5.1. Анализа разлика између притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем у односу на ППУ

Како је $p < .1$, то значи да постоји значајна разлика између неких ППУ у односу на процентуални број притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем организационе јединице посматрајући третиране године (.000), а што је ниже представљено у табели.

Табела 15 - Значајност разлике између притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем организационе јединице у односу на ППУ:

године	χ	P	Φ	p
2013-2015.	.230	.206	3.638	.000

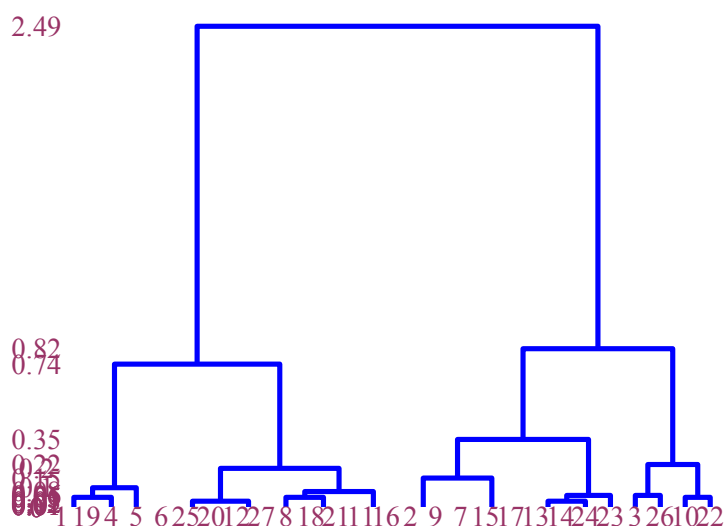
У делу који следи биће приказана утврђена дистанца између ППУ у оквиру посматране тематске целине.

Табела 16 - Груписање ППУ на основу дистанце у случајевима када нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем организационе јединице:

НИВО	БЛИСКОСТ
ППУ у Новом Пазару, ППУ у Кикинди	.00
ПУ за град Београд, ППУ у Сомбору	.00
ППУ у Панчеву, ППУ у Јагодини	.00
ППУ у Суботици, ППУ у Зајечару	.01
ППУ у Ваљеву, ППУ у Крушевцу	.01
ППУ у Чачку, ППУ у Ужицу	.01
ППУ у Зрењанину, ППУ у Пријеполу	.01
ППУ у Панчеву, ППУ у Пожаревцу	.02
ППУ у Новом Саду, ППУ у Шапцу	.02
ППУ у Чачку, ППУ у Врању	.02
ППУ у Ваљеву, ППУ у Ср. Митровици	.03
ППУ у Панчеву, ППУ у Зрењанину	.03
ППУ у Краљеву, ППУ у Новом Пазару	.05
ППУ у Смедереву, ППУ у Пироту	.05
ПУ за град Београд, ППУ у Крагујевцу	.05
ППУ у Ваљеву, ППУ у Бору	.06
ППУ у Нишу, ППУ у Прокупљу	.06
ППУ у Краљеву, ППУ у Суботици	.08
ПУ за град Београд, ППУ у Лесковцу	.10
ППУ у Новом Саду, ППУ у Чачку	.15
ППУ у Панчеву, ППУ у Краљеву	.20
ППУ у Нишу, ППУ у Смедереву	.22
ППУ у Новом Саду, ППУ у Ваљеву	.35
ПУ за град Београд, ППУ у Панчеву	.74
ППУ у Новом Саду, ППУ у Нишу	.82
ПУ за град Београд, ППУ у Новом Саду	2.49

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ППУ у: Новом Пазару, Кикинди, Сомбору, Панчеву и Јаговини и ПУ за град Београд, са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Новом Саду, са дистанцом 2.49.

Графикон 4 - Mahalanobis-ова дистанца:



Легенда: ПУ за град Београд (1), ППУ у Новом Саду (2), ППУ у Нишу (3), ППУ у Крагујевцу (4), ППУ у Лесковцу (5), ППУ у Панчеву (6), ППУ у Чачку (7), ППУ у Краљеву (8), ППУ у Шапцу (9), ППУ у Смедереву (10), ППУ у Суботици (11), ППУ у Зрењанину (12), ППУ у Ваљеву (13), ППУ у Крушевцу (14), ППУ у Ужицу (15), ППУ у Зајечару (16), ППУ у Врању (17), ППУ у Новом Пазару (18), ППУ у Сомбору (19), ППУ у Пожаревцу (20), ППУ у Кикинди (21), ППУ у Пироту (22), ППУ у Бору (23), ППУ у Ср. Митровици (24), ППУ у Јагодини (25), ППУ у Прокупљу (26), ППУ у Пријепољу (27).

Посматрајући број притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем по ППУ у односу на три године, ППУ се могу поделити у четири групе у зависности у којој години су имали највише притужби где нису утврђени пропусти или су у свакој години имали приближно равномеран процентуални број притужби где нису утврђени пропусти.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Панчеву, у трећој ППУ у Новом Саду и четвртој ППУ у Нишу.

Карактеристично за ПУ за град Београд је да је 2013. године имао нешто већи проценат притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем у односу на наредне две посматране године, а слично је било код ППУ у: Сомбору, Крагујевцу и Лесковцу.

Карактеристично за ППУ у Панчеву је да је најмањи проценат забележен 2014. године у односу на остале две посматране године, а слично је запажено и код ППУ у: Јагодини, Пожаревцу, Зрењанину, Пријеполу, Краљеву, Новом Пазару, Кикинди, Суботици и Зајечару.

Карактеристично за ППУ у Новом Саду је да је највећи проценат имао 2014. године, гледајући на преостале две посматране године, а слично је запажено и код ППУ у: Шапцу, Чачку, Ужицу, Врању, Ваљеву, Крушевцу, Ср. Митровици и Бору.

Карактеристично за ППУ у Нишу је да је највећи проценат наведених притужби имао 2014. године, а да је најмањи био 2013. године, а што је карактеристично и за ППУ у: Прокупљу, Смедереву и Пироту.

Посматрајући број притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем у односу на ППУ, оне се могу груписати у четири целине, уз констатацију да постоји значајна разлика између неких ППУ.

1.1.6. Анализа броја одбачених притужби грађана пред Комисијом у односу на ППУ

У табели је приказана бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност посматране тематске целине у односу на ППУ и биће скренута пажња на значајне разлике, ако постоје, између и унутар нивоа.

Табела 17 - Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност броја одбачених притужби грађана пред Комисијом у односу на ППУ:

ППУ	2013. год.		2014. год.		2015. год.	
	н	%	н	%	н	%
ПУ за град Београд	0.	.0	8.	61.5"	5.	38.5*
ППУ у Лесковцу	1.	100.0*	0.	.0	0.	.0"
ППУ у Чачку	3.	100.0"	0.	.0	0.	.0
ППУ у Шапцу	4.	50.0	4.	50.0	0.	.0
ППУ у Крушевцу	0.	.0	7.	100.0*	0.	.0

Сагледавањем приказане табеле могуће је запазити да је код **ПУ за град Београд** највише заступљен број одбачених притужби грађана пред Комисијом 2014. године када је евидентирано 8 одбачених притужби (61.5%) од укупно 13, што је значајно веће од учесталости 2013. године када није евидентирана ни једна (.0% $p=.002$). Код **ППУ у Шапцу** заступљеност је евидентна 2013. године са 4 притужбе (50.0%), што је значајно веће од учесталости броја 2015. године када није била ни једна (.0% $p=.035$), као и што је заступљеност броја притужби 2014. године са 4 притужбе (50.0%), значајно веће од учесталости броја 2015. године када није била ни једна одбачена притужба пред Комисијом (.0% $p=.035$).

Разлика по ППУ у случајевима када су одбачене притужбе грађана пред Комисијом: за **2013. годину** највише је заступљено у *ППУ у Лесковцу* (100.00%), а то је значајно веће од заступљености у *ПУ за град Београд* (.00% $p=.002$), *ППУ у Крушевцу* (.00% $p=.022$), а за **2014. годину** највише је било заступљено у *ППУ у Крушевцу* (100.00%), а то је значајно веће од заступљености у *ПУ за град Београд* (61.54% $p=.073$), *ППУ у Шапцу* (50.00% $p=.045$), *ППУ у Лесковцу* (.00% $p=.022$), *ППУ у Чачку* (.00% $p=.010$), док је за **2015. годину** највише било заступљено у *ПУ за град Београд* (38.46%), а то је значајно веће од заступљености у *ППУ у Шапцу* (.00% $p=.057$) и *ППУ у Крушевцу* (.00% $p=.073$).

Како је $p = .001$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји висока повезаност између ППУ и година с обзиром да је $\chi = .682$.

Табела 18 - Повезаност ППУ по годинама у односу на број одбачених притужби грађана пред Комисијом (χ^2 – тест):

године	п (χ^2 – теста)	χ
2013-2015.	.001	.682

Из претходне табеле бр. 17 се види да је највећи процентуални број одбачених притужби грађана пред Комисијом 2013. године био код ППУ у Чачку и ППУ у Лесковцу, 2014. године код ППУ у Крушевцу и ПУ за град Београд, а 2015. године код ПУ за град Београд.

1.1.6.1. Анализа разлика између ППУ у односу на број одбачених притужби грађана пред Комисијом

Како је $p < .1$, то значи да постоји значајна разлика између ППУ у односу на процентуални број притужби које су одбачене пред Комисијом, а посматрајући третиране године (.000), а што је ниже представљено у табели.

Табела 19 - Значајност разлике између ППУ у односу на број одбачених притужби грађана пред Комисијом

године	χ	P	Ф	п
2013-2015.	.682	.826	15.003	.000

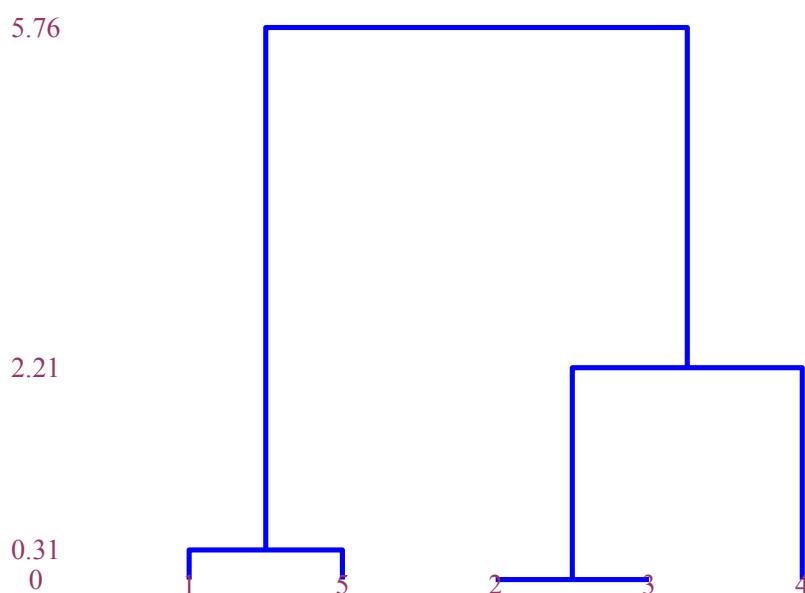
У делу који следи биће приказана утврђена дистанца између ППУ у оквиру посматране тематске целине.

Табела 20 - Груписање ППУ на основу дистанце у односу на број одбачених притужби грађана пред Комисијом:

ниво	блискост
ППУ у Лесковцу, ППУ у Чачку	.00
ПУ за град Београд, ППУ у Крушевцу	.31
ППУ у Лесковцу, ППУ у Шапцу	2.21
ПУ за град Београд, ППУ у Лесковцу	5.76

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ППУ у Лесковцу и ППУ у Чачку са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Лесковцу, са дистанцом 5.76.

Графикон 5 - Mahalanobis-ова дистанца:



Легенда: ПУ за град Београд (1), ППУ у Лесковцу (2), ППУ у Чачку (3), ППУ у Шапцу (4), ППУ у Крушевцу (5).

Посматрајући број одбачених притужби грађана пред Комисијом по ППУ у односу на три године, ППУ се могу поделити у три групе у зависности у којој години су имали највише одбачених притужби или су у свакој години имали приближно равномеран процентуални број одбачених притужби.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Лесковцу, у трећој ППУ у Шапцу.

Карактеристично за ПУ за град Београд је да је 2013. године имао највећи проценат одбачених притужби пред Комисијом, а да је тај проценат у осталим годинама значајно мањи. Слично стање је у ППУ у Крушевцу.

Карактеристично за ППУ у Лесковцу је да је највећи проценат имала 2013. године, а да у осталим годинама није ни имала одбачених притужби. Слична ситуација је код ППУ у Чачку.

Карактеристично за ППУ у Шапцу је да је иста усамљена по питању одбачених притужби, уз констатацију да је 2013. и 2014. године имала идентичан проценат, а да 2015. године није имала одбачених притужби.

Посматрајући број одбачених притужби грађана пред Комисијом у односу на ППУ, оне се могу груписати у три целине, уз констатацију да постоји значајна разлика између неких ППУ.

1.1.7. Анализа броја закључених притужбених поступака пред Комисијом у односу на ППУ

У табели је приказана бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност посматране тематске целине у односу на ППУ и биће скренута пажња на значајне разлике, ако постоје, између и унутар нивоа.

Табела 21 - Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност броја закључених притужбених поступака пред Комисијом у односу на ППУ по годинама:

ППУ	2013. год.		2014. год.		2015. год.	
	н	%	н	%	н	%
ПУ за град Београд	18.	32.7	26.	47.3	11.	20.0
ППУ у Новом Саду	0.	.0	1.	100.0	0.	.0
ППУ у Нишу	1.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Лесковцу	4.	57.1	3.	42.9	0.	.0
ППУ у Крушевцу	1.	33.3	2.	66.7	0.	.0

Увидом у приказану табелу могуће је запазити да је код **ПУ за град Београд** највише изражена заступљеност закључених притужбених поступака пред Комисијом 2014. године што представља 26 случајева (47.3%) од укупно 55, што је значајно веће од учесталости 2015. године када је било 11 (20.0% $p=.003$). Код **ППУ у Лесковцу** заступљеност је евидентирана 2013. године када су закључена 4 притужбена поступка пред Комисијом (57.1%), што је значајно веће од учесталости 2015. године када није закључен ни један притужбени поступак (.0% $p=.033$).

Разлика између закључених притужбених поступака пред Комисијом у односу на ППУ: за **2013. годину** највише је заступљеност била изражена у *ППУ у Нишу* (100.00%), за **2014. годину** највише је заступљеност била у *ППУ у Новом Саду* (100.00%), док је за **2015. годину** највећа заступљеност закључених притужбених поступака била у *ПУ за град Београд* (20.00%).

Како је $p=.618$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји ниска повезаност између ППУ и година и с обзиром да је $\chi=.292$.

Табела 22 - Повезаност ППУ по годинама у односу на број закључених притужбених поступака пред Комисијом (χ^2 – тест):

године	p (χ^2 – теста)	χ
2013-2015.	.618	.292

Из претходне табеле бр. 21 се види да је највећи проценат закључених притужбених поступака 2013. године био у ППУ у Нишу, 2014. године у ППУ у Новом Саду уз напомену да су имали само по један закључен поступак, док је највећи проценат за 2015. годину забележен у ППУ у Београду.

1.1.7.1. Анализа разлика између закључених притужбених поступака пред Комисијом у односу на ППУ

Како је $p > .1$, то значи да није уочена значајна разлика између ППУ по годинама у односу на закључене притужбене поступке пред Комисијом по посматраним годинама (.389), а што је приказано у доњој табели.

Табела 23 - Значајност разлике између закључених притужбених поступака пред Комисијом у односу на ППУ:

године	χ	P	Ф	п
2013-2015.	.292	.250	1.049	.389

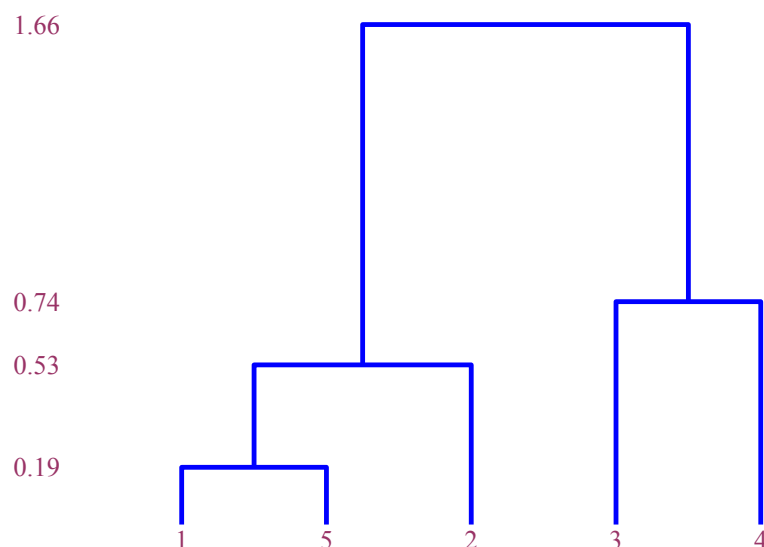
У делу који следи биће приказана утврђена дистанца између ППУ у оквиру посматране тематске целине.

Табела 24 - Груписање ППУ на основу дистанце у односу на закључене притужбене поступке пред Комисијом:

ниво	блискост
ПУ за град Београд, ППУ у Крушевцу	.19
ПУ за град Београд, ППУ у Новом Саду	.53
ППУ у Нишу, ППУ у Лесковцу	.74
ПУ за град Београд, ППУ у Нишу	1.66

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ПУ за град Београд и ППУ у Крушевцу са дистанцом .19, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Нишу, са дистанцом 1.66.

Графикон 6 - Mahalanobis-ова дистанца:



Легенда: ПУ за град Београд (1), ППУ у Новом Саду (2), ППУ у Нишу (3), ППУ у Лесковцу (4), ППУ у Крушевцу (5).

Посматрајући број закључених притужбених поступака пред Комисијом по ППУ у односу на три године, ППУ се могу поделити у четири групе у зависности у којој години су имали највише закључених притужбених поступака или су у свакој години имали приближно равномеран процентуални број закључених притужбених поступака.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Новом Саду, у трећој ППУ у Нишу и четвртој ППУ у Лесковцу.

Карактеристично за ПУ за град Београд је да је највећи процентуални број закључених притужбених поступака пред Комисијом идентификован 2014. године, а најмањи 2015. године, што се може рећи да је слично и у ППУ у Крушевцу.

Карактеристично за ППУ у Новом Саду је да је за посматрани период имала само један закључен поступак и то 2014. године.

Карактеристично за ППУ у Нишу је да је за посматрани период имала само један закључен поступак и то 2013. године.

Карактеристично за ППУ у Лесковцу је да је највећи проценат забележен 2013. године, а да исти у наредним годинама опада.

Посматрајући број закључених притужбених поступака пред Комисијом у односу на ППУ, оне се могу груписати у четири целине, уз констатацију да не постоји значајна разлика између неких целина.

1.1.8. Анализа броја утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом у односу на ППУ

У табели је приказана бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност посматране тематске целине у односу на ППУ и биће скренута пажња на значајне разлике, ако постоје, између и унутар нивоа.

Табела 25 - Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност броја утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом у односу на ППУ по годинама:

ППУ	2013. год.		2014. год.		2015. год.	
	н	%	н	%	н	%
ПУ за град Београд	16.	35.6	13.	28.9	16.	35.6
ППУ у Новом Саду	0.	.0	1.	100.0	0.	.0
ППУ у Нишу	1.	12.5	7.	87.5"	0.	.0
ППУ у Лесковцу	1.	20.0	2.	40.0	2.	40.0
ППУ у Чачку	1.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Шапцу	0.	.0	0.	.0	1.	100.0
ППУ у Суботици	2.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Крушевцу	1.	33.3	0.	.0	2.	66.7

Увидом у приказану табелу могуће је запазити да је код ППУ у Нишу заступљеност броја утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом видљив 2014. године када је било 7 случајева (87.5%), што је значајно веће од учесталости 2013. године када је евидентиран само 1 такав случај (12.5% $p=.008$), а затим 2015. године када није био ни један (.0% $p=.003$).

Разлика између броја утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом у односу на ППУ по годинама: за **2013. годину** највише је заступљено у ППУ у Чачку (100.00%), а што је значајно веће од заступљености у ППУ у Нишу (12.50% $p=.079$). За **2014. годину** највише је заступљено у ППУ у Новом Саду (100.00%), а што је значајно веће

од заступљености у ПУ за град Београд (28.9%), док је за **2015. годину** највише било заступљено у ППУ у Шапцу (100.00%), а што је значајно веће од заступљености у ППУ у Нишу (.00% $p=.015$).

Како је $p = .056$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји умерена повезаност између ППУ и година с обзиром да је $\chi = .511$.

Табела 26 - Повезаност ППУ по годинама у односу на број утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом (χ^2 – тест):

године	p (χ^2 – теста)	χ
2013-2015.	.056	.511

Из претходне табеле бр. 25 види се да су максималан процентуални број који представља утврђене пропусте у раду притуженика пред Комисијом имале ППУ у Суботици, са два, 2013. године, ППУ у Новом Саду, са једним, 2014. године и ППУ у Шапцу 2015. године, са једним утврђеним пропустом. Треба напоменути да је ППУ у Нишу током 2014. године имала нешто мањи процентуални број од ППУ у Новом Саду, али да су пропусти у раду утврђени у седам наврата.

1.1.8.1. Анализа разлика између ППУ у односу на број утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом

Како је $p < .1$, то значи да постоји значајна разлика између неких ППУ у односу на број утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом по посматраним годинама (.016).

Табела 27 - Значајност разлике између ППУ у односу на број утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом:

године	χ	P	Ф	p
2013-2015.	.511	.495	2.737	.016

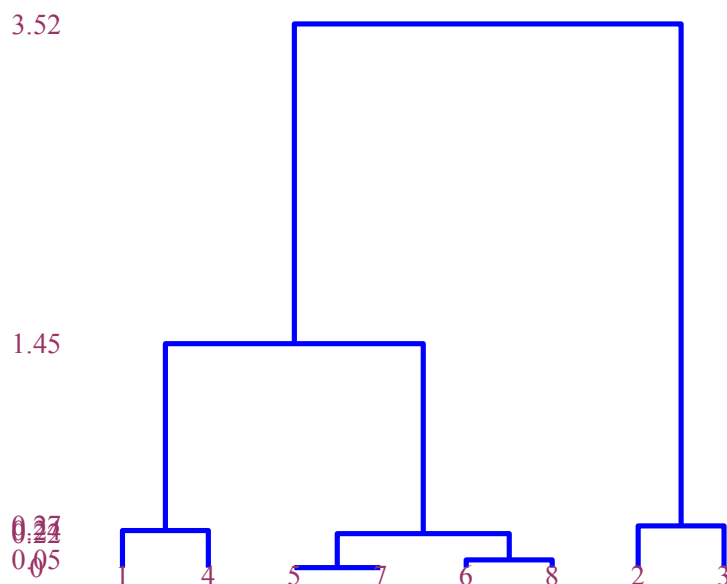
У делу који следи биће приказана утврђена дистанца између ППУ у оквиру посматране тематске целине.

Табела 28 - Груписање ППУ на основу дистанце у односу на број утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом:

ниво	блискост
ППУ у Чачку, ППУ у Суботици	.00
ППУ у Шапцу, ППУ у Крушевцу	.05
ППУ у Чачку, ППУ у Шапцу	.22
ПУ за град Београд, ППУ у Лесковцу	.24
ППУ у Новом Саду, ППУ у Нишу	.27
ПУ за град Београд, ППУ у Чачку	1.45
ПУ за град Београд, ППУ у Новом Саду	3.52

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ППУ у Чачку и ППУ у Суботици са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Новом Саду, са дистанцом 3.52.

Графикон 7 - Mahalanobis-ова дистанца:



Легенда: ПУ за град Београд (1), ППУ у Новом Саду (2), ППУ у Нишу (3), ППУ у Лесковцу (4), ППУ у Чачку (5), ППУ у Шапцу (6), ППУ у Суботици (7), ППУ у Крушевцу (8).

Посматрајући број утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом по ППУ у односу на три године, ППУ се могу поделити у три групе у зависности у којој години су имали највише утврђених пропуста или су у свакој години имали приближно равномеран процентуални број утврђених пропуста.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Чачку, у трећој ППУ у Новом Саду.

Карактеристично за ПУ за град Београд је да су две, од посматране три године, потпуно идентичне што се тиче висине процентуалног броја утврђених пропуста у раду

притуженика пред Комисијом, док једна година има нешто мање изражен процентуални број. Слично стање је у ППУ у Лесковцу.

Карактеристично за ППУ у Чачку, као и ППУ у Суботици, Шапцу и Крушевцу је да 2014. године немају утврђених пропуста, док се преостале две године значајно разликују у смислу израженог процентуалног броја утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом.

Карактеристично за ППУ у Новом Саду је да је 2014. године забележен највећи проценат, а да две преостале године карактерише знатно мали проценат утврђених пропуста. Ситуација је слична и у ППУ у Нишу.

Посматрајући број утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом у односу на ППУ, оне се могу груписати у три целине, уз констатацију да постоји значајна разлика између неких ППУ.

1.1.9. Анализа броја притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом у односу на ППУ

У табели је приказана бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност посматране тематске целине у односу на ППУ и биће скренута пажња на значајне разлике, ако постоје, између и унутар нивоа.

Табела 29 - Бројчана (н) и процентуална (%) заступљеност броја притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом у односу на ППУ по годинама:

ППУ	2013. год.		2014. год.		2015. год.	
	н	%	н	%	н	%
ПУ за град Београд	255.	37.2	275.	40.1	155.	22.6
ППУ у Новом Саду	2.	40.0	2.	40.0	1.	20.0
ППУ у Нишу	13.	25.0	14.	26.9	25.	48.1
ППУ у Крагујевцу	2.	66.7	1.	33.3	0.	.0
ППУ у Лесковцу	34.	52.3	17.	26.2	14.	21.5
ППУ у Панчеву	2.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Чачку	10.	62.5	6.	37.5	0.	.0
ППУ у Краљеву	5.	83.3	0.	.0	1.	16.7
ППУ у Шапцу	15.	31.9	19.	40.4	13.	27.7
ППУ у Смедереву	1.	100.0	0.	.0	0.	.0
ППУ у Суботици	1.	33.3	1.	33.3	1.	33.3
ППУ у Зрењанину	0.	.0	0.	.0	2.	100.0
ППУ у Крушевцу	16.	59.3	1.	3.7	10.	37.0

Сагледавањем приказане табеле могуће је запазити да је код **ПУ за град Београд** највише заступљена 2014. година са 275 предмета где нису утврђени пропусти притуженика од стране Комисије (40.1%) од укупно 685, што је значајно веће од учесталости 2015. године када нису утврђени пропусти у 155 предмета (22.6% $p=.000$). Код **ППУ у Нишу** заступљеност је изражена 2015. године са 25 таквих случајева (48.1%), што је значајно веће од учесталости 2014. године када их је било 14 (26.9% $p=.028$), те затим 2013. године када је евидентирано 13 (25.0% $p=.016$). Код **ППУ у Лесковцу** заступљеност видљива 2013. године са 34 предмета (52.3%), што је значајно веће од учесталости 2014. године када је констатовано 17 (26.2% $p=.003$), те затим 2015. године када је констатовано 14 (21.5% $p=.000$). Код **ППУ у Чачку** заступљеност очигледна 2013. године са 10 (62.5%), што је значајно веће од учесталости 2015. године када није било таквих случајева (.0% $p=.001$). Код **ППУ у Краљеву** заступљеност је уочена 2013. године са 5 случајева (83.3%), што је значајно веће од учесталости 2015. године када је евидентиран само 1 случај где нису утврђени пропусти (16.7% $p=.040$), а затим 2014. године када их није ни било (.0% $p=.013$). Код **ППУ у Крушевцу** заступљеност притужби где нису утврђени пропусти у раду притуженика пред Комисијом очигледни су 2013. године када их је било 16 (59.3%), што је значајно веће од учесталости 2014. године када је наведено регистровано само у 1 случају (3.7% $p=.000$).

Разлика између ППУ у случајевима када нису утврђени пропусти у раду притуженика пред Комисијом: за **2013. годину** највише је заступљено у ППУ у Панчеву (100.00%), а што је значајно веће од заступљености у ПУ за град Београд (37.23% $p=.067$), ППУ у Шапцу (31.91% $p=.053$), ППУ у Нишу (25.00% $p=.024$). За **2014. годину** највише је заступљено у ППУ у Шапцу (40.43%), а што је значајно веће од заступљености у ППУ у Крушевцу (3.70% $p=.001$), ППУ у Краљеви (0.00% $p=.057$), док је за **2015. годину** највише уочена заступљеност у ППУ у Зрењанину (100.00%), што је значајно веће од заступљености у ППУ у Крушевцу (37.04% $p=.092$), ППУ у Шапцу (27.66% $p=.035$), ПУ за град Београд (22.63% $p=.009$), ППУ у Лесковцу (21.54% $p=.013$), ППУ у Новом Саду (20.00% $p=.095$), ППУ у Краљеви (16.67% $p=.068$), ППУ у Крагујевцу (0.00% $p=.076$) и ППУ у Чачку (0.00% $p=.000$).

Како је $p = .000$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји повезаност између ППУ и година с обзиром да је $\chi = .253$, а што значи да је повезаност ниска.

Табела 30 - Повезаност ППУ по годинама у односу на број притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом (χ^2 – тест):

године	p (χ^2 – теста)	χ
2013-2015.	.000	.253

Из претходне табеле бр. 29 се види да је највећи проценат притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом 2013. године изражен у ППУ Панчеву, у два случаја, и у ППУ у Смедереву, у једном случају, 2014. године у ППУ у Шапцу, а 2015. године у ППУ у Зрењанину.

1.1.9.1. Анализа разлика између притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом у односу на ППУ

Како је $p < .1$, то значи да постоји значајна разлика између неких ППУ у односу на процентуални број притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом посматрајући третиране године (.001).

Табела 31- Значајност разлике између притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем организационе јединице у односу на ППУ:

године	χ	P	Ф	п
2013-2015.	.253	.194	2.935	.001

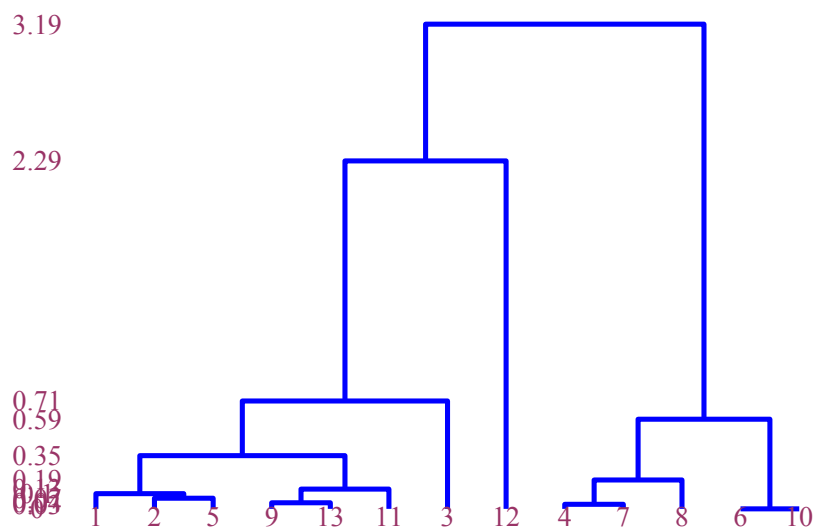
У делу који следи биће приказана утврђена дистанца између ППУ у оквиру посматране тематске целине.

Табела 32 - Груписање ППУ на основу дистанце у случајевима када нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом:

ниво	блискост
ППУ у Панчеву, ППУ у Смедереву	.00
ППУ у Крагујевцу, ППУ у Чачку	.03
ППУ у Шапцу, ППУ у Крушевцу	.04
ППУ у Новом Саду, ППУ у Лесковцу	.07
ПУ за град Београд, ППУ у Новом Саду	.10
ППУ у Шапцу, ППУ у Суботици	.13
ППУ у Крагујевцу, ППУ у Краљеву	.19
ПУ за град Београд, ППУ у Шапцу	.35
ППУ у Крагујевцу, ППУ у Панчеву	.59
ПУ за град Београд, ППУ у Нишу	.71
ПУ за град Београд, ППУ у Зрењанину	2.29
ПУ за град Београд, ППУ у Крагујевцу	3.19

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ППУ у Панчеву и ППУ у Смедереву са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Крагујевцу, са дистанцом од 3.19.

Графикон 8 - Mahalanobis-ова дистанца:



Легенда: ПУ за град Београд (1), ППУ у Новом Саду (2), ППУ у Нишу (3), ППУ у Крагујевцу (4), ППУ у Лесковцу (5), ППУ у Панчеву (6), ППУ у Чачку (7), ППУ у Краљеву (8), ППУ у Шапцу (9), ППУ у Смедереву (10), ППУ у Суботици (11), ППУ у Зрењанину (12), ППУ у Крушевцу (13).

Посматрајући број притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом по ППУ у односу на три године, ППУ се могу поделити у три групе у зависности у којој години су имали највише притужби где нису утврђени пропусти или су у свакој години имали приближно равномеран процентуални број притужби где нису утврђени пропусти.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Зрењанину, у трећој ППУ у Крагујевцу.

Карактеристично за ПУ за град Београд, као и за ППУ у: Новом Саду, Лесковцу, Шапцу, Крушевцу, Суботици и Нишу, је да су највећи проценти притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом, и то приближни, констатовани 2013. и 2014. године, док је за 2015. годину стање променљиво, односно може се констатовати да је третирана целина равномерно распоређена током посматраног периода.

Карактеристично за ППУ у Зрењанину је да је максимални процентуални број био забележен 2015. године, а да у претходним годинама исти није евидентиран.

Карактеристично за ППУ у Крагујевцу је да је највећи проценат забележен 2013. године, док у наредним годинама исти опада. Слично стање је и у ППУ у: Чачку, Краљеву, Панчеву и Смедереву.

Посматрајући број притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом у односу на ППУ, оне се могу груписати у три целине, уз констатацију да постоји значајна разлика између неких ППУ.

Највећа разлика између ППУ уочена је код броја утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем, код броја одбачених притужби пред Комисијом, код броја закључених притужбених поступака пред руководиоцем. Даље, највећа разлика евидентирана је код броја утврђених пропуста пред Комисијом, те броја поступака где нису утврђени пропусти у раду притуженика пред Комисијом, као и броја поступака где нису утврђени пропусти у раду притуженика пред руководиоцем. Најмање евидентирана разлика између ППУ је код укупног броја примљених притужби грађана.

Разлике између ППУ нису регистроване код броја одбачених притужби грађана пред руководиоцем, као и код броја закључених поступака пред Комисијом.

Наведено је приказано у доњој табели.

Табела 33 - Допринос целине (простора) карактеристикама:

	допринос (%)	Код	Између
4	31.014	броја утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем организационе јединице	ППУ
6	19.728	броја одбачених притужби пред Комисијом	ППУ
3	13.672	броја закључених притужбених поступака пред руководиоцем организационе јединице	ППУ
8	12.071	броја утврђених пропуста пред Комисијом	ППУ
9	10.930	броја притужби где нису утврђени пропусти пред Комисијом	ППУ
5	8.527	броја притужби где нису утврђени пропусти у раду притуженика пред руководиоцем организационе јединице	ППУ
1	4.058	броја укупно примљених притужби грађана	ППУ
2	.000	броја одбачених притужби грађана	ППУ
7	.000	броја закључених притужбених поступака пред Комисијом грађана	ППУ

1.2. Анализа поднетих притужби на полицијске службенике целокупног МУП-а са освртом на представке

1.2.1. Поднете притужбе на полицијске службенике МУП-а

За временски период од 2013-2015. године на полицијске службенике МУП-а Р. Србије поднето је 5628 притужби грађана, од чега је 2013. године поднето 1990 притужби (35,36% од укупног броја поднетих притужби), од којих се 26 односило на полицијске службенике⁵⁴¹ из седишта МУП-а, а 1964 из ППУ; 2014. године 1906 (33,87%) од којих се 32 односило на псж из седишта МУП-а, а 1874 из ППУ; и 2015. године 1732 (30,77%) од којих се 31 односила на псж из седишта МУП-а, а 1701 из ППУ.

Следе табеле са приказом поднетих притужби против полицијских службеника у седишту МУП-а по организационим јединицама, док су табеле са приказом поднетих притужби на полицијске службенике по ППУ већ представљене у табели број 1.

⁵⁴¹ У даљем тексту: псж.

Табела 34 - Притужбе на полицијске службенике у седишту МУП-а по организационим јединицама:

Страна1

ПРЕДСТАВКЕ И ПРИТУЖБЕ НА ПОНАШАЊЕ И РАД ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У СЕДИШТУ МУП-а ЗА КОЈЕ ЈЕ ПОСТУПАК СПРОВЕДЕН У СКЛАДУ СА ЧЛАНОМ 180. ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ И ПРАВИЛНИКОМ О ПОСТУПКУ РЕШАВАЊА ПРИТУЖБИ

Т-14.5-1/1

МУП-ПУ	Год.	Укупан број примљених притужби	Одбачене притужбе (чл. 4 ст. 3 Правилника)	Закључен поступак пред руководиоцима Орг. јединице (чл. 7 Правилника)	Поступак решавања притужби закључен потписивањем записника (чл. 15 ст. 2 Правилника)		Поступак по притужби у току	Притужбе уступљене комисији: Укупно	РЕШЕНО			У ТОКУ	
					Утврђени пропусти у раду притуженика	Нису утврђени пропусти у раду притуженика			Одбачене притужбе по чл. 4 ст. 3 Правилника	Закључен поступак по чл. 7 Правилника	Одлука о основаности по чл. 23 Правилника		
											Утврђени пропусти у раду притуженика		Нису утврђени пропусти
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	2013	26	4	4	1	7	4	23	10	2	1	6	28
	2014	32	4	4	2	7	12	22	1	1	1	3	25
	2015	31	1	6		3	10	19		1	1	1	23
УПРАВА КРИМИНАЛИСТИЧКЕ ПОЛИЦИЈЕ	2013				1								
	2014												
	2015												
УПРАВА ПОЛИЦИЈЕ	2013												
	2014												
	2015												
УПРАВА ЗА ОБЕЗБЕЂЕЊЕ	2013	1	1			2							
	2014	1				1							
	2015	5				2	1	3					3
УПРАВА САОБРАЋАЈНЕ ПОЛИЦИЈЕ	2013												
	2014	1											
	2015	2						2					2
ЈЕДИНИЦА ЗА ЗАШТИТУ	2013												
	2014												
	2015												
УПРАВА ГРАНИЧНЕ ПОЛИЦИЈЕ	2013	20	2		1	2	7	20		2	1	5	26
	2014	21		2	1	3	7	15		1	1	2	19
	2015	17		3		1	7	12		1			14
УПРАВА ЗА УПРАВНЕ ПОСЛОВЕ	2013												
	2014												
	2015												
ОПЕРАТИВНИ ЦЕНТАР	2013												
	2014												
	2015												

Т-14.5-1/1
ПРЕДСТАВКЕ И ПРИТУЖБЕ НА ПОНАШАЊЕ И РАД ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У СЕДИШТУ МУП-а ЗА КОЈЕ ЈЕ ПОСТУПАК СПРОВЕДЕН У СКЛАДУ СА ЧЛАНОМ 180. ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ И ПРАВИЛНИКОМ О ПОСТУПКУ РЕШАВАЊА ПРИТУЖБИ

МУП-у	Год	Укупан број примљених притужби	Одбачене притужбе (чл. 4 ст. 3 Правилника)	Закључен поступак пред руководиоцем (чл. 7 Правилника)	Поступак решавања притужби закључен потписивањем записника (чл. 15 ст. 2 Правилника)		Поступак по притужби у току	Притужбе уступљене комисији: Укупно	РЕШЕНО				УТОКУ	
					Утврђени пропусти у раду притуженика	Нису утврђени пропусти у раду притуженика			Одбачене притужбе по чл. 4 ст. 3 Правилника	Закључен поступак по чл. 7 Правилника	Одлука о основаности по чл. 23 Правилника			
											Утврђени пропусти	Нису утврђени пропусти		12
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
УПРАВА ЗА АНАЛИТИКУ	2013													
	2014													
	2015													
УПРАВА ЗА ИНФОРМАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ	2013													
	2014													
	2015													
УПРАВА ЗА ВЕЗУ И КРИПТО ЗАШТИТУ	2013													
	2014													
	2015													
ЖАНДАРМЕРИЈА	2013	2	2				3	2						1
	2014	3	3	1			3							
	2015	4	4	3										
СПЕЦИЈАЛНА АНТИТЕРОРИСТИЧКА ЈЕДИНИЦА	2013	2	1				1	1						
	2014													
	2015													
ХЕЛИКОПТЕРСКА ЈЕДИНИЦА	2013													
	2014													
	2015													
СЕКТОР УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ	2013		1											2
	2014													1
	2015													1
СЕКТОР ЗА ЗАШТИТУ И СПАСАВАЊЕ	2013	1					1	1						2
	2014	3		1			2	1						1
	2015	3					1	2						2
СЕКТОР ФИНАНСИЈА, ЉУДСКИХ РЕСУРСА И ЗАЈЕДНИЧКИХ ПОСЛОВА	2013													
	2014													
	2015													

У првом степену проверавања основаности навода притужби, односно пред руководиоцем организационе јединице су у 178 случајева утврђени пропусти у раду псж: 2013. године је утврђено 70 (3,52%), од којих се 1 (3,85% од укупног броја који су се односили на псж из седишта МУП-а) односио на псж из седишта МУП-а, а 69 (3,51% од укупног броја који су се односили на псж из ППУ) из ППУ; 2014. године је утврђено 64 (3,36%), од којих се 2 (6,25% од укупног броја који су се односили на псж из седишта МУП-а) односила на псж из седишта МУП-а, а 62 (3,31% од укупног броја који су се односили на псж из ППУ) из ППУ; 2015. године је утврђено 44 (2,54%), и сви су се односили на псж из ППУ (2,59% од укупног броја који су се односили на псж из ППУ).

У другом степену, пред Комисијом, утврђени су пропусти у раду псж у 89 (1,58%) случајева: 2013. године је утврђено 29 (1,46%), од којих се 1 (3,85% од укупног броја који су се односили на псж из седишта МУП-а) односио на псж из седишта МУП-а, а 28 (1,43% од укупног броја који су се односили на псж из ППУ) из ППУ; 2014. године је утврђено 34 (1,78%), и сви су се односили на псж из ППУ (1,81% од укупног броја који су се односили на псж из ППУ); 2015. године је утврђено 26 (1,50%), од којих се 1 (3,23% од укупног броја који су се односили на псж из седишта МУП-а) односио на псж из седишта МУП-а, а 25 (1,47% од укупног броја који су се односили на псж из ППУ) из ППУ.

Узимајући у обзир утврђене пропусте у раду у оба степена, констатује се да су исти утврђени у 267 случаја: 2013. године је утврђено 99 (4,97%), од којих се 2 (7,96% од укупног броја који су се односили на псж из седишта МУП-а) односило на псж из седишта МУП-а, а 97 (4,94% од укупног броја који су се односили на псж из ППУ) из ППУ; 2014. године је утврђено 98 (5,14%), од којих се 2 (6,25% од укупног броја који су се односили на псж из седишта МУП-а) односило на псж из седишта МУП-а, а 96 (5,12% од укупног броја који су се односили на псж из ППУ) из ППУ; 2015. године је утврђено 70 (4,04%), од којих се 1 (3,23% од укупног броја који су се односили на псж из седишта МУП-а) односио на псж из седишта МУП-а, а 69 (4,06% од укупног броја који су се односили на псж из ППУ) из ППУ.

Напред описано је приказано у доњој табели.

Табела 36 - Основане притужбе пред руководиоцем и Комисијом у односу на примљене притужбе по посматраним годинама:

	Примљене притужбе				Основане притужбе пред руководиоцем				Основане притужбе пред Комисијом				Основане притужбе пред руководиоцем и Комисијом			
	2013. год.	2014. год.	2015. год.	укупно	2013. год.	2014. год.	2015. год.	укупно	2013. год.	2014. год.	2015. год.	укупно	2013. год.	2014. год.	2015. год.	укупно
МУП-а	1990	1906	1732	5628	70	64	44	178	29	34	26	89	99	98	70	267
	35,36%	33,87%	30,77%		3,52%	3,36%	2,54%	3,16%	1,46%	1,78%	1,50%	1,58%	4,97%	5,14%	4,04%	4,74%
Седиште МУП-а	26	32	31	89	1	2	0	3	1	0	1	2	2	2	1	5
	29,21	35,96	34,83		3,85%	6,25%	/	3,37%	3,85%	/	3,23%	2,25%	7,69%	6,25%	3,23%	5,62%
ППУ	1964	1874	1701	5539	69	62	44	175	28	34	25	87	97	96	69	262
	35,46	33,83	30,71		3,51%	3,31%	2,59%	3,16%	1,43%	1,81%	1,47%	1,57%	4,94%	5,12%	4,06%	4,73%

Као што је наведено, за посматрани период примљено је 5628 притужби грађана, од тога 89 (1,58%) односило на псж из седишта МУП-а, а 5539 (98,42%) на псж из ППУ.

Од 178 притужби где су утврђени пропусти псж пред руководиоцем организационе јединице, у 3 (1,68%) случаја радило се о псж из седишта МУП-а, а у 175 (98,32%) случајева радило се о псж из ППУ.

По посматраним годинама ситуација изгледа овако: 2013. године од 70 притужби у којима су утврђени пропусти 1 (1,43%) се односила на псж из седишта МУП-а, а 69 (98,57%) из ППУ; 2014. године од 64 притужбе у којима су утврђени пропусти 2 (3,12%) се односило на псж из седишта МУП-а, а 62 (96,88%) из ППУ; 2015. године од 44 притужбе у којима су утврђени пропусти све су се односиле на псж из ППУ (100%).

Од 89 притужби где су утврђени пропусти псж пред Комисијом, у 2 (2,25%) случаја радило се о псж из седишта МУП-а, а у 87 (97,75%) случајева радило се о псж из ППУ.

По посматраним годинама ситуација изгледа овако: 2013. године од 29 притужби у којима су утврђени пропусти 1 (3,45%) се односила на псж из седишта МУП-а, а 28 (96,55%) из ППУ; 2014. године од 34 притужбе у којима су утврђени пропусти све су се односиле на псж из ППУ (100%); 2015. године од 26 притужби у којима су утврђени пропусти 1 (3,85%) се односила на псж из седишта МУП-а, а 25 (96,15%) из ППУ.

Дакле, у првом и другом степену проверавања навода поднетих притужби, утврђено је да су полицијски службеници учинили пропусте у раду у 267 случајева, односно да је 267 притужби оцењено као основано и да је дошло до одређене повреде права и слобода грађана, од чега се 5 (1,87%) притужби односило на псж из седишта МУП-а, а 262 (98,13%) притужбе на псж из ППУ.

Стање по посматраним годинама: 2013. године од 99 притужби у којима су утврђени пропусти 2 (2,02%) су се односиле на псж из седишта МУП-а, а 97 (97,98%) из ППУ; 2014. године од 98 притужби у којима су утврђени пропусти 2 (2,04%) су се односиле на псж из седишта МУП-а, а 96 (97,96%) из ППУ; 2015. године од 70 притужби у којима су утврђени пропусти 1 (1,43%) се односила на псж из седишта МУП-а, а 69 (98,57%) из ППУ.

Напред описано је приказано у доњој табели.

Табела 37 - Основане притужбе пред руководиоцем и Комисијом у односу на примљене притужбе са позиције седишта МУП-а и ППУ:

	Примљене притужбе				Основане притужбе пред руководиоцем				Основане притужбе пред Комисијом				Основане притужбе пред руководиоцем и Комисијом			
	2013. год.	2014. год.	2015. год.	укупно	2013. год.	2014. год.	2015. год.	укупно	2013. год.	2014. год.	2015. год.	укупно	2013. год.	2014. год.	2015. год.	укупно
МУП-а	1990	1906	1732	5628	70	64	44	178	29	34	26	89	99	98	70	267
Седиште МУП-а	26	32	31	89	1	2	0	3	1	0	1	2	2	2	1	5
	1,31%	1,68%	1,79%	1,58%	1,43%	3,12%	/	1,68%	3,45%	/	3,85%	2,25%	2,02%	2,04%	1,43%	1,87%
ППУ	1964	1874	1701	5539	69	62	44	175	28	34	25	87	97	96	69	262
	98,69%	98,32%	98,21%	98,42%	98,57%	96,88%	100%	98,32%	96,55%	100%	96,15%	97,75%	97,98%	97,96%	98,57%	98,13%

1.2.2. Поднете представке на полицијске службенике МУП-а

На рад и поступање псж у посматраном периоду поднето је 6383 представке. Током 2013. године грађани су поднели 2102 или 32,93%, 2014. године 2181 или 34,17% и 2015. године 2100 представки или 32,90% од укупног броја поднетих представки.

Након спроведених поступака провере навода из представки, овлашћена лица МУП-а су у 205 случајева утврдили да постоје неправилности у раду и поступању псж, што представља 3,21% свих поднетих представки. Дисперзија основане представке по посматраним годинама изгледа овако: 2013. године утврђено је 55 случајева или 2,62% од укупног броја поднетих представки; 2014. године утврђено је 77 случајева или 3,53% од укупног броја поднетих представки; 2015. године утврђено је 73 случаја или 3,48% од укупног броја поднетих представки.

Наведено је предочено у доњој табели.

Табела 38 - Примљене и основане представке на полицијске службенике МУП-а:

	Примљено представки				Основано представки			
	2013. год.	2014. год.	2015. год.	укупно	2013. год.	2014. год.	2015. год.	укупно
МУП-а	2102	2181	2100	6383	55	77	73	205
	32,93%	34,17%	32,90%		2,62%	3,53%	3,48%	3,21%

Табела 39 – Представке на полицијске службенике у седишту МУП-а по организационим јединицама:

Страна 1

ПРЕДСТАВКЕ НА РАД И ПОНАШАЊЕ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА - КОЈИМА СЕ НЕ ПОСТУПА ПО ОДРЕДБАМА ПРАВИЛНИКА О ПОСТУПКУ РЕШАВАЊА ПРИТУЖБИ Т-14.5

МУП-ПУ	Год.	Укупно	Полицијска јединица						Од тога						Предузете мере						Споразумни инцидентски радни односи
			Основане	Неосноване	Саобраћајна полиција	Погранична полиција	Криминалистичка полиција	Остала ОСП	Остали радници МУП	Провере у току	Покривену дисциплински поступак	Друго решење о уделању	Поднато прекршајних пријава	Поднато кривичних пријава	За теже повреде радних обавеза и дужности	За лакше повреде радних обавеза и дужности	17	18	19	20	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
	2013	2102	37	503	8	138	9	3	60	1	7	6	24	1291	15	5	3	1			
СРБИЈА	2014	2181	57	567	9	230	1	8	56	1	6	2	20	1191	10	5	5				
	2015	2100	54	497	9	199	1	4	64	1	6	5	38	1202	9	5	2	1			
БЕОГРАД	2013	872	4	107	62			7		4					687						
	2014	845	8	156	1	131									549						
	2015	815	2	138	1	131									543						
КРАГУЈЕВАЦ	2013	58		3					3						1	51					
	2014	83		5	4				73												
	2015	69		10	1				2						56						
ЈАГОДИНА	2013	43	2	10	1				1						1	27					
	2014	41	2	4	1										34						
	2015	36		12	1				2						1	20					
НИШ	2013	228	10	56	1	6			10						13	132					
	2014	164	18	54	1	4			5		1				4	72					
	2015	192	26	49	1	5			2	24					3	4	78				
ПИРОТ	2013	12		4					1						1	7					
	2014	21		6		1			1						1	13					
	2015	15		5					2						2	8					
ПРОКУЉЕ	2013	40		15		10			1						3	14					
	2014	35	2	13		6									1	11					
	2015	45	2	19	1	3									1	4	14				
ЛЕСКОВАЦ	2013	63	3	24	1	3			1						1	37				1	
	2014	101	5	25	3	3			1						1	64					
	2015	102	2	17	1	4			7						1	3	69				
ВРАЊЕ	2013	54		10	2	6			1						1	35					
	2014	58		14	8	8			1						2	34					
	2015	66		9	1	4			1						2	44					
ЗАЈЕЧАР	2013	54	1	15	1	1			2						2	35					
	2014	37	1	6	1	3			2						1	24					
	2015	37	2	16	2	2			1		1				1	15					

ПРЕДСТАВКЕ НА РАД И ПОНАШАЊЕ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА - КОЈИМА СЕ НЕ ПОСТУПА ПО ОДРЕЂБАМА ПРАВИЛНИКА О ПОСТУПКУ РЕШАВАЊА ПРИТУЖБИ Т-14.5

МУЛПУ	Год	Укупно	Од тога										Предузете мере						Споразумни раскид радног односа			
			Полицијска јединица		Саобраћајна полиција		Погранична полиција		Криминалистичка полиција		Остала ОСЛ		Остали радници МУП		Провере у току		Покренут дисциплински поступак			Донето решење о улазачу	Донето прекршајних пријава	Донето кривичних пријава
			Основе	Неосноване	Основе	Неосноване	Основе	Неосноване	Основе	Неосноване	Основе	Неосноване	Основе	Неосноване	Основе	Неосноване	Основе	Неосноване				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	
БОР	2013	34		12	2				1						17	1		2				
	2014	44		14	3										27							
	2015	48		15	5										27	1						
СМЕДЕРЕВО	2013	29		4	2										22							
	2014	37		6	3						1			1	25							
	2015	23		7	2					2					13							
ПОЖАРЕВАЦ	2013	58		23	1	3				5				2	9	5		3				
	2014	50		3	19	7				1					1	1						
	2015	58		2	11	1				3					4							
ВАЉЕВО	2013	55		5	27	13				2					9	1						
	2014	41		28	6	7				1					6							
	2015	45		1	22	14				1					6	2						
ШАБАЦ	2013	54		22	5					1					26							
	2014	89		1	28	1	6			1					49							
	2015	82		2	27	3				1					47							
КРАЉЕВО	2013	30		1	9	2				1					18							
	2014	35		1	10	1	6			2					15							
	2015	14		2		2									12							
КРУШЕВАЦ	2013	51		8	2					3					40							
	2014	42		9	1					1					31							
	2015	54		10	4					2				2	42							
ЧАЧАК	2013	18		1	15	1									1							
	2014	24		4	14					2					4							
	2015	17		13											4							
НОВИ ПАЗАР	2013	11		6		1				1					2							
	2014	16		6	2										7							
	2015	19		12	1									1	6							
УЖИЦЕ	2013	24		12	2										10							
	2014	39		1	21	1	5								11							
	2015	23		1	14	1	2								5							

ПРЕДСТАВКЕ НА РАД И ПОНАШАЊЕ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА - КОЈИМА СЕ НЕ ПОСТУПА ПО ОДРЕДБАМА ПРАВИЛНИКА О ПОСТУПКУ РЕШАВАЊА ПРИТУЖБИ Т-14.5

МУП-ПУ	Год.	Укупно	Од тога										Предузете мере						Споразумни инцидентски радни данос			
			Полицијска јединица		Саобраћајна полиција		Погранична полиција		Криминалистика полиција		Остала ОСЛ		Остали радници МУП		Провере у току		Покренут дисциплински поступак			Донето решења о удаљењу	Донето прекршајних прјава	Донето кривичних прјава
			Основане	Неосноване	Основане	Неосноване	Основане	Неосноване	Основане	Неосноване	Основане	Неосноване	Основане	Неосноване	Основане	Неосноване	За теже повреде радних обавеза и дужности	За лакше повреде радних обавеза и дужности				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	
ПРИЈЕПОЉЕ	2013	15		5	2	2									8							
	2014	16		8	3	4									4							
	2015	9		5	2					1					1							
НОВИ САД	2013	86	3	25	4	4							1		49	1						
	2014	88		25	1					6					52							
	2015	79	2	17	1	1				2			1	1	54			1				
СОМБОР	2013	14	1	7											6							
	2014	12	1	6	2				1	1					2							
	2015	20	2	12	1	1									5	1						
СУБОТИЦА	2013	2		1																		
	2014	7	1	1	2																	
	2015	16		10						5					2	5						
ЗРЕЊАНИН	2013	11		4					1						6							
	2014	22		3	1	1									16							
	2015	26	1	5	2					1					15							
КИКИНДА	2013	37		28	1					3					4	1						
	2014	46		46																		
	2015	27		12																		
ПАНЧЕВО	2013	56	5	23		7			2	12	1	4	2		3							
	2014	69	7	26	14				2	16	1	1	1	2	40							
	2015	50		5	2				1	1	1	1										
С. МИТРОВИЦА	2013	93		28	5	5				6		1	3	50								
	2014	119	1	34	5	5				10	4	4	1	64								
	2015	113	4	25	7	7				6		1	4	66		2		2				

1.2.3. Укупно поднете притужбе и представке на полицијске службенике МУП-а

Грађани Р. Србије су у временском периоду од 2013-2015. године због незаконитог или неправилног рада и поступања псж уложили 12011 притужби и представки. За 2013. годину евидентирано је 4092 предмета или 34,07% од укупног броја предмета, за 2014. годину забележено је 4087 предмета или 34,03% од укупног броја предмета и за 2015. годину достављено је 3832 или 31,90% од укупног броја предмета.

Након предузимања адекватних мера и радњи на проверавању навода и садржаја притужби и представки, од стране надлежних из МУП-а, утврђено је да псж у 472 случаја или у 3,93% од укупног броја предмета нису поступали у складу са прописима, односно да су извршили одређене пропусте у раду. Неправилности су уочене за 2013. годину у 154 случаја што представља 3,76%, за 2014. годину у 175 случајева што чини 4,28% и за 2015. годину у 143 случаја што је 3,73% од укупног броја обрађених, односно достављених предмета.

Наведено је предочено у доњој табели.

Табела 40 - Примљене и основане притужбе и представке на полицијске службенике МУП-а:

	Примљено притужби и представки				Основано притужби и представки			
	2013. год.	2014. год.	2015. год.	укупно	2013. год.	2014. год.	2015. год.	укупно
МУП-а	4092	4087	3832	12011	154	175	143	472
	34,07%	34,03%	31,90%		3,76%	4,28%	3,73%	3,93%

2. Поднете представке против полицијских службеника у Р. Српској

За временски интервал од 2013-2015. године на рад и поступање псж МУП-а Р. Српске, од стране овлашћених субјеката за подношење представки поднето је 1390 представки. За 2013. годину поднето је 479 или 34,46%, за 2014. годину 485 или 34,89% и за 2015. годину 426 или 30,65%% од укупно поднетих представки.

Од укупног броја за примљених представки, за 146 или 10,50% је утврђено да су основане: 2013. године је било 42 или 8,77%, 2014. године је забележено 49 или 10,10% и 2015. године је евидентирано 55 основаних представки или 12,91% од укупно поднетог броја по посматраним годинама.

3. Поднете притужбе против полицијских службеника у Р. Хрватској

За исти временски интервал на рад и поступање псж МУП-а Р. Хрватске, поднето је 6188 притужби. За 2013. годину поднето је 1972 или 31,87%, за 2014. годину 1976 или 31,93% и за 2015. годину 2240 или 36,20% од укупно поднетих притужби.

Од укупног броја запримљених притужби, за 205 установљено је да су основане, тј. да су грађанима на одређени начин нарушена слобода и права. Емпиријски показатељи наводе да је 2013. године било 75 или 3,80%, да је 2014. године евидентирано 62 или 3,14% и да је 2015. године било 68 основаних притужби или 3,03% од укупног броја примљених притужби по посматраним годинама.

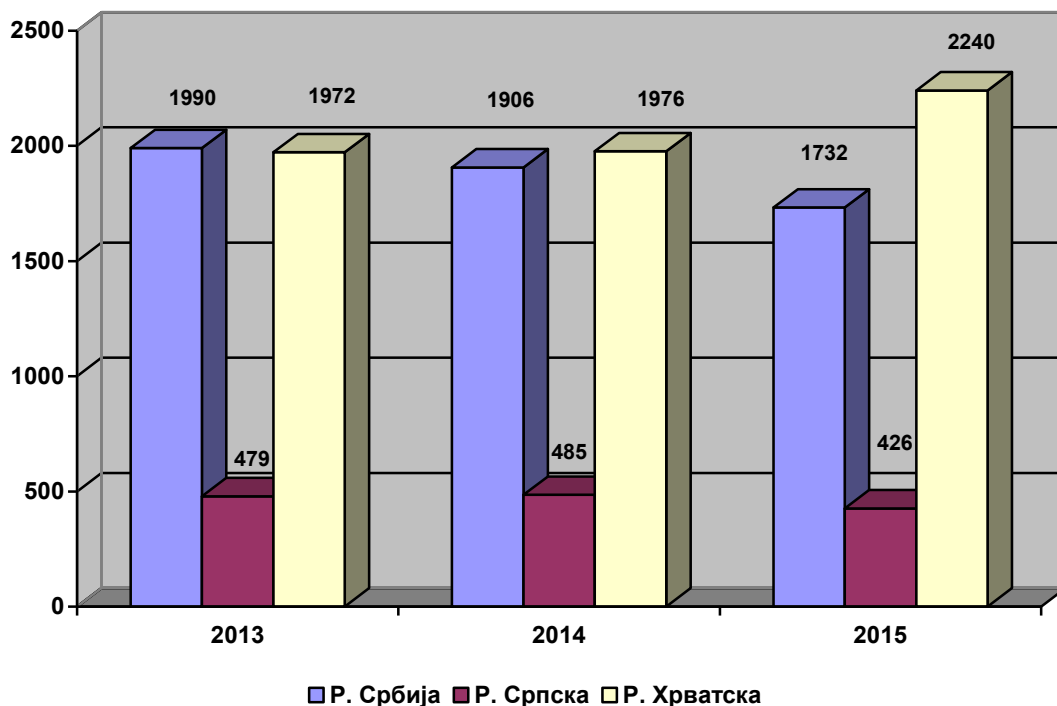
4. Поднете притужбе/представке на полицијске службенике МУП-а у Р. Србији, Р. Српској и Р. Хрватској

У делу који следи биће приказан укупан број поднетих и основаних притужби/представки на полицијске службенике у све три посматране државе.

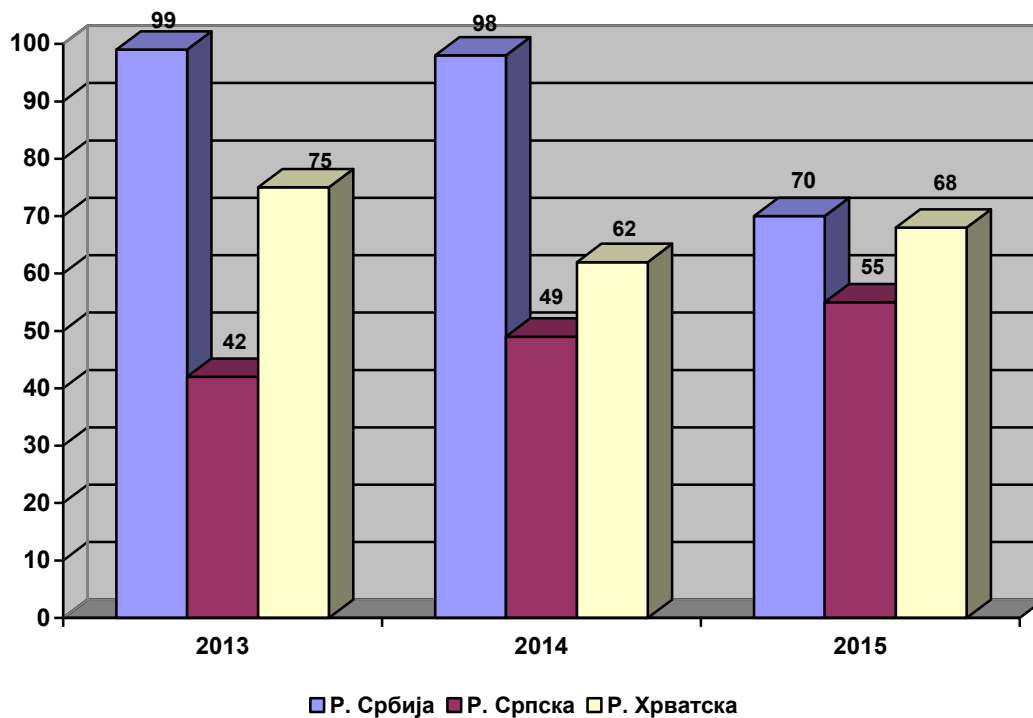
Табела 41 – Укупан број примљених и основани притужби/представки на псж МУП-а Р. Србије, Р. Српске и Р. Хрватске:

	Примљено				Основано			
	2013. год.	2014. год.	2015. год.	укупно	2013. год.	2014. год.	2015. год.	укупно
Р. Србија	1990	1906	1732	5628	99	98	70	267
	35,36%	33,87%	30,77%		4,97%	5,14%	4,04%	4,74%
Р. Српска	479	485	426	1390	42	49	55	146
	34,46%	34,89%	30,65%		8,77%	10,10%	12,91%	10,50%
Р. Хрватска	1972	1976	2240	6188	75	62	68	205
	31,87%	31,93%	36,20%		3,80%	3,14%	3,03%	3,31%

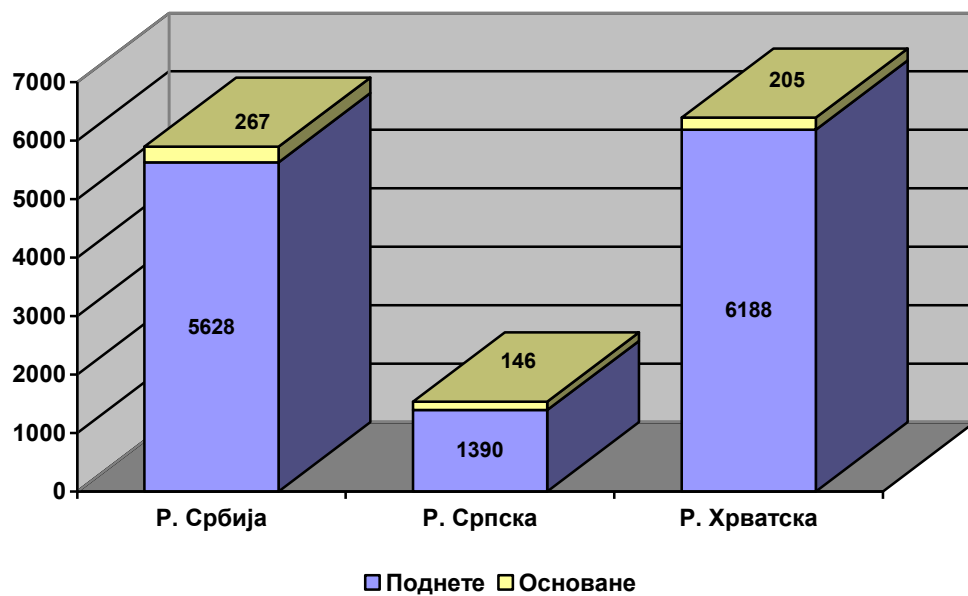
Графикон 9 – Примљене притужбе односно представке на полицијске службенике Р. Србије, Р. Српске и Р. Хрватске:



Графикон 10 – Основане притужбе односно представке на полицијске службенике Р. Србије, Р. Српске и Р. Хрватске:



Графикон 11 – Укупно поднетих и основаних притужби односно представки на полицијске службенике Р. Србије, Р. Српске и Р. Хрватске у периоду од 2013. до 2015. године:



ГЛАВА III

ОСВРТ НА РЕЗУЛТАТЕ ИСТРАЖИВАЊА И ЊИХОВА ВЕРИФИКАЦИЈА

1. Приказ кључних резултата истраживања

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 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.

Такође, веома значајно је констатовати да се већина притужби које су грађани поднели против полицијских службеника, након спроведеног поступка пред руководиоцем организационе јединице у којој је запослен полицијски службеник на кога се притужба односи, сматра неоснованим. Од укупно примљених притужби на нивоу ППУ, за узети временски период од 2013-2015. године, за 39,16% је оцењено да су не основане, а за 3,16% је оцењено да су основане. По изабраним годинама стање изгледа овако: 2013. године 49,84% је неосновано, а 3,51% је основано, 2014. године 32,07% је неосновано, а 3,31% је основано и 2015. године 34,63% је неосновано, а 2,59% је основано.

Чињеница да значајан број жалби грађана бива одбачен, да ли због неоснованости или пак због непоткрепљености навода из жалбе доказима, не сме олако да се схвати. Извесно је да мали проценат основаних жалби води до популарног мишљења у јавности како полиција и у овом случају настоји заправо да искористи прилику како би одбила или избегла обавезу да казни сама себе, што аутоматски смањује вољу и спремност грађана да на овај начин остваре своја права, чак и у случајевима где постоје јасни докази о кршењу њихових права.

Међутим, како би се спречиле спекулације и пука нагађања неходно је спровести опсежна научна истраживања интерних жалбених поступака, а све у циљу утврђивања кључних разлога толике неоснованости уложених притужби грађана. Паралелно с тим, грађане треба охрабривати да улажу притужбе, уз напомену да то чине само онда када имају несумњиве доказе за то. У противном, илузорно је очекивати да њихова жалба оствари конкретан резултат, на индивидуалном плану - да се притужени полицајац казни, али и на друштвеном нивоу - да се смање и редукују неправилности и незаконитости у раду полиције, али и да се спрече неки будући конфликти између полиције и грађана и тиме побољша њихов однос.

Како је $p = .0635$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји висока повезаност између одбачених притужби грађана по ППУ и година с обзиром да је $\chi = .606$.

Највећи процентуални број одбачених притужби грађана пред руководиоцем по ППУ био 2013. године уочен у: Крагујевцу, Лесковцу, Чачку, Ваљеву, Ужицу и Кикинди, 2014. године у: Нишу и Пироту, а 2015. године у Краљеву, уз напомену да је одбачена само по једна притужба, а да у осталим годинама нису имали ни једну одбачену притужбу.

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ППУ у: Нишу, Пироту, Крагујевцу, Лесковцу, Чачку, Ваљеву, Ужицу, Кикинди, Панчеву, Врању, Суботици, Зрењанину, Јагодини и Прокупљу, са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Крагујевцу, где је забележена дистанца 6.01.

Дендрограм приказује груписање ППУ у односу на број одбачених притужби пред руководиоцем у односу на три године и уочава се да се могу издвојити четири групе ППУ које међусобно имају сличан број одбачених притужби.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Панчеву, у трећој ППУ у Нишу и четвртој ППУ у Крагујевцу.

Карактеристично за ПУ за град Београд је да је 2013. и 2015. године има приближан процентуални број, док се може рећи да је тај број 2014. године знатно мањи, а слично стање је заступљено и у ППУ у: Сомбору, Краљеву, Суботици и Зрењанину.

Карактеристично за ППУ у Панчеву је да две посматране године имају исти процентуални број одбачених притужби пред руководиоцем, док је у једној години приметно његово опадање односно нема одбачених притужби. Наведеним

карактеристикама могу се придружити и ППУ у: Врању, Шапцу, Крушевцу, Јагодини и Прокупљу.

Карактеристично за ППУ у Нишу је да је у средишњој посматраној години забележен највећи процентуални број уз напомену да је одбачена само једна притужба, а да у осталим годинама није било одбачених притужби. Идентична ситуација је у ППУ у Пироту.

Карактеристично за ППУ у Крагујевцу је да је највећи процентуални број забележен 2013. године, док у осталим годинама није било одбачених притужби. Пресликано стање је у ППУ у: Лесковцу, Чачку, Ваљево, Ужицу и Кикинди.

Посматрајући број одбачених притужби пред руководиоцем по ППУ, оне се могу груписати у четири групе, а између група нема значајне разлике.

Како је $p = .007$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји ниска повезаност између закључених притужбених поступака пред руководиоцем организационе јединице у односу на ППУ с обзиром да је $\chi = .399$.

Показали смо да је проценат закључених притужбених поступака пред руководиоцем 2013. године највише изражен у ППУ у Крагујевцу, 2014. године је уочен највећи проценат у ППУ у Суботици уз напомену да је закључен само један поступак, а да у осталим годинама није ни један. Током 2015. године тај број је приметан у ППУ у Новом Саду.

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ППУ у: Крагујевцу, Ср. Митровици, Краљеву и Зрењанину, са дистанцом .00, а највећа разлика је евидентирана између ПУ за град Београд и ППУ у Новом Саду, са дистанцом 3.99.

Посматрајући број примљених притужби по ППУ у односу на три године, ППУ се могу поделити у четири групе у зависности у којој години су имали највише закључених притужбених поступака пред руководиоцем или су у свакој години имали приближно равномеран процентуални број закључених притужбених поступака.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Нишу, у трећој ППУ у Крагујевцу и четвртој ППУ у Новом Саду.

Карактеристично за ПУ за град Београд је да је 2013. године имао највећи процентуални број закључених притужбених поступака пред руководиоцем, а да у наредним годинама тај број опада. Наведена слика је карактеристична и за ППУ у: Пироту, Бору, Шапцу, Чачку, Сомбору, Прокупљу и Пријепољу.

Карактеристично за ППУ у Нишу је да је 2013. па 2014. године имала већи број закључених притужбених поступака пред руководиоцем, док је тај број 2015. године био много мањи. Може се рећи да је слично стање и у ППУ у: Смедереву, Панчеву, Крушевцу, Суботици, Зајечару и Пожаревцу.

Карактеристично за ППУ у Крагујевцу је да је изразито висок процентуални број закључених притужбених поступака забележен 2013. године, док третираног броја нема забележеног у наредним посматраним годинама. Такође, може се констатовати да је наведена констатација применљива и на стање у ППУ у Ср. Митровици, а да је слична као у ППУ у Кикинди.

Карактеристично за ППУ у Новом Саду је да је 2015. године забележен највећи проценат, па 2013. године, а да је најмањи био 2014. године. Слична ситуација са бројем закључених притужбених поступака пред руководиоцем је евидентирана код ППУ у: Ужицу, Лесковцу, Ваљево, Новом Пазару, Врању, Краљеву, Зрењанину и Јагодини.

Посматрајући број закључених притужбених поступака пред руководиоцем у односу на ППУ, оне се могу груписати у четири целине, уз констатацију да постоји значајна разлика између неких ППУ.

Како је $p = .011$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји умерена повезаност између броја утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем по ППУ у односу на године с обзиром да је $\chi = .550$.

Највећи процентуални број утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем организационе јединице 2013. године запажен је код ППУ у: Зрењанину, Крушевцу, Ужицу, Прокупљу и Пријепољу, 2014. године у ППУ у Лесковцу, а 2015. године у ППУ Кикинди.

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ППУ у: Краљеву, Шапцу, Сомбору, Смедереву, Пожаревцу, Зрењанину, Крушевцу, Ужицу, Прокупљу, Пријепољу, Крагујевцу, Бору, Чачку, Нишу, Пироту, Новом Саду, Врању, Лесковцу и

Ср. Митровици са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Новом Саду, где је дистанца 9.05.

Посматрајући број утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем организационе јединице по ППУ у односу на три године, ППУ се могу поделити у четири групе у зависности у којој години су имали највише утврђених пропуста или су у свакој години имали приближно равномеран процентуални број утврђених пропуста.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Зрењанину, у трећој ППУ у Новом Саду и четвртој ППУ у Лесковцу.

Карактеристично за ПУ за град Београд је да је 2013. године имао највећи проценат утврђених пропуста, а да се у наредним годинама тај проценат драстично смањује, а што се може као сличност приписати и ППУ у Ваљеву и Зајечару.

Карактеристично за ППУ у Зрењанину је да је 2013. године евидентиран максималан процентуални број, а да следеће две године није било утврђених пропуста, што је идентично са стањем у ППУ у: Крушевцу, Ужицу, Прокупљу и Пријепољу.

Карактеристично за ППУ у Новом Саду је да је највећи процентуални број утврђених пропуста присутан 2014. године, док се за 2013. и 2015. годину уочава битно смањење, а наведено стање се слично пресликава и у ППУ у: Врању, Смедереву, Пожаревцу, Нишу, Пироту, Јагодини, Крагујевцу, Бору и Чачку.

Карактеристично за ППУ у Лесковцу је да су доминантне 2014. и 2015. година, а док је процентуални број утврђених пропуста много мањи 2013. године. Наведено стање је слично и у ППУ у: Ср. Митровици, Новом Пазару, Панчеву, Краљеву, Шапцу, Сомбору и Кикинди.

Посматрајући број утврђених пропуста у раду притуженика пред руководиоцем у односу на ППУ, оне се могу груписати у четири целине, уз констатацију да постоји значајна разлика између неких ППУ.

Како је $p = .000$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји ниска повезаност између броја притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем по ППУ у односу на године с обзиром да је $\chi = .230$.

Може се уочити да је највећи проценат притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем присутан 2013. године у ППУ у Лесковцу, па следи ППУ у Сомбору, 2014. године у ППУ у Нишу, а 2015. године у ППУ у Новом Пазару.

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ППУ у: Новом Пазару, Кикинди, Сомбору, Панчеву и Јаговини и ПУ за град Београд, са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Новом Саду, са дистанцом 2.49.

Посматрајући број притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем по ППУ у односу на три године, ППУ се могу поделити у четири групе у зависности у којој години су имали највише притужби где нису утврђени пропусти или су у свакој години имали приближно равномеран процентуални број притужби где нису утврђени пропусти.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Панчеву, у трећој ППУ у Новом Саду и четвртој ППУ у Нишу.

Карактеристично за ПУ за град Београд је да је 2013. године имао нешто већи проценат притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем у односу на наредне две посматране године, а слично је било код ППУ у: Сомбору, Крагујевцу и Лесковцу.

Карактеристично за ППУ у Панчеву је да је најмањи проценат забележен 2014. године у односу на остале две посматране године, а слично је запажено и код ППУ у: Јагодини, Пожаревцу, Зрењанину, Пријепољу, Краљеву, Новом Пазару, Кикинди, Суботици и Зајечару.

Карактеристично за ППУ у Новом Саду је да је највећи проценат имао 2014. године, гледајући на преостале две посматране године, а слично је запажено и код ППУ у: Шапцу, Чачку, Ужицу, Врању, Ваљеву, Крушевцу, Ср. Митровици и Бору.

Карактеристично за ППУ у Нишу је да је највећи проценат наведених притужби имао 2014. године, а да је најмањи био 2013. године, а што је карактеристично и за ППУ у: Прокупљу, Смедереву и Пироту.

Посматрајући број притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред руководиоцем у односу на ППУ, оне се могу груписати у четири целине, уз констатацију да постоји значајна разлика између неких ППУ.

Као и пред руководиоцем организационе једнице, већина притужби које су грађани поднели против полицијских службеника, након спроведеног поступка пред Комисијом, сматра се неоснованим. Од укупно примљених притужби на нивоу ППУ, за посматрани временски период од 2013-2015. године, за 77,08% оцењено је да су неосноване, а за 1,57% оцењено је да су основане. По изабраним годинама стање изгледа овако: 2013. године 91,74% је неосновано, а 1,43% је основано, 2014. године 84,65% је неосновано, а 1,81% је основано и 2015. године 55,48% је неосновано, а 1,47% је основано.

Како је $p = .001$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји висока повезаност између броја одбачених притужби грађана пред Комисијом по ППУ у односу на године с обзиром да је $\chi = .682$.

Види се да је највећи процентуални број одбачених притужби грађана пред Комисијом 2013. године био код ППУ у Чачку и ППУ у Лесковцу, 2014. године код ППУ у Крушевцу и ПУ за град Београд, а 2015. године код ПУ за град Београд.

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ППУ у Лесковцу и ППУ у Чачку са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Лесковцу, са дистанцом 5.76.

Посматрајући број одбачених притужби грађана пред Комисијом по ППУ у односу на три године, ППУ се могу поделити у три групе у зависности у којој години су имали највише одбачених притужби или су у свакој години имали приближно равномеран процентуални број одбачених притужби.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Лесковцу, у трећој ППУ у Шапцу.

Карактеристично за ПУ за град Београд је да је 2013. године имао највећи проценат одбачених притужби пред Комисијом, а да је тај проценат у осталим годинама значајно мањи. Слично стање је у ППУ у Крушевцу.

Карактеристично за ППУ у Лесковцу је да је највећи проценат имала 2013. године, а да у осталим годинама није ни имала одбачених притужби. Слична ситуација је код ППУ у Чачку.

Карактеристично за ППУ у Шапцу је да је иста усамљена по питању одбачених притужби, уз констатацију да је 2013. и 2014. године имала идентичан проценат, а да 2015. године није имала одбачених притужби.

Посматрајући број одбачених притужби грађана пред Комисијом у односу на ППУ, оне се могу груписати у три целине, уз констатацију да постоји значајна разлика између неких ППУ.

Како је $p = .618$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји ниска повезаност између броја закључених притужбених поступака пред Комисијом по ППУ у односу на године с обзиром да је $\chi = .292$.

Из претходне табеле се види да је највећи проценат закључених притужбених поступака 2013. године био у ППУ у Нишу, 2014. године у ППУ у Новом Саду уз напомену да су имали само по један закључен поступак, док је највећи проценат за 2015. годину забележен у ПУ за град Београд.

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ПУ за град Београд и ППУ у Крушевцу са дистанцом .19, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Нишу, са дистанцом 1.66.

Посматрајући број закључених притужбених поступака пред Комисијом по ППУ у односу на три године, ППУ се могу поделити у четири групе у зависности у којој години су имали највише закључених притужбених поступака или су у свакој години имали приближно равномеран процентуални број закључених притужбених поступака.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Новом Саду, у трећој ППУ у Нишу и четвртој ППУ у Лесковцу.

Карактеристично за ПУ за град Београд је да је највећи процентуални број закључених притужбених поступака пред Комисијом идентификован 2014. године, а најмањи 2015. године, што се може рећи да је слично и у ППУ у Крушевцу.

Карактеристично за ППУ у Новом Саду је да је за посматрани период имала само један закључен поступак и то 2014. године.

Карактеристично за ППУ у Нишу је да је за посматрани период имала само један закључен поступак и то 2013. године.

Карактеристично за ППУ у Лесковцу је да је највећи проценат забележен 2013. године, а да исти у наредним годинама опада.

Посматрајући број закључених притужбених поступака пред Комисијом у односу на ППУ, оне се могу груписати у четири целине, уз констатацију да не постоји значајна разлика између неких целина.

Како је $p = .056$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји умерена повезаност између броја утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом по ППУ у односу на године с обзиром да је $\chi = .511$.

Показали смо да су максималан процентуални број који представља утврђене пропусте у раду притуженика пред Комисијом имале ППУ у Суботици, са два, 2013. године; ППУ у Новом Саду, са једним, 2014. године и ППУ у Шапцу 2015. године, са једним утврђеним пропустом. Треба напоменути да је ППУ у Нишу током 2014. године имала нешто мањи процентуални број од ППУ у Новом Саду, али да су пропусти у раду утврђени у седам наврата.

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ППУ у Чачку и ППУ у Суботици са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Новом Саду, са дистанцом 3.52.

Посматрајући број утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом по ППУ у односу на три године, ППУ се могу поделити у три групе у зависности у којој години су имали највише утврђених пропуста или су у свакој години имали приближно равномеран процентуални број утврђених пропуста.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Чачку, у трећој ППУ у Новом Саду.

Карактеристично за ПУ за град Београд је да су две, од посматране три године, потпуно идентичне што се тиче висине процентуалног броја утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом, док једна година има нешто мање изражен процентуални број. Слично стање је у ППУ у Лесковцу.

Карактеристично за ППУ у Чачку, као и ППУ у Суботици, Шапцу и Крушевцу је да 2014. године немају утврђених пропуста, док се преостале две године значајно разликују у

смислу израженог процентуалног броја утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом.

Карактеристично за ППУ у Новом Саду је да је 2014. године забележен највећи проценат, а да две преостале године карактерише знатно мали проценат утврђених пропуста. Ситуација је слична и у ППУ у Нишу.

Посматрајући број утврђених пропуста у раду притуженика пред Комисијом у односу на ППУ, оне се могу груписати у три целине, уз констатацију да постоји значајна разлика између неких ППУ.

Како је $p = .000$ χ^2 - теста, може се рећи да постоји ниска повезаност између броја притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом по ППУ у односу на године с обзиром да је $\chi = .253$.

Приказано је да је највећи проценат притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом 2013. године изражен у ППУ Панчеву, у два случаја, и у ППУ у Смедереву, у једном случају, 2014. године у ППУ у Шапцу, а 2015. године у ППУ у Зрењанину.

На основу приказаног дендрограма уочава се да су најближе ППУ у Панчеву и ППУ у Смедереву са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Крагујевцу, са дистанцом од 3.19.

Посматрајући број притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом по ППУ у односу на три године, ППУ се могу поделити у три групе у зависности у којој години су имали највише притужби где нису утврђени пропусти или су у свакој години имали приближно равномеран процентуални број притужби где нису утврђени пропусти.

У првој групи се истиче ПУ за град Београд, у другој ППУ у Зрењанину, у трећој ППУ у Крагујевцу.

Карактеристично за ПУ за град Београд, као и за ППУ у: Новом Саду, Лесковцу, Шапцу, Крушевцу, Суботици и Нишу, је да су највећи проценти притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом, и то приближни, констатовани 2013. и 2014. године, док је за 2015. годину стање променљиво, односно може се констатовати да је третирана целина равномерно распоређена током посматраног периода.

Карактеристично за ППУ у Зрењанину је да је максимални процентуални број био забележен 2015. године, а да у претходним годинама исти није евидентиран.

Карактеристично за ППУ у Крагујевцу је да је највећи проценат забележен 2013. године, док у наредним годинама исти опада. Слично стање је и у ППУ у: Чачку, Краљеву, Панчеву и Смедереву.

Посматрајући број притужби где нису утврђени пропусти притуженика пред Комисијом у односу на ППУ, оне се могу груписати у три целине, уз констатацију да постоји значајна разлика између неких ППУ.

Одредбе чл. 76 ст. 1 т. 12 Закона о полицији из 2005. године само наводи да полиција води евиденцију притужби. Правилник о поступку решавања притужби из 2006. године у чл. 28 каже да је на основу горе наведеног члана полиција дужна да све решене притужбе уведе у евиденцију притужби. Такође, наводи да евиденција притужби садржи податке о притуженику, притужиоцу, разлогу притужбе, односу или поступку полиције који је предмет притужбе, без прописивања самог обрасца евиденције и ближег објашњења напред наведеног. Званична табела МУП-а која третира поднете притужбе, „Представке и притужбе на понашање и рад полицијских службеника у седишту МУП-а/у подручним полицијским управама за које је поступак спроведен у складу са чл. 180 Закона о полицији и Правилником о поступку решавања притужби“, Т-14.5-1/1, састоји се од четрнаест колона, али изостају веома битне варијабле.

Наиме, тренутно подаци о поднетим притужбама на раднике МУП-а приказани су у табелама из Упутства о начину месечног извештавања о појавама и догађајима из области безбедности из 2016. године, које још није званично ступило на снагу, а којим је престало да важи Упутство о начину месечног извештавања о појавама и догађајима из области јавне безбедности, стр. пов. број: 175/2006 од дана 08.01.2007. године, на основу којег су установљене табеле које су коришћене у истраживању.

Евиденције МУП-а о поднетим притужбама грађана и спровођењу поступака провере њихових навода нису централизоване и унифициране, у смислу искоришћавања (употребе) постојећих и битних података који се налазе у притужбеним предметима, те сходно томе, не пружају могућност разматрања притужби грађана и притужбених поступака по веома битним варијаблама.

Званичне евиденције МУП-а не садрже разлог подношења притужбе (незаконитост или неправилност у раду), не садрже податак који полицијски посао се обављао приликом поступања према грађанину и с применом којих полицијских овлашћења је повезан наводни инцидент. Такође, не наводе околности под којима се догодио наводни инцидент (време догађаја, место/локација, да ли је у оквиру редовног радног времена), нити предузете мере према полицијским службеницима, са исходом спроведених поступака, уколико се утврди да је притужба била основана.

Сматрамо да предметне евиденције нису устројене на начин како би истима давали дозу репрезентативности, већ да исте немају оперативни и употребни карактер, а што свакако не доприноси проактивном раду полиције у целини.

Највећи број примљених притужби на псж МУП-а за третирани период, забележен је 2013. године када је евидентирано 1990 притужби што представља 35,36% од укупног броја примљених притужби, од чега је 26 (1,31%) било усмерено на псж из седишта МУП-а, а 1964 (98,69%) из ППУ. Следи 2014. година са 1906 примљених притужби што чини 33,87% од укупног броја примљених притужби, и на крају се појављује 2015. година са 1732 притужбе што је 30,77% од укупног броја примљених притужби, а који износи 5628 притужби.

Број поднесених притужби указује на поверење грађана у институцију којој се обраћају.⁵⁴²

Од стране руководиоца организационе јединице утврђено је у 178 случајева да су псж учинили пропусте у раду, док су од стране Комисије пропусти утврђени у 89 (1,58%) притужбених предмета. Дакле, за посматрани период, 267 притужби (4,74% од укупног броја примљених притужби) оцењено је као основано.

Највећи број основаних притужби пред руководиоцем организационе јединице је забележен 2013. године када их је било 70 (3,52% од укупно примљених), од којих је 1 била усмерена према псж из седишта МУП-а (1,43%), а 69 (98,57%) из ППУ. Следи 2014. година са 64 основане притужбе (3,36%), од којих се 2 (3,12%) односе на псж МУП-а, а

⁵⁴² Галовић, Р.: *Представке и притужбе као средство заштите права грађана: критички осврт и оцјена учинковитости*, Правник, број: 1, Загреб, 2014, стр. 41.

остале 62 (96,88%) из ППУ. Најмањи број основаних притужби је евидентиран 2015. године, када их је евидентирано 44 (2,54%) и све су се односиле на псж из ППУ (100%).

Највећи број основаних притужби пред Комисијом је утврђен 2014. године када их је било 34 (1,78% од укупно примљених), и све су се односиле на псж из ППУ (100%). Следи 2013. година са 29 основаних притужби (1,46%), од којих се 1 (3,45%) односи на псж МУП-а, а осталих 28 (96,55%) из ППУ. Најмањи број основаних притужби је забележен 2015. године када их је било 26 (1,50%), од којих се 1 (3,85%) односи на псж МУП-а, а осталих 25 (96,15%) из ППУ.

Дакле, након спроведених поступака провере навода поднетих притужби, пред руководиоцем и Комисијом, као што је напред наведено, у 267 притужбених предмета су утврђени пропусти у раду притуженика. Највећи број основаних притужби је утврђен 2013. године када их је било 99 (4,97% од укупно примљених), од којих су се 2 (2,02%) односиле на псж МУП-а, а осталих 97 (97,98%) из ППУ. Следи 2014. година када је евидентирано 98 основаних притужби (5,14%), од којих су се 2 (2,04%) односиле на псж МУП-а, а осталих 96 (97,96%) из ППУ. Последња по броју основаних притужби је 2015. година када их је било 70 (4,04% од укупно примљених), од којих се 1 (1,43%) односила на псж МУП-а, а осталих 69 (98,57%) из ППУ.

Највећи број поднетих представки на рад и поступање псж за третирани период евидентиран је 2014. године када је поднета 2181 представка, што представља 34,17% од укупног броја поднетих представки. Следи 2013. година са 2102 представке, што чини 32,93% од укупног броја поднетих и на крају 2015. година када је забележено 2100 представки, а што је 32,90% од укупног броја поднетих представки, а којих је било 6383.

За 205 представки је утврђено да су основане, односно да постоје неправилности у раду псж, а што је 3,21% од укупног броја поднетих представки.

Највећи број основаних је евидентиран 2014. године када их је било 77 или 3,53%, те 2015. године када их је регистровано 73 или 3,48% и на крају, најмање основаних је забележено 2013. године, када их је било 55 или 2,62% од укупног броја поднетих представки по годинама.

Укупно, коришћењем института притужби и представки, грађани Р. Србије су се у временском интервалу од 2013-2015. године у 12011 случајева обратили МУП-а ради указивања на одређене незаконитости или неправилности у раду псж, сматрајући да су им повређена лична права и слободe.

Највише предмета који су захтевали одређене провере било је 2013. године у износу од 4092 или 34,07%, па 2014. године са 4087 предмета или 34,03% и на крају, година у којој је било најмање предмета је 2015. са 3832 предмета или 31,90% од укупног броја примљених предмета. Број поднетих притужби и представки за наведени временски интервал је био приближан, без значајнијих осцилација.

Од укупне масе примљених предмета, 472 су означена као основана, што представља 3,93% од укупног броја примљених. Највише основаних је уочено 2014. године када их је било 175, што чини 4,28% или 37,08%, након које следи 2013. година када их је било 154, што чини 3,76% или 32,63%, и на крају долази 2015. година када их је било 143, што чини 3,73% или 30,30%, од укупног броја примљених предмета за посматрану годину или од укупно основаних предмета.

Највећи број поднетих представки на рад и поступање псж МУП-а Р. Српске за временски интервал од 2013-2015. године уочен је 2014. године када их је било 485 или 34,89%, па 2013. године када их је било 479 или 34,46%, а најмање их је евидентирано 2015. године, 426 или 30,65% од укупног броја примљених представки.

За 146 представки је утврђено да су основане, што чини 10,50% од укупно примљених представки. Највећи број основаних је уочен 2015. године када их је било 55 или 12,91% односно 28,77%, те следи 2014. година са 49 или 10,10% односно 33,56%, а најмање основаних је било 2013. године са 42 или 8,77% односно 37,67%, од укупног броја примљених представки, односно од укупног броја основаних представки.

Највећи број поднетих притужби на псж МУП-а Р. Хрватске за исти период уочен је 2015. године када их је било 2240 или 36,20%, па 2014. године са 1976 или 31,93% и 2013. године са 1972 притужбе или 31,87% од укупног броја примљених притужби, што укупно представља 6188.

За 205 притужби су утврђени пропусти у раду псж, што чини 3,31% од укупног броја примљених притужби. Највећи број притужби са пропустима у раду забележен је 2013. године када их је било 75, а што је износило 3,80% односно 36,59%, па 2014. година са 62, што је износило 3,14% односно 30,24%, и година са најмање утврђених пропустиа је 2015. година са 68 притужби, али са 3,03% односно 33,17%, од укупног броја примљених притужби, односно од укупног броја основаних притужби.

Поједини страни аутори наводе да „веома је мало научне пажње посвећено испитивању како јединице унутрашњих послова уствари спроводе истраге жалби и зашто унутрашње истраге полиције константно подбацују у доказивању оправданости великог броја жалби.“⁵⁴³

„Нажалост, полицијске организације настављу да са великом сумњом посматрају истраживања која се тичу руковођења јединица унутрашњих послова и система разматрања унутрашњих жалби грађана, што резултира оскудицом података и емпиријских студија на ову тему.“⁵⁴⁴

Сматра се да „разумевање узрока жалби грађана потенцијално може помоћи у успостављању и очувању легитимитета полиције.“⁵⁴⁵ Међутим, као што је наведено, не поседујемо централну евиденцију са наведеним параметром, тако да смо ускраћени за ову могућност.

2. Провере основаности полазних претпоставки

Генерална хипотеза:

Поступак решавања притужби, које против полицијских службеника подносе појединци и који се води у складу са Правилником о поступку решавања притужби, нецелисходан је за грађане којима су нарушена права и слободе. Поред активног учешћа у притужбеном поступку, што се манифестује кроз утрошак времена и материјалних

⁵⁴³ Liederbach, J., Boyd, M. L., Taylor, W. R., Kawucha, K. S.: *Is It an Inside Job?* Criminal Justice Policy Review, Vol. 18, No. 4, 2007, pp. 354.

⁵⁴⁴ Liederbach, J., Boyd, M. L., Taylor, W. R., Kawucha, K. S.: *Is It an Inside Job?* Criminal Justice Policy Review, Vol. 18, No. 4, 2007, pp. 372.

⁵⁴⁵ Terrill, W., Paoline, A. E.: *Citizen Complaints as Threats To Police Legitimacy: The Role of Officers' Occupational Attitudes*, Journal of Contemporary Criminal Justice, Vol. 31, No. 2, 2015, pp. 193.

средстава, грађанин у већини случајева не остварује 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.

Анализирајући одредбе прописа који регулишу предметну област контроле рада полиције, Закона о полицији (Сл. гласник Р. Србије, број: 101/2005, 63/2009-одлука УС, 92/2011) и Правилника о поступку решавања притужби (Сл. гласник Р. Србије, број: 54/2006) изводи се закључак да се у поступку по притужби грађанина само утврђује основаност навода из притужбе, без могућности било какве надокнаде грађанину због учешћа у притужбеном поступку, већ се грађанин упућује да има на располагању сва правна и друга средства за заштиту својих права и слобода, те самим тим исти не може да оствари своје правне интересе.

Сем констатације да је од стране полицијског службеника извршена повреда права и слобода грађана, и предузимања мера одговорности у односу на полицијског службеника, у склопу притужбеног поступка не предузима се ништа што би грађанину надокнадило штету због незаконитог или неправилног поступања полицијског службеника. Тиме заправо грађанин није остварио своја права, јер последице које су наступиле услед незаконитог или неправилног поступања полицијског службеника нису отклоњене. Штавише, оне и даље производе одређено дејство штетно за грађанина, које се морају отклањати у другим судским поступцима, а који опет изискују активно учешће грађанина. На основу наведеног се закључује да је хипотеза *дефинитивно потврђена*.

Прва посебна хипотеза:

Већина поднетих притужби против полицијских службеника, по којима се притужбени поступак спроводио у првом степену пред руководиоцем организационе јединице је неоснована.

Процентуална вредност неоснованих притужби, по којима се притужбени поступак спроводио у првом степену пред руководиоцем организационе јединице износи 39,16%, а

иста вредност у односу на основане притужбе износи 3,16%, што доводи до закључка да је хипотеза *дефинитивно потврђена*.

Прва појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју одбачених притужби у првом степену, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Утврђена вредност $p = .0635$ χ^2 - теста је показала како *постоји повезаност* између субузорака у односу на конкретну тематску целину, која се може дефинисати као висока с обзиром да је $\chi = .606$. Помоћу Роу-ог теста је утврђена вредност $p > .1$ у конкретној тематској целини, чиме је доказано како *не постоји значајна разлика* између субузорака чиме је хипотеза *дефинитивно потврђена*. Рачунањем Mahalanobis-ове дистанце између субузорака утврђено је да су најближе ППУ у: Нишу, Пироту, Крагујевцу, Лесковцу, Чачку, Ваљево, Ужицу, Кикинди, Панчеву, Врању, Суботици, Зрењанину, Јагодини и Прокупљу, са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Крагујевцу, где је забележена дистанца 6.01.

Друга појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју притужби у односу на које је закључен поступак у првом степену, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Утврђена вредност $p = .007$ χ^2 – теста је показала како *постоји повезаност* између субузорака у односу на конкретну тематску целину, која се може дефинисати као ниска с обзиром да је $\chi = .399$. Помоћу Роу-ог теста је утврђена вредност $p < .1$ у конкретној тематској целини, чиме је доказано како *постоји значајна разлика* између субузорака, чиме је хипотеза *демантована у већој мери*. Рачунањем Mahalanobis-ове дистанце између субузорака утврђено је да су најближе ППУ у: Крагујевцу, Ср. Митровици, Краљеву и Зрењанину, са дистанцом .00, а највећа разлика је евидентирана између ПУ за град Београд и ППУ у Новом Саду, са дистанцом 3.99.

Трећа појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју притужби у првом степену за које нису утврђени пропусти у раду притуженика, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Утврђена вредност $p = .000$ χ^2 – теста је показала како *постоји повезаност* између субузорака у односу на конкретну тематску целину, која се може дефинисати као ниска с обзиром да је $\chi = .230$. Помоћу Роу-ог теста је утврђена вредност $p < .1$ у конкретној тематској целини, чиме је доказано како *постоји значајна разлика* између субузорака, чиме је хипотеза *демантована у већој мери*. Рачунањем Махаланобис-ове дистанце између субузорака утврђено је да су најближе ППУ у: Новом Пазару, Кикинди, Сомбору, Панчеву и Јаговини и ПУ за град Београд, са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Новом Саду, са дистанцом 2.49.

Четврта појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју притужби у првом степену за које су утврђени пропусти у раду притуженика, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Утврђена вредност $p = .011$ χ^2 – теста је показала како *постоји повезаност* између субузорака у односу на конкретну тематску целину, која се може дефинисати као умерена с обзиром да је $\chi = .550$. Помоћу Роу-ог теста је утврђена вредност $p < .1$ у конкретној тематској целини, чиме је доказано како *постоји значајна разлика* између субузорака, чиме је хипотеза *демантована у већој мери*. Рачунањем Махаланобис-ове дистанце између субузорака утврђено је да су најближе ППУ у: Краљеву, Шапцу, Сомбору, Смедереву, Пожаревцу, Зрењанину, Крушевцу, Ужицу, Прокупљу, Пријеполу, Крагујевцу, Бору, Чачку, Нишу, Пироту, Новом Саду, Врању, Лесковцу и Ср. Митровици, са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Новом Саду, где је дистанца 9.05.

Друга посебна хипотеза:

Већина поднетих притужби против полицијских службеника, по којима се притужбени поступак спроводио у другом степену пред Комисијом за решавање притужби је неоснована.

Процентуална вредност неоснованих притужби, по којима се притужбени поступак спроводио у другом степену пред Комисијом за решавање притужби износи 77,08%, а иста вредност у односу на основане притужбе износи 1,57%, што доводи до закључка да је хипотеза *дефинитивно потврђена*.

Прва појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју одбачених притужби у другом степену, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Утврђена вредност $p = .001$ χ^2 – теста је показала како *постоји повезаност* између субузорака у односу на конкретну тематску целину, која се може дефинисати као висока с обзиром да је $\chi = .682$. Помоћу Роу-ог теста је утврђена вредност $p < .1$ у конкретној тематској целини, чиме је доказано како *постоји значајна разлика* између субузорака, чиме је хипотеза *демантована у већој мери*. Рачунањем Mahalanobis-ове дистанце између субузорака утврђено је да су најближе ППУ у Лесковцу и ППУ у Чачку са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Лесковцу, са дистанцом 5.76.

Друга појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју притужби у односу на које је закључен поступак у другом степену, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Утврђена вредност $p = .618$ χ^2 – теста је показала како *постоји повезаност* између субузорака у односу на конкретну тематску целину, која се може дефинисати као ниска с обзиром да је $\chi = .292$. Помоћу Роу-ог теста је утврђена вредност $p > .1$ у конкретној тематској целини, чиме је доказано како *не постоји значајна разлика* између субузорака чиме је хипотеза *дефинитивно потврђена*. Рачунањем Mahalanobis-ове дистанце између

субузорака утврђено је да су најближе ПУ за град Београд и ППУ у Крушевцу са дистанцом .19, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Нишу, са дистанцом 1.66.

Трећа појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју притужби у другом степену за које нису утврђени пропусти у раду притуженика, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Утврђена вредност $p = .000$ χ^2 – теста је показала како *постоји повезаност* између субузорака у односу на конкретну тематску целину, која се може дефинисати као ниска с обзиром да је $\chi = .253$. Помоћу Роу-ог теста је утврђена вредност $p < .1$ у конкретној тематској целини, чиме је доказано како *постоји значајна разлика* између субузорака, чиме је хипотеза *демантована у већој мери*. Рачунањем Махаланобис-ове дистанце између субузорака утврђено је да су најближе ППУ у Панчеву и ППУ у Смедереву са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Крагујевцу, са дистанцом од 3.19.

Четврта појединачна хипотеза:

Не постоји значајнија разлика у броју притужби у другом степену за које су утврђени пропусти у раду притуженика, по посматраним организационим јединицама МУП-а.

Утврђена вредност $p = .056$ χ^2 – теста је показала како *постоји повезаност* између субузорака у односу на конкретну тематску целину, која се може дефинисати као умерена с обзиром да је $\chi = .511$. Помоћу Роу-ог теста је утврђена вредност $p < .1$ у конкретној тематској целини, чиме је доказано како *постоји значајна разлика* између субузорака, чиме је хипотеза *демантована у већој мери*. Рачунањем Махаланобис-ове дистанце између субузорака утврђено је да су најближе ППУ у Чачку и ППУ у Суботици са дистанцом .00, а највећа разлика је између ПУ за град Београд и ППУ у Новом Саду, са дистанцом 3.52.

Трећа посебна хипотеза:

Евиденције МУП-а о поднетим притужбама грађана и спровођењу поступака провере њихових навода нису централизоване и унифициране, те сходно томе, не пружају могућност разматрања притужби грађана и притужбених поступака по веома битним варијаблама.

Евиденције МУП-а о поднетим притужбама грађана и спровођењу поступака провере њихових навода, „Представке и притужбе на понашање и рад полицијских службеника у седишту МУП-а/у подручним полицијским управама за које је поступак спроведен у складу са чл. 180 Закона о полицији и Правилником о поступку решавања притужби“, Т-14.5-1/1, нису централизоване и унифициране у потребној и довољној мери, у смислу искоришћавања (употребе) постојећих и битних података који се налазе у притужбеним предметима, те сходно томе, не пружају могућност разматрања притужби грађана и притужбених поступака по веома битним варијаблама, чиме је хипотеза *потврђена у већој мери.*

Прва појединачна хипотеза:

Званичне евиденције МУП-а не садрже разлог подношења притужбе (незаконитост или неправилност у раду).

Евиденција МУП-а „Представке и притужбе на понашање и рад полицијских службеника у седишту МУП-а/у подручним полицијским управама за које је поступак спроведен у складу са чл. 180 Закона о полицији и Правилником о поступку решавања притужби“, Т-14.5-1/1, достављена од МУП-а, Секретаријата, Одељења за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 02/5 број: 1200/16, од дана 04.11.2016. године, не садржи разлог подношења притужбе, у смислу да ли је грађанин указао на незаконит или неправилан рад полицијског службеника и тиме је хипотеза *дефинитивно потврђена.*

Друга појединачна хипотеза:

Званичне евиденције МУП-а не садрже податак који полицијски посао се обављао приликом поступања према грађанину и с применом којих полицијских овлашћења је повезан наводни инцидент.

Евиденција МУП-а „Представке и притужбе на понашање и рад полицијских службеника у седишту МУП-а/у подручним полицијским управама за које је поступак спроведен у складу са чл. 180 Закона о полицији и Правилником о поступку решавања притужби“, Т-14.5-1/1, достављена од МУП-а, Секретаријата, Одељења за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 02/5 број: 1200/16, од дана 04.11.2016. године, не садржи податак који полицијски посао се обављао приликом поступања према грађанину и с применом којих полицијских овлашћења је повезан наводни инцидент и тиме је хипотеза *дефинитивно потврђена*.

Трећа појединачна хипотеза:

Званичне евиденције МУП-а не наводе околности под којима се догодио наводни инцидент (време догађаја, место/локација, да ли је у оквиру редовног радног времена).

Евиденција МУП-а „Представке и притужбе на понашање и рад полицијских службеника у седишту МУП-а/у подручним полицијским управама за које је поступак спроведен у складу са чл. 180 Закона о полицији и Правилником о поступку решавања притужби“, Т-14.5-1/1, достављена од МУП-а, Секретаријата, Одељења за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 02/5 број: 1200/16, од дана 04.11.2016. године, не наводи околности под којима се догодио наводни инцидент (време догађаја, место/локација, да ли је у оквиру редовног радног времена) и тиме је хипотеза *дефинитивно потврђена*.

Четврта појединачна хипотеза:

Званичне евиденције МУП-а не наводе предузете мере према полицијским службеницима, са исходом спроведених поступака.

Евиденција МУП-а „Представке и притужбе на понашање и рад полицијских службеника у седишту МУП-а/у подручним полицијским управама за које је поступак спроведен у складу са чл. 180 Закона о полицији и Правилником о поступку решавања притужби“, Т-14.5-1/1, достављена од МУП-а, Секретаријата, Одељења за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 02/5 број: 1200/16, од дана 04.11.2016. године, не наводи предузете мере према полицијским службеницима, са исходом спроведених поступака и тиме је хипотеза *дефинитивно потврђена*.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Поступање полиције је већ одавно постало комплексно да је за његово разумевање била потребна научна анализа. Поред тема о појму, функцији, надлежностима, задацима и организацији полиције, које су иначе протеклих година доминирале као предмети научних истраживања, све већа пажња се посвећује и проблему противзаконитог и неправилног понашања полицијских службеника.

Полиција као орган државне управе извршава веома сложене и захтевне безбедносне послове и задатке. 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 слободе, па чак и право на живот, подразумева се у случајевима предвиђеним законом.

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, упркос њиховој правној условљености и одређености, извесно је да поступања полиције могу изаћи изван прописаног оквира. Тачније, у полицијској пракси долази до прекорачења, па чак и злоупотреба овлашћења, што исходује озбиљним последицама на друштвеном, али и на индивидуалном нивоу. Да би се наведене радње санкционисале, или у још бољем случају спречиле, успостављају се одређени механизми контроле полиције и одговорности њених припадника. Заправо, смисао установљавања контролних механизма, у нашем случају контроле путем решавања притужби, јесте обезбеђење одговорног и професионалног надзора над обављањем полицијских послова и задатака, као и предузимање неопходних мера према оним појединцима који су прекршили позитивне прописе, односно нарушили или повредили основне слободе и права грађана, а којом приликом долази до стигматизације целокупне полицијске службе.

Сходно томе, како би се пружила прилика да се на основу резултата емпиријских истраживања, а не помоћу произвољних оцена, сагледа стање поднетих притужби против полицијских службеника у Републици Србији, применом одговарајућих метода, уз поштовање принципа научне перспективе, приступили смо анализирању наведеног.

Потреба за оваквим истраживањем произашла је и из чињенице да на нашим просторима нису у довољном броју спроведене емпиријске студије, којим би се

систематски и свеобухватно истражила проблематика контроле рада полиције решавањем притужби.

Све демократски настројене државе настоје да усвоје вредности правне државе и владавине права, у циљу заштите и очувања људских права и слобода, и сходно томе настоје да успоставе правне границе у погледу овлашћења и надлежности полиције, али и њене одговорности и контроле. У Републици Србији контрола је добила легислативну основу 2005. године доношењем Закона о полицији, који је установио спољну и унутрашњу контролу, а што је нашло своје место и у Закону о полицији који је донет 2016. године.

Унутрашња контрола се између осталог врши и кроз деловање Сектора унутрашње контроле и поступања по притужбама грађана, што је у фокусу нашег истраживања.

Посматрајући могућности изношења незадовољства на рад припадника полиције уочавају се два периода. До 2005. године и након 2005. године, а разделну тачку представља законско нормирање контроле полиције.

Ступањем на снагу Закона о полицији 2005. године овај сегмент контроле рада полиције у нашој земљи је постао облигаторан, тј. добио 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. Међутим, услед идентификовања одређених апорија и диспаритета приликом спровођења притужбених поступака у пракси, од стране МУП-а је донета Инструкција о примени правила притужбеног поступка, а све у циљу постизања одређеног нивоа униформности поступања приликом спровођења притужбеног поступка. Доношењем наведених прописа, притужбени поступак је строго формализован и детерминисан, од момента подношења тј. пријема притужбе, до доношења мериторне одлуке.⁵⁴⁶

Веома је значајно нагласити да је током писања рада на снагу ступио нови Правилник о начину поступања у току притужбеног поступка⁵⁴⁷ који својим садржајем битно не утиче на изнете закључке и резултате истраживања. Наиме, истим је проширен

⁵⁴⁶ Bikarevic, D., Kesic, Z.: *Controlling the Police Through the Form of Complaint Procedure to Protect and Assert the Rights and Freedoms of Citizens*, International scientific conference „Archibald Reiss Days“, Thematic conference proceedings of international significance, vol. 2, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2015, pp. 384.

⁵⁴⁷ *Сл. гласник Р. Србије*, број: 54/2017.

предмет притужбеног поступка у којег улазе и организационе јединице МУП-а, а не само запослени. Такође, проширен је и круг лица која могу поднети притужбу. Осим лица коме су повређена права и слободе, исту може поднети његов старалац, односно законски заступник и пуномоћник. Приметна је улога јавног тужиоца у притужбеном поступку ако притужба садржи наводе о извршеном кривичном делу за које се гоњење предузима по службеној дужности. Још једна битна новина огледа се у обавези писменог обавештавања притужиоца о покренутом притужбеном поступку, као и предузетим мерама према притуженику. Још формалнији карактер предметном поступку пружа супсидијарна примена Закона о општем управном поступку.

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 подстакло грађане 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.

Битно је повећан ниво одговорности полицијског службеника који врши проверавање навода из притужбе, јер му је поступање тачно одређено и временски лимитирано (сачињавање записника, потврда, уручење позива), без могућности било каквих импровизација и произвољности. Грађани имају одређену дозу сигурности да ће се тај поступак заиста доследно и спровести, јер им је гаранција за то законски акт.

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.

„Уставне и законске надлежности полиције односе се на заштиту људских права и основних слобода при сузбијању незаконитог понашања којим се та права угрожавају.“⁵⁴⁸

⁵⁴⁸ Божовић, М.: *Међународни стандарди полицијског поступања и примене полицијских овлашћења у Републици Србији*, Безбедност, број: 3, Београд, 2012, стр. 335-349.

Треба нагласити да је улога полиције далеко комплекснија и одговорнија када људска права и слободе штити од саме себе.

Међутим, проблеми у функционисању овог облика контроле рада полиције и даље постоје. При том, неки од тих проблема су практичне, а други концептуалне природе. Озбиљан проблем представља чињеница што грађанин, након спроведеног притужбеног поступка и активног учествовања у истом (подношење притужбе, одазивање на позиве, утрошак економских средстава и времена) ипак не остварује своје правне интересе, без обзира на констатацију што је притужба оцењена као прихватљива и оправдана. Даље, сама чињеница да се наводи из притужби и конкретни поступци припадника полиције преиспитују од стране службеника који су и сами чланови полицијске заједнице, унапред ствара сумњу у правичност жалбеног поступка и објективност донетих одлука.

Дакле, одлучујућа ствар је да грађанин након спроведеног притужбеног поступка и активног учествовања у њему, које се огледа у подношењу притужбе, одазивању на позиве руководиоца организационе јединице и председника комисије ради обављања разговора и сачињавања одређених аката, утрошку економских средстава и времена, ипак није остварио своје правне интересе, без обзира на констатацију што је притужба оцењена као прихватљива и оправдана.

Изузев генералне превенције, спровођење дисциплинских, прекршајних или кривичних поступака према полицијском службенику који је повредио права и слободе нема никаквог дејства и значаја у односу на грађанина коме су та права и слободе повређена. Међутим, утицај генералне превенције се оправдано доводи у питање јер се ни једном одредбом нико од надлежних старешина не обавезује да поступи у складу са утврђеним чињеничним стањем из притужбеног поступка у смислу иницирања дисциплинског поступка према полицијском службенику. У случају да се исти и покрене, његов исход није везан са претходно вођеним, односно притужбеним поступком.

Такође, требало би грађана обавестити о предузетим мерама према полицијском службенику и исходу истих.

Грађанин није задовољио своје правне интересе, већ је потврдио своје виђење предметног догађаја, док Записник о разматрању притужбе који је круна вођења притужбеног поступка не обавезује друге државне органе ни у једном смислу.

Из наведеног произлази консекуција да је притужбени поступак са позиције грађанина нецелисходан, чак и уважавајући чињеницу да се грађанин сагласио са ставовима руководиоца организационе јединице. И у овом случају, сем констатације да је „у праву“, грађанин није остварио своје правне интересе. Ситуацију би донекле ублажила надокнада проузрокованих трошкова насталих учествовањем у притужбеном поступку, како грађани не би прескакали овај механизам контроле рада МУП-а и обрађали се непосредно „другим институцијама за остварење својих права и слобода“ и постизали исти циљ са мањим утрошком средстава.

Такође, повољнија ситуација за грађанина би била када би се материјал из притужбеног поступка уврстио у списе евентуалног судског поступка, како би се смањило ангажовање грађанина на „два колосека.“

У одговору који се доставља притужиоцу присутна је констатација да је поступак по притужби закључен и да има на располагању сва правна и „друга“ средства за заштиту својих права и слобода. Отворено је питање шта се сматра под „другим“ средствима?

Напоследку желимо истаћи како актуелне евиденције МУП-а о поднетим притужбама грађана и спровођењу поступака провере њихових навода нису на завидном нивоу. Тачније, садржај ових евиденција није централизован и унифициран, те сходно томе, не пружа могућност разматрања притужби грађана и притужбених поступака по веома битним варијаблама.

Сходно томе, сматрамо пожељним да надлежни у скорије време реше не само ову, већ и бројне друге ограничености и недостатке у завођењу конкретних статистичких података, а што би свакако олакшало будућа научна истраживања, али би користило и стручним службама у оквиру МУП-а за анализу конкретних појава.

У циљу постизања што већег поверења грађана у полицију, а самим тим и у спровођење поступака по притужбама, сматрамо да грађане треба перманентно обавештавати о раду полиције, као и о притужбама које су поднете против њих и њиховој основаности. Поред тога, потребно је, кроз сталну едукацију, упућивати грађане да законито остварују своја загарантована права и слободе, а све како би напоследку то довело до што ређих злоупотреба и незаконитости у раду полиције. Чињеница да не тако мали број притужби бива одбачен због некомплетности имплицира закључак како многи грађани очигледно имају проблем како да жалбу јасно аргументују и потврде несумњивим

доказима. Стога би у будућности требало посветити посебну пажњу додатној едукацији грађана и подучавању у подношењу притужби.

Требало би сагледати постојање могућности да се само пријављивање притужбеног догађаја од стране притужиоца, као и касније његово ангажовање, обавља ван просторија организационе јединице у којој је запослен притуженик, или чак и ван просторија МУП-а. Исто би допринело објективнијем и слободнијем изношењу и репродуковању самог догађаја од стране грађана, а који представља основ даљег проверавања и поступања надлежних из МУП-а.

Потребно је извршити унифицирање писмена неопходних за спровођење притужбеног поступка, а у циљу уједначавања праксе поступања лица која активно учествују у његовом спровођењу (лица која примају притужбу, руководиоци организационих јединица, чланови Комисија, итд.).

Крајње добронамерна сугестија, огледа се у предлогу, да се за председнике Комисија именују лица из линије рада на коју се притужба односи. Тиме се стварају претпоставке да ће се квалитетније и свестраније размотрити притужбени предмет и донети објективнија одлука.

У циљу заштите дигнитета полицијског службеника требало би предвидети могућност да и полицијски службеник може иницирати другостепени притужбени поступак, у случајевима када руководиоца организационе јединице и притужилац усагласе ставове да постоји повреда права и слобода у притужбеном предмету.

Наведеним контролним механизмима полиције жели се постићи да полиција своја овлашћења примењује на крајње професионалан и непристрасан начин, једнак према свим грађанима. Такође, може се рећи да је један од циљева контролних механизма генерална превенција и стварање амбијента који одвраћа полицијске службенике да крше закон.

Од укупног броја примљених притужби против полицијских службеника из ППУ, већина је након спроведеног притужбеног поступка, како пред руководиоцем организационе јединице, тако и пред Комисијом, оцењена као неоснована. Већи процентуални број неоснованих притужби је запажен пред Комисијом (77,08%) него пред руководиоцем организационе јединице (39,16%). На масу неоснованих притужби у оба степена отпада 46,58%, а основано је свега 4,73% примљених притужби. Овом броју треба додати и број притужби које су одбачене и за које је закључен поступак, како у првом, тако

и у другом степену притужбеног поступка, као и број притужби који је у току поступка проверавања. Након тога добила би се још неповољнија слика исходаних притужбених поступака.

Такође, на неправилан рад псж указано је путем представки, којих је за период 2013-2015. године било поднетих у износу од 6383. Од укупног броја поднетих, 205 (3,21%) су идентификоване како основане, тј. да је приликом поступања псж дошло до неправилности у раду. Највише основаних је забележено 2014. године када их је било 77 или 3,53% односно 37,57%, те 2015. године када их је било 73 или 3,48% односно 35,60%, и на последњем месту је 2013. година када је забележено 55 основаних представки или 2,62% односно 26,83%, у односу на укупан број поднетих представки односно на укупан број основаних представки, за посматрану годину. Примећује се пад основаних представки од 2013. преко 2014. до 2015. године.

Највећи број изјављених притужби и представки за период од 2013-2015. године забележен је 2013. године када је било 4092 предмета, што чини 34,07% од укупно изјављених, тј. поднетих притужби и представки. Следи 2014. година са 4087 предмета, што представља 34,03%, па 2015. година са 3832 предмета или 31,90% од укупног броја поднетих притужби и представки. У збиру, притужбе и представке, сачињавају импозантну бројку од 12011 предмета, а што свакако треба да завређује пажњу, како руководиоца МУП-а, тако и шире јавности.

Поступци провере су показали да је у 472 предмета постојала одређена неправилност у раду, односно пропуст псж, а што процентуално чини 3,93% од укупног броја предмета по којима се поступало у циљу утврђивања тачног чињеничног стања и провере навода грађана.

Највећи број основаних предмета је евидентиран 2014. године када су неправилности утврђене у 175 предмета односно 4,28%, те 2013. године са 154 односно 3,76% , па на крају 2015. година са 143 предмета односно 3,73% од укупног броја за посматрану годину.

Статистички показатељи који указују на број основаних притужби (Р. Србија и Р. Хрватска) односно представки (Р. Српска), за временски период од 2013-2015. године, процентуално изражено, показују да се највећи број основаних односи на псж МУП-а Р. Српске са 10,50% од укупног броја примљених (146 основаних представки), па на псж

из МУП-а Р. Србије са 4,74% од укупног броја примљених (267 основаних притужби), и на крају на псж из МУП-а Р. Хрватске са 3,31% од укупног броја примљених (205 основаних притужби).

Узимајући у обзир све три посматране године, може се рећи да у Р. Србији постоји повољан тренд, јер је последње године забележен најмањи процентуални број основаних притужби, те се може закључити да стање у вези са основаним притужбама побољшава. За стање у Р. Српској не може се дати иста оцена, из разлога негативног тренда, односно раста основаних представки. Ситуација у Р. Хрватској је у сфери повољног, због уочавања тренда пада основаних притужби.

Међутим, како би се спречиле произвољности и пука нагађања неходно је спровести опсежна научна истраживања интерних жалбених поступака, а све у циљу утврђивања кључних разлога толике неоснованости уложених притужби грађана. Паралелно с тим, грађане треба охрабривати да улажу притужбе, уз напомену да то чине само онда када имају несумњиве доказе за то. У противном, илузорно је очекивати да њихова жалба оствари конкретан резултат, на индивидуалном плану - да се притужени полицајац казни, али и на друштвеном нивоу - да се смање и редукују неправилности и незаконитости у раду полиције, али и да се спрече неки будући конфликти између полиције и грађана и тиме побољша њихов однос.

Са друге стране, сами полицијски органи морају улагати огромне напоре на плану смањивања броја оправданих притужби и уопште стварању такве атмосфере у раду полиције која ће условити што мање повода за притужбе грађана. Уједно, у склопу тог процеса треба предузимати одлучне мере репресије према оним полицијским службеницима који незаконитим или неправилним радњама крше и нарушавају права и слободе грађана.

По сваком акту или обраћању грађана у вези са сумњом да су му нарушена или повређена права или слободе од стране полицијског службеника, поступаће се у циљу утврђивања чињеничног стања и предузимања мера одговорности према полицијском службенику, уколико се утврди да је дошло до повреда или нарушавања права или слобода грађана. У зависности од испуњавања одређених формалних претпоставки, поступци провере ће се водити у складу са горе наведеним законским и подзаконским актима и класификоваће се у притужбе, или ће се обрадити ван наведених прописа и сврстати се у

представке. Значи, ни једно обраћање грађанина поводом указивања на незаконитост и неправилност обављања послова и задатака од стране полицијског службеника, неће бити занемарено, већ ће се предузети адекватне мере провере навода о чему ће се обавестити грађанин који је указао на наведено.

С друге стране, полицијски службеници нису заштићени од злонамерних и лажних представки и притужби. У случају констатовања таквих ситуација, према притужиоцу се примењују само адмонитивне мере.

Међутим, поред свега тога, од контроле рада полиције решавањем притужби не треба превише очекивати, јер је она 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.

Приликом спровођења истраживања, кроз научну замисао постављене су, узимајући у обзир критеријум општости, одређене хипотезе које су водиле решењу проблема истраживања: једна општа (генерална), три посебне и дванаест појединачних. Током реализовања истраживања, извршена је верификација постављених хипотеза што се огледало у утврђивању истинитости хипотеза, којом приликом су остварени следећи резултати: од укупно шеснаест хипотеза, за девет је утврђено да су дефинитивно потврђене, за шест да су демантоване у већој мери и за једну да је потврђена у већој мери. Од тога, дефинитивно су потврђене: општа (генерална), две посебне и шест појединачних; демантоване у већој мери: шест појединачних, док је једна потврђена у већој мери.

БИБЛИОГРАФИЈА

ЛИТЕРАТУРА

1. **Aerli, P., Ribaux, O., Summerfield, E.:** *Decision making in policing-operations and management*, Lausanne: EPFL Press, 2011.
2. **Амицић, Г., Ћибич, Д.:** *Полицијска тактика*, Висока школа унутрашњих послова у Бања Луци, Бања Лука, 2011.
3. **Амицић, Г.:** *Управљање људским ресурсима у систему безбедности*, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука, 2013.
4. **Anderson, L.:** „Unutrašnja kontrola“ у: *Uputstva za očuvanje policijskog integriteta*, The Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneve, 2012.
5. **Антић, Ђ.:** *Надзор над радом извршних и управних тела јединица локалне самоуправе у Хрватској*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, број: 1, Сплит, 2016.
6. **Бабовић, Б.:** *Људска права и полиција у Југославији*, Прометеј, Београд, 1999.
7. **Бабовић, Б.:** *О контроли и надзору полиције*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2000.
8. **Бачанин, Н.:** *Управни надзор у правном систему Републике Србије*, Правни живот, број: 11, Београд, 2009.
9. **Vauley, D.:** *Law Enforcement and the Rule of Law: Is There a Tradeoff?*, Criminology&Public Policy, Vol. 2, Issue 1, 2002.
10. **Vauley, D. H.:** *Patterns of Policing – A Comparative International analysis*, New Brunswick, 1990.
11. **Бикаревић, Д.:** *Дискрециона оцена полиције кроз призму употребе средстава принуде*, Научно-стручни скуп са међународним учешћем „Европске интеграције: правда, слобода и безбедност“, том 3, Зборник радова, Криминалистичко-полицијска академија и Фондација „Ханс Зајдел“, Београд, 2016.
12. **Bikarevic, D., Kesic, Z.:** *Controlling the Police Through the Form of Complaint Procedure to Protect and Assert the Rights and Freedoms of Citizens*, International scientific conference „Archibald Reiss Days“, Thematic conference proceedings of international significance, vol. 2, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2015.
13. **Бикаревић, Д.:** *Поступак решавања притужби у Министарству унутрашњих послова*, Гласник, број: 3, Нови Сад, 2015.
14. **Бикаревић, Д.:** *Проблеми и поступак контроле рада полиције решавањем притужби*, мастер рад, Правни факултет Нови Сад, Нови Сад, 2010.
15. **Бикаревић, Д.:** *Специфичности и проблеми супротстављања Сектора унутрашње контроле савременим облицима криминалитета у полицији*, Научно-стручни скуп са међународним учешћем „Супротстављање савременим облицима криминалитета-анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење“, том 3, Зборник радова, Криминалистичко-полицијска академија и Фондација Ханс Зајдел, Београд, 2015.
16. **Бикаревић, Д.:** *Утилитарност вођења притужбеног поступка са позиције грађана*, Зборник радова студената докторских студија права, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2015.

17. **Бикаревић, Д.:** *Утилитарност учешћа грађана у притужбеном поступку*, Безбедност, број: 2, Београд, 2015.
18. **Блажевић, Р.:** *Управно право*, Правни факултет у Ријеци, Ријека, 2007.
19. **Божовић, М.:** *Међународни стандарди полицијског поступања и примене полицијских овлашћења у Републици Србији*, Безбедност, број: 3, Београд, 2012.
20. **Vorn, H., Leigh, I.:** *Making Intelligence Accountable-Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies*, University of Durham, Parliament of Norway, 2005.
21. **Бошковић, А.:** *Радње полиције у претходном кривичном поступку и њихова доказна вредност*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2015.
22. **Бошковић, М.:** *Криминолошки лексикон*, Матица српска, Нови Сад, 1999.
23. **Васиљевић, Д.:** *Дискрециона овлашћења полиције*, Наука-безбедност-полиција, број: 1, Београд, 2012.
24. **Васиљевић, Д.:** *Контрола полиције у демократској правној држави*, Тематски зборник радова „Положај и улога полиције у демократској држави“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
25. **Васиљевић, Д., Миловановић, Д.:** *Основна начела у поступању полиције*, Правни живот, број: 10, Београд, 2011.
26. **Васиљевић, Д.:** *Нормативни оквири контроле рада полиције*, Правни живот, број: 10, Београд, 2008.
27. **Васиљевић Д.:** *Правна држава и савремена управа*, Наука-безбедност-полиција, број: 2, Београд, 2008.
28. **Васиљевић, Д.:** *Управне радње полиције и начело законитости (докторска дисертација)*, Правни факултет у Београду, Београд, 2003.
29. **Васиљевић, Д.:** *Управно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015.
30. **Васиљевић, Д.:** *Функције полиције и њена овлашћења да предузме управне радње*, Наука-безбедност-полиција, број: 2, Београд, 2011.
31. **Вејновић, Д.:** *Право на право*, Центар за геостратешка истраживања Универзитета у Бања Луци и Удружење дефендолога Републике Српске у Бања Луци, Бања Лука, 2006.
32. **Влашки, Б.:** *О присуству и примени европских начела добре управе у позитивном праву Републике Српске*, Модерна управа, број: 9-10, Бања Лука, 2013.
33. **Врањеш, Н.:** *Контрола управе с освртом на полицију*, Безбједност-полиција-грађани, број: 3-4, Бања Лука, 2011.
34. **Врањеш, Н.:** *Положај полиције у јавној управи Републике Српске*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2016.
35. **Врањеш, Н.:** *Теоријски појам управе у новијој српској правној мисли*, Правна ријеч, број: 27, Бања Лука, 2011.
36. **Врањеш, Н.:** *Управна функција полиције*, Безбједност-полиција-грађани, број: 2, Бања Лука, 2009.
37. **Вујаклија, М.:** *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 2006.
38. **Вујасиновић, Ђ.:** *Комисија за решавање притужби грађана на рад полицијских службеника-проблеми и ограничења*, мастер рад, Правни факултет Нови Сад, Нови Сад, 2013.

39. **Вукадиновић, Р. Г., Јованов, Д. И.:** *Правна држава и владавина права од зачетака до савремених изазова*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 3, Нови Сад, 2016.
40. **Вукадиновић, Г., Митровић, Д., Трајковић, М.:** *Увод у право*, Досије студио, Београд, 2012.
41. **Вуковић, С., Милић, Н.:** *Етика полицијске професије*, Правни живот, број: 9, Београд, 2004.
42. **Галовић, Р.:** *Представке и притужбе као средство заштите права грађана: критички осврт и оцјена учинковитости*, Правник, број: 1, Загреб, 2014.
43. **Гаћеша, Д.:** *Полиција - организација, надлежност, руковођење*, Бања Лука, 1998. издавач
44. **Гаћиновић, Р.:** *Корени настанка полиције у модерној држави*, Наука-безбедност-полиција, број: 1, Београд, 2015.
45. **Глушчић, С.:** *Правни стандарди и истражне делатности полиције у претходном кривичном поступку*, Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 2011.
46. **Gjenero, D., Gluščić, S., Helebrant, R., Lalić, G.:** *Policija i građani: priručnik za građane*, MUP R. Hrvatske i Hrvatski helsinški odbor, Zagreb, 2005.
47. **Dauids, C.:** *Conflict of interest in policing*, London 2008.
48. **Давинић, М.:** *Појам добре управе*, Правни живот, број: 10, Београд, 2010.
49. **Дерк, Д., Рибичић, Г.:** *Стандарди еуропских начела јавне управе и јавна управа Републике Хрватске*, Међународни научни скуп Дани безбједности „Одређење, организација и делатност субјеката националних система безбедности“, Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2014.
50. **Donner, M. C., Jennings, G.W.:** *Low Self-Control and Police Deviance: Applying Gottfredson and Hirschi's General Theory to Officer Misconduct*, Police Quarterly, Vol. 17, No. 3, 2014.
51. **Donner, M. C., Fridell, A.L., Jennings, G.W.:** *The Relationship between self-control and police misconduct*, Criminal Justice and Behavior, Vol. 43, No. 7, 2016.
52. **Драгишић, З.:** *Безбедносни менаџмент*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2007.
53. **Драгишић, З., Радојевић, К.:** *Безбедносни менаџмент*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2014.
54. **Драгишић, З.:** *Систем националне безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности у Београду, стручна монографија, Београд, 2011.
55. **Ђерђа, Д., Антић, Т.:** *Надзор над радом извршних и управних тела јединица локалне самоуправе у Хрватској*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, број: 1, Сплит, 2016.
56. **Eitle, D., D'Alessio, J. S., Stolzenberg, L.:** *The Effect of Organizational and Environmental Factors on Police Misconduct*, Police Quarterly, Vol. 17, No. 2, 2014.
57. **Еркић, Д.:** *Безбједносни менаџмент*, Еурографика Зворник, Зворник, 2013.
58. **Живковић, М., Зекавица, Р.:** *Управна и судска контрола правних аката полиције*, Зборник радова „Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму“, књ. 2, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
59. **Живковић, М.:** *Контрола полиције у правној држави*, Тематски зборник радова „Полиција у функцији заштите људских права“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.

60. **Живковић, М.:** *Облици правне контроле полиције према унутрашњем законодавству*, Зборник радова „Сузбијање криминала и европске интеграције“, Криминалистичко-полицијска академија и Ханс Зајдел Фондација, Београд, 2010.
61. **Живковић, М.:** *Полиција у функцији заштите људских права*, Тематски зборник радова „Контрола полиције у правној држави“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
62. **Живковић, М.:** *Правна држава и модеран правни систем*, Наука-безбедност-полиција, број: 1, Београд, 2010.
63. **Живковски, И.:** *Управни надзор у Републици Србији-теоријска разматрања и позитивноправни појам*, Модерна управа, број: 9-10, Бања Лука, 2013.
64. **Зекавица, Р.:** *Положај и улога полиције у правној држави (докторска дисертација)*, Правни факултет у Београду, Београд, 2008.
65. **Зекавица, Р.:** *Правна одговорност полиције као претпоставка владавине права*, Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму, Едиција Asphaleia, књ. 1, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
66. **Зекавица, Р.:** *Примена права и ефикасност полиције*, Зборник радова „Сузбијање криминала и европске интеграције“, Криминалистичко-полицијска академија и Ханс Зајдел фондација, Београд, 2010.
67. **Зекавица, Р.:** *Сузбијање дискриминације у Србији: с посебним освртом на улогу и допринос МУП-а Р. Србије*, Влада Р. Србије, Канцеларија за људска и мањинска права, 2014.
68. **Јевтовић, М.:** *Увод у полицијску етику*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.
69. **Јовичић, Д.:** *Јавна безбједност*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2011.
70. **Јовичић, Д.:** *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2011.
71. **Јовичић, Д., Шетка, Г.:** *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2015.
72. **Југовић, С.:** *Полиција у Републици Србији-орган управе или јавна служба*, Тематски зборник радова „Структура и функционисање полицијске организације-традиција, стање и перспективе II“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
73. **Југовић, С., Симовић, З. Д.:** *Закон о полицији Републике Србије од 2016. године-критички поглед*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 1, Нови Сад, 2016.
74. **Југовић, С.:** *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
75. **Јурас, Д.:** *Дисциплинска одговорност државних службеника у праву Републике Хрватске*, Правни записи, број: 2, Београд, 2014.
76. **Јурас, Д., Костанић, И.:** *Представке и притужбе против службеника полицијске управе шибенинско-книнске*, Правни факултет у Шибенику, број: 1-2, Шибеник, 2016.
77. **Јурас, Д., Никач, Ж.:** *Дисциплинске мере за полицијске службенике у Хрватској и у Србији*, Наука-безбедност-полиција, Криминалистичко-полицијска академија, број: 1, Београд, 2016.

78. **Јурас, Д.:** *О представкама и притужбама Министарству унутрашњих послова Републике Хрватске*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, број: 3, Сплит, 2013.
79. **Јурас, Д.:** *О притужбама као средству контроле рада службеника Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске*, Правна ријеч, број: 46, Бања Лука, 2016.
80. **Јурас, Д.:** *Повреде службене дужности полицијских службеника*, Полиција и сигурност, број: 4, Загреб, 2012.
81. **Јурас, Д.:** *Удаљење с посла државних службеника у Републици Српској*, ПРАВО-теорија и пракса, број: 7-9, Нови Сад, 2015.
82. **Јурашић, Р.:** *Полиција у међународним односима*, Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 2009.
83. **Јурица, М., Јурковић, С., Пушељић, М.:** *Елементи организације полиције*, МУП Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 1999.
84. **Кавран, Д.:** *Европски управни простор, реформа и образовање државне управе*, Правни живот, број: 9, књ. 485, Београд, 2004.
85. **Калинић, Б.:** *Унутрашња контрола полиције, специјалистички рад*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
86. **Каран, С.:** *Надлежност институција Босне и Херцеговине у области безбједности – политички и уставноправни аспекти*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1, Бања Лука, 2008.
87. **Кääriäinen, J., Sirén, R.:** *Do the police trust in citizens? European comparisons*, European Journal of Criminology, Vol. 9, No. 3, 2012.
88. **Кековић, З.:** *Системи безбедности*, Факултет безбедности у Београду, Београд, 2011.
89. **Кесић, З., Зекавица, Р.:** *Правне и етичке дилеме полицијске професије*, Тематски зборник радова „Стандарди супротстављању организованом криминалу и тероризму IV“, Криминалистичко-полицијска академија, књ. V, Београд, 2013.
90. **Кесић, М. З.:** *Криминолошки аспекти прекорачења и злоупотребе полицијских овлашћења (докторска дисертација)*, Правни факултет у Београду, Београд, 2016.
91. **Кесић, З.:** *Прекорачење и злоупотреба полицијских овлашћења у сенци дискреционе моћи полиције*, Безбедност, број: 2, Београд, бр. 2011.
92. **Кесић, М. З.:** *Лице и наличје дискреционе оцене у раду полиције*, Тематски зборник радова „Положај и улога полиције у демократској држави“, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
93. **Кесић, З.:** *Теоријско дефинисање корупције у полицији*, Безбедност, број: 2, Београд, 2012.
94. **Краљ, Ж.:** *Унутрашња контрола и надзор полиције*, Полиција и сигурност, број: 1, Загреб, 2014.
95. **Кршић, Ж.:** *Унутрашња контрола полиције као механизам заштите људских права*, Безбједност-полиција-грађани, број: 3-4, Бања Лука, 2014.
96. **Кузмановић, Р.:** *Право, правни стандарди и њихово нарушавање*, Правна ријеч, број: 35, Бања Лука, 2013.
97. **Кузмановић, Р.:** *Трансформација права у вријеме и након великих друштвених промјена*, Правна ријеч, број: 31, Бања Лука, 2012.
98. **Кузмановић, Р.:** *Уставноправне теме*, Бања Лука, 2014.
99. **Кулић, М.:** *Управно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад, 2012.

100. **Кунџић, П.:** *Савремене тенденције у реформи јавне управе*, Модерна управа, број: 2, Бања Лука, 2009.
101. **Куњадић, В.:** *Унутрашња контрола полиције у Републици Српској*, мастер рад, Правни факултет Нови Сад, Нови Сад, 2016.
102. **Kutnjak Ivkovic, S., O'Connor Shelley, T.:** *The Bosnian Police and Police Integrity*, European Journal of Criminology, Vol. 2, No.4, 2005.
103. **Kutnjak Ivkovic, S.:** *Fallen Blue Knights: Controlling Police corruption*, New York, 2005.
104. **Kutnjak Ivkovic, S.:** *The Croatian police, police integrity, and transition toward democratic policing*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, Vol. 32, No. 3, 2009.
105. **Лешганин, Б., Никач, Ж.:** *Коментар Закона о полицији*, Пословни биро, Београд, 2016.
106. **Liederbach, J., Boyd, M. L., Taylor, W. R., Kawucha, K. S.:** *Is It an Inside Job?* Criminal Justice Policy Review, Vol. 18, No. 4, 2007.
107. **Лилић, С.:** *Управно право и управно процесно право*, Правни факултет у Београду, Београд, 2014.
108. **Лилић, С.:** *Управно право-Управно процесно право*, Правни факултет у Београду, Београд, 2008.
109. **Лончар, З.:** *Деполитизација и професионализација управе у Републици Србији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 4, Нови Сад, 2013.
110. **Лончар, З.:** *Управно право, посебни део-област унутрашњих послова*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005.
111. **Лукић, Т.:** *Посебности кривичног поступка за организовани криминал, тероризам и корупцију*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2008.
112. **Марковић, Ж.:** *Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији*, број: 1, Београдски центар за људска права, Центар за цивилно војне односе, Форум за безбедност и демократију, Београд, 2009.
113. **Марковић, Р.:** *Управно право*, „СЛОВО“ АД, Краљево, 2002.
114. **Марковић, Р.:** *Управно право*, Службени гласник, Београд, 1995.
115. **Марковић, Р.:** *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет у Београду и ЈП Службени гласник Београд, Београд, 2008.
116. **Миленковић, Д.:** *Јавна управа-одабране теме*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2013.
117. **Miller, J.:** *Civilian Oversight of Policing, Lessons from the Literature*, Vera Institute of Justice, Global Meeting on Civilian Oversight of Policing, Los Angeles, May 5-8, 2002.
118. **Милетић, С., Југовић, С.:** *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
119. **Милетић, С.:** *Коментар закона о полицији*, Службени гласник, Београд, 2009.
120. **Милетић, С.:** *Појмовник полицијског права*, Београд, 2001.
121. **Милетић, С.:** *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.
122. **Милидраговић, Д.:** *Угрожавање безбедности припадника полиције у извршавању полицијских послова*, Безбедност, број: 3, Београд, 2015.
123. **Милков, Д., Радошевић, Р.:** *Права грађана и државна управа*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2016.

124. **Милков, Д.:** *Управно право III, Контрола управе*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012.
125. **Милков, Д.:** *Управно право I, Уводна и организациона питања*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012.
126. **Миловановић, Д., Вукашиновић Радојичић, З., Оташевић, Б., Марковић, С.:** *Закон о полицији-предговор и стварни регистар*, Службени гласник, Београд, 2016.
127. **Милошевић, М., Богдановић, Б.:** *Безбедност обновљене Србије*, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2004.
128. **Митрић, С., Гајић, М.:** *Контролни аспект полицијског рада у функцији развијања односа полиције и јавности*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2011.
129. **Михајловић, Д.:** *Службе за унутрашњу контролу полиције, кратак упоредно-правни приказ*, Безбедност, број: 3, Београд, 2007.
130. **Михајловић, Д.:** *Службе за унутрашњу контролу полиције-могући модели, специјалистички рад*, Факултет политичких наука у Београду, Београд, 2006.
131. **Mockler, J., R.:** *The Management Control Process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York, 1984.
132. **Никач, Ж.:** *Концепт полиције у заједници и почетна искуства у Србији*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
133. **Никач, Ж., Лештанин, Б.:** *Кратак осврт на новеле у Закону о полицији*, Безбедност, број: 1, Београд, 2016.
134. **Никач, Ж.:** *Реформа полиције у Републици Србији у функцији заштите од злоупотребе моћи*, XIII Тематски међународни научни скуп „Злоупотреба моћи“, Тара 2014, Удружење за међународно кривично право: Intermex, 2014.
135. **Орвел, Ц.:** *1984.*, Libretto, Београд, 2004.
136. **Павловић, Г.:** *Механизми за заштиту људских права у полицијским агенцијама*, Безбједност-полиција-грађани, број: 3-4, Бања Лука, 2010.
137. **Пајванчић, М.:** *Уставно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011.
138. **Петковић З. М.:** *Односи полиције с јавношћу у кризним ситуацијама*, Правни факултет за привреду и правосуђе и Интернационална полицијска асоцијација секција Србија (ИПА), Нови Сад, 2015.
139. **Поповић, С., Петровић, М.:** *Управно право-опити део*, Свен, Ниш, 2010.
140. **Prenzler, T.:** *Stakeholder Perspectives on Police Complaints and Discipline: Towards a Civilian Control Model*, The Australian and New Zealand Journal of Criminology, Vol. 37, No. 1, 2004.
141. **Пушељић, М., Орловић, А.:** *Димензије полицијске организацијске структуре*, Полиција и сигурност, број: 2, Загреб, 2010.
142. **Пушељић, М., Магушић, Ф.:** *Управа и полиција*, Полиција и сигурност, број: 3-4, Загреб, 2008.
143. **Радивојевић, Н.:** *Значај безбедносне културе у контроли као функцији руковођења у полицији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, број: 4, 2014.
144. **Радивојевић, Н.:** *Сектор унутрашње контроле (полиције)-у сусрет новом Закону о полицији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 3, Нови Сад, 2015.
145. **Recasens, A.:** *The Control of Police Powers*, European Journal on Criminal Policy and Research, 3/2000.

146. **Ристивојевић, Б.:** *О поретку начела у циљном (телеолошком) тумачењу у кривичном праву*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 4, Нови Сад, 2012.
147. **Ристивојевић, Б.:** *Тумачење кривичноправне норме*, Правни живот, број: 9, Београд, 2009.
148. **Ристивојевић, Б.:** *Тумачење кривичноправне норме према обиму: проширујуће и сужавајуће (екстензивно и рестриктивно) тумачење*, Ревизија за криминологију и кривично право, број: 2, Београд, 2009.
149. **Ристовић, С.:** *Полицијски менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015.
150. **Roberg, R., Crank, J., Kuykendall, J.:** *Policija i društvo* (orig.: Police and Society – second edition, New York, 2000, prevod: Dalibegović M.), Sarajevo 2004.
151. **Рољић, Г.:** *Контролна функција полицијског менаџмента у Републици Српској*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
152. **Savage, P. S.:** *Seeking Civilianness: Police Complaints and the Civilian Control Model of Oversight*, British Journal of Criminology, No. 53, 2013.
153. **Симић, Б., Никач, Ж.:** *Контрола полиције у Републици Србији у функцији заштите људских права*, Култура полиса, број: 2, Нови Сад, 2012.
154. **Симовић, Д., Аврамовић, Д., Зекавица, Р.:** *Људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
155. **Симовић, Д., Зекавица, Р.:** *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
156. **Смердел, Б., Сокол, С.:** *Уставно право*, Народне новине, Загреб, 2009.
157. **Smith, G.:** Why Don't More People Complain against the Police? European Journal of Criminology, Vol. 6, No. 3, 2009.
158. **Смолчић, П.:** *Значај представке у заштити људских права и сузбијању корупције*, Полиција и сигурност, број: 3, Загреб, 2009.
159. **Смолчић, П.:** *Представке на рад запослених и организационих јединица МУП-а РХ*, Полиција и сигурност, број: 3-4, Загреб, 2007.
160. **Соколовић, Р.:** *Коментар Закона о полицији са подзаконским актима*, Пословни биро Д.О.О., Београд, 2012.
161. **Стајић, Љ.:** *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012.
162. **Стајић, Љ., Гаћиновић, Р.:** *Увод у студије безбедности*, Библиотека Стручна Књига, Београд, 2007.
163. **Стајић, Љ., Лазић, Р.:** *Увод у националну безбедност*, Академија за националну безбедност и ЈП Сл. гласник, Београд, 2015.
164. **Стајић, Љ., Мијалковић, С., Станаревић, С.:** *Безбедносна култура*, Драганић, Београд, 2005.
165. **Стајић, Љ., Мијалковић, С., Станаревић, С.:** *Безбедносна култура младих: како живети безбедно*, Драганић, Београд, 2006.
166. **Стајић, Љ.:** *Основи безбедности: са основама истраживања безбедносних појава*, Драганић, Београд, 2006.
167. **Стајић, Љ.:** *Основи система безбедности: са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010.
168. **Стајић, Љ., Стевановић, О.:** *Грађански нереди*, Полицијска академија, Београд, 1995.

169. **Станаревић, С., Ејдус, Ф.:** *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009.
170. **Стевановић, О.:** *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
171. **Стевановић, О.:** *Организациона структура полиције у Републици Србији у последњој деценији XX века*, Зборник радова Криминалистичко полицијске академије „Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе-I“, Београд, 2013.
172. **Стевановић, О.:** *Организациона структура полиције у Републици Србији на почетку XXI века*, Зборник радова Криминалистичко полицијске академије „Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе-II“, Београд, 2013.
173. **Стевановић, О.:** *Руковођење у полицији*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
174. **Стевановић, О.:** *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд, 2003.
175. **Стевановић, О., Стајић, Љ.:** *Безбедносни менаџмент*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2015.
176. **Субошић, Д., Вукашиновић-Радојичић, З.:** *Правни аспекти полицијске организације у Србији*, Правни живот, број: 10, Београд, 2008.
177. **Субошић, Д.:** *Организација и послови полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010.
178. **Субошић, Д.:** *Организација и послови полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
179. **Тадих, Ј.:** *Развој људских потенцијала у државној управи Републике Хрватске*, Полиција и сигурност, број: 4, Загреб, 2015.
180. **Талијан, М., Аранђеловић, Д., Велимировић, Д.:** *Организација и послови униформисаних припадника полиције*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2001.
181. **Талијан, М.:** *Руковођење унутрашњим пословима*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2001.
182. **Талијан, М., Талијан, М. М., Ристовић, С.:** *Управљање људским ресурсима у институцијама безбедности*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2013.
183. **Taylor, M.:** *Ljudska prava kao izazov u policijskoj praksi* (referentna brošura), Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, 2003.
184. **Terrill, W., Paoline, A. E.:** *Citizen Complaints as Threats To Police Legitimacy: The Role of Officers' Occupational Attitudes*, Journal of Contemporary Criminal Justice, Vol. 31, No. 2, 2015.
185. **Томић, З.:** *Дискрециона оцена у управном праву*, Правни живот, број: 10, Београд, 2006.
186. **Томић, М.:** *Људска права и слободе-проблеми и перспективе*, Научни скуп са међународним учешћем „Актуелност и значај људских права и слобода“, Зборник радова, Правни факултет у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2011.
187. **Томић, З.:** *Опште управно право: организационо, материјално, процесно*, Правни факултет Универзитета у Београду и Досије студио, Београд, 2015.
188. **Томић З.:** *Управно право*, Правни факултет у Београду и ЈП Службени гласник, Београд, 2014.

189. **Томић, Р. З.:** *Управно право-систем*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд, 1998.
190. **Томић, Р. З.:** *Управно право-систем*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд, 2002.
191. **Трајковић, М.:** *Право и морал у светлу прихватања и принуде*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 1, Нови Сад, 2011.
192. **Трбовић, С., А., Ђукановић, Д., Кнежевић, Б.:** *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију у Београду, Београд, 2010.
193. **Тулези, Ј.:** *Полиција и јавност*, Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 2000.
194. **Ђеранић, П.:** *Ко чува чуваре-Контрола система безбедности у БиХ*, College и Бесједа, Бања Лука, 2011.
195. **Ђирић, Ј.:** *Лажно пријављивање*, Правна ријеч, број: 40, Бања Лука, 2014.
196. **Ђупурдија, М.:** *Контрола рада у јавној управи*, Право и порези, број: 9, 2012.
197. **Фејеш, И.:** *Проблем полиције у правној држави – проблем контроле полиције*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број: 1-3, Нови Сад, 2002.
198. **Fisher, E.:** *The European Union in the Age of Accountability*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 24, No. 3, 2004.
199. **Сампреау, Н.:** *Police Culture at Work: Making Sense of Police Oversight*, British Journal of Criminology, Vol. 55, No. 4, 2015.
200. **Хаџић, М.:** *Ускраћена безбедност*, ЈП Службеник гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2014.
201. **Шарић, Б.:** *Контрола-дјелатност руковођења у полицији и средство унутрашње контроле*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2010.
202. **Шетка, Г.:** *Дискреционо право одлучивања у полицији*, Безбједност-полиција-грађани, број: 3-4, Бања Лука, 2011.
203. **Шетка, Г.:** *Контрола рада полиције од стране одбора за безбједност Народне скупштине Републике Српске*, Безбједност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2015.
204. **Шетка, Г.:** *Модели полицијских организација и полицијски систем БиХ*, Безбедност-полиција-грађани, број: 1-2, Бања Лука, 2016.
205. **Шетка, Г., Павловић, Г.:** *Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске (монографија)*, Бања Лука, 2016.
206. **Шетка, Г.:** *Утицај организације полицијских структура у Босни и Херцеговини на стање безбједности*, Факултет за безбједност и заштиту у Бања Луци, Бања Лука, 2016.
207. **Шуперина, М., Дујмовић, З.:** *Закон о полицијским овлашћењима; Правилник о начину поступања полицијских службеника*, Министарство унутрашњих послова Р. Хрватске, Полицијска академија, Загреб, 2011.

ПРАВНИ АКТИ

1. **Европски кодекс полицијске етике**, Препорука (2001) 10 коју је усвојио Комитет министара савета Европе, 19.09.2001.
2. **Етички кодекс државних службеника**, *Народне новине РХ*, број: 40/2011, 13/2012.
3. **Етички кодекс полицијских службеника**, *Народне новине РХ*, број: 62/2012.
4. **Законик о кривичном поступку**, *Сл. гласник РС*, број: 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.
5. **Законик о кривичном поступку**, предговор Бељански, С., Илић, П. Г., Мајић, М., Службени гласник, Београд, 2016.
6. **Закон о адвокатури**, *Народне новине РХ*, број: 9/1994, 117/2008, 50/2009, 18/2011.
7. **Закон о државним службеницима**, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 118/2008, 117/2011, 37/2012, 57/2016.
8. **Закон о државној управи**, *Сл. гласник РС*, број: 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014.
9. **Закон о електронском потпису**, *Сл. гласник РС*, број: 135/2004.
10. **Закон о заштити података о личности**, *Сл. гласник РС*, број: 97/2008, 104/2009, 68/2012-одлука УС, 107/2012.
11. **Закон о јавном тужилаштву**, *Сл. гласник РС*, број: 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011-др.закон, 101/2011, 38/2012-одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014-одлука УС, 117/2014.
12. **Закон о министарствима**, *Сл. гласник РС*, број: 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон.
13. **Закон о општем управном поступку**, *Службени лист СРЈ*, број: 33/1997, 31/2001, *Сл. гласник РС*, број: 30/2010.
14. **Закон о организацији и делокругу министарстава и других средишњих тела државне управе**, *Народне новине РХ*, број: 150/2011, 22/2012, 39/2013, 125/2013, 148/2013, 93/2016, 104/2016.
15. **Закон о парничном поступку**, *Сл. гласник РС*, број: 72/2011, 49/2013- одлука УС, 74/2013- одлука УС, 55/2014.
16. **Закон о полицији и унутрашњим пословима**, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 57/2016.
17. **Закон о полицији са Кодексом полицијске етике**, ЈП Службени гласник, Београд, 2010.
18. **Закон о полицији**, *Народне новине РХ*, број: 34/2011, 130/2012, 89/2014, 33/2015.
19. **Закон о полицији**, *Сл. гласник РС*, број: 101/2005, УС-63/2009, *Сл. гласник РС*, број: 92/2011.
20. **Закон о полицији**, *Сл. гласник РС*, број: 6/2016.
21. **Закон о полицијским пословима и овлашћењима**, *Народне новине РХ*, број: 76/2009, 92/2014.
22. **Закон о праву на приступ информацијама**, *Народне новине РХ*, број: 25/2013.
23. **Закон о прекршајима против јавног реда и мира**, *Народне новине РХ*, број: 41/1977, 55/1989, 5/1990, 30/1990, 47/1990, 29/1994.
24. **Закон о републичкој јавној управи**, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 118/2008, 11/2009, 74/2010, 86/2010, 24/2012, 121/2012.
25. **Закон о саставу државне управе**, *Народне новине РХ*, број: 150/2011, 12/2013-Одлука УС, 93/2016, 104/2016.

26. **Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја**, *Сл. гласник РС*, број: 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010.
27. **Закон о тајности података**, *Сл. гласник РС*, број: 104/2009.
28. **Закон о унутрашњим пословима**, *Службене новине Федерације БиХ*, број: 81/2014.
29. **Закон о унутрашњим пословима**, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 4/2012, 33/2014.
30. **Инструкција о примени правила притужбеног поступка**, МУП-а Р. Србије-интерно, Београд, 2009.
31. **Кривични закон**, *Народне новине РХ*, број: 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015.
32. **Кривични законик**, *Сл. гласник РС*, број: 85/2005, 88/2005-исправка, 107/05-исправка, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013.
33. **Кодекс полицијске етике**, *Сл. гласник РС*, број: 92/2006.
34. **Кодекс полицијске етике**, *Сл. гласник РС*, број: 17/2017.
35. **Кодекс понашања државних службеника**, *Сл. гласник РС*, број: 29/2008, 30/2015.
36. **Полиција и грађани-приручник за грађане**, МУП Р. Хрватске, Хелсиншки одбор за људска права, Загреб, 2005.
37. **Пословник о раду Бироа за представке и жалбе грађана**, број: С/М-5-020-256/14, Бања Лука, од дана 18.11.2014.
38. **Правилник о дисциплинској одговорности полицијских службеника**, *Сл. гласник Р. Српске*, број: 83/2010, 106/2011.
39. **Правилник о дисциплинској одговорности полицијских службеника**, *Народне новине РХ*, број: 141/2011.
40. **Правилник о начину поступања у току притужбеног поступка**, *Сл. гласник Р. Србије*, број: 54/2017.
41. **Правилник о начину рада и поступања по представкама и притужбама, вођењу евиденције представки и притужби те о раду поверенства**, *Народне новине РХ*, број: 34/2011.
42. **Правилник о начину рада и поступања по представкама и притужбама, вођењу евиденције представки и притужби те о раду поверенства**, *Народне новине РХ*, број: 58/2012.
43. **Правилник о начину рада и поступања по притужбама те раду поверенства за рад по притужбама**, *Народне новине РХ*, број: 78/2015.
44. **Правилник о начину спровођења унутрашње контроле и надзора рада службеника и организационих јединица МУП-а**, *Народне новине РХ*, број: 141/2011, 146/2011.
45. **Правилник о поступку решавања притужби**, *Сл. гласник РС*, број: 54/2006.
46. **Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у МУП-а Р. Српске**, март 2015.
47. **Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у МУП-а Р. Српске**, 2016.
48. **Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011-2016**, децембар 2010.
49. **Упутства за очување полицијског интегритета**, DCAF: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2012.
50. **Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције**, 01 број 2537/2003, Београд, 2003.

51. Упутство о спровођењу унутрашњег поступка у МУП-а Р. Српске, број: С/М - 2680/80, Бања Лука, 2008.
52. Упутство о спровођењу унутрашњег поступка у МУП-а Р. Српске, број: С/М-020-176/2014, Бања Лука, 2014.
53. Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова, *Сл. гласник РС*, број: 8/2006.
54. Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у МУП-а, *Сл. гласник РС*, број: 26/2017.
55. Уредба о подручјима, седиштима и категоријама полицијских управа и полицијских испостава, *Народне новине*, број: 117/2011, 50/2014, 32/2015 и 11/2017.
56. Уредба о унутрашњој организацији Министарства унутрашњих послова, *Народне новине РХ*, број: 70/2012,140/2013, 50/2014, 32/2015.
57. Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, број: 98/2006.
58. Устав Републике Хрватске, *Народне новине РХ*, број: 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

1. http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf преузето 09.10.14.
2. <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/org.html> прегледано 21.02.2017.
3. <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/cilj.html> прегледано 21.02.2017.
4. <http://www.mup.vladars.net/index.php?vijest=struktura&vrsta=mup-rs> преузето 10.04.2017.
5. <http://www.mup.vladars.net/index.php?vijest=ministarstvo&vrsta=sluzba-za-zastitu-integriteta> преузето 10.04.2017.
6. <http://www.mup.vladars.net/index.php?vijest=policija&vrsta=zalba> преузето 10.04.2017.

