

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ПРИТУЖБЕ ГРАЂАНА КАО ОБЛИК
КОНТРОЛЕ РАДА ПОЛИЦИЈСКИХ
СЛУЖБЕНИКА**

(мастер рад)

Ментор:

Доц. др Милош Прица

Студент:

Миона Грубиша

Број индекса: М 017/20-УП

Ниш, 2021. године

САДРЖАЈ

УВОД.....	4
I ОВЛАШЋЕЊА И ОДГОВОРНОСТ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА	7
1. ОДГОВОРНОСТ КАО ВИШЕДИМЕНЗИОНА КАТЕГОРИЈА.....	7
1.1. <i>Полицијска етика као виша инстанца одговорности.....</i>	<i>9</i>
2. ЗАКОНОДАВНО-ПРАВНО СТРУКТУРИРАЊЕ ОДГОВОРНОСТИ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У МУП-У РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	10
2.1. <i>Грешке у структурирању одговорности у МУП-у.....</i>	<i>10</i>
3. ОСНОВНА ОВЛАШЋЕЊА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У МУП-У	11
II УСТРОЈСТВО КОНТРОЛЕ РАДА ПОЛИЦИЈЕ.....	13
1. УНУТРАШЊА КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ	14
1.1. <i>Сектор унутрашње контроле: устројство и основне надлежности у решавању притужби грађана 14</i>	
1.2. <i>Поступак вршења контроле у Сектору унутрашњих послова</i>	<i>16</i>
2. СПОЉНА КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ ПРЕМА ЗАКОНУ О ПОЛИЦИЈИ	18
3. КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ ОД СТРАНЕ НЕЗАВИСНИХ ТЕЛА.....	20
3.1. <i>Контрола од стране Заштитника грађана (Омбудсмана).....</i>	<i>20</i>
3.2. <i>Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности</i>	<i>22</i>
3.3. <i>Контрола од стране Државне ревизорске институције.....</i>	<i>24</i>
4. КОНТРОЛА ОД СТРАНЕ ГРАЂАНА И ЈАВНОСТИ	24
4.1. <i>Медијска контрола</i>	<i>24</i>
4.2. <i>Контрола од стране грађана и јавности</i>	<i>25</i>
III АНАЛИЗА ПРИТУЖБЕНИХ ПОСТУПАКА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ	27
1. ИСТРАЖИВАЊА ПРИТУЖБЕНИХ ПОСТУПАКА ПО ОСНОВУ НЕСАВЕСНОГ РАДА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У СВЕТУ	27
2. СТЕПЕН УТЕМЕЉЕНОСТИ ПОДНЕСАКА И КАРАКТЕРИСТИКЕ ПРИТУЖБИ: ИСТРАЖИВАЊА У СВЕТУ	30
3. ПОСТУПАК КОНТРОЛЕ ПОЛИЦИЈЕ И ПРИТУЖБЕ ГРАЂАНА НА НИВОУ ЕВРОПЕ: МЕХАНИЗАМ И АНАЛИЗА	32
3.1. <i>Институционална контрола полиције на нивоу Европске Уније</i>	<i>32</i>
3.2. <i>Европски механизми решавања притужби</i>	<i>35</i>
3.3. <i>Екстрерна контрола од стране грађана (citizen oversight).....</i>	<i>37</i>
3.3.1. <i>Модел грађанског прегледа и контроле (citizen review)</i>	<i>38</i>
3.3.2. <i>Модел грађанских инпута (citizen input model)</i>	<i>38</i>
3.3.3. <i>Модел грађанског мониторинга (citizen monitor)</i>	<i>39</i>
IV ПРИТУЖБЕНИ ПОСТУПАК: ПРАВИЛА И СПЕЦИФИЧНОСТИ	40

1.	СПРОВОЂЕЊЕ ПРИТУЖБЕНОГ ПОСТУПКА	41
1.1.	<i>Првостепени поступак</i>	41
1.2.	<i>Другостепени поступак</i>	42
1.3.	<i>Решавање притужби у оквиру скраћеног поступка</i>	43
2.	СПЕЦИФИЧНОСТИ ПРИТУЖБИ: ПРИЈЕМ И ПОДНОШЕЊЕ	44
2.1.	<i>Неопходне претпоставке за спровођење притужбеног поступка</i>	46
2.2.	<i>Компарација притужбе и представке (сличности и разлике)</i>	47
2.3.	<i>Приговор</i>	48
V	ИСТРАЖИВАЊЕ ЦЕЛИСХОДНОСТИ ПРИТУЖБИ	50
1.	АНАЛИЗА СТАТИСТИЧКИХ ПОДАТАКА	50
1.1.	<i>Извештај о решавању притужби у Министарству унутрашњих послова за 2016.</i>	50
1.2.	<i>Извештај о решавању притужби у Министарству унутрашњих послова за 2017.</i>	52
1.3.	<i>Извештај о решавању притужби у Министарству унутрашњих послова за 2018.</i>	53
1.4.	<i>Извештај о решавању притужби у Министарству унутрашњих послова за 2019.</i>	54
1.5.	<i>Извештај о решавању притужби у Министарству унутрашњих послова за 2020.</i>	55
	ЗАКЉУЧАК	58
	ЛИТЕРАТУРА	60
	САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ	63
	БИОГРАФИЈА	67

УВОД

Свака правна држава која тежи изградњи модерних демократских институција кроз процесе савремених динамичних друштвених односа и друштвеног прогреса базира своје напоре кроз јачање улоге и капацитета полицијских снага, као и на основним премисама владавине права са значајним акцентом на поштовању основних људских права и слобода. Управо из ових разлога, адекватно устројство полицијског система мора бити у кохезији са инаугурацијом правних института заштите права људи и њихових слобода који су управо *conditio sine qua non* модерних демократских друштава. То нам указује на базичну потребу да полиција мора поступати у складу са својим овлашћењима, тачније на потребу да се у највећој могућој мери минимизирају ризици било каквог вида самовоље, злоупотребе службеног положаја и других девијантних полицијских радњи који могу да наруше политике социјалног прогреса, односно на потребу да се успостави јасна хијерархија *одговорности и овлашћења* полицијских службеника. У раду се дакле осврћемо, са правног аспекта, на основне постулате одговорности, њихове димензије и категорисање, као и основне постулате на којима почивају правно уобличене категорије одговорности. Сродно овоме, пажњу даље усмеравамо ка основним полицијским овлашћењима као нормативним оквиром њиховог делања и законских поступања, али и одређених преклапања и грешкама у структурирању овлашћења на које се наилази у савременој пракси полицијских служби.

Како би се полицијска овлашћења, њихове агенде и задаци усмеравали ка циљевима савремених друштвених заједница потребно је дефинисати и имплементирати адекватне системе *контроле рада* полиције. Такви системи контроле у себи интегришу бројне механизме и видове контроле, чему посвећујемо посебну пажњу. Осврћемо се најпре на питање *унутрашње (интерне) контроле* као механизма контроле унутар полицијског система и делокруга рада. Поред питања контроле рада полиције унутар полицијског система потребно је пажњу усмерити и на контролу и мониторинг рада полиције од стране неполицијских институција и шире друштвене заједнице. Такав вид контроле посебно је важан у савременим условима, а назива се *спољашна (екстерна) контрола*. Ради се о једној кључној области, која ће имати битну улогу у успостављењу првенствено са једне стране, адекватног поступања полицијских службеника у делокругу њихових законом постављених овлашћења, док са друге стране остваривање заштите људских права, и јачање поверења у саме институције.

С обзиром на чињеницу да савремени свет XXI века јесте свет великих регионалних политичко-економских интеграција и развоја међународних наднационалних институција, потребно је извршити *компаративну анализу* различитих полицијских система у таквим условима, њихових институционално-правних решења контроле рада и решавања притужби. Најдоступљенији и најобухватнији научни радови и публикације ових тема долазе нам из САД-а, који уједно имају и најразгранатији систем контроле и решавања притужби у свету, уједно и најтранспарентније механизме мониторинга и укључивања цивилног сектора у контролне процесе и профилактичка решења. Интересантни су примери полицијске етике и решавања притужби и приговора на подручју Европске Уније, који управо дају смернице и нашем систему контроле рада полиције који се организационо и правно обликује по њиховим решењима.

Као примарни фокус овог рада јесте сагледавање основа ефикасности *решавања притужби* и вођења *притужбеног поступка*, али и једнако важно јесте и разматрање питања *целисходности* поступка, са позиције грађана, у намери остваривања и заштите повређених права. У овом одељку пажња се усмерава на основне правне процедуре и устројство механизма решавања притужби, на вишестепеност у одлучивању по притужбеном поступку, као и на одређене специфичности у поступцима подношења поднесака и делања по истим. Битан моменат у структури система решавања притужбених радњи јесте и указивање на одређене сличности које сама притужба као правно средство има са другим средствима које се налазе у истој правној равни. Мисли се првенствено на *представке*, као средство сличне правне снаге као притужбени поднесак, на сличности и разлике међу њима које се садржајније могу сагледати у међусобној компарацији.

Како би сагледали укупну слику система решавања притужби и консеквентних радњи који произилазе из истих потребно је извршити *анализу* обрађених података и доступних извештаја надлежних тела. У ту сврху анализирамо извештаје МУП-а о синтетичким подацима укупних притужбених радњи и обрађеним статистичким подацима о истим, као највише инстанце одговорности за остварене учинке које се дистрибуирају свим корисницима и осталим заинтересованим лицима, а који даље пружају повратне информације и валидне инпуте за евентуалне исправке грешака и девијантних полицијских радњи.

Напоследку, предмет истраживања јесу и саме процедуре и специфичности самог поступка подношења и службеног поступања по притужбама грађана, препознавање

потреба савремених правних држава за већим укључењем шире јавности у контролне процесе и јачање дијалектичких веза између полиције и грађанства.

I ОВЛАШЋЕЊА И ОДГОВОРНОСТ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА

Одговорност, као термин, у ширем друштвеном смислу упућује на обавезе придржавања норми и правила понашања и делања лица која, бавећи се својом делатношћу, пружају неку врсту јавне услуге или својим делањем тангирају велики број људи. У свом професионалном раду лица су дужна да своје радне обавезе и задатке усклађују не само са интерним правилима понашања, већ и са екстерним друштвеним нормама имајући у виду импликације које могу настати у случају несавесног или непрофесионалног делања појединих лица. У таквим изузетним случајевима лица могу бити *позвана на одговорност*, односно могу бити и дисциплински санкционисана за потребе кориговања таквих понашања.

Од посебне важности јесте прецизно правно дефинисање института одговорности и њено адекватно уобличавање не само кроз правне прописе и норме, већ и стварањем посебних образаца понашања које дугорочно треба да уобличавају свест о савесном и одговорном делању јавних службеника као вредност којим укупне друштвене вредности треба да теже. Један од таквих посебних образаца јесу и *притужбе грађана* као један од облика контроле рада полицијских службеника, којима посвећујемо посебну пажњу у овом раду.

1. ОДГОВОРНОСТ КАО ВИШЕДИМЕНЗИОНА КАТЕГОРИЈА

Као *вишедимензиона категорија*, одговорност можемо дефинисати као обавезу лица или организације да се у свом професионалном раду придржавају законских овлашћења и правила службе или струке, али и да укупан обим својих радних задатака и обавеза обављају правовремено, квалитетно и стручно имајући у виду јавни карактер своје делатности и шире друштвене импликације¹.

Осим шире друштвене импликације, институт одговорности важно је и правилно и категорисати јер се ради о комплексној категорији друштвеног односа. У том смислу разликујемо²:

¹Д. Субошић., Н. Милић, *Структурирање одговорности у МУП-у Р.Србије*, Београд, 2013. стр.124.

²*Ibidem*, стр. 124, 125

- Стручну (професионалну) одговорност
- Моралну (етичку) одговорност
- Политичку одговорност
- Појединачну и колективну одговорност
- Правну одговорност
- Интерну и екстерну одговорност

Треба напоменути да овај комплекс одговорности значи и истовремену испреплетеност наведених врста одговорности јер поједине врсте одговорности се јављају заједно и не искључују једна другу. Ипак, посебан акценат треба ставити на *индивидуалној одговорности* као примарној одговорности на којој се базира полицијска професија и њеној уској коренсподенцији са овлашћењима службеника. Индивидуална одговорност произилази из правно инаугурисаних овлашћења и обавеза полицијских службеника, а са собом повлачи: *дисциплинску, прекршајну, кривичну и материјалну одговорност* за учињен рад.³

Важно је напоменути и *моралну (етичку) одговорност* полицијских службеника, с обзиром на јавни карактер њиховог рада, и потребу једног друштва да се њихов рад усмерава у правцу остваривања ширег друштвеног интереса и прогреса друштвене динамике. Осврћујући се на чињеницу да се у свом свакодневном раду полицијски службеници сусрећу са бројним ситуацијама где је потребно пажљиво проценити и приступити догађајима и реаговати у складу са својим овлашћењима, треба напоменути и бројне ситуације у којима су та иста овлашћења непотпуна или узрокују бројне моралне дилеме самих службеника. Треба истаћи и друге ситуације, иако не тако честог типа, када се јавља проблем *моралног хазарда*⁴ који може озбиљно нарушити стечено поверење или сам интегритет полицијске службе. У том контексту извршена је кодификација принципа етичког понашања полицијских службеника оиковечена у *Кодексу полицијске етике*⁵ као подзаконском акту који пружа смернице у правцу унапређења свеукупних односа како унутар полицијских служби, тако и у правцу шире јавности.

³*Ibidem.*, стр.125

⁴Морални хазард се дефинише као ситуација у којој се неко лице или ентитет налази у позицији да преузима ризичне одлуке а ефекти таквих одлука се преносе на друга лица или терет читавог друштва

⁵ Кодекс полицијске етике, усвојен 2017, "Сл. гласник РС", бр. 92/2006

1.1. *Полицијска етика као виша инстанца одговорности*

Срж полицијске етике, као једне теоријско-сазнајне дисциплине, јесте изучавање полицијског морала. Како би дала одговоре и објашњења на нека од основних питања о моралу полицијске службе, тј. које су то детерминате морала полиције, који су главни извори полицијског морала и ко представља кориснике ефекта морала полиције, користи се разним методама које обједињују сазнања из многих наука попут социологије, психологије, правних и криминалистичких наука.

Важећи *Закон о полицији* уређује организацију, надлежност, као и овлашћења Министарства унутрашњих послова, док се *Кодекс полицијске етике* и *Упутство о полицијској етици* баве искључиво уређивањем начином поступања и овлашћења полицијских службеника.

Кодекс полицијске етике из 2006. године, на основу члана 1 прецизира да овај кодекс претендује да оствари највиши ниво како националних, тако и међународних стандарда у погледу полицијског поступања, као и пружања додатне подршке владавини права. У Упутству о полицијској етици и начину обављања послова полиције из 2003. године, тачка 1. ,истиче да се у обављању полицијских послова припадници Министарства унутрашњих послова морају руководити етичким принципима утврђеним упутством у складу са Европским кодексом полицијске етике. И поред бројних законодавних уређења, у пракси се свакако може приметити низ бројних дилема, неправилности са којим се полицијски службеници могу сусрести.

Питања и проблематика морала полиције и етике полицијског поступања све чешће заокупљају пажњу опште и научне јавности, уједно и саме полицијске организације, током вишегодишњег развоја демократског друштва, са акцентом на установљење људских права и слобода, као једним од темеља за стварање правне државе.

У нашем друштву истраживања морала полиције тек треба да добију узлет, те је за то неопходно пробудити интересовања научне и стручне јавности за ову битну компоненту бића полиције док су бројна истраживања полицијске етике најразвијенија и најзаступљенија у високоразвијеним земљама.⁶

⁶ К.Томашевић, С.Андрић, *Полицијска етика у научном дискурсу, Култура полиса год.XVI (2019), бр..40, стр.273-283.*

2. ЗАКОНОДАВНО-ПРАВНО СТРУКТУРИРАЊЕ ОДГОВОРНОСТИ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У МУП-У РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Послове управљања унутрашњим пословима у Републици Србији сходно Закону о министарствима делегирано је Министарству унутрашњих послова (скр. МУП). У склопу ближег уређивања ове области највише законодавно тело усвојило је сет закона којим се уређују бројна питања функционисања и устројства полиције Републике Србије. Пре свега треба поменути Закон о полицији, као највиши јавноправни акт основног уређења рада полиције у смислу дефинисања основних надлежности и овлашћења, као и потребне кадровске, техничке, организационе и материјалне оспособљености полиције да би делегиране послове обављала на најсврхисходнији могући начин.⁷

Послове основних полицијских овлашћења, тј. обезбеђења јавног реда и мира и заштита грађана и уставног поретка делегирано је Дирекцији полиције сходно Уредби о начелима за уређење Министарства унутрашњих послова. Овом уредбом, као и другим подзаконским актима подробније се врше прецизирања и уобличавања основних обавеза и овлашћења полицијских службеника, све у циљу унапређења квалитета и динамике радних обавеза. С тога, дефинисање основних принципа и фактора и механизма структурирања одговорности и обавеза службеника поставља се као један од примарних интереса побољшања полицијских послова.

Треба још додати да осим јасног *вертикалног диференцирања* одговорности, потребно је уредити и питања *хоризонталне диференцијације* с обзиром на чињеницу да постоји велики број ситуација преклапања одговорности и овлашћења, али и територијалне (месне) поделе где се јављају бројне службе истих ингеренција, али различите месне надлежности.

2.1. Грешке у структурирању одговорности у МУП-у

Правно инаугурисана одговорност често се у пракси сусреће са бројним ситуацијама када сам правни институт одговорности показује своје мањкавости или када га је потребно редефинисати. Сама пракса полицијског делања јесте доста комплексна категорија друштвених односа која сама по себи упућује на потребе јасног подвајања и

⁷ Закон о полицији, "Сл. гласник РС", бр. 92/2011.

прецизирања одговорности за радње полицијских службеника. У том контексту потребно је осврнути се на поједине грешке на које доносиоци легислативе могу наићи при структурирању одговорности⁸:

- *Преклапање одговорности* – за исте ситуације истовремено су одговорна више лица (тела). Код преклапања одговорности лица могу избегавати одговорност и рад, упућујући на друга лица или службе, али може бити и основа за неке друге девијантне појаве (нпр. опортунизам)
- *Јаз одговорности* – грешка у структурирању одговорности када постоје појаве и ситуације које не тангирају усвојени акти. Стварањем својеврсне празнине (енгл. *gap*) у слову закона такође се стимулишу девијантне радње попут избегавања одговорности.
- *Дифузија одговорности* – нарушавањем *принципа једностарешинства* долази се до ситуације где се одговорност расипа на више нивоа, односно када се поједине врсте одговорности не приписују искључиво једном лицу. У кризним ситуацијама када је потребно јасно рашчланити одговорности и обавезе у циљу брзог решавања проблема мањкавости дифузије одговорности нарочито добијају на значају.
- *Колективна одговорност* – један од основних постулата одговорности као правног института јесте и потреба *индивидуализације одговорности*, тј. потреба да службеници имају самосвест о својим обавезама и овлашћењима. Колективна одговорност занемарују основе потребе савремене индивидуализације одговорности па се често користи као начин преваљивања одговорности на читав колектив, мада треба поменути и ситуације када позивање на колективну одговорност има за циљ оспоравање политике управљања или самог интегритета појединих институционалних тела.

3. ОСНОВНА ОВЛАШЋЕЊА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У МУП-У

У Републици Србији, пре свега треба напоменути, да полицијски службеници имају статус службених лица (ОВСЛ) за обављање законски предодређених послова полицијских дужности и других послова јавне и националне безбедности. У том смислу

⁸Д. Субошић, Н. Милић, *op. cit.*, стр.132-133.

још је важно поменути да службеници примењују велики број овлашћења, у различитим ситуацијама, условљеним различитим факторима, који у одређеној мери олакшавају или отежавају њихову примену.

Полицијска овлашћења, иако правно уобличена категорија основних права и обавеза полицијских службеника усмерена на очување и заштиту права и слобода физичких лица, често у пракси бивају прекорачена или бивају предмет самовоље и опуртинизма (злоупотребе) појединих службених лица, или колектива, па је потребно разрадити питања основних постулата или моралних начела правилног структурирања полицијских овлашћења.

С тим у вези, природу овлашћења прецизније можемо схватити ако их посматрамо са аспекта начела, која као таква имају улогу да их ближе одређују. Поред *принципа недискриминације*, са првенственом улогом да полицијски службеник поступа на једнак начин према свим лицима, као комплементарни принцип даље можемо навести и *принцип непристрасности* који указује да у свом деловању исти мора своја овлашћења примењивати на непристрасан начин, при томе уважавајући достојанство, као и углед и част сваког лица. Једнако важан јесте и *принцип сразмерности*, који би се дословно могао одредити као сразмерност у погледу примене овлашћења наспрам ситуације која то изискује, уједно обухватајући домен употребе принудних средстава. Интезитет деловања мора бити пропорционалан између остваривања јасног циља, заштите јавног реда и мира и примене законом уређених овлашћења. Често се и говори да се полиција мора продржавати у складу са прихваћеним европским стандардима, који постоје и на равни Европске Уније.⁹

Уколико, пак, постоји могућност избора између примене овлашћења, а у циљу извршавања задатка са најмање штетних последица, онда говоримо о начелу супсидијарности, као специфичном виду начела сразмерности.

⁹ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним правом*, Ниш, 2020, стр.129.

II УСТРОЈСТВО КОНТРОЛЕ РАДА ПОЛИЦИЈЕ

„У правној држави полиција штити грађане, али су грађани заштићени и од полиције“

Савремене правне државе, пре свега због комплексности друштвених односа и социјалног прогреса имају потребу за правилним устројством и ефикасним системом праћења и кориговања рада и овлашћења полицијских службеника и природе њихових односа према друштвеној заједници. У једном таквом правном поретку основни задаци полиције јесу заштита права, слобода и имовине чланова друштва, а ту сврху делегиран им је *монопол моћи и средства принуде* како би своје професионалне обавезе испуњавали на најефикаснији могући начин. У складу са тим ваљало би напоменути да иако наизглед потпуно и неотуђиво право на примену силе и репресивних мера, савремена друштва имају дефинисан нормативни оквир примене силе, па се природа сваких прекорачења тих норми подвргава посебним контролама, све у циљу минимизирања будућих прекорачења и злоупотреба. Како због самих особености полицијских послова (употреба ватреног оружја, лишавање слободе, делимична тајност у раду, претрес, заплена имовине) полиција бива подвргнута посебном режиму јавне, институционалне и унутрашње контроле, а имајући у виду шире друштвене импликације њиховог делања, потребно је креирати поред јасних категорија овлашћења и ефикасну архитектуру редовног надзора и праћења послова (*мониторинг*), уочивања и упоређивања са стандардима (*скрининг и анализа*), као и одређивање *корективних или дисциплинских мера* у циљу усмеравања даљих одступања и девијација ка жељеном оквиру полицијског делања.

Контрола рада полиције дели се на спољашњу и унутрашњу контролу, притом би требало напоменути да једна врста контроле истовремено не искључује другу, и да се њиховом заједничком (комплементарном) применом остварују синергетски ефекти. Приликом дефинисања правног оквира контроле полиције, потребно је јасно дефинисати: ко је вршилац контроле (контролор); ко је контролисани субјект (субјект подвргнут контроли); шта је предмет контроле; који су то поступци и начини (форме)

вршења контроле; која су контролна овлашћења; шта је циљ (сврха) контроле; која ће бити интервенција на крају поступка контроле (санкција или похвала)¹⁰.

1. УНУТРАШЊА КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ

Унутрашња контрола рада полиције јесте један од основних постулата ефикасног структурирања полицијске службе, ефикасности и сврсисходности у раду полиције. Професионалне обавезе и овлашћења припадника МУП-а нормиране су Законом о полицији, као највишем јавноправном акту који инаугурише и опуномоћује полицијске службенике, али и другим, правно гледано, нижим актима који подробније обликују рад полиције. У том смислу треба се осврнути на сегмент *унутрашње контроле* рада полиције као битни институционални моменат у кориговању свих девијација у раду полиције.

Како је од прворазредног значаја успоставити интегрисане механизме унутрашње контроле законитости рада полиције наша законодавна пракса препознала је потребу и правно инаугурисала засебну службу при МУП-у која је опуномоћена за послове контроле рада полиције и сродних служби у смислу провере законитости и поштовања људских и мањинских права грађана. Та служба је управо *Сектор унутрашње контроле* о којој ће бити више речи у наставку текста.

1.1. *Сектор унутрашње контроле: устројство и основне надлежности у решавању притужби грађана*

Сектор унутрашње контроле као служба при МУП-у која се бави контролом законитости у раду полицијских службеника и поштовањем људских и мањинских права има овлашћења да предузима како превентивне, тако и све накнадне поступке и мере, у складу са законским овлашћењима, у циљу сузбијања свих кривичних и коруптивних дела начињених у раду или у вези са радом полицијских службеника. У том смислу Сектор унутрашње контроле као „*полиција у полицији*“ прикупља и анализира све информације и сву документацију по покренутом поступку, врши коренспонденцију и сарадњу са другим неполицијским институцијама (нпр. тужилаштво), али и кривично

¹⁰Д. Леповић, *Унутрашња контрола полиције*, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2016., стр. 4-5.

гони по службеној дужности сва лица за које постоје индиције о чињењу незаконитих дела.¹¹

На челу Сектора унутрашње контроле рада полиције налази се *начелник-помоћник министра* који за свој рад и рад Сектора директно подноси периодичне извештаје надлежном министру, а који их даље на захтев Владе и радног тела Народне скупштине подноси истим на увид и верификацију. У својем хијерархијском устројству Сектор има следећа одељења и одсеке¹²:

- *Одељење за оперативне активности*
- *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 превентивне активности*
- *Одељење за безбедносне провере и оперативну подршку*

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у МУП-у, а у складу са текућим потребама повећања броја запослених у Сектору, одређено је да број запослених у СУКП буде пропорционалан 1% броја припадника МУП-а. Треба још додати да свако повећање броја запослених мора бити образложено јер буџетска ограничења и смештајни капацитети ограничавају развојне потребе Сектора, те фокус развојних делања усмеравају ка бољем информационо-технолошком опремању радних места и бољом коордницијом са другим полицијским службама.¹³ Ипак потребе ове службе за људским ресурсима као окоснице добре праксе рада службе нису унапред фиксирани, већ се правним актима Министарства предвиђа градуални раст броја запослених по 20 лица сваке године, што је такође једна од тековина усаглашавања домаћих прописа са актима Европске Уније.

¹¹ Официјелни сајт МУП-а РС: <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/sektori>, преузето:28.9.2021.

¹² *Ibidem*: <http:// prezentacije.mup.gov.rs/sukp/org.html>, преузето: 28.9.2021.

¹³ Д. Леповић, *op. cit.*, стр.33.

Како смо већ напоменули да Сектор унутрашње контроле поступа по сопственој иницијативи, на захтев јавног тужиоца, поступање на основу поднесака и притужби грађана представља врло битни моменат у раду ове службе јер се развијањем ове праксе и правним уходавањем кроз легислативу повећавају капацитети и захват контроле што даље упућује на већу транспарентност и боље механизме контроле рада полицијских службеника.

Велики волумен контаката полицијских службеника са грађанима, као и оштре противупечености о природи полицијског деловања између шире јавности и самих полицијских структура трасирале су пут већим овлашћењима поменутог Сектора и већем укључивању приватних лица у поступке ове службе, али са посебним освртом и на већа овлашћења у погледу сузбијања лажних и неутемељених притужби, као и одређених репрекусија усмерених на намерне манипулације или опструисање поступних радњи Сектора до којих се може доћи уколико се прецизно не дефинише форма и садржина, али и рокови за подношење притужака, као и санкције и мере у случају лажних притужби о чему ће накнадно бити више речи у наставку текста.

1.2. *Поступак вршења контроле у Сектору унутрашњих послова*

Како би се минимизирали сви ризици који прате рад контролора у Сектору и како би се њихове одговорности, обавезе али и дискреционо одлучивање усмеравало ка нормативним оквирима деловања и примерима добре праксе прецизно су прописани поступци и процедуре, као и нормирање хијерархијске одговорности у раду ове службе. Линија хијерархијске одговорности налаже да начелник СУКП-а подноси писмене извештаје надлежном министру о свим активностима, законским радњама, али и незаконитим поступањима, о чему је наравно претходно обавештен и јавни тужилац као што смо навели раније у тексту. Уколико се утврди да су у незаконитом поступању запосленог у СУКП-у повређена нечија грађанска права, или је нарушен нечији телесни и психички интегритет о истим радњама се извештава и Заштитник грађана (Омбудсман)¹⁴.

Овлашћена лица Сектора унутрашње контроле у свом редевном раду се ослањају на бројне технике прикупљања потребних информација и материјала, али имају и широк дијапазон законских овлашћења у циљу сузбијања потенцијалних коруптивних и

¹⁴ *Ibidem*, стр.35.

девијантних радњи. У свом раду контролори СУКП-а могу да¹⁵: траже увид у документацију и извештаје, узимају изјаве од припадника МУП-а, сведока или оштећених лица, захтевају накнадну доставу документације и извештаја или других списа неопходних за правилан поступак, разгледају службене просторије и друге просторије од важности. Законодавни оквир предвидео је још и могућност подношења налога за предузимањем хитних мера у циљу превенције или сузбијања повреда људских права и слобода уколико би до истих дошло даљим незаконитим поступањем припадника МУП-а.

Иако су Законом о полицији јасно одређене обавезе и одговорности СУКП-а, њихова позиција у устројству полицијских служби Србије, као и потребна кадровска, материјална и информационо-технолошка опремљеност службе, треба упутити и по коју реч ка *ограничењима* у раду ове службе предвиђена надлежним законом. Треба пре свега истаћи да иако припадници СУКП-а имају широк дијапазон законских могућности и дискреционих права у законском поступању према другима припадницима полиције постоје друге ситуације када би контрола, односно непосредни надзор над радом субјеката контроле угрожавао поверљивост полицијских сазнања или информација или битно отежало примену полицијских активности. Тада контролисана лица (субјекти контроле) могу да одбију контролу документације или службених просторија и привремено стопирају процес аргуменујући своју одлуку потребном додатном извршном одлуком надлежног јавног тужиоца. Уколико услед бројних препрека и опструкција постоји потреба, начелник СУКП-а може уз сагласност министра наложити ткзв.проширену контролу која би требало формирањем додатног тела да оствари првобитне задатке контроле.

Компарације ради, уколико се узме у обзир ефективност радњи и обим поступака и законских процедура Сектор унутрашњих послова представља далеко плодноснији извор сузбијања корупције и нежељених активности у раду полицијских службеника од других видова контроле. Стручна оспособљеност и припремљеност на динамику полицијских послова чине припаднике СУКП способнијим за бољим и суптилнијим решењима.

¹⁵ *Ibidem*, стр, 35-36.

Полицијске службе које због природе свог положаја представљају осетљиву институцију која се на дневном нивоу сусреће са бројним ризицима примене монопола силе често одликује понашање колоквијално названо “чување леђа“, тј. спречавање цурења информација која се тичу рада самих полицијских службеника. У таквој атмосфери наизглед тајновитости у раду јавност, односно шира друштвена заједница је заинтересована за демистификацију рада полиције и већу транспарентност, што се постиже симбиозом унутрашње и спољашње контроле рада полиције, о чему ће бити више речи у наставку текста.

2. СПОЉНА КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ ПРЕМА ЗАКОНУ О ПОЛИЦИЈИ

Основна класификација контроле рада полицијских службеника на унутрашњу и спољашњу контролу извршена је према критеријуму да ли вршиоци контроле (контролори), као овлашћена лица за те послове, организационо припадају службама при МУП-у или свој за свој рад полажу рачун другим неполицијским службама или институцијама¹⁶. У случају када се као контролори рада полиције јављају лица или тела која организационо не припадају телима при МУП-у и када су овлашћена од стране формално-правних института или свој легитимитет црпе на основу неформалних дугих правних обичаја (омбудсмани, грађански одбори, невладине организације, итд.) – тада говоримо о тзв. *спољној контроли* рада полиције.

Спољна контрола рада полиције представља веома хетерогену скупину разних модалитета контроле које се разликују не само по врсти и обиму (захвату) контроле, већ и по репрекусијама које могу да произведу по рад полиције уопште. У том смислу категорију спољне контроле можемо разрађивати са аспекта како *формалне* спољне, тако и *неформалне* спољне контроле рада полиције.

Формална спољна контрола обухвата¹⁷:

1. *Контролу од стране Народне скупштине Републике Србије* – Народна скупштина као највише представничко и законодавно тело у Србији обухвата и функције контроле и мониторинга бројних институционалних

¹⁶Д. Бикаревић, *Притужбе грађана као облик контроле рада полиције*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2017., стр. 71.

¹⁷К. Алексић, *Спољашња контрола полиције*, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020.

тела, уједно и полицијских служби. Пракса парламентарне контроле полиције представља својеврсни интерактивни однос друштва и полиције, а одвија се преко *Одбора за одбрану и унутрашњу безбедност*. Према Закону о полицији усвојеном 2016.год. именовани Одбор добија већи простор за ефикаснију контролу и надзор рада полиције захтевајући истовремено бољу кореспонденцију и већу транспарентност исте.

2. *Контрола од стране суда и тужилаштва* – Правосудни органи Републике Србије, пре свега судови и тужилаштваопуномоћени су, сходно Уставу и законским прописима, за вршење контролних функција у раду свих институционалних целина и других овлашћених лица, уједно и полиције. Своју контролну функцију правосудни органи могу вршити *ex ante* или *ex post*, односно контрола може бити претходна или накнадна. Претходна контрола се спроводи у преткривичном поступку уколико постоје индиције о кршењу закона, док накнадна контрола обухвата вођење поступка против овлашћених лица која се терете да су злоупотребила своју јавну функцију.
3. *Контрола од стране Владе Републике Србије* – Влада Републике Србије као носилац извршне власти извршава законе и доноси уредбе и друге опште акте којима регулише и контролише рад свих министарстава, уједно и МУП-а. Министар МУП-а као врховно одговорно лице за додељени ресор за свој рад и рад свог министарства одговара Влади, присуствује свим важним седницама и спроводи политику и мере усвојене на седницама Владе. Треба напоменути да у оквиру своје контролне функције Влада Републике Србије је 2009. основала *Савет за националну безбедност* којима се успоставља боља координација и спрега са радом Министарства унутрашњих послова, а истовремено и бољи систем контроле и мониторинга за рад исте¹⁸. Њене основне надлежности су уобличене доцније Законом о основама уређења служби безбедности Републике Србије и Законом о тајности података из 2010. године.

¹⁸ Сајт Сектора за националну безбедност: <https://nsa.gov.rs/tekst/15/o-kancelariji-saveta.php>, преузето: 30.9.2021.

4. *Контрола од стране локалне самоуправе* - Овакав вид контроле од стране локалне самоуправе своди се на разматрање извештаја о стању безбедности на свом подручју, као и да заузимају ставове о безбедности људи имовине, са акцентом на подношење предлога руководиоцу надлежне организационе јединице Министарства. Сама контрола рада полиције регулисна је важећим *Законом о полицији*, при чему органи јединице локалне самоуправе немају могућност директне контроле рада полиције, иако у извесним ситуацијама могу бити далеко упућенији у поступање полиције на локалном нивоу, јер не носе безразложно епитет тзв. „четврта власт“. Законом је предвиђена могућност оснивања засебних тела, а у виду одбора и комисија, посредством којих би се пратило деловање полицијских службеника, с тим да би примарно изискивало да њихова истраживања о поступању буду независна од било каквог политичког утицаја. Решење би свакако захтевало децентрализацију, тачније давање већег обима овлашћења локалним самоуправама, као и формирање идвојеног тела за поступање по притужбама при МУП-у, или пак оснивањем новог независног тела, као што је нпр. омбудсман или парламентарна комисија, а у циљу постизања транспарентности у систему решавања поднетих притужби од стране грађана.

Неформална спољна контрола рада полиције за разлику од формалне контроле обухвата контролу рада полиције од стране неполицијских тела и институција, односно у ову групу можемо сврстати *контролу од стране грађана и јавности*, о чему ће бити више речи у даљем тексту.

3. КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ ОД СТРАНЕ НЕЗАВИСНИХ ТЕЛА

Контрола рада полиције, у Републици Србији, а од стране независних државних органа поверена је *Заштитнику грађана, Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности* као и *Државној ревизорској институцији*.

3.1. Контрола од стране Заштитника грађана (Омбудсмана)

Заштитник грађана, јесте независни државни орган са примарном улогом која се састоји у заштити права грађана, која обједињује и контролу рада органа државне управе,

органа надлежних за правну заштиту имовинских права, као и других органа и организација, установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитника грађана бира Народна скупштина на период од 5 година, при чему на истој функцији може бити изабран још два пута узастопно. У оквиру свог независног рада, може поступати по сопственој иницијативи¹⁹ или по притужби грађана, а помоћ у раду му пружају 4 заменика²⁰. Његово деловање не обухвата контролу рада Народне скупштине, рада Владе и председника Републике, као и то да није овлашћен да контролише рад јавног тужилаштва и рад Уставног суда.

Грађани се, при томе, могу обратити Заштитнику, тек након што су исцрпели сва средства, односно, своја права нису остварили у одговарајућем правном поступку, а изузетно он може покренути поступак и пре, ако би подносиоцу притужбе била нанета нендокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, тачније некоректан однос органа управе усмерен према подносиоцу притужбе, која обухвата категорију физичких, као и правних лица, а који су домаћи или страни држављани. Сходно томе, да би притужба била уважена, мора испунити формалне и техничке услове. Било какав вид неблагоприятно поднете притужбе, нејасне, или притужбе која не садржи неопходне податке и чињенице које на конкретан и прецизан начин дефинишу постојеће чињенично стање, неће бити предмет разматрања. Такође, Заштитник, по правилу, не поступа по пријему анонимних притужби или уколико за исту није надлежан, изузетно уколико у истој постоји основа за његово поступање.

У оквиру свог деловања, он је овлашћен да контролише рад полиције, тако што ће уколико се установи одговорност директора полиције, у случају повреде права грађана, јавно препоручити његово разрешење, тачније иницирати покретње дисциплинског поступка против полицијског службеника, одговорног за повреду права и слобода грађана, а у случају када дође до изостанка сарадње са Заштитником. Такође, надлежност Заштитника огледа се и у овлашћењу да јавном тужиоцу поднесе пријаву за покретање кривичног или прекршајног поступка, услед постојања елемената кажњивог дела.

Заштитник, поседује и овлашћења да поред функције предлагача закона, може поднети предлог за измену или допуну закона, а уколико сматра да услед недостатка у

¹⁹ Чл. 25 Закона о заштитнику грађана, "Службени гласник РС", бр. 79/15 и 54/07.

²⁰ Чл. 1 Закона о заштитнику грађана, "Службени гласник РС", бр. 79/15 и 54/07.

прописима, може доћи до угрожавања права и слобода грађана. Битан сегмент односи се на облашћење да покреће поступак за оцену уставности и законитости закона, других прописа Уставном суду²¹.

Притужбе се, при томе, могу одбацити због постојања низа фактора, и то због првенствено ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. Детаљан извештај објављује се на интернет страници Заштитника грађана, а који он као редовни годишњи извештај подноси Народној скупштини.

3.2. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Повереник је самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности, основан ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја²², којима располажу органи јавне власти.

На место Повереника може бити изабрано лице које бира Народна скупштина на период од 7 година, и то највише два пута узастопно, где му у самом раду помоћ пружа и заменик Повереника, који се такође поставља од стране Народне скупштине на период од 7 година, укључујући и стручну службу.

Две кључне области на које је усмерена контрола Повереника над радом МУП-а, односи се на слободан приступ информацијама од јавног значаја, као и на заштиту података о личности. Треба свакако нагласити да се под појмом слободног приступа информацијама подразумева значајан инструмент који омогућава већу транспарентност рада институције и при томе дефинише као један од најбољих превентивних механизма против корупције, док заштита личних података јесте важна за интегритет полиције, јер одавање личних података, а који су у поседу полиције може угрозити претпоставку невиности и углед појединца.

Повереник је овлашћен, на основу *Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја* да:

²¹ Љ. Стајић, *Контрола полиције и служби безбедности*, Нови Сад, 2012, стр. 80.

²² Информација од јавног значаја јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.

- решава по жалбама против решења органа власти којима су повређена права уређена законом, односно по жалбама због непоступања органа власти по захтеву тражиоца информација или онемогућавања на други начин остваривања овог права;
- прати поштовање обавеза органа власти утврђених по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја и извештава јавност, као и Народну скупштину о томе;
- ради на спровођењу и унапређењу права на приступ информацијама од јавног значаја;
- предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада;
- предузима мере потребне за обуку запослених у државним органима и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја;
- обавештава јавност о садржини и правима утврђеним у оквиру закона;
- поседује право приступа и увида у сваки вид информација.;
- покреће поступак за оцену уставности и законитости закона и других општих аката и обавља и друге послове одређене на основу овог закона, као и посредством других закона;

Поступак за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја започиње подношењем захтева, и то у писменом облику, или усмено на записник. Уколико је усмерен на рад полиције, у том случају обавеза полиције састоји се да, у року од 15 дана, обавести тражиоца о поседовању информације, затим стави документ на увид или изда копију, за чије издавање полицијски органи могу захтевати накнаду трошкова.

Поступање на основу захтева, може обухватити три потенцијална начина. Полиција, у првом случају, може одговорити позитивно на захтев и сачинити службену белешку, затим дати негативан одговор у целини или делимично на захтев, тј. да донесе решење о одбијању захтева са образложењем и поуку о правном леку, или да пропусти рок за поступање, тзв. „ћутање полиције“ где се поступа исто као да је донето

негативно решење. Тражилац информације, има право на изјаву жалбе, конкретно у последња два случаја.

3.3. *Контрола од стране Државне ревизорске институције*

Државна ревизорска институција, као независно тело бави се контролом укупног финансијског пословања и ревидирањем финансијских извештаја, са задатком поклапања извештаја субјеката ревизије са стварним финансијским стањем, где се као примарни субјект ревизије јавља полиција, и то у улози директног корисника буџетских средстава.

Генерални државни ревизор доноси закључак о спровођењу ревизије, који је донео *Савет Државне ревизорске институције*, при чему се започиње сам поступак ревизије. У овом случају, обавеза МУП-а састоји се у подношењу свих оних података неопходних за спровођење поступка, укључујући и оне које поседују ознаку тајне, а у прописаном року од 8 дана, од уручења захтева. Следећи корак подразумева израду нацрта извештаја о извршеној ревизији, на коју полиција уложити приговор у року од 15 дана, од уручења. Члан Савета, или надлежни врховни ревизор у обавези је да утврди предлог извештаја ревизије и да га у року од 30 дана уручи полицији. Предлог је, такође, подложен приговору, који се може уложити у року од 15 дана, при чему Савет може одлучити да ли ће се спорни налаз изоставити из извештаја, да ли ће неизмењен остати у истом или пак, укључити у извештај са садржином коју утврди Савет.

4. КОНТРОЛА ОД СТРАНЕ ГРАЂАНА И ЈАВНОСТИ

4.1. *Медијска контрола*

Пре свега треба поменути да медији представљају средства информисања шире јавности, нарочито везано за питања од друштвене важности јер се грађани јављају као основни конституенти друштва, али и адресати бројних неопходних информација који их директно или индиректно тангирају у њиховом друштвеном делању. У том смислу можемо напоменути да масовни медији (средства информисања шире јавности) попут телевизије, штампаних медија или интернета имају доминантан утицај на формирање јавног мњења, презентирају информације и врше јак утицај обликујући ставове великог броја људи.

Медији имају важну контролу у раду полиције.²³ Полиција, превасходно као интитуција која се бави јавним радом и чини то у јавном интересу, својим редовним или другим активностима често бива предмет интересовања бројних медија који су заинтересовани, у професионалном смислу, за већу транспарентност и бољу коренсподенцију полиције са медијима ради пружања што квалитетнијих и правовремених информација у жељеном обиму.

У циљу боље сарадње полиције са свим интересним групама за њихов рад при МУП-у формирано је *Одељење за медије и комуникације*²⁴ које се управо бави горепоменутиим активностима сарадње и коренсподенције са медијима и другим интересним групама. Основне активности Одељења су послови извештавања министра и директора полиције о свим важним догађајима неопходним за доношење рационалних одлука, организације редовне и ванредне конференције за медије, али и достављање неопходних информација представницима медија, као и свим другим заинтересованим лицима.

4.2. *Контрола од стране грађана и јавности*

Полиција, као што смо већ напоменули, јесте интитуција која се бави јавним радом и делује у јавном интересу. У вршењу својих професионалних, законом делегираних дужности, она свакако тангира велики број грађана, па треба водити рачуна да се приликом великог броја интервенција или дневних контаката са људима не повреде њихова основна људска права и достојанство, као и да се поступање полиције усмерава ка жељеном оквиру овлашћења.

Како потребе савремених демократских друштава захтевају не само већу транспарентност и ефективност у раду полицијских службеника, већ и већу инволвираност јавности и друштвене заједнице у њиховом раду, модерно упоредно право препознаје савремене институте активног укључивања грађана у поступке рада полиције, али препознаје и механизме на које се појединци могу ослонити уколико процене да је дошло до злоупотреба или повреде њихових елементарних права или слобода. Управо повратна спрега између јавности и полиције може допринети

²³К. Алексић, *op. cit.*, стр. 32.

²⁴ Официјелни сајт МУП-а: <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/sektori>, преузето: 2.10.2021.

спречавању или барем амортизацији махинација, злоупотреба и других коруптивних радњи чиме се обезбеђује значајан коректив у раду полиције.

Један од основних механизма заштите грађана од незаконитих и самовољних активности полицијских службеника, препознат у многим полицијским правима јесу *притужбе грађана* на рад полицијских службеника. Притужбе грађана, о чему ће више бити речи у наредном поглављу, јесте правни институт дефинисан Законом о полицији²⁵ који омогућава свим физичким лицима могућност рекламације или компензације за своја повређена права или слободе у предвиђеном притужбеном року.

“Quis custodiet ipsos custodiet?”

(А ко ће стражарити над стражарима?)

- Римски сатиричар Јувенал (60-140 н.е.)

²⁵Чл. 234-243 Закона о полицији, "Сл. гласник РС", бр. 101/2005, УС-63/2009, 92/2011.

III АНАЛИЗА ПРИТУЖБЕНИХ ПОСТУПАКА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Циљ овог поглавља јесте да нам предочи саме процедуре и технике у подношењу притужби од стране грађана, да нас ближе упозна са праксом решавања притужби у свету, њене консеквенце по рад полиције и укупне друштвене заједнице, али и да укаже и на мањкавости или штетности у поступцима са којом се савремена правна пракса свакодневно сусреће. Кроз подробнију разраду ове теме пажња се усмерава и ка разним облицима девијација у раду полицијских службеника, затим противпроцедуралним поступањима као непресушном резервоару притужбених поднесака на које савремена правна пракса непрестано упозорава.

Примери обимних истраживања и закључака, публикације научних радова и мишљења ауторитативних лица помоћи ће нам да ову веома широку тему презентујемо кроз анализу и закључке притужбених поднесака како у Свету, тако и у Републици Србији.

1. ИСТРАЖИВАЊА ПРИТУЖБЕНИХ ПОСТУПАКА ПО ОСНОВУ НЕСАВЕСНОГ РАДА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У СВЕТУ

Полицијски службеници као непосредни извршиоци полицијских послова и носиоци укупних полицијских политика и агенди, као што смо већ раније напоменули, у свакодневном су контакту са друштвеном заједницом, а због природе и ризика свог посла често на терету оптужби о прекорачењу делегираних овлашћења или несавесном делању. Честа прекорачења овлашћења до којих долази због обимности и ризика полицијског рада предмет су подробнијих истраживања и анализа, па се стога полицијски службеници јављају као својеврсни предмет истраживања, где се фокус самих истраживања усмерава на прикупљање грађе за статистичку обраду и профилисање полицијских службеника који су у највећем ризику да буду предмет притужбених поступака и даљих консеквенци. Емпиријска истраживања која су усмерена превасходно на правне аспекте полицијског делања и последично правне лекове и уобличавања допуњују се теоријским моделима из домена социјалне психологије и пружају више информација и закључака заинтересованој научној јавности. Наравно, ваљано је поменути и да закључци самих истраживања осим померања граница научне спознаје имају и практичну примену јер дају вредне спознаје

о могућим усавршавањима притужбених поступака, али и границама и баријерама на које се наилази у емпириској стварности.

Сама великозахватна емпиријска истраживања о притужбама на рад полицијских служби, нарочито на институционалном нивоу, неубичајно су ретка у свету. Углавном су таква истраживања лимитирана на дескриптивне студије и студије сиромашне квантификационим информацијама. Ипак, са већим пробојем информационе технологије и са бољим расположивим техникама и методама прикупљања и обраде података данас су нам ипак расположива истраживања са квалитетним закључцима и практичним упуштвима.

Истраживачи упућују на основне психолошке, полне, расне, физичке и друге карактеристике полицијских службеника које се узимају као детерминанте у студијама непожељних полицијских радњи (*police misconduct*). У једној од публикација на које се позивамо²⁶ истраживања спроведена на великом узорку притужбених поступака приказала су да код описаних непожељних полицијских понашања (непоступање, несавесно поступање, кршење законских или процедуралних одредби, телесно или психичко злостављање, итд.) презентоване детерминанте имају велики утицај. Тако, примера ради, велика већина притужбених поступака се води против мушких припадника полиције, наравно имајући у виду и високо релативно учешће мушкараца у полицијским службама. Полна детерминанта такође је важна и у примерима ретенционих притужби против истих припадника полиције код којих се такође бележи готово искључива доминација мушких полицијских службеника. Студијска истраживања описаних детерминанти као узрочника притужбених поднесака упућује и на друге бројне закључке. Наиме, утврђена је извесна доза корелације између дужине радног стажа полицијских службеника, ergo искуства са једне стране и броја притужбених поднесака са друге стране. Млади полицијски службеници су у надпропорцијалном ризику да буду предмет притужбених радњи у компарацији са својим старијим колегама²⁷. Са друге стране устројство полицијских служи у свету упућује да иако поред веће инциденце учешћа млађих припадника полиције у нежељеним активностима, устројство многих полицијских система у свету базира се на

²⁶ C.Archbold, K.Hassell, Widening the scope on complaints of police misconduct, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* Vol.33 No.3 2010, str. 474-475.

²⁷ *Ibidem*, стр.475.

систему у коме се млађи припадници полиције више задужују за теренски и оперативни рад бивајући тако у позицији да сходно своме неискуству прекорачују своја овлашћења и примењују силу (тзв. *seniority system*).²⁸ Такође треба поменути поред радног искуства и образовни профил полицијских радника је од велике важности.

Ипак, горепоменута истраживања, у садејству са психолошким бихејворалним моделима понашања и искуствима социјалне психологије, дошла су до специфичних закључака. Саме *психолошке карактеристике* припадника полицијске службе доминантан су фактор узрока притужбених поступака. Наводи се да укупност полицијских радњи (број интервенција, број хапшених лица) представља добру смерницу ка истраживању притужби. Кроз евалуацију квалитета и продуктивности рада полицијских службеника мерењем основних детерминанти продуктивности (број извршених задатака, успешна хапшења, потпуни и правовремени извештаји) долази се до закључака о извесном степену корелације између броја притужбених поднесака и процењеном (не)квалитету рада полицијских радника. Додајући на то и историју рада службеника и радно искуство истраживачи могу веома једноставно да утврде профил полицијског службеника који је у највећем ризику да буде предмет притужбеног поступка²⁹.

Расна или *етничка* позадина припадника полицијских служби, нарочито у мултиетничким срединама, јесте тема која је свакако обилује бројним контроверзама, али је такође и важан елемент у студијама притужби грађана. Позивајући се на је једну студију рађену 1960-их у САД-у, у држави Њујорк, закључено је да расна припадност има извесног утицаја код притужбених поднесака.³⁰ Код припадника њујоршке полиције (NYPD) утврђено је да су полицијски службеници који не припадају белој раси (енгл. Non-White officers) имали пропорционално већи број терећења за службене прекршаје од својих колега који су беле пути иако је њихово релативно учешће у укупној служби мање. Ипак, друге студије рађене у САД-у, као најеклантантнијем примеру мултиетничке заједнице, упућују на некозистетне закључке. Истраживања рађена током

²⁸ K.M.Lerch, T.Mieczkowski, Who are the problem prone officers? An analysis of citizen complaints, *American Journal of Police* Vol. XV, No.3 1996, str. 25.

²⁹ *Ibidem*, стр.476

³⁰ W.Terill, R.J.Ingram, Citizen complaints against police: Eight city examination, *Police Quarterly* Vol. 19(2), 2016, str. 155.

70-их и 80-их година двадесетог века (Wagner 1980) потврдила су почетне хипотезе: раса полицајца нема доминатног утицаја на број притужби у САД-у.

Требало би се осврнути и на извесне *критике* ових студија и истраживања. Наиме, полазне основне и предикаменти ових студија базирају се на сегментирању особина и карактеристика припадника полиције и последично профилисању лица који су у надпропорционалном ризику да буду предмет притужбених радњи. Полазни поступлати и коришћене варијабле у студијама продуковале су неконзистентност у закључцима, па се као основна примедба ових студија наводи да се агерирани синтетизовани закључци о великом броју лица која крше закон или несавесно поступају морају узети са резервом. Велика већина лица која су под теретом притужбених радњи имају веома мали број притужби на рад, а закључке студија још више маскирају подаци о припадницима полиције који се терете за учестало и понављајуће кршење својих обавеза и овлашћења. Диспропорционално мањи број службеника полиције који несавесно и противзаконито поступа у својим активностима тако се се „утапа“ у ширу слику студија.³¹

2. СТЕПЕН УТЕМЕЉЕНОСТИ ПОДНЕСАКА И КАРАКТЕРИСТИКЕ ПРИТУЖБИ:

ИСТРАЖИВАЊА У СВЕТУ

Истраживања у свету су показала да степен утемељености притужбених поднесака доста осцилира зависно од подручја истраживања и обимности узорака, али да се у просеку степен утемељености притужби процењује на између 0 и 25 процената од укупног броја поднесака, при чему би модус, односно вредност која се најчешће појављује, била 10 процената поднесака. Овако низак ниво процењене утемељености поднесака (енгл. *substantiation rate*) правда се превасходно високим критеријумима и потребним квалитетом доказног материјала, а често се саме притужбе сторнирају тбог упитног кредибилитета доказа или исказа лица која су сведоци или подносиоци притужби. Штавише, мишљења искусних правних праксиста из ове области говоре да тражење обештећења оштећених преко поступка унутрашње контроле често бива оборен, па се утврђивање (задовољење) правде мора тражити другим поступцима.³²

³¹ Lerch, Mieczkowski, *op. cit.*, str. 27.

³² *Ibidem.*

У прилог утврђивању утемељености притужби на рад полицијских службеника требало би додати и околности које су довеле до оптужби за недолично поступање службеника. Наиме, зависно до од иницијатора службеног контакта између полицијца и грађанина можемо утврдити неке карактеристике притужбених радњи. Уколико се као иницијатор контакта јавља полицијски службеник по службеној дужности, такав контакт се карактерише као *проактивни*, и као такав носи са собом извесни правну снагу јер припадници полицијских служби, снагом закона, могу да демонстрирају монопол силе и да лише слободе лица која су могућој колизији са законом или јавним редом и миром³³. Уколико се таквим проактивним приступом полицијски службеници нађу у ситуацији да се терете за недолично поступање унутрашња контрола ће бити отежана утврђивањем оправданости употребе силе, да ли је било прекорачења овлашћења или утврђивања самог кредибилитета оптужби за поступања припадника органа гоњења. Супротни су примери *реактивног* поступања припадника полиције. Као реактивни приступ декларишу се они контакти полиције и грађана у коме се као иницијатори јављају сами грађани, а притужбе на рад полиције се обично односе на полицијско непоступање, неблаговремено поступање или наношење штете непружањем адекватне заштите.

Што се тиче других карактеристика оптужби, свакако би било корисно указати и на врсте оптужби на рад полицијских службеника. У једном истраживању рађеном у САД-у, држави Вашингтон, релативно учешће притужби које су теретели припаднике полиције за вербално и психичко злостављање чинило је 41 проценат укупних притужби.³⁴ Исто истраживање утврдило је да степен притужби за полицијско насиље, односно прекорачење примењене силе износио око 17 процената укупних притужби. Слични закључци добијени су и другим истраживањима. Зависно од америчких држава где су рађена истраживања, подаци осцилирају између 13 процената притужби за насилно понашање припадника полиције на Флориди, до високих 64 процената у држави Мичиген (превходно подаци из Детроита).

³³ *Ibidem.*, стр. 28.

³⁴ *Ibidem.*, стр. 28-29.

Интересантан је пример државе Охајо, који има дугу традицију директног укључивања цивилног сектора у непосредну контролу рада полиције³⁵, превасходно подаци кливлендске полиције (Cleveland Police Department). У богатој бази података којима располажу у њиховом Одељењу за професионалне стандарде (*Office of professional standards*) извршена је групација прикупљених притужбених подесака у неколико група:³⁶ понашање (*demeanour*), узнемиравање (*harassment*), непотпуне процедуре (*improper procedure*), физичко злостављање (*physical abuse*), вербално злостављање укључујући и расно етикетирање (*verbal abuse including racial profiling and ethnic slurs*), и група притужби за имовинску штету (*Service and property offences*). На основу прикупљених података највеће учешће има категорија непотпуних процедура (23 процената), високу инциденцу има и категорија притужби за физичко злостављање (19 процената), док остале категорије имају ниже стопе релативног учешћа, и то: оптужбе за вербално злостављање (3 процента), за узнемиравање (6 процената), оптужбе за недозвољено понашање понашање (6 процената).

3. ПОСТУПАК КОНТРОЛЕ ПОЛИЦИЈЕ И ПРИТУЖБЕ ГРАЂАНА НА НИВОУ ЕВРОПЕ: МЕХАНИЗАМ И АНАЛИЗА

3.1. Институционална контрола полиције на нивоу Европске Уније

Питања механизма контроле рада полиције и учествовања грађанства и цивилног сектора у поступцима контроле (*ex post*) свакако су питања и теме које дуго разрађују на нивоу Европске Уније, а креирање и устројство ефективног механизма проактивне заштите грађана и накнадних уклањања девијација полицијских радњи свакако од прворазредне важности, па се пракса контроле полиције дуго усавршава. Кроз еволуцију механизма контроле полиције генерисана су многа правна и друга решења и усвојена бројне уредбе и кодекси који тангирају добру праксу полицијских послова. На нивоу Уједињених нација 1979. године усвојен је Кодекс понашања за припаднике полицијских служби (*Code of Conduct of Law enforcement officials*) на који се ослања и Европски кодекс полицијске етике (*European Code of police ethics*) усвојен две

³⁵ Током 1980-их у Охају су кроз специјалне изборе креирана засебна и структурално независна тела која укључују цивилно друштво у директно или индиректну контролу рада јавних институција: Цивилни I полицијски надзорни одбори *Civil Review Board* и *Police Review Board* са циљем унапређења контроле и непосредног учешћа у процесима од јавног интереса за укупно друштво.

³⁶ R.A.Dunn, The Cleveland Police Review Board: An Examination of Citizen Complaints and complaints' experience with citizen complaint process, *Cleveland State University*, 2015., str. 13-14.

године касније, 2001. године. Оба ова документа садрже обавезујуће елементе и смернице националним легислативама за усвајање препоручених механизма контроле полиције. Као наднационални документи такође тангирају и питања притужби грађана кроз посебне одредбе и ставове.

На радару контролних механизма рада полиције јесте широк дијапазон недозвољених полицијских радњи, од ситних прекршаја уско повезаних са ризиком полицијског посла и обимностима контаката са грађанима, до озбиљних злоупотреба, па чак и до криминалних радњи попут бруталности и убистава која су свакако теме бројних интернационалних организација за заштиту права и слобода. Повезано са овим питањима на нивоу Европску Уније постоји потреба за кохезивним устројством механизма контроле и усвајање добре праксе полицијских служби како би се степен одговорности (*accountability*) подигао на задовољавајући (жељени) ниво.

На нивоу Европске Уније, као наднационалне заједнице европских држава, питања контроле рада полиције, а последично и решавања притужби делегирана су бројним институцијама. Осим непосредне унутрашње контроле рада и ванредне принудне спољне контроле од стране правосудних органа, портребе социјалног прогреса и потребе за бољом профилактичком полицијском контролом условиле су инволвираност већег броја међународних институција. Европски суд за људска права (*The European Court of Human Rights*), Комитет за превенцију тортуре (*Committee for the Prevention of Torture (CPT)*), и Комесар за људска права при Савету Европе (*Commissioner for Human Rights (CHR)*) брину се за гореописане активности контроле и превенције нежељених полицијских радњи на подручју Европске Уније.³⁷ Управо ове институције, у сарадњи са интернационалним институцијама попут *Amnesty International* и *Human Rights Watch*, креирају не само добре упуте и смернице за борбу против некажњених или у неким случајевима некажљивим полицијским радњама, већ добар део својих организационих и људских ресурса усмеравају и ка непосреднијом контролом и лобирањем за ревидирање непотпуне легислативе која тангира ову област.

³⁷ G.Smith, Every complaint matters: Human Rights Commissioner's opinion concerning independent and effective determination of complaints against the police, *International Journal of Law, Crime and Justice* 38 59-74, *School of Law, University of Manchester*, UK, 2010, str. 59-60.

Право Европске уније, односно збирка свих правних прописа Европске Уније³⁸, препознаје потребу за захватнијом и савременијом контролом рада полиције и захватнијим поступцима решавања притужби и приговора, што нам и говоре Члан 2 и Члан 3 Европске конвенције за људска права³⁹ који обавезују извршне и шравосудне органе земаља чланица Европске Уније да изврше неопходне истражне поступке у случајевима полицијских активности који су резултирали смтрним исходом или тежом повредом физичких лица, и да о истим радњама благовремено извештавају све надлежне наднационалне институције.

Ипак, примери европских земаља нас упућују на закључке да је врло тешко успоставити јасне механизме контроле и хијерархије одговорности у пракси. Наиме, према извештајима институције „Amnesty International“ за 2008. годину експлицитно се тврди да се *„не може спровести промптна, садржајна и независна истрага због културолошке и друштвене толеранције и некажљивости појединих дела“* у многим земљама чланицама Савета Европе⁴⁰. Према својим истраживањима ова организација наводи да у већини земаља чланица Савета Европе долази до кршења Европске конвенције за људска права (ЕСтHR), а да се због мањка ефективних истрага ситуација чини чак и бољом него што у стварности заиста и јесте. Закључке још више чини туробно и подаци да се тренд кршења људских права и слобода продубљује, а да извршне власти појединих земаља постају све више индиферентније на молбе и притиске међународних организација.

Инаугурација горепоменутог *Комитета за превенцију тортуре* (СРТ) свакако представља добар искорак Европске Уније на подручју сузбијања нежељених полицијских делања, а улога и опономућења која су јој делегирана упућују на потребе да се проактивно сузбијају све нежељене активности. Комитет стога спроводи редовне и ванредне посете у свим земљама чланицама Савета Европе ослањајући се на широк дијапазон правне снаге и ауторитета којим располаже. У појединим инстанцама комитет захтева и увид у интерну полицијску и судску документацију, врши притисак на политичку власт уколико постоје елементи политичког прогона и репресије, али и сагледава сву документацију и извештаје у случајевима полицијске тортуре и

³⁸ *Acquis communautaire*, акумулирана збирка правних прописа, правних актова и судских одлука који контитуишу правно наслеђе Европске Уније.

³⁹ Конвенција за људска права, ел. издање: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf

⁴⁰ G.Smith, *op. cit.*, стр. 60.

интерјвише сва инволвирана лица. Свеукупан рад ове организације резултира годишњим извештајем којим се исказују закључци и мишљења одговорних лица, те се исти документ након публикације прослеђује свим адресатима и другим заинтересованим лицима.

Битан моменат у развоју овог комитета, али и значајан моменат за усавршавања механизма контроле рада полиције, јесте свакако усвајање принципа: *свака притужба је важна*.⁴¹ Овај принцип налаже истоветност поступка и процедуре било да се ради о притужбама који носе у себи и елементе кривичних дела, било да се ради о свакодневних приговорима на рад полицијских службеника.

3.2. *Европски механизми решавања притужби*

Контроверзна тема као што је тема децијантних полицијских радњи (*police misconduct*) свакако је у редовном фокусу јавности али и чест предмет разматрања законодавних власти у свету. Чињеница да стандардни приступи решавању овог проблема, често ретроактивне и казнене природе нису показали завидне резултате, а сама истраживања која сегментирају истраге на полицијске и неполицијске немају довољно квалитетне закључке које би били у функцији обогаћивања теоријског знања и усавршавање праксе решавања притужби. Наиме, овакво мапирање европских система контроле полиције и решавања притужби проблематично је из више разлога. Прво, тешко је успоставити квалитетну компаративну анализу због различитог стадијума у развоју полицијске праксе и легислативе у различитим земљама, затим транспаретност и инклузивност система се разликује код различитих земаља, а требало би споменути и да многе земље мањају са озбиљнијим независних и захватним истраживањима без којих нема и добре компаративне анализе.

Управо због ових бројних разлога уместо обједињених напора да се направи јединствени каталог система полицијске контроле и решавања притужби на нивоу Европске Уније идејно решење јесте усвајање сета главних (темељних) принципијелних механизма на којима се треба базирати устројство и операционализација контроле и решавања притужби, а које можемо дефинисати као: *механизам интерне полиције*,

⁴¹ *Ibidem*, стр. 62.

*министарство полиције, јавни тужилац, омбудсман и контрола од стране грађана (citizen oversight).*⁴²

Као што смо раније већ споменули *механизам интерне контроле* рада полиције спада у домен унутрашње контроле који је најтрадиционалнији метод решавања притужби од стране одговорних лица, који се углавном спроводи унутар полицијског система, често и без укључивања других неполицијских институција и трећих лица. Савремена пракса европских полицијских служби захтева већу инволвираност других неполицијских организација, већу транспарентност у раду, и механизме директне и индиректне контроле и надзора шире јавности па се овај вид механизма контроле, иако базичан, сматра непотпуним у савременим условима.

Многе европске државе имају развијене формалне процедуре решавања притужби грађана, било у склопу *Министарстава полиције (унутрашњих послова)* кроз посебне департмане (одељења), било кроз владине канцеларије за притужбе грађана. Овај механизам, као и претходно наведени, сматра се непотпуним и недовољним, јер је запослени у овим службама или организационо и системски повезан са полицијом, или сам кадар чине бивши припадници редовне полиције.

Јавни тужилац и омбудсман свакако су институционалне тековине правног наслеђа многих европских земаља. Зависно од решења, многе државе преко републичког, специјалног или другог јавног тужилаштва базирају своје механизме решавања притужби јер се прако ових институција налажу истраге. Неке државе поут скандинавских држава (Норвешка, Шведска, Данска) имају ткзв. „*two-tier system*” односно засебна тела која самостално спроводе независне истраге (у Норвешкој је то Биро за истраге полицијских послова). Иако су у главном ова тела сконцентрисана на озбиљније притужбе било индивидуалне или колективне одговорности полицијских службеника, постоје напори да се овакав систем инкорпорира у читаву структуру решавања свих притужби и приговора грађана на рад полиције. У систем и механизме решавања притужби укључује се и *Омбудсман*, као независна самостална интитуција која је уједно и правна тековина управо ових земаља. За разлику од осталих земаља где је рад Омбудсмана далеко зависнији од политичке климе и легислативе појединих

⁴² *Ibidem.*, стр. 63-64.

земаља, скандинавске земље имају најразвијенију праксу овог правног института који је окосница добре праксе решавања притужби.

Контрола од стране грађана (citizen oversight) јесте специфичан вид контроле рада полиције који обрађујемо као засебну целину у наставку текста.

3.3. *Екстерна контрола од стране грађана (citizen oversight)*

Свакако једно од питања од прворазредног значаја у савременим друштвима јесте укључивање грађанства и цивилног сектора у мониторинг рада полиције чији професионални рад уједно и тангира ширу друштвену заједницу, а чије агенде и циљеви морају бити уско повезани са политикама социјалног прогреса и унапређења заштите права и слобода људи. Због обимности контаката полицијских службеника са бројним грађанима потребно је правно инаугурисати и институционално интегрисати веће учешће грађана и организација цивилног сектора како би се полицијски послови и делање усмеравали ка циљевима не само очувања јаног реда и мира, већ и унапређења међуљудских односа.

Пракса европских земаља нам говори да развијеније земље Западне Европе развијају институте укључивања грађанства и цивилног сектора у мониторинг рада полиције датира још од 50-их година XX века. Традиција спољне грађанске контроле стара пола века свакако је добар замајац за будућа решења екстерних контрола која свакако еволуирају и прилагођавају се савременој динамичној пракси. У ту сврху можемо навести неке основне моделе грађанске контроле на примерима европских земаља који су значајан елемент укупне контроле рада полиције и значајни инпути за превентивно делање:⁴³

- *Модел грађанског прегледа и контроле (citizen review)*: истраге, пресуде (adjudication), препоруке казни
- *Модел грађанских инпута (citizen input model)*: евидентирање, каталоговање и истраживање притужби
- *Модел грађанског мониторинга (citizen monitor)*: мониторинг полицијских механизма и процедура решавања притужбених радњи

⁴³ J.Byrne,W.Priestly, Report on Police oversight in the Council of Europe countries, *Documents and Publications Production Department (SPDP), Council of Europe Publishing, 2015.*, стр. 68

3.3.1. *Модел грађанског прегледа и контроле (citizen review)*

Свакако представља најмање интрузиван модел укључивања грађана у контролу рада полиције, наравно из полицијске перспективе. Уобичајно овај систем укључује активности попут увида у полицијску архиву и забележбе, публиковане студије, истражне поступке (уколико је законски то могуће), поступке по притужбеним пословима уколико се оне односе на мање прекршаје и не захтевају обимније истраге и укључивање правосудних органа. Примена овог модела често налаже да се због потреба минимизирања ризика пристрасности у затвореним полицијским круговима за послове унутрашње контроле и полицијског асистирања у мониторингу или истражним радњама требају аганжовати припадници полиције из других географских подручја (из других округа, департмана, итд.). Модел грађанског прегледа и контроле поред прегледа документације има и улогу у процесима оцене утемељености донетих пресуда и изречених казни, али и давање независног мишљења у поступцима препорука и обликовања казни. Иако наизглед свестран модел, овај модел ипак је најслабији у погледу правне снаге у компарацији са другим моделима грађанске контроле јер има готово искључиву саветодавну улогу и недовољне ресурсе за веће укључивање у контролу рада полиције.

3.3.2. *Модел грађанских инпута (citizen input model)*

Представља вишу инстанцу у процесима екстерне контроле рада полиције и може се окарактерисати као интермедијални модел ка потпуном моделу независне грађанске контроле која има своја опуномоћења, професио и правну снагу. Овај модел се примењује у многим земљама, а интересантан пример долази нам из Словеније где се грађански инпути остварују постављањем два репрезентативна лица цивилног сектора у трочлани државни комитет.⁴⁴ Комитет је под јурисдикцијом Владе, тј Министарстве унутрашњих послова Републике Словеније и нема опуномоћења да спроводи самосталне истраге, па је стога у потпуном зависном положају у погледа опскрбљености потребним информацијама од стране владиних тела. Такође, треба додати да овај комитет нема никакву правну снагу у погледу делања по својим закључцима, о којима је дужна да извештава Канцеларију државног тужиоца. Иако организационо и информационо зависан од правосудних институција и тела извршне власти овај модел представља искорак у односу на претходно описани модел (грађански преглед) јер

⁴⁴ *Ibidem*, стр. 69

поставља темељ ка будућим потпуно независним институтима цивилног и грађанског сектора који имају организационе ресурсе и правну снагу да делају по сопственом нахођењу и закључцима.

3.3.3. *Модел грађанског мониторинга (citizen monitor)*

Најпотпунији модел укључивања цивилног, односно грађанског сектора у контролу рада полиције и решавања притужби свакако је модел грађанског мониторинга. Да би један механизам, односно систем укључивања грађанског сектора у контролу рада полиције испуњавао критеријуме модела грађанског мониторинга потребно је да бу довољно робустан, интрузиван и опскрбљен неопходних организационим ресурсима и оспособљеним кадром како би био инаугурисан као интегративни елемент укупне контроле рада полиције.⁴⁵ Само поједине најразвијеније имају праксу развијеног независног система грађанског мониторинга. Скандинавске земље: Норвешка, Шведска и Данска свакако су најрепрезентативнији примери независног, адекватно опремљеног и правноснажног система грађанског мониторинга. Такав систем у себи инкорпорира бројна тела и институте, располаже довољно обученим кадровима и налази се у истој равни са бројним институцијама у погледу правне снаге. Битан моменат у односу на претходне моделе јесте да је овај модел потпуно независан, делује по сопственим иницијативама, а у коренсподенцији са правосудним органима делује и као орган гоњења (*prosecuting unit*) на примеру норвешког Биро за истраге полицијских послова (NBIPA).

⁴⁵ *Ibidem.*, стр. 69-70.

IV ПРИТУЖБЕНИ ПОСТУПАК: ПРАВИЛА И СПЕЦИФИЧНОСТИ

На самом почетку треба нагласити да је притужбени поступак регулисан *Законом о полицији*, који представља употпуњенију верзију пређашњег Закона о полицији из 2005. године. Давање већих овлашћења Сектору унутрашње контроле, претпоставка је за ефикаснију заштиту људских права и успостављања темеља квалитетне владавине права. Поступак је уређен и Правилником о начину поступања у току притужбеног поступка. На прецизан начин врши се диференцијација ко и када може поднети притужбу на рад полицијског службеника. Област контроле рада путем решавања притужби, као законска категорија, дословно је утицала на смањење волумена произвољности, како на страни грађана, тако и у погледу полицијских службеника. Смањен ниво произвољности би подразумевао да полицијски службеници имају професионалнији приступ у обављању својих задатака, а самим тим и пружање већег нивоа заштите, што повлачи да ће грађани имати више поверења, као и сигурности у погледу спровођења поступка.

Битан сегмент притужбеног поступка је *двостепеност* у решавању по притужби. Одредбе ранијег Закона о полицији из 2005. којим је и уведена материја решавања на основу притужбе, указује да је у првом степену надлежан руководилац организационе јединице где је и место запослења полицијског службеника на кога се и сама притужба односи. Руководилац даље, грађанина упућује на друге институције за остваривање својих права, при томе заобилазећи сагласност истог са ставовима руководиоца организационе јединице. Други степен решавања препушта се Комисији. Конкретно, овде се поставља питање целисходности поступка, јер подразумева могућност да се без обзира на исход, након добијеног одговора, грађанин са статусом притужиоца, упућује на коришћење осталих правних средстава. Као додатак објективности обезбеђено је и присуство јавности и могућност активног учешћа притужиоца.

Сумирано гледано, долази се до закључка да сам поступак контроле решавањем притужби није чисто унутрашње садржине, јер у њој учествује и представник јавности, тако да је реч о комбинованом спору између притужиоца и притуженика, од стране овлашћеног руководиоца или Комисије.

1. СПРОВОЂЕЊЕ ПРИТУЖБЕНОГ ПОСТУПКА

Да би се јасно одредила конкретна важност спровођења једног притужбеног поступка, најпре је битно дефинисати појам притужбе. Притужба јесте поднесак посредством ког сваки грађанин (притужилац) указује на постојање повреде његових зајемчених права и слобода, а услед неадекватног деловања полицијског службеника, тачније незаконитог поступања, односно пропуштања при вршењу својих службених задатака. Закон о полицији, у свом тексту, дефинише да се притужба може понести у јасно прописаном преклузивном року од 30 дана, почевши од дана када је повреда наступила. Након истека рока, а у складу са чланом 241 Закона о полицији, спроводи се скраћени притужбени поступак. Да би притужба била прихваћена, неопходно је да у техничком смислу испуњава прописане услове, што даље указује да мора бити разумљива и да садржи личне податке лица, време, место и сам опис радње, односно пропуста. Подноси се писмено (поштом или електронским путем), или усмено са записником, а као таква доставља се полицијској станици, управи или полицијској испостави, као валидној организационој јединици у оквиру Министарства. Даљи ток подразумева да је свака организациона јединица дужна да исту прими и достави је оној организационој јединици у којој је запослено лице (притуженик), чији рад је предмет притужбе. Уколико поднесак упућује на остаривање права из неког другог поступка, или је притом анонимне садржине, као такав се неће сматрати притужбом.

1.1. *Првостепени поступак*

Првостепени поступак започиње пријемом притужбе на основу које је руководилац дужан да обавести подносиоца о покретању истог и да га позове на разговор у року од 15 дана, од дана пријема притужбе.

Правилником о начину поступања у току притужбеног поступка у свом члану 20 истиче да уколико дође до усаглашавања ставова измђу руководиоца и подносиоца притужбе, поступак ће се као такав сматрати окончаним. Усаглашени ставови се уносе у записник о разматрању притужбе који потписују и подносилац притужбе и руководилац организационе јединице.

Наводи се да ће поступак бити окончан уколико је притужилац одустао од притужбе, јер се није одазвао позиву или није захтевао да о притужби одлучује Комисија. Ако руководилац утврди да је о притужби већ било одлучено у поступку или

је о предмету притужбе већ донета правноснажна одлука, поступак ће се такође сматрати окончаним. Правилник даље наводи да одустанак притужиоца који је о томе и дао писмену или усмену изјаву на записник, свакако повлачи окончање поступка. Члан 20 споменутог Правилника вид злоупотребе права на подношење притужбе или злонамерног, непристојног, увредљивог садржаја притужбе сматра јасним елементом за престанак поступка решавања притужбе. Улогу начина поступања у току поступка додељена је министру, док су руководиоци дужни да подносу извештај о предузетим мерама и доставе га надлежној јединици и да о истим обавесте притужиоца.

1.2. Другостепени поступак

Јасан знак који доводи до започињања другостепеног поступка свакако јесте неусаглашеност ставова руководиоца и подносиоца притужбе, што повлачи да се предмет преусмерава Комисији за даље одлучивање.

Најпре је битно истаћи да на основу члана 21 Правилника о начину поступања у току притужбеног поступка састав Комисије подразумева постојање три члана, од којих један јесте председник комисије, затим члан из Министарства и подразумева представника јавности. Даље ћемо истаћи неке њихове специфичности, а прво треба навести да их именује министар на период од четири године, са могућношћу поновног избора.

У оквиру члана 25 споменутог Правилника, рад Комисије јесте самосталан, она такође може одлучити и о искључењу јавности уколико постоје поверљиви подаци или ако је притужилац малолетно лице. Комисија заседа у седишту Министарства, као и у седишту полицијских управа.

Радам Комисије руководи председник Комисије, као полицијски службеник кога предлаже Дирекција полиције или нека друга надлежна јединица. Представници јавности имају мандат у трајању од четири године, са могућношћу преименовања. Они који учествују у раду Комисије припада накнада за рад на седници Комисије у висини износа дневнице за службено путовање које важи за запослене у државним органима. Изузетно, на основу члана 21 Правилника о поступку решавања притужби дословно

„представници јавности могу бити разрешени дужности члана Комисије решењем министра пре истека периода на који су именовани, и то⁴⁶ :

- 1) *На лични захтев;*
- 2) *На образложени захтев предлагача;*
- 3) *На образложени захтев председника и члана Комисије;*
- 4) *У случају да се уредно позвани председник јавности неоправдано не одазове на две узастопне седнице;*
- 5) *Ако несавесно и непрофесионално обаља дужност;“*

Комисија своје одлуке доноси гласањем, а одлука као таква сматраће се донетом уколико је за њу гласало најмање два члана Комисије, где се решавање притужбе сматра коначним. Председник Комисије, након завршеног гласања обавештава присутне о донетој одлуци и упознаје са битним околностима важним при самом одлучивању.

Комисија окончава поступак достављањем одговора подносиоцу у року од 30 дана, од дана закључења поступка код руководиоца организационе јединице полиције. Битни елементи одговора односе се на чињеницу да он мора садржати јасне и прецизне ставове у погледу свих релевантних ставова, тачније наводи поднете притужбе, док се на самом крају притужилац обавештава да је поступак окончан и да он има на располагању и друга правна средства за заштиту својих права и слобода.

Примерак одговора уручује се Дирекцији полиције или другој надлежној организационој јединици, а поред истог, доставља се и извештај о утврђеним чињеницама, као и записник са седнице Комисије.

1.3. Решавање притужби у оквиру скраћеног поступка

Закон о полицији чланом 241 истиче да се решавањем притужбе бави руководиоца оне организационе јединице у којој притуженик, тачније полицијски службеник има своје место запослења. Слово законског текста наводи да у прописаном року, у року од 60 дана, од дана пријема притужбе, руководиоца проверава све наводе притужбе и обавештава подносиоца о исходу провере. Руководилац неће поступати по притужби у следећим случајевима: 1) када је притужба поново поднета, а нема нових

⁴⁶ Правилник о поступку решавања притужби, "Службени гласник РС", број 54/2006.

доказа; 2) када је реч о злоупотреби права на подношење притужбе. Подношење лажне притужбе сматра се лажним пријављивањем у смислу кривичног законодавства.

2. СПЕЦИФИЧНОСТИ ПРИТУЖБИ: ПРИЈЕМ И ПОДНОШЕЊЕ

У слову свог текста, *Правилник о поступку решавања притужби* јасно наводи да пријем притужбе представља један од круцијалних момената и да се као такав мора уредити без могућности остављања тзв. „*празног простора*“, како би се избегао већи обим неправилности и нејасноћа са којим се у пракси грађани могу сусрести. Иако сам Правилник доноси обиље позитивних ставки, његова примена на терену, може изискивати постојање одређених неподударности, са којим ћемо се упознати у даљем тексту.

Једна од потенцијалних ситуација око којих се може оставити простор неадекватног дефинисања односи се на то да и притужилац, као и сам полицијски службеник, односно лице на кога се притужба односи, а тачније притуженик, на основу одредби Правилника, имају право на остваривање правне помоћи. Међутим, Правилник децидно не наводи у ком се тренутку иста може и остварити, али указује да је то могуће већ при обављању првог разговора, а у вези са притужбом.

Правна помоћ се у овом случају дефинише као вид надокнаде трошкова, које обе стране сnose у оквиру самог притужбеног поступка, а које исте могу и надокнадити у оквиру новог засебног судског поступка, а по окончању примарног поступка за решавање притужби. Треба истаћи битан детаљ, а то је евидентна разлика која се мора подвући између позива на који се рутински може позвати полицијски службеник, у вези са усмеравањем, кориговањем, као и обављањем текућих послова из делокруга Министарства.

Даљи ток ситуација у којима се може уочити постојање извесних нејасноћа садржане су у сегменту пријема, тј. подношења притужбе, где Правилник у својој одредби, а на основу чл. 3 ст.1 истиче да: „Притужилац може притужбу поднети *писмено, усмено или у електронском облику* Министарству, односно организационој јединици Министарства надлежној по месту пребивалишта или боравишта притужиоца“. Нејасноћа се, у овом случају, примећује у недовољно прецизираном појму Министарства.

Исти став одредбе Правилника доноси још једну потенцијално недефинисану ситуацију, која се односи на то да се најпре усмена притужба подноси на записник надлежној организационој јединици Министарства у седишту (Биро за притужбе и представке), односно подручју надлежним за притужбе, или пак за то одређеној од стране руководиоца надлежне организационе притужбене јединице. Споран моменат јесте управо то која је притужбена јединица у питању, да ли се првенствено односи на ону која је надлежна за контролу законитости рада у одељењу полиције, или где начелник, лично, може именовати полицијског службеника за обављање послова притужбене јединице, који се не образује посебним актом, већ се то може учинити и усменим наређењем.

Процедура подношења притужбе, на основу чл. 4 ст. 2 поменутог Правилника, подразумева да се иста прослеђује на проверу код овлашћеног лица, а где су они дужни да без даљег одлагања проследе надлежној организационој јединици, у којој је притуженик запослен. Питање спорности односи се на тренутак када је притужилац одлучио да поднесе усмену притужбу? Одреба Закона о полицији наводи да се на притужбени поступак супсидијарно примењује Закон којим се уређује општи управни поступак.⁴⁷

Полицијски службеник ће даље имати обавезу упознавања притужиоца са поступком решавања притужбе, а уколико је она поднета непосредно, издаје се потврда о примљеној притужби, остављајући могућност уређивања садржаја руководиоцу, где треба нагласити да је једино он надлежан за решавање притужбе, док за сам пријем надлежан може бити сваки полицијски службеник. Усменим подношењем притужбе се не сматра подношење путем телефона, јер није на адекватан начин испоштована процедура, а у погледу формалног сачињавања записника.

Уколико се притужба подноси електронским путем, као једним од могућих и валидних начина, у том случају треба напоменути да ставке садржане у *Закону о електронском потпису*⁴⁸, као и *Закону о електронском документу*⁴⁹, нису у адекватној

⁴⁷ Члан 235 ст. 11 ЗУП, "Сл. гласник РС", бр. 6/2016.

⁴⁸ Закон о електронском потпису, "Сл. гласник РС", бр. 135/2004.

⁴⁹ Закон о електронском документу, "Сл. гласник РС", бр. 51/2009.

мери обезбеђене, што даље иницира детаљније и подробније испитивање притужбе, као и проверу идентитета притужиоца.

Уколико је поднета притужба непотпуна или неразумљива, Правилник усмерава подносица да исту у року од 3 дана, допуни или исправи, као и у случају када је наведено извршење кривичног дела, за које се лице гони по службеној дужности, пре свега изискује утемељење да ли постоји основ тј. елементи за постојање кривичног дела. Било какав вид лажног пријављивања, регулисан је Кривичним закоником, на основу чл. 334 и као такво припада групи кривичних дела против правосуђа.

Као додатну ставку треба споменути и немогућност довођења притужиоца, а у случају неодазивања на позив, јер Закон о полицији не пружа ту могућност, наспрам Закона о кривичном поступку. У овом конкретном случају се притужиоцу пружа избор да ли ће активно учествовати у поступку.

2.1. *Неопходне претпоставке за спровођење притужбеног поступка*

Писмена која се сматрају неопходним за несметано спровођење притужбеног поступка јесу: записник о пријему усмене притужбе; потврда о примљеној притужби; обавештење притужиоцу у вези са уступањем притужбе надлежној организационој јединици; захтев притужиоцу за допуну/исправку притужбе; одбачај притужбе; обавештења притужиоцу, Дирекцији полиције и притужбеној јединици у седишту Министарства о одбачају притужбе; закључење притужбеног поступка; обавештење притужиоцу у вези са закључењем поступка; позив за притуженика; записник о разговору са притужеником; записник о суочењу; молба за добијање информација и мишљења стручних служби полиције и Министарства; позив за притужиоца; записник о разматрању притужбе; предлог председника Комисије руководиоцу надлежне притужбене јединице за разматрање притужбе; предлог председника Комисије руководиоцу надлежне притужбене јединице да одреди овлашћено лице за проверу притужбе и припремање извештаја: одлука руководиоца надлежне притужбене јединице за овлашћено лице које ће проверити притужбу и припремити извештај; предлог руководиоца организационе јединице надлежне за сузбијање криминалитета руководиоцу надлежне притужбене јединице за одређивање овлашћеног лица ради проверавања притужбе; одлука руководиоца надлежне притужбене јединице за овлашћено лице које ће проверити притужбу; записник о искључењу јавности; позив за чланове Комисије; позив за притужиоца; позив за притуженика; записник о гласању за

прекидање разматрања притужбе; записник о гласању Комисије; одговор притужиоцу; позив за странца; захтев члана Комисије- представника јавности за накнаду због рада на седници; захтев члана Комисије за накнаду превоза; налог за плаћање накнаде члану Комисије.

2.2. *Компарација притужбе и представке (сличности и разлике)*

Како смо до сада већ навели, притужба се дефинише као поднесак посредством ког сваки грађанин (притужилац) указује на постојање повреде његових зајемчених права и слобода, а услед неадекватног деловања полицијског службеника, тачније незаконитог поступања, односно пропуштања службене радње при вршењу својих службених задатака. При томе треба такође додати да ће се притужбом сматрати сваки онај поднесак, који формално испуњава законом прописане услове, и то на основу важећег Закона о полицији, као и Правилника о поступку решавања притужби.

У овом случају неопходно је притужбу, као такву упоредити са постојањем још једног поднеска, који по својој природи показује извесне сличности, као и разлике. Реч је о таквом поднеску, који називамо представка, а који се такође односи на утврђивање постојања одговорности полицијског службеника, услед повреде права и слобода. С тим у вези јасно треба нагласити основну разлику, у односу на притужбу, а она подразумева то да приликом оваквог обраћања грађана, нису испоштовани сви формални захтеви, што даље иницира сажетију проверу, ради утврђивања потенцијалне одговорности полицијског службеника. Битна ставка која чини додатну разлику указује да представка као таква није регулисана прописаним законима, већ интерним актима и правилима.

Свакако једна од значајних заједничких особина јесте управо то да је фокус усмерен на покретање адекватног поступка ради утврђивања постојања повреде права и слободе грађана, где се приликом спровођења истог користе исте методе, као и средства.

Оно што ће већ учинити разлику јесте временски оквир, који је код притужбе јасно дефинисан, наспрам представке, као и та чињеница да се након завршене провере подносилац представке, само писменим путем обавештава о извршеној провери, с немогућношћу коришћења облика другостепеног проверавања или права на жалбу, што није случај код притужбе.

Наравно, било какво обраћање грађана, а са сврхом указивања на неправилности у раду полицијских службеника, који може проузроковати повреду њихових зајемчених

права и слобода, неће остати нерегулисано, већ ће се на основу спроведене провере чињеничног стања извршити категоризација захтева на притужбе или представке, сходно степену испуњења прописаних услова, при чему се за утврђивање чињеничног стања за притужбе, као и саме представке користе исти механизми, као и средства.

2.3. Приговор

Аналогно присуству притужбе као редовног правног средства путем кога грађани, услед неправилног поступања или пропуштања радње полицијских службеника, могу тражити заштиту својих зајемчених права и слобода, у оквиру управне области, вредно је споменути постојање приговора.

С тим у вези, приговор, као ремонстративно правно средство, уведено је новим *Законом о општем управном поступку*. Користи се за изјављивање, а услед неиспуњења обавеза из управног уговора, а на основу чл. 25 ЗУП-а, затим у случају неиспуњења управне радње, на шта указује чл. 28 овог закона, као и због начина пружања јавне услуге у оквиру члана 32 важећег закона. Код управног уговора, као појединачног двостраног правног акта управе, али не против самог уговора, већ у случају његовог неизвршења, тј. против поступања, тачније у погледу нечињења субјеката управе, које не производи непосредне правне последице.⁵⁰

Смисао увођења приговора јесте да се поменуте врсте управног поступања уведу у режим правне заштите који важи за управне акте. Наиме, о приговору се одлучује решењем, које представља управни акт, а који се даље може нападати редовним и ванредним управним правним средствима, као и у управном спору, конкретно у управносудском поступку, пред Управним судом.

Закон о општем уптавном поступку, на основу чл. 147, прописује да се приговор изјављује у року од:

- 1) шест месеци од пропуштања органа да испуни обавезу из управног уговора;
- 2) 15 дана од предузимања управне радње или од пропуштања да се управна радња предузме;
- 3) 15 дана од када се јавна услуга не пружа тако да обезбеди уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и задовољавање потреба корисника;

⁵⁰ З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *Практикум за примену ЗУП-а*, Министарство државне управе и локалне самоуправе РС, Београд, 2017., стр. 205-213.

Приговор има улогу која је усмерена ка пружању правне заштите у случају незаконитог поступања или нелиходног (не) предузимања, где се његов значај првенствено огледа у томе што до сада није постојао адекватан управноправни пут заштите права и интереса странака, услед неправилности у њиховој радњи, било да је реч о субјекту или некој вишој инстанци.

У погледу садржаја приговора, мора се навести врста управног поступања, која је незаконито или направилно предузета, или је њено извршење изостало, затим треба означити назив органа чији је предузимање, односно пропуштање предмет приговора, као и потпис подносиоца приговора. Уколико дође до изостанка неких од обавезних елемената, орган је у дужности да поучи подносиоца приговора о допуни поднетог приговора, а ако додје до пропуштања допуне неопходних елемената, у том случају орган је у обавези да исти и одбаци. Подносилац приговора, није у обавези да на посебан начин образложи приговор, већ је довољно да изложи у ком је погледу незадовољан чињењем или нечињењем органа.

Како говоримо о изјављивању и поступању по приговору, треба споменути да је о доношењу одлуке, функционално надлежан руководилац органа. Његова улога састоји се да најпре мора утврдити чињенично стање, које ће потом бити изнето у самом образложењу решења, за одлучивање о приговору, а које је као такво изразито значајно за потоњу контролу предузетог поступања од стране другостепеног органа управе или Управног суда.

На основу члана 148 Закона о општем управном поступку :

1. Приговор се изјављује руководиоцу органа на чије се поступање односи, који и одлучује о приговору.;
2. На приговор се сходно примењују одредбе овог закона о облику и садржини жалбе;
3. Руководилац органа утврђује чињенично стање и испитује законитост и правилност поступања органа;

Управо овакав свеобухватни круг могућности изјављивања приговора чини га редовним правним средством, где се његова употреба може применити како на формалне, тако и материјалне незаконитости.

V ИСТРАЖИВАЊЕ ЦЕЛИСХОДНОСТИ ПРИТУЖБИ

Генерално сагледано, грађанин као притужилац у оквиру притужбеног поступка према постојећим статистичким подацима, не може у потупности остварити права и интересе, без обзира на ваљаност и основаност поднетих притужби, условљени радом полицијских службеника. Чињеница је да притужбени поступак има својих бенефиција са аспекта утрошка времена и средстава, манифестовање његовог деловања најчешће је на страни полицијских службеника, који услед примене репресивних мера, ни на који начин не може надокандити штету грађанину. Он ће се ипак морати окренути редовном судском поступку, који такође изискује његово активно учешће.

Подаци указују да 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. Због малог процента основаних жалби, воља грађана, као и њихова спремност за остваривање права се поприлично смањује.

1. АНАЛИЗА СТАТИСТИЧКИХ ПОДАТАКА

1.1. *Извештај о решавању притужби у Министарству унутрашњих послова за 2016.*

Као веродостојан извор при анализи постојећих статистичких података, може се узети извештај за 2016. годину⁵¹, а који се односи на решавање притужби у оквиру Министарства унутрашњих послова.

Истраживања показују да је на адресу је стигло укупно 1935 притужби, где је од тога је 1890 (97,67%) поднето против запослених у подручним полицијским управама, а 45 (2,33%) против запослених у седишту.

Руководилац организационе јединице окончао је поступак по 1.445 притужби, од чега је 30 притужби (2,09%) одбачено на основу чл. 4. ст. 3 Правилника, јер притужилац у остављеном року није уредио непотпуну или неразумљиву притужбу, а поступак по 202 притужбе (13,98%) је закључен из разлога прописаних чл. 235. ст.6 Закона о полицији, где се притужилац није одазвао позиву и није захтевао да по притужби

⁵¹ Официјелни сајт МУП-а РС: <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/arhiva/izvestaji>, преузето: 6.10.2021.

поступа Комисија, као и чл. 7. Правилника који обухвата одустанак притужиоца, или већ донету одлуку у притужбеном или другом поступку, ако је притужба поднета прекасно, или је то учињено од неовлашћеног лица.

По осталих 1213 притужби поступак је закључен након мериторног разматрања притужбе, сходно чл. 15. ст. 2 Правилника, тако што се притужилац сложио са изнетим чињеницама, односно сагласио са ставовима руководиоца организационе јединице. Од окончаних 1213 поступака, у 77 (6,35%) су утврђени пропусти у раду притуженика, а у 1136 (93,65%) нису. На крају извештајног периода 182 поступка је било још у току.

Посебан одељак заузима и **поступак пред комисијама** где је на основу поднетог извештаја у 2016. години комисијама је уступљено на рад 495 притужбених предмета.

У истом периоду решено је 370, а у току је решавање још 405 предмета (напомиње се да је изван број предмета пренет из прошле године). Од 370 предмета решених од стране комисија 1 је окончан одбацивањем притужбе због ненадлежности, а 2 су одбачене на основу чл. 4. ст. 3 Правилника. 14 поступака је окончано закључењем поступка по чл. 7. Правилника. У 2 притужбена предмета је поступано у складу са чл.234. ст.7 Закона о полицији Од укупног броја предмета решених од стране комисија, у 352 је мериторно одлучивано, од чега су у 33 случајева (9,37%) утврђени пропусти у раду притуженика, а у 319 случајева (90,63%) нису. 2

Закључак је да је укупан број решених притужби износи 1815, од чега је 1445 (79,61%) решено у првом степену. У извештајном периоду, у првом и другом степену, укупно је мериторно одлучивано по 1565 притужби, од чега су у 110 (7%) случајева утврђени пропусти у раду притуженика, а у 1455 (93,%) нису. У односу на укупан број решених, око 6% притужби је основано или делимично основано.

Примећује се присутност повећања активности на унапређењу притужбеног поступка. Значајну улогу има Одељење за притужбе, које пружа свим полицијским службеницима стручну помоћ увиду консултација, као и писаним путем.

1.2. *Извештај о решавању притужби у Министарству унутрашњих послова за 2017.*

Министарство унутрашњих послова је у 2017. години примило укупно 1455 притужби. Статистика показује да је то око 43% мање у односу на 2016. годину.

Против запослених у подручним полицијским управама поднето је 1416 (97,3%) притужби, а 39 (2,7%) против запослених у седишту. Пред руководиоцем организационе јединице (тј. овлашћеним полицијским службеником), окончан је поступак по 1132 притужбе, од чега је поступак по 163 (12,58%) притужбе окончан из разлога прописаних у чл. 9. Правилника о начину поступања у току притужбеног поступка (одустанак притужиоца, притужилац се није одазвао позиву и није захтевао да по притужби поступа Комисија, већ донета одлука у притужбеном или другом поступку, притужба поднета прекасно, или од неовлашћеног лица, у остављеном року није уредио непотпуну или неразумљиву притужбу). У осталих 969 притужби поступак је окончан након мериторног разматрања притужбе, сходно чл. 15. ст. 2 Правилника, тако што се притужилац сложио са изнетим чињеницама, односно сагласио са ставовима руководиоца организационе јединице.

Комисијама је уступљен на рад 331 притужбени предмет. У истом периоду решено је 264, а у току је решавање још 447 предмета (напомиње се да је извршен број предмета пренет из прошле године). Од 264 предмета решених од стране комисија окончано је 18 поступака по чл. 9. Правилника. У 1 притужбеном предмету је поступано у складу са чл.234. ст.7 *Закона о полицији*. Од укупног броја предмета решених од стране комисија, у 246 је мериторно одлучивано, од чега су у 10 (4%) случајева утврђени пропусти у раду притуженика, а у 236 (96%) случајева нису. Укупан број решених притужби износи 1396, од чега је 1132 (44,78%) решено у првом степену.

Скраћени поступак је нови институт предвиђен Законом о полицији, у чл.241, у ком поступку притужбу решава искључиво руководилац организационе јединице. У извештајном периоду поднето је укупно 916 притужби, од чега су у поступку провера 753 притужбе оцењене неоснованим, а 93 основане, док је 12 притужби окончано у складу са чл.241. ст.3. *Закона о полицији* (притужба поновљена а нису поднети нови докази или се ради о очигледној злоупотреби права на подношење притужбе).

У 2017. години настављене су активности на унапређењу притужбеног поступка. *Одсек за притужбе* свакодневно пружа стручну помоћ овлашћеним лицима из свих

полицијских управа која воде притужбени поступак путем непосредних консултација и писаним путем, што ће наставити да чини у складу са одредбама Закона о полицији које се односе на притужбе грађана. Одсек за притужбе је током 2017. године израдио нови Правилник о начину поступања у току притужбеног поступка који је ступио на снагу 08.06.2017. године. Такође у наредном периоду Одсек ће организовати обуке за полицијске службенике који непосредно примењују одредбе Закона о полицији које се односе на притужбе грађана, као и одредбе новог Правилника.

1.3. *Извештај о решавању притужби у Министарству унутрашњих послова за 2018.*

Статистички подаци указују да је Министарство у 2018. години примило укупно 2074 притужбе што је за око 12,5% мање него 2017. године, по којима је спроведен притужбени поступак у складу са чланом 235. Закона о полицији (1121 притужба) и скраћени поступак у складу са чланом 241. Закона о полицији (953 притужба).

Од укупног броја поднетих притужби, 2010 притужби (96,9%) је поднето против запослених у подручним полицијским управама, а 64 притужбе (3,1%) против запослених у седишту министарства. Од укупно 2074 поднете притужбе, у току је поступак по 163 притужбе, док је решено 1911 предмета. Од укупно решених предмета, тј. од 1911, у 121 случају (6,3%) утврђени су пропусти у раду притуженика, а у 1790 (93,7%) случајева нису. Према притуженицима код којих су утврђени пропусти у раду поднето је 60 предлога за покретање дисциплинског поступка због повреде службене дужности.

Пред руководиоцем организационе јединице, инициран је поступак по 1121 притужби, од чега је по 144 притужбе (12,8%) поступак окончан из разлога прописаних у чл. 9. Правилника о начину поступања у току притужбеног поступка (одустанак притужиоца, притужилац се није одазвао позиву и није захтевао да по притужби поступа Комисија, већ донета одлука у притужбеном или другом поступку, притужба поднета прекасно, или од неовлашћеног лица, у остављеном року није уредио непотпуну или неразумљиву притужбу). У 575 притужбе поступак је окончан након мериторног разматрања притужбе, сходно чл. 15. ст. 2 Правилника, тако што се притужилац сложио са изнетим чињеницама, односно сагласио са ставовима руководиоца организационе јединице. Од окончаних 575 поступака, у 51 (8,8%) су утврђени пропусти у раду притуженика, а у 524 (91,2%) нису.

Скраћени поступак је поступак у коме притужбу решава искључиво руководилац организационе јединице. У извештајном периоду поступано је по 953 притужбе, од чега су у поступку провера 838 притужбе оцењене неоснованим, а 51 основане, док је 20 притужби окончано у складу са чл. 241. ст.3. Закона о полицији (притужба поновљена а нису поднети нови докази – 17 притужби, или се ради о очигледној злоупотреби права на подношење притужбе – 3 притужбе). 44 притужбе су остале у поступку провере.

У 2018. години настављене су активности на унапређењу притужбеног поступка. *Одсек за притужбе* свакодневно пружа стручну помоћ овлашћеним лицима из свих полицијских управа која воде притужбени поступак путем непосредних консултација и писаним путем, што ће наставити да чини у складу са одредбама Закона о полицији које се односе на притужбе грађана.

1.4. *Извештај о решавању притужби у Министарству унутрашњих послова за 2019.*

У 2019. години Министарство је примило укупно 2145 притужбе (за око 3,5% више него 2018. године), по којима је спроведен притужбени поступак у складу са чланом 235. Закона о полицији (1290 притужба) и скраћени поступак у складу са чланом 241. Закона о полицији (855 притужби). Од укупног броја поднетих притужби, 1234 притужби (95,7%) је поднето против запослених у подручним полицијским управама, а 56 притужбе (4,3%) против запослених у седишту министарства. Од укупно 2145 поднете притужбе, у току је поступак по 163 притужбе, док је решено 1982 предмета. Од укупно решених предмета, тј. од 1982, у 102 случају (5,1%) утврђени су пропусти у раду притуженика, а у 1880 (94,9%) случајева нису. Према притуженицима код којих су утврђени пропусти у раду поднето је 50 предлога за покретање дисциплинског поступка због повреде службене дужности.

Пред руководиоцем организационе јединице, инициран је поступак по 1290 притужби, од чега је по 162 притужбе (12,5%) поступак окончан из разлога прописаних у чл. 9. Правилника о начину поступања у току притужбеног поступка (одустанак притужиоца, притужилац се није одазвао позиву и није захтевао да по притужби поступа Комисија, већ донета одлука у притужбеном или другом поступку, притужба поднета прекасно, или од неовлашћеног лица, у остављеном року није уредио непотпуну или неразумљиву притужбу). У 1028 притужби поступак је окончан након мериторног

разматрања притужбе, сходно чл. 15. ст. 2 Правилника, тако што се притужилац сложио са изнетим чињеницама, односно сагласио са ставовима руководиоца организационе јединице. Од окончаних 1028 поступака, у 69 (6,7%) су утврђени пропусти у раду притуженика, а у 953 (93,3%) нису.

Скраћени поступак је поступак у коме притужбу решава искључиво руководиоца организационе јединице. У извештајном периоду поступано је по 855 притужби (што је за 11% мање него 2018. године), од чега су у поступку провера 772 притужбе оцењене неоснованим, а 33 основане, док је 8 притужби окончано у складу са чл. 241. ст. 3. Закона о полицији (притужба поновљена а нису поднети нови докази – 5 притужби, или се ради о очигледној злоупотреби права на подношење притужбе – 3 притужбе). 42 притужбе су остале у поступку провере.

Услед бројних проблема, недостатака и правних питања која нису регулисана, у току 2019. године је формирана *Радна група* за израду Нацрта правилника о изменама и допунама Правилника о начину поступања у току притужбеног поступка и евентуалне израде новог Правилника о начину поступања у току притужбеног поступка. Дана 16.12.2019. године донет је нови Правилник о притужбеном поступку у Министарству унутрашњих послова који је објављен у „Службеном гласнику РС“ број 90/19 од 20.12.2019. године, а ступио је на снагу 28.12.2019. године од када је и почео да се примењује. Одсек за притужбе је израдио обрасце аката за спровођење притужбеног поступка прилагођене одредбама новог Правилника и они су постављени на интернет страницу Министарства унутрашњих послова.

1.5. *Извештај о решавању притужби у Министарству унутрашњих послова за 2020.*

У 2020. години Министарство је примило укупно 1422 притужбе (за око 34% мање него 2019. године), по којима је спроведен притужбени поступак у складу са чланом 235. Закона о полицији (910 притужба) и скраћени поступак у складу са чланом 241. Закона о полицији (512 притужби). Од укупног броја поднетих притужби, 1387 притужби (97,5%) је поднето против запослених у подручним полицијским управама, а 35 притужбе (2,5%) против запослених у седишту министарства. Од укупно 1422 поднете притужбе, у току је поступак по 285 притужбе, док је решено 1137 предмета. Од укупно решених предмета, тј. од 1137, у 99 случајева (8,7%) утврђени су пропусти у раду притуженика, а у 934 (82,1%) случајева нису. У 95 случајева (8,4%) поступак је окончан

у складу са чланом 20 Правилника о притужбеном поступку у Министарству унутрашњих послова а у 9 случајева (0.8%) радило се о поновљеним притужбама или о злоупотреби права на подношење притужбе и по тим притужбама се није поступало. Према притуженицима код којих су утврђени пропусти у раду поднето је 61 предлога за покретање дисциплинског поступка због лакше или теже повреде службене дужности.

Пред руководиоцем организационе јединице инициран је поступак по 677 притужби, од чега је по 88 притужбе (13%) поступак окончан из разлога прописаних у чл. 20. Правилника о притужбеном поступку у Министарству унутрашњих послова (одустанак притужиоца, притужилац се није одазвао позиву и није захтевао да по притужби поступа Комисија, већ донета одлука у притужбеном или другом поступку, притужбу поднело лице које очигледно злоупотребљава право на подношење притужбе). У 462 предмета, поступак је окончан након мериторног разматрања притужбе, сходно чл. 19. ст. 4. Правилника, тако што се притужилац сложио са изнетим чињеницама, односно сагласио са ставовима руководиоца организационе јединице. Од окончаних 462 поступака, у 56 случајева (12,2%) су утврђени пропусти у раду притуженика, а у 406 (87,8%) нису.

Већи број предмета који су у току су последица неодржавања седница комисија, услед епидемиолошке ситуације изазване вирусом COVID 19, као и поштовања свих мера и забрана окупљања донетих од стране Владе Републике Србије у циљу спречавања ширења заразе. Од 206 предмета решених од стране комисија, окончано је 7 поступака по чл. 20. Правилника. Од укупног броја предмета решених од стране комисија, у 109 је мериторно одлучивано, од чега су у 9 (8,3%) случајева утврђени пропусти у раду притуженика, а у 100 (91,7%) случајева нису.

Скраћени поступак је поступак у коме притужбу решава искључиво руководиоца организационе јединице. У извештајном периоду поступано је по 512 притужбе (што је за 41% мање него 2020. године), од чега су у поступку провера 428 притужбе оцењене неоснованим, а 34 основане, док је 9 притужби окончано у складу са чл. 241. ст. 3. Закона о полицији (притужба поновљена а нису поднети нови докази). 41 притужба је остала у поступку провере. Према притуженицима код којих су утврђени пропусти у раду поднето је 15 предлога за покретање дисциплинског поступка због повреде службене дужности.

У току 2020. године настављене су активности на унапређењу притужбеног поступка. *Одсек за притужбе* свакодневно пружа стручну помоћ овлашћеним лицима из свих полицијских управа која воде притужбени поступак, путем непосредних консултација и писаним путем, што ће наставити да чини у складу са одредбама Закона о полицији које се односе на притужбе грађана. Услед актуелне епидемиолошке ситуације и спречавања ширења заразе вирусом COVID 19 у Републици Србији у 2020. години, Одсек за притужбе није организовао планиране обуке за полицијске службенике у области спровођења притужбеног поступка.

Поред наведених обука план је да се у току ове године настави са пружањем стручне подршке Комисији за решавање притужби како у седишту министарства тако и у подручним полицијским управама.

ЗАКЉУЧАК

Активности полицијских снага могу имати различите појавне облике. Поред *профилактичког* делања које се односи на активности пре самог извршења дела имамо и други вид полицијског делања, тзв. *репресивно* делање као збир активности након извршења одређеног кривичног дела. Често активност и контакти између полиције и грађанства могу бити инцирани са становишта грађана, па тада можемо говорити о *реактивној* активности или пак *проактивној*, када су контакти иницирани од стране припадника службе. Битно је споменути да овлашћења која поседују полицијски службеници, услед различитих околности, могу бити и мета прекорачења и злоупотреба, па сама држава, као и њене институције имају велику дозу одговорности ка успостављању јасних и одговарајућих механизма за заштиту и поштовање, а ништа мање важно и одржавање и јачање поверења њених грађана у институције. С тога је потребно да се кроз сталну *едукацију* и *упућивање* грађана на законито остваривање својих загарантованих права и слобода, оствари што ређе злоупотребе и незаконитости у раду полиције.

Смисао важећег *Закона о полицији*, као и *Правилника о поступку решавања притужби*, јесте успостављење концизног и ефикасног притужбеног поступка, значајног механизма надзора и мониторинга рада полицијских службеника, али и овлашћења и одговорности службеника у вршењу својих професионалних дужности. Треба у том смислу поменути да Правилник о начину поступања у току притужбеног поступка својом новијом верзијом проширује предмет притужбеног поступка и лица који могу поднети притужбу. Новина јесте и улога јавног тужиоца који гони лица по службеној дужности уколико предмет притужбене радње садржи елементе кривичног дела. Битна новина јесте и обавеза писменог обавештавања притужиоца о покренутом притужбеном поступку, као и предузетим мерама према притуженику. Уређивањем ове области повећава се транспарентност и олакшава се приближавање грађана и остваривање бољих контаката, где они путем притужби могу имати приступачнији однос и самим тим указати на поједине неправилности у раду, али уређује се и питања овлашћења полицијских службеника који сада имају одређене временске лимите и оквире поступања по службеној дужности (сачињавање записника, потврда, уручење позива) како би се минимизирала самовоља и дискреционо право одлучивања. Ипак, и даље притужилац, односно лице које подноси притужбу, самим поступком не остварује

у потпуности своје правне интересе и има одређене утрошке свог времена и новца, па постоји потреба предметне области да се будућим решењима омогући грађанима остваривање својих интереса и компензација насталих утрошак. Унификација процеса и поступака јесте један од примарних задатака законодавно-правних ауторитета и власти.

Тежња нашег друштвено-економског и правног система да своје устројство и односе уређује према моделима европских држава резултирале су бројним решењима које опонашају те системе, наравно са структуралним прилагођавањима нашем социјалном генотипу и друштвеним обичајима. Те тежње производ су напора евроинтеграција, а управо пракса земаља Европске Уније нам служи као путоказ развијања добре праксе полицијске контроле, последично и добре праксе решавања притужби грађана. Веће слободе и права које уживају грађани земаља ЕУ и већа инволвираност института цивилног сектора у мониторинг рада полиције омогућили су праву *пролиферацију* нових метода проактивног приступа и контроле полиције, и утемељеније поступке решавања притужби. Задатак наше правне струке био би градуално усвајање њихових решења и прилагођавање потребама нашег текућег система.

Доступност *извештаја* и *статистичких података* о притужбеним поступцима битан су инпут за усавршавање система контроле рада полиције и решавања притужби. *Анализа* тих информација даје нам смернице у ком обиму је степен утемељености притужби, релативно учешће неутемељених и одбачених притужби, као и податке о категорисању поднесака према садржајним елементима и лица и институције на која се упућују.

Резиме би свакако могао бити сведен на закључак да је унутрашња контрола на којој се темељи притужбени поступак, битан и неопходан фактор ефикасног рада полиције и њених полицијских службеника, али и значајан стуб једног савременог демократског друштва са акцентом на поштовању и уважавању права грађана и њиховог битисања у друштвеној заједници. Иако питање решавања притужби у пракси наилази на бројне опструкције, у њеном спровођењу ипак су креиране основе и трасиран је пут ка унапређењу ове области, па се у будућности очекују још динамичнија решења и већа инволвираност укупне друштвене заједнице у контролу рада друштвено осетљивих институција каква је уједно и полицијска.

ЛИТЕРАТУРА

Алексић К., *Спољашна контрола полиције*, мастер рад, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш 2020.

Archbold C., Hassell K., Widening the scope on complaints of police misconduct, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* Vol.33 No.3, 2010.

Андрић С., Томашевић К., Полицијска етика у научном дискурсу, *Култура полиса год.XVI (2019), бр.40, стр.273-283*, Култура полис Нови Сад, Институт за европске студије Београд, 2019.

Бикаревић Д., *Притужбе грађана као облик контроле рада полиције*, докторска дисертација, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, 2017.

Byrne J., Priestly W., *Report on Police oversight in the Council of Europe countries*, Documents and Publications Production Department (SPDP), Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2015.

Dunn R.A., *The Cleavland Police Review Board: An Examination of Citizen Complaints and complaints' experience with citizen complaint process*, Cleveland State University, Ohio, USA, 2015.

Леповић Д., *Унутрашња контрола полиције*, мастер рад, Правни факултет, Ниш, 2016.

Lerch K.M, Mieczkowski T., Who are the problem prone officers?An analysis of citizen complaints, *American Journal of Police* Vol. XV, No.3, 1996.

Smith G., Every complaint matters: Human Rights Commissioner's opinion concerning independent and effective determination of complaints against the police, *International Journal of Law, Crime and Justice* 38 59-74, *School of Law*, University of Manchester, UK, 2010.

Стајић Љ., *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет, Нови Сад 2012.

Субошић Д., Милић Н., *Структурирање одговорности у Министарству унутрашњих послова Републике Србије*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.

Петровић М., Прица М., *Посебно управно право са међународним правом*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2020.

Terill W., Ingram J.R., Citizen complaints against police: Eight city examination, *Police Quarterly* Vol. 19(2) 150-179, 2016.

Томић З., Миловановић Д., Цуцић В., *Практикум за примену ЗУП-а*, Министарство државне управе и локалне самоуправе РС, Београд, 2017

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Устав Републике Србије *Службени гласник РС* бр.98/2006. Закон о полицији *Службени гласник РС*, број 101/2005, 63/2009

Закон о полицији, *Службени гласник РС*, број: 101/2005, УС-63/2009, *Службени гласник РС*, број: 92/2011.

Правилник о поступку решавања притужби, *Службени гласник РС*, бр. 54/2006

Кодекс полицијске етике усвојен 2017, *Службени гласник РС*, број: 92/2006

Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/15 и 54/07

Конвенција о људским правима, електронско издање

Закон о електронском потпису, *Сл. гласник РС*, бр. 135/2004

Закон о електронском документу, *Сл. гласник РС*, бр. 51/2009

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Министарство унутрашњих послова РС: www.mup.gov.rs

Сектор за националну безбедност: www.nsa.gov.rs

САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

Притужбе грађана као облик контроле рада полицијских службеника у савременим динамичним условима представљају један од главних механизма укупне контроле и замајац повећању ефикасности рада полицијских службеника. Наравно, питање притужбе као правног института и средства јесте питање које се посебно уређује у различитим друштвима, са различитим решењима, мада је битно напоменути и напоре савременог глобалног окружења који подстиче униформизацију правних прописа и усаглашавање праксе контроле рада полиције у свету. У таквом окружењу међународне наднационалне институције се позиционирају као ауторитативна тела задужена за усаглашавање праксе и прописа, са већом или мањом јурисдикцијом над спровођењем одлука.

Како је предмет притужба грађана углавном непожељно или штетно делање појединих полицијских службеника или укупне организације, подробније се разрађују закључци спроведених студија о односима психо-социјалних карактеристика и профила полицијских службеника и броја пријављених непожељних радњи и инцидентата. Како је пракса америчког правног система најразвијенија, логично је да је број расположивих студија најбројнији, па се разматрају закључци појединих америчких држава. Прикупљени подаци студија долазе из формалних и неформалних извора, а тестиране варијабле упућују на закључке да је на основу постављених параметара анализе могуће профилисати полицијске службенике који су у надпропорционалном ризику да буду предмет притужби, као и степен корелације између одређених параметара и пријављених девијација. У том смислу извршено је теоријско истраживање студија, позитивноправних прописа и других аката. За потребе овог рада коришћен је нормативни метод у анализи законских прописа, извештаја државних и других независних тела.

Расположиви извештаји и публикације државних институција Републике Србије добра су база за упоређивање закључака и смернице развијању добре праксе решавања притужби. Усклађивање са европском праксом и регулативом је од приоритетне важности у поступцима евроинтеграција и приближавања наше регулативе решењима европских правних прописа.

Контрола полиције од стране грађана и цивилног сектора јесте један од кључних корака ка успостављању демократског друштва са свим неопходним конститутивним

елементима које краси. У симбиози са традиционалном унутрашњом контролом контрола од стране грађана постаје битан моменат у савременом устројству контроле, па се механизми и инволвираност грађана и институција цивилног сектора у процесу контроле подробније разрађују и у полицијској у грађанском праву. Грађанима је омогућено да врше надзор над радом полиције кроз институт притужбе. Иако је Правилником о начину поступања у току притужбеног поступка овај поступак регулисан скоро па детаљно и даље постоје недостаци у смислу непотпуне информисаности притужиоца када је у питању првостепени поступак.

Укупна разматрања упућују на чињеницу да је потребно успоставити и интегрисати флексибилне механизме интерне контроле, превентивног скрининга и сталног мониторинга рада полицијских службеника као најбољни начин ране детекције девијација у раду и њене брзе корекције.

Кључне речи: *Притужбе грађана, полицијски службеници, Министарство унутрашњих послова, непожељно полицијско поступање, унутрашња контрола, спољашња контрола*

ABSTRACT AND KEY WORDS

Citizens' complaints as a form of control of police officers

Citizens' complaints as a form of control over the work of police officers in modern dynamic conditions represent one of the main mechanisms of overall control and a flywheel for increasing the effectiveness of the work of police officers. Of course, the issue of complaint as a legal institute and legal means is an issue that is specifically regulated in different societies, with different solutions, although it is important to mention the efforts of the modern global environment that encourages uniformization of legal regulations and harmonization of police control practices in the world. In such an environment, international supranational institutions position themselves as authoritative bodies in charge of harmonizing practices and regulations, with greater or lesser jurisdiction over the implementation of decisions.

As the subject of citizens' complaints is mostly undesirable or harmful actions of individual police officers or the overall organization (police misconduct), the conclusions of the conducted studies on the relationship between psycho-social characteristics and profiles of police officers and the number of reported undesirable actions and incidents are elaborated. As the practice of the American legal system is the most developed, it is logical that the number of available studies are the most numerous, so the conclusions of individual American states are considered. The collected study data come from formal and informal sources, and the tested variables suggest that based on the set parameters of the analysis, it is possible to profile police officers who are at a disproportionate risk of being the subject of complaints, as well as the degree of correlation between certain parameters and reported deviations (misconducts). In that sense, a theoretical research of studies, positive legal regulations and other acts was performed. For the purposes of this paper, the normative method was used in the analysis of legal regulations, reports of state and other independent bodies.

Available reports and publications of state institutions of the Republic of Serbia are a good base for comparing conclusions and guidelines for developing good practice in resolving complaints. Harmonization with European practice and regulations is of priority importance in the procedures of European integration and approximation of our regulations to the solutions of European legal regulations.

Police control by citizens and the civil sector is one of the key steps towards establishing a democratic society with all the necessary constitutive elements that adorn it. In symbiosis

with traditional internal control, control by citizens becomes an important moment in the modern structure of control, so the mechanisms and involvement of citizens and civil society institutions in control processes are elaborated in more detail in the police in civil law. Citizens are enabled to supervise the work of the police through the institute of complaints. Although the Rulebook on the manner of acting during the complaint procedure regulates this procedure in almost detail, there are still shortcomings in terms of incomplete information of the complainant when it comes to the first instance procedure.

The overall considerations point to the fact that it is necessary to establish and integrate flexible mechanisms of internal control, preventive screening and constant monitoring of the work of police officers as the best way of early detection of deviations in work (misconduct) and its rapid correction and overcoming.

Key words: *Citizens' complaints, police officers, Ministry of interior affairs, police misconduct, internal control, external control*

БИОГРАФИЈА

Миона Грубиша, рођена је 07.06.1993. године у Нишу. Основну школу „Доситеј Обрадовић“ и гимназију „Светозар Марковић“ друштвено-језички смер завршила је у Нишу. Дипломирала је на Правном факултету за привреду и правосуђе, Привредне академије у Новом Саду, школске 2019/2020 године. Током основних академских студија обављала је стручну праксу у адвокатској канцеларији Гордана Пантића у циљу истраживања области радног и социјалног права, а у оквиру теме „Отказ од стране послодаваца“ где стиче бројна практична искуства и оспособљеност за рад као основу будућој академско-научној и професионалној надоградњи.

Због жеље за личним професионалним усавршавањем 2020. године уписује мастер студије на Правном факултету Универзитета у Нишу, смер унутрашњих послова, са просечном оценом на досадашњим мастер академским студијама - 9,83. Говори течно енглески језик, напредног нивоа, познаје основе италијанског језика и служи се основама граматике истог језика. Поседује возачку дозволу Б категорије, а од рада на рачунару служи се MS Office пакетом и интернетом.

Како савестан и одговоран студент цени темељност у раду и критички осврт на популарне теме и проблеме у правној професији и пракси, заинтересована је за лично усавршавање и ажурирање знања и вештина, као и стицања неопходних компетенција неопходних за динамичне услове привређивања. Склоност ка тимском раду, односно индивидуалном напору за резултате тима сматра важним особинама за професионални и лични развој.

