

УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ  
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЈЕДНОСНИХ НАУКА

др Драгомир Јовичић

## **КОНТРОЛА НАД РАДОМ ПОЛИЦИЈЕ**

Бања Лука, 2021. године

др Драгомир Јовичић  
КОНТРОЛА НАД РАДОМ ПОЛИЦИЈЕ

*Издавач*  
Универзитет у Бањој Луци  
Факултет безбједносних наука

*За издавача*  
др Предраг Ђеранић

*Рецензенти*  
др Предраг Ђеранић, Факултет безбједносних наука, Бања Лука  
др Дане Субошић, Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд  
др Гојко Шетка, Факултет безбједносних наука, Бања Лука

*Лектор/коректор*  
Адријана Митрић

*Технички уредник*  
Милан Дамјановић

*Штампа*  
Макопринт Бања Лука

*Тираж*  
200 примјерака

ISBN 978-99976-756-7-5

Copyright © 2021 за српски језик: др Драгомир Јовичић, Бања Лука. Сва права задржана. Није дозвољено да ни један дио ове књиге буде снимљен или репродукован, у било ком облику, без претходног одобрења аутора.

Одлуком Сената Универзитета у Бањој Луци бр. 02/04-3.1242-41/21 од 27.05.2021. године дата је сагласност да се књига објави као универзитетска наставна литература.

## ПРЕДГОВОР

Свака држава у савременим условима има интерес да њени органи своје послове обављају у складу са законом и у интересу грађана. Имајући у виду њену дјелатност, полиција је под посебном лупом како самих грађана тако и државе. Својом дјелатношћу полиција неријетко задире у основна права и слободе човјека, зато је веома важно да она ове важне послове обавља у општем интересу, а поштујући, притом, сваког грађанина.

Употреба силе државе мора бити ограничена, а када долази до употребе силе, онда то мора бити у складу са нормативним оквиром који је држава у предвиђеној процедури и прописала. Дакле, полиција је специјализован државни орган који има таква овлашћења чијом се употребом могу произвести посљедице које се касније не могу отклонити. Зато је важније да полиција ради законито и професионално него други државни органи. Управо зато, неопходно је да постоји квалитетан систем надзора и контроле над радом полиције.

Материјале за ову књигу прикупљам, анализирам и обрађујем посљедњих десет година, од када сам почео на Високој школи унутрашњих послова да предајем овај предмет који је и уведен у наставни план и програм 2010. године. Дакле, овај уџбеник је резултат дугогодишњег рада у који сам спојио теоријска искуства из ове области, са својим богатим практичним двадесетогодишњим искуством у области рада полиције.

Овај уџбеник је намијењен, прије свега, студентима Факултета безбједносних наука у Бањој Луци, али, по свом садржају и обрађеној материји, он може бити веома користан и онима који већ обављају полицијске послове у некој од полицијских агенција у Босни и Херцеговини. Уџбеник обрађује све код нас актуелне облике контроле над радом полиције, али и на врло јасан начин приказује и начин на који се контрола над полицијом остварује у неким европским земљама. Поред тога, у уџбенику су приказана и европска начела по којима се руководе они који обављају надзор над овим специфичним и важним државним органом.

Увјерен да сам на квалитетан начин обрадио материју која је предмет овог уџбеника, што ће, надам се, омогућити, како онима који се припремају за обављање полицијских послова, да схвате на самом почетку своје каријере да је ова област државне дјелатности веома озбиљно обухваћена разним облицима контроле те да ће им омогућити да савладају потребна знања о механизмима контроле, тако и онима који се овим послом већ баве, да освјеже и допуне своја знања о надзору и контроли над радом полиције, предајем овај текст на увид стручне и опште јавности и на кориштење.

Аутор  
др Драгомир Јовичић



*Слобода је рођена из самодисциплине. Ниједан појединац, нити једна нација не може постићи или одржати слободу без самоконтроле. Недисциплиновани човјек је роб сопствених слабости.*

*Alan Valentine*

***Овај уџбеник посвећујем свом првом унуку Његошу.***



# САДРЖАЈ

<b>Предговор .....</b>	<b>III</b>
<b>Увод.....</b>	<b>11</b>
<b>1. ПОЈАМ И УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ</b>	<b>15</b>
1.1. Надзорне институције .....	20
1.2. Дефинисање демократског надзора безбједносних и обавјештајних служби .....	23
1.3. Границе овлашћења полиције.....	26
<b>2. НАДЗОР НАД (ДРЖАВНОМ) БЕЗБЈЕДНОСНОМ ПОЛИТИКОМ</b>	<b>31</b>
2.1. Конципирање државне безбједносне политике .....	33
2.1.1. Значај учествовања парламента.....	35
2.1.2. Државна безбједносна политика и међународни прописи.....	39
2.1.3. Улога грађанског друштва и медија.....	40
<b>3. ОСНОВНЕ ОПЕРАТИВНЕ КОМПОНЕНТЕ СЕКТОРА БЕЗБЈЕДНОСТИ</b>	<b>42</b>
3.1. Параметри за обавјештајне службе у демократским друштвима .....	45
3.1. Потреба за надзором безбједносних и обавјештајних служби .....	47
3.1. Потреба за законском регулативом .....	48
<b>4. СПЕЦИФИЧНОСТИ ПОЛОЖАЈА ПОЛИЦИЈСКОГ СЛУЖБЕНИКА У СИСТЕМУ КРИВИЧНОГ ПРАВА</b>	<b>51</b>
4.1. Полицијски службеник као извршилац кривичних дјела .....	51
4.2. Етиологија полицијске делинквенције .....	57
4.3. Феноменологија полицијске делинквенције .....	59
<b>5. КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ</b>	<b>63</b>
5.1. Појам и циљеви контроле .....	64
5.2. Врсте средстава контроле .....	72
5.3. Избор стратегије за обезбјеђивање одговорности полиције.....	77
5.4. Спољашна формална средства контроле.....	81
5.4.1. Парламентарна контрола.....	82
5.4.2. Контрола владе и других органа извршне власти.....	85

5.4.3. Невладина тијела за контролу полиције .....	89
5.4.3.1. Комисије и статутарна тијела за контролу полиције.....	89
5.4.3.2. Одбори за грађански надзор и тијела за рјешавање жалби на рад полиције .....	92
5.4.3.3. Савјетодавна тијела.....	95
5.5. Судска контрола полиције.....	96
5.6. Остала спољашња формална средства контроле .....	102
5.7. Спољашња неформална средства контроле .....	105
5.8. Унутрашња средства контроле .....	112
5.8.1. Унутрашња формална средства контроле.....	112
5.8.1.1. Јединица за професионалне стандарде МУП-а Републике Српске.....	116
5.8.1.2. Инспекторат за унутрашњу контролу .....	116
5.8.2. Унутрашња неформална средства контроле.....	117

## **6. НАДЗОР И КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ      121**

6.1. Спољашња контрола рада полиције Републике Српске.....	122
6.1.1. Контрола над радом полиције Републике Српске коју обавља правосуђе .....	122
6.1.2. Парламентарна контрола полиције Републике Српске.....	127
6.1.3. Владина контрола .....	134
6.1.4. Контрола коју обавља омбудсман.....	136
6.1.5. Контрола коју врше невладине организације.....	139
6.1.6. Контрола коју врши јавност .....	140
6.2. Унутрашња контрола полиције Републике Српске .....	144
6.2.1. Унутрашња контрола коју обављају интерни надзорни органи .....	145
6.2.1.1. Унутрашњи поступак у полицији Републике Српске .....	147
6.2.1.2. Дисциплински поступак у полицији Републике Српске .....	154
6.2.1.3. Поступак пред Полицијским одбором .....	163
6.2.2. Хијерархијска контрола у полицији Републике Српске .....	166
6.2.3. Инспекцијски надзор у полицији Републике Српске .....	173
6.2.3.1. Појам и основна обиљежја инспекцијског надзора и обављање послова управе.....	174
6.2.3.2. Поступак вршења инспекцијског надзора у полицији Републике Српске .....	176
6.2.3.3. Организација и методологија рада приликом вршења инспекцијског надзора .....	178
6.2.3.4. Стање кадрова .....	178
6.2.3.5. Остваривање процеса руковођења .....	179
6.2.3.6. Стање безбједносне проблематике и активности полиције	181
6.2.3.7. Законитост рада .....	182
6.2.3.8. Стање унутрашњег реда, дисциплине и међусобних односа .....	183

6.2.3.9. Реализација програма обуке .....	184
6.2.3.10. Материјално-техничка опремљеност и услови рада.....	185
6.2.3.11. Сарадња са другим државним органима и правним лицима .....	186
6.3. Поступак након извршеног инспекцијског надзора .....	187
<b>7. ФОРУМ ЗА БЕЗБЈЕДНОСТ ГРАЂАНА</b>	<b>188</b>
7.1. Циљеви и задаци форума .....	191
7.2. Начин рада форума .....	191
7.3. Конституисање форума.....	192
7.4. Радне групе форума .....	194
7.5. Основни принципи и праксе форума за безбједност грађана .....	194
7.6. Савјет за безбједност саобраћаја .....	196
<b>8. КОМПАРАТИВНИ МОДЕЛИ КОНТРОЛЕ ПОЛИЦИЈЕ</b>	<b>198</b>
8.1. Проблематика унутрашње контроле.....	198
8.2. Типологија задатака унутрашње контроле.....	199
8.3. Истражни инструменти и технике .....	200
8.4. Компаративни модели .....	202
8.4.1. Србија.....	202
8.4.2. Словенија .....	206
8.4.3. Хрватска.....	208
8.4.4. Белгија.....	211
8.4.5. Мађарска .....	213
8.4.6. Њемачка.....	215
<b>9. ЕВРОПСКА НАЧЕЛА ПОЛИЦИЈСКОГ НАДЗОРА</b>	<b>218</b>
9.1. Дјеловање надзорних полицијских тијела .....	221
9.2. Систем представки .....	227
<b>Литература .....</b>	<b>231</b>



## УВОД

---

Држава је одувјек имала важне функције у својој надлежности, а у савременим условима те функције су многобројне и од остваривања тих функција зависи квалитет живота сваког појединца у држави, али и друштва у цјелини. Међу бројним функцијама државе у актуелном тренутку, посебно се издваја безбједносна функција. Разлог тога свакако видимо у чињеници да, што је друштво развијеније, развијенији су и облици и извори угрожавања безбједности. Ову функцију држава остварује преко читаве лепезе безбједносних органа. Сви ови органи имају одређена овлашћења чијом примјеном остварују ову веома важну функцију. Свакако да је међу свим овим органима највидљивија полиција, а чини се да је она са аспекта грађанина као појединца и најважнија, пошто грађани најчешће имају потребу да траже одређене услуге управо од полиције јавне безбједности. Стога ће у фокусу овог уџбеника примарно бити управо полиција, при чему није важно коју врсту безбједносних послова обавља. Дакле, у фокусу ће бити полиција као државни орган у цијелости.

Полиција је један од најважнијих државних органа који је настао као плод вјечите тежње друштва да оствари унутрашњи ред и мир, односно, што је могуће већи ниво личне и имовинске безбједности грађана. Један од основних циљева полиције у демократском друштву које се залаже за владавину права, јесте одржавање јавног мира, закона и укупног реда у друштву, заштита и поштовање личних права и слобода, превенција кривичних дјела и борба против криминала која подразумева откривање кривичних дјела и њихових извршилаца. Такође, важна улога полиције јесте и пружање помоћи другим државним органима који имају јавна овлашћења, обављање њихових послова и задатака (послови асистенције), али и пружање услужних функција грађанима.

Дакле, одржавање реда, мира и примјена закона у друштву класични су општи циљеви одговорности полиције. Обезбјеђење укупне безбједности у друштву покрива широк спектар полицијских активности које се односе на провођење закона у односу државе и појединца, али и у односу између појединаца. Поштовање основних личних права и слобода дефинисаних у Европској конвенцији о људским правима подразумева обавезу очувања тих права и постојања ограничења полицији у остварењу њезиних циљева. Ово ствара обавезу полицији да у обављању својих послова мора поштовати право свакога на живот, што се посебно апострофира управо из разлога што обављање полицијских послова може довести до губитка живота као последица употребе средстава силе (принуде).

У демократском друштву, један од основних циљева полиције јесте борба против криминалитета, али у највећем броју држава чланица Савјета Европе то није искључиво задатак полиције. Обављање ових послова који се тичу борбе против криминала од полиције захтијева одржавање одређене равнотеже између ефикасности полиције и поштовања основних људских права извршилаца кривичних дјела, али и других лица, жртава и свједока. Ради извршавања полицијских послова и задатака, полиција може употријебити средства силе само кад је то неопходно и кад се на други начин не може извршити службена радња, а при томе се мора водити рачуна о сразмјерности – што значи да учињено зло не смије бити веће од зла које је пријетило.

Свакако да треба бити свјестан и услужног аспекта полицијске дјелатности, при чему треба имати на уму да је услужни аспект полиције више повезан са односом полиције према јавности него давањем полицији широких услужних функција као додатка њезиним традиционалним обавезама. Општеприхваћено је да је полиција јавна установа чији се рад заснива на уставу, законима и подзаконским прописима који се доносе у складу са уставом и законима. У савременом друштву закон и подзаконски прописи који уређују рад полиције морају бити доступни јавности, а свакако треба да буду јасни и прецизни. При томе се полицијске мјере и радње морају предузимати у складу са националним законима, али и међународним стандардима које је одређена држава прихватила.

Значи, може се већ на почетку видјети да је један од основних циљева надзора над радом полиције законито и методолошки исправно извршавање полицијских послова, укључујући и, посебно наглашавајући, примјену полицијских овлашћења. При томе би било идеално да сви полицајци законито и методолошки исправно извршавају полицијске послове, посебно да на тај начин примјењују полицијска овлашћења зато што су увјерени да је то најбољи начин за обављање полицијског посла. Међутим, за полицијски систем и за грађане довољно је задовољавајуће да сви полицајци законито и методолошки исправно извршавају полицијски посао, посебно да примјењују полицијска овлашћења „из страха од контроле” па и онда када не мисле да је то најбољи начин за обављање полицијског посла. Разлог тога је што је за друштво у цјелини пожељно и потребно да полиција, са овлашћењима којима се у случају незаконите примјене производе последице по грађане које се не могу отклонити, послове обавља искључиво у складу за важећим законским прописима.

Као неизбежно, поставља се питање о надзору над радом полиције. Наравно, ово се односи и на остале безбједносне субјекте, али, пошто је полиција орган који има највише припадника и пошто су управо они ти који имају далеко највише поступања према грађанима, из тог разлога у први план и стављамо полицију. Овлашћења којима полиција располаже требало би да

служе и искључиво су намијењена остварењу безбједности грађана и заштити њихових права и слобода зајамчених уставним нормама. Начелно, повремено постоји могућност да полиција и њени припадници прекораче или, чак, злоупотребе полицијска овлашћења па, с тим у вези, и наруше једнакост грађана пред законом, када долази до повреде људских права и грађанских слобода. Управо један од модалитета да се повећа ниво законитости, професионалности и одговорности припадника полиције јесте контрола њиховог рада. Циљ сваког демократског друштва јесте успостављање и функционисање што ефикаснијег механизма контроле, што ће резултирати предузимањем мјера одговорности према оним полицајцима који поступају ван законских оквира, а чиме ће се незаконит рад полиције смањити на минимум, а повећати ниво остварености људских права и слобода. Значај и потреба контроле полиције, између осталог, проистичу из вриједности које се гарантују и штите, а то су људска права и слободе као највише вриједности друштва. Друштво се нашло у процијепу између нужности јачања полиције и ризика од ње, између потребе за заштитом коју полиција пружа и пријетње коју полиција може да представља нелегитимном примјеном силе. Данас је сасвим јасно да савремено демократско друштво претпоставља државу у којој постоји владавина права, поштовање грађанских права и слобода. Контрола рада полиције и њених службеника неопходна је управо ради заштите људских права и слобода, а, са друге стране, доприноси афирмацији саме полиције као државног органа.<sup>1</sup>

Значи, у обављању полицијских послова, полицајци примјењују законом прописана овлашћења полиције, при чему та примјена врло често на најдиректнији начин задире у основна људска права и слободе. И поред тежње за што већом ефикасношћу, та тежња не смије штетити законом утврђеним начелима заштите темељних људских права и слобода. Примјена полицијских овлашћења, стога, нужно захтијева и ефикасне заштитне механизме против било каквих незаконитости или злоупотреба. Овим заштитним механизмом, односно, надзором и контролом постиже се равнотежа између „монопола силе” и тежње за контролом над таквим „монополистом”. Али, свакако се мора имати на уму да због могућности злоупотреба које могу завршити фаталним исходом, није довољно ослонити се на „самонадзор”, односно, унутрашњи надзор полиције, већ је неопходно укључити читав спектар могућности које подразумијевају и одређен број спољњих субјеката надзора над радом полиције.

Сваки полицијски систем у савременом друштву почива на компромису конфликтних идеја – полиција треба да буде моћна, јака и ефикасна у спречавању злочина, али свакако не смије да буде агресивна, како не би угрожавала лична права и слободе. Ово је и био разлог да Генерална скупштина УН-а

---

<sup>1</sup> Симић Б., Никач Ж. Контрола полиције у Републици Србији у функцији заштите људских права, Култура полиса, број 2, Нови Сад, 2012. год, стр. 309.

1979. године уведе Резолуцију о надзору над радом полиције, када је усвојен и Кодекс понашања службених лица одговорних за примјену закона.

Појам контроле аутори различито дефинишу, што је и разумљиво, јер се сама ријеч „контрола” употребљава по различитим основама и поводима. Контрола је појам којим се означава скуп, уставом и законом утврђених надлежности, овлашћења, поступака, облика, метода и средстава, чијом се употребом непосредно провјерава, мјери, утврђује, оцјењује и унапређује ефикасност и дјелотворност рада, у овом случају, свих државних органа који су одговорни за безбједност Србије и њених грађана.<sup>2</sup>

Контрола (франц. *controle* – надзор, провјеравање, надгледање), у општем смислу значи преглед, надзор, надгледање. У праву, контрола значи провјеравање усклађености и одређеног стања или понашања са утврђеним стандардима и нормама; принцип и функција руковођења органима, тијелима, институцијама; увид у стање. Контролна функција може бити друштвена, законодавна, судска, управна, војна, финансијска, девизна, царинска, полицијска итд. Криминалистичка дјелатност и функција јавне безбједности обухвата дјелатност контроле над професионалним делинквентима и управноправним пословима; држања и ношења оружја, безбједности саобраћаја, преласка државне границе, пријављивања пребивалишта и боравишта грађана и странаца, безбједности на аеродромским, ријечним и поморским пристаништима и другдје.<sup>3</sup>

---

2 Хаџић М. Ускраћена безбедност, ЈП Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2014. год, стр. 184.

3 Бошковић М. Криминалистички лексикон, Нови Сад, 2015. год, стр. 213.

## 1. ПОЈАМ И УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ

---

Полиција, заједно са војском, чини срж државе као монопола физичке силе. Међутим, с обзиром на то да је основна функција полиције успоста-вљање и одржавање унутрашњег друштвеног реда у условима мира, а не као функција војске- одбрана државе у рату, полиција је, према томе, ближа правосуђу него војсци.<sup>4</sup>

Ријеч „полиција” изводи се из назива првобитног грчког града-државе, полиса, и њоме се означавала цјелокупна државна активност у полису, узимајући судство и војску. Све до XVII – XVIII вијека, полиција је имала друкчије значење од савременог значења, и оно је одговарало грчкој ријечи „политеја”. Полиција је означавала врло разгранато државно управљање чија је улога била да води бригу не само о државном интересу, него и о интересу становништва. Дјелатношћу полиције становништву се обезбјеђивала безбједност, благостање, а сматрало се да је држава добро уређена само кад се бавила таквом полицијом.

У току XIX вијека, појављује се унутрашње диференцирање државне управе према двојакој функцији државе: да унаприједи развој друштва и његово благостање, да сузбија опасности које држави и друштву чији је она израз пријете изнутра. Од тада се ријеч „полиција” не употребљава више за означавање цјелокупне државне управе, него само за њену функцију отклањања унутрашњих опасности у држави. Тиме је отпочео процес убрзане диференцијације државне управе који ни данас није окончан. Унутрашња управа подијелила се на неколико области или ресора. Тако се некада свеобухватна унутрашња управа сужава на унутрашње послове, али и под тим именом задржава још успомену на своју некадашњу ширину.<sup>5</sup> У већини земаља европског континента, ресор унутрашњих послова одређује се негативно – у његов дјелокруг спадају сви управни послови који нису стављени у дјелокруг ресорним органима управе. Отуда и шаренило у погледу задатака полиције као извршног органа унутрашњих послова. Тако се у појединим земљама заштита државног поретка од унутрашњих противника повјерава државној полицији, а од спољашњих контраобавјештајној служби. Остала полицијска дјелатност која нема задатак да непосредно штити државни поредак, дијели се у појединим земљама на посебну судску полицију чији је задатак да води истрагу и истражни поступак у стварима кривичних дјела, и на управну полицију, чији је задатак одржавање јавног поретка. Према Жоржу Веделу, „циљ судске

---

4 Пусић Е. Наука о управи, Загреб, 1973. год, стр. 173.

5 Исто, стр. 179.

полиције је откривање кривичних дјела и других деликата, истрага њихових учинилаца и њихово изручивање судовима”. Напротив, управна полиција се не доводи у везу са деликтима него са јавним поретком. Она тежи очувању јавног поретка, независно од сузбијања деликата. Због тога се често каже да судска полиција има репресивни, док управна полиција има превентивни карактер. Могуће су и даље подјеле полиције на посебне организационе јединице – за саобраћај, за друштвено негативне појаве (алкохолизам, дрога, проституција), за противпожарну, односно, ватрогасну службу, за малолетничку делинквенцију, за заштиту елементарних непогода, за интервенције у ванредним околностима и слично.

Пошто се у различитим периодима и различитим државама различито посматра комплетна државна управа па тако и полиција, треба нагласити да се појам „полиција” мора разликовати од ширег концепта одржавања јавног реда и мира, иако су у савременим друштвима ова два појма обично изједначена. Појам полиције се односи на одређену врсту друштвене институције, док одржавање реда и мира подразумејева процес са одређеним друштвеним функцијама. Полицијске организације и људство могу попримити мноштво облика, али је доказано да је нека врста одржавања јавног реда и мира универзална потреба сваког друштвеног поретка.<sup>6</sup>

Дакле, ријеч „полиција” има вишеструко значење, односи се на:

- посебну државно-извршну службу, односно, орган управе који обавља унутрашње послове,
- припаднике ових органа као цјелине, укључујући и њихов униформисани састав,
- објекте у које су ови државни органи и њихове јединице смјештени,
- дјелатности које ови органи и њихове полицијске снаге обављају.<sup>7</sup>

Крајем XIX вијека долази до одвајања полицијске функције од послова осталих ресора унутрашње управе. Функција полиције обухвата послове одржавања јавног реда и мира и сузбијања криминалитета. Данас се ријеч „полиција” код нас, као и у другим земљама, употребљава у више значења. Углавном се дају дефиниције полиције које у први план стављају њену организацију и функцију. Тако се у организационом смислу, под полицијом, прије свега, подразумејева државни орган са свим његовим организационим елементима. Полиција у функционалном смислу означава значајан орган обављања државне власти која је повјерена полицији да би она могла да остварује безбједност државе и грађана, дакле, да остварује веома значајну функцију. У

---

6 Купер А., Купер Ц. Енциклопедија друштвених наука, Службени гласник Београд, 2009. год, стр. 992.

7 Талијан М., Аранђеловић Д., Велимировић Д. Организација и послови униформисаних припадника полиције, Београд, 2001. год, стр. 26.

нашем правном систему, полиција би се могла дефинисати као орган државне управе чији је превасходни задатак да штити јавни поредак, тј. да обавља послове који се односе на безбједност државе и њених грађана, одржавањем јавног реда и мира, превенцијом и репресијом криминалитета те обављањем других послова из њене надлежности.<sup>8</sup>

Дакле, може се рећи да је основна функција полиције као државног органа везана за појам јавног поретка. Одржавање јавног поретка обухвата: 1) превенцију његовог нарушавања; 2) репресију против оних који га нарушавају; 3) стварање и одржавање услова стабилизације јавног поретка. У ширем смислу, јавни поредак обухвата поредак (политичке институције, људске и грађанске слободе – њихово функционисање и остваривање, узајамне односе) установљен уставом и правним прописима једне земље. У том смислу, јавни поредак изједначио се са уставноправним поретком, тј. са системом политичких институција, односа и права конституисаних и заштићених правом. Свака противправна дјелатност уперена против овако схваћеног уставноправног поретка представља угрожавање јавног поретка. Притом, највећи дио тих противправних дјелатности има карактер кривичних дјела која за собом повлаче административне казне и заштитне мјере. Под заштиту јавног поретка потпада и отклањање других сметњи за нормално функционисање уставноправног поретка (обезбјеђивање извршења судским путем). Произилази, дакле, да је полиција „дјелатност управљања на одржавању јавног реда”. Заштита јавног поретка обухвата принудно извршавање закона, одржавање уставноправног поретка, заштиту људских живота и имовине, како од преступника у становништву, тако и од природних опасности као што су пожари, поплаве или друге елементарне непогоде.

Обим функција полиције зависи од односа друштвених и политичких снага у друштву. Уколико је тај однос прожет нетрпељивошћу или, чак, непријатељством, улога полиције у таквом друштву постаје значајнија. И обрнуто, у друштву у којем постоји друштвена кохезија, значај полиције се смањује. На обим функција полиције утичу још два чиниоца. Први је везан за пораст државног апарата и степен интервенције државе у друштвене односе. Повећавање државног апарата и државног интервенционизма, доводи и до повећања обима полиције. С друге стране, захјев за ограничавање и хуманизовање државне власти и уопште принуде утиче на промјену метода које полиција примјењује, као и на обим полиције. Иако су основне функције полиције у већини држава сличне, оне нису садржински истовјетне, пошто на обим и садржину дјелатности полиције битно утичу карактер друштвеног и државног уређења сваке земље понаособ.

У зависности од тога да ли полицију посматрамо у историјском или у савременом контексту, и сам појам полиције се може тако одредити, дакле,

---

<sup>8</sup> Јовичић Д., Шетка. Организација и надлежности полиције, Бања Лука, 2018. год, стр. 30.

као историјски и савремени појам полиције. Значи, сам садржај појма полиције мијењао се кроз историју па је некада појам „полиција” означавао нешто друго, а не оно што данас означава. У ствари, мијењала се и организација и укупна улога полиције. Појам полиције са аспекта његове савремене димензије могуће је различито одредити. Ту постоје значајне потешкоће, како због различитих организационих модела, тако и због неријетко различитих задатака које полиција има у појединим земљама. Имајући све ово у виду, могло би се закључити да се данас ријеч „полиција” првенствено користи да означи посебно организовану службу или више служби за одржавање јавног реда и поретка, за превенцију и репресију криминалитета и извршавање закона, као и припаднике те службе, односно, тих служби.<sup>9</sup>

У зависности од земље до земље, ријеч полиција може да поприми потпуно различита значења. Уз ризик да не обухватимо сва та значења, израз „полиција” свешћемо на три уобичајена различита значења: правно, функционално и органско.

Прво, израз „полиција” може значити скуп правних правила о понашању грађана и других субјеката ради одржавања јавног реда и мира и остваривања безбједности у цјелини, а та правила је утврдила државна власт. У том смислу, израз „полиција” у вријеме „полицијске државе” имао је исто значење као и израз „право”, а данас има исто значење као полицијско право, што значи да је сужен на законске и друге прописе из „области безбједности”. Овакве дефиниције су правне, а код нас нису шире прихваћене. Друго, израз полиција некад означава дјелатност, као скупове активности које се односе на извршавање правних прописа. Код нас овакво значење ријечи „полиција” није прихваћено, што је донекле утицало и на ријетко дефинисање полиције у овом (функционалном) смислу. Када се под изразом „полиција” подразумијева дјелатност (и функција), на њу се обично гледа двојачко. Дјелатност може бити усмјерена или на спречавање одређених забрањених радњи (превентивна полиција) или на репресију – сузбијање забрањених радњи (репресивна полиција). Превентивна полиција је једна, а репресивна полиција друга група активности (из оквира укупне дјелатности полиције) којима се остварују различите функције државе. Треће, полицијом се назива и скуп државних снага (и средстава) које обављају одређене послове из „области безбједности”, тј. полицијске послове. Овакве дефиниције су органске, а и код нас се под изразом „полиција” најчешће подразумијева полиција у органском смислу. Тако би, у већ поменутом примјеру, репресивна (судска) полиција представљала организован скуп снага надлежних за репресију – сузбијање одређених деликата, а превентивна (административна) полиција организован скуп снага надлежних за превенцију – спречавање одређених деликата.<sup>10</sup>

9 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 7

10 Милетић С. Полицијско право, Београд, 2003. год, стр. 9 – 10.

Са аспекта обављања полицијске функције, треба истаћи и врло битан, ако не и најзначајнији, модус или стил рада полиције путем одређених оперативних и обавјештајних сазнања која подразумевају низ радњи и прописаних процедура полицијског превентивног дјеловања, али још више на откривању извршилаца незаконитих радњи, посебно најтежих кривичних дјела организованог криминалитета, а што би се могло одредити као дио послова које, углавном, извршавају одређени добро обучени и квалификовани припадници полиције или припадници обавјештајних или, како се некад називају, тајних служби који најчешће нису полицијски службеници, али са стилом рада врло близак полицијском. С обзиром на систем организовања и стил рада, припадници ових структура полиције мање су изложени директној контроли институција државе, а посебно јавности, али су они, приликом извршења својих задатака (обавјештајних), чак и кад дјелују у оквирима закона, у прилици да улазе или долазе у сукоб са правом на приватност и неким другим слободама и правима појединаца. Свака држава која жели бити демократска и са владавином права мора учинити све да и овај облик полицијског дјеловања буде подведен у законске оквире и подложен контроли одредаба конвенцијског права и препорука о људским правима. Наравно да полиција и њена обавеза провођења закона нису сврха сами себи, него је то средство осигурања једнакости међу људима у свим сегментима живота и дјеловања, а најнижа тачка тог дјеловања је провођење закона и конвенција о људским правима.<sup>11</sup>

Имајући у виду висок достигнут ниво остваривања људских права и слобода и укупну демократизацију друштва у цјелини, општи проблем држава с демократским уређењем постао је подређивање полиције политичкој и правној контроли и ограничење и цивилизација употребе монопола силе, из разлога што је управо полиција највидљивији израз монопола силе у унутрашњим односима сваког савременог друштва. Полазни полицијски метод у развоју полицијских метода био је организована примјена силе на људе. Том циљу демократизовања примјене полицијских метода првенствено служи правно регулисање цјелокупне дјелатности полиције. Дјелатност полиције се подводи под закон, а за њу, као и за цјелокупну државну управу, важи начело законитости. Посебно је осјетљиво питање како обезбиједити начело законитости у односу на оне поступке полиције које је она овлашћена да предузима према слободној (дискреционој) оцјени. У тим поступцима, полиција није строго везана за правну норму, него их може предузимати и на основу слободне оцјене прилика. Ипак, и тада је полиција везана одређеним условима који подлијежу оцјени законитости. При томе се мора стално имати на уму да је због природе полицијских овлашћења и посљедица које њихова примјена може произвести, важније да полиција ради законито него други државни органи. Смисао правне регулисаности поступка полиције је да се она учи-

---

11 Бјелопољак А. Зборник радова „Европско конвенцијско право и полиција”, XVII дани криминалистичких наука, Сарајево, 2017. год.

ни правно одговорном за своје поступке. Демократизовању полиције служи и надзор над радом полиције. Тај надзор може се подијелити на унутрашњи и спољашњи. Унутрашњи надзор обавља се у оквиру саме полицијске организације и министарства унутрашњих послова, а обавља га виша инстанца. Спољашњи надзор обављају примјеном различитих метода парламент, тужилац, суд и разне институције, какав је, на примјер, шведски омбудсман, све до политичких странака и удружења грађана.

## 1.1. Надзорне институције

У актуелном тренутку достигнути су високи стандарди у погледу транспарентности рада комплетне државне управе па, наравно, и полиције. Транспарентност представља кључни предуслов за одговорно управљање државним органима, а то је због природе послова и задатака полиције посебно значајно кад је у питању полиција. Дјеловање полиције у демократском друштву подразумијева јавност њеног рада, што значи да полиција има обавезу, а у неким случајевима и потребу, хитног информисања јавности о безбједносним догађајима који имају интерес за ширу друштвену заједницу. Међутим, и поред ове обавезе, а понекад и потребе, у одређеним случајевима ипак постоје ситуације када полиција због потребе провођења истрага или из неких других разлога, одређене информације које интересују јавност држи у тајности. Како би се смањила могућност евентуалних злоупотреба, успостављен је читав низ различитих могућности надзора и институција које се у ту сврху користе.

Полицијска одговорност значи да је дјелатност полиције – почев од понашања сваког појединачног полицајца до стратегија полицијских операција, процедура именовања или управљања буџетом – отворен за посматрање разних надзорних институција. Надзорне институције могу се односити на извршну власт (контрола рада, финансијска контрола и хоризонтална контрола коју обављају владине институције), законодавну власт (чланови парламента, парламентарни одбори и комисије), судску власт, као и комисије које надгледају заштиту људских права, комисије за испитивање притужби грађана или независни омбудсман. Поред тога, медији могу имати и све више имају важну улогу у информисању јавности о активностима полиције. Коначно, демократске полицијске службе се могу препознати по томе што се повинују и прихватају спољашњу контролу и испитивање своје дјелатности и одређени степен отворености при оваквом испитивању.

Поштујући начело „јавности рада” које је једно од темељних начела рада у демократском друштву, полиција има потребу да хитно реагује и пружи адекватне информације јавности те има обавезу да у најкраћем могућем року одговори на захтјеве медија, за таквим информацијама и тако својим „брзим поступањем”, неријетко и путем саопштења за јавност, изјавама службеника,

фотографијама и видео снимцима својих акција, повриједи и људска права или угрозе истражне радње које се предузимају на истраживању кривичних дјела или тајности података.<sup>12</sup> Дакле, у раду државних органа, ово начело је општеприхваћено, а састоји се у обавези упознавања јавности о питањима из свог дјелокруга када она имају интерес за грађане. Та обавеза се, наравно, односи и на полицију која нема разлога скривати догађаје, али, исто тако, у свом раду полиција није склона великом публицитету.<sup>13</sup>

Данас имамо ситуацију да се и у нашој земљи већи број цивилних надзорних институција бави притужбама грађана на рад полиције. Међутим, обим у коме су оне укључене у процес разматрања притужби знатно варира. Док неке надзорне организације преузимају одговорност за примање и испитивање притужби – понекад само у случајевима озбиљног кршења прописа или ако се покаже да је унутрашња истрага неадекватна – друге су ограничене на надзор истраге коју спроводе саме полицијске службе. Слично, нека тијела немају утицаја на кажњавање прекршилаца права, док друга могу препоручити или чак наметнути санкције одговорнима.

Спољашњи надзор је веома битан па би руководиоци у полицији, без механизма спољашњег надзора, имали слободу да не истражују и не кажњавају лоше владање, што може довести до неефикасне унутрашње контроле. Механизми спољашњег надзора могу, такође, остварити већу непристрасност, макар у очима јавности, у истрази озбиљних притужби против полицајаца. Штавише, могу бити у бољем положају да подстакну полицајце да свједоче против других полицајаца, нарочито против старјешина.

Међутим, механизми спољашњег надзора морају бити допуњени унутрашњом контролом и надзором, зашто што у одређеном броју прилика механизми унутрашње контроле могу имати структуралне предности, као што су шири обим ресурса на располагању, више расположивих података (полицијске архиве, извјештаји или изјаве свједока, изјаве полицајаца) и боље познавање полицијског окружења. Поред тога, ове предности могу подстаћи стварање вишег степена повјерења међу оптуженим полицајцима да ће се истрага водити правично, чиме ће се подстаћи њихова спремност за сарадњу са истражитељима. У сваком случају, полицијске службе морају истражити све оптужбе за кршења прописа како би осигурале интегритет свог рада и особља. Мање прекршаје може истражити непосредни старјешина, док озбиљније прекршаје морају истражити полицијска тијела ван напоредне линије команде, као што су јединице за унутрашњу контролу или *ad hoc* дисциплинске комисије састављене од полицајаца вишег ранга или, чак, спољашње тијело цивилне контроле, нарочито када су предмет истраге високо рангирани полицајци.

---

12 Емкић Х. Специфичности полицијских односа са јавношћу – криминалистички аспекти, Криминалистичка теорија и пракса, Загреб, 2015. год, стр. 25.

13 Тулези Ј. Полиција и јавност, Загреб, 2000. год, стр. 105 – 106.

Информације о процедури која слиједи након подношења притужбе морају бити доступне јавности како би се грађани мотивисали да подносе основане притужбе. Чак и анонимно поднијете жалбе морају бити истражене и, иако може бити тешко спровести истрагу, институција за спровођење закона мора пажљиво размотрити сваку жалбу прије него што донесе одлуку да је одбаци или игнорише. Истрага и дисциплинска процедура морају пажљиво избалансирати права грађана и права полицајаца.

Пракса нам показује да, како није добро запоставити контролу, тако није добро ни претјеривати њом. У тренутним условима код нас, чини се да је превише различитих „адреса” са којих се обавља контрола над радом полиције. А улога спољашње контроле огледа се и у томе да се ограничи тежња полиције за осамостаљивањем и да се спријече ризици који би из тога могли проистећи. Облици спољашње контроле разликују се у зависности од укупних друштвених прилика, уставног система, правних, политичких и других прилика у појединим земљама. У нашој земљи, вјероватно и под утицајем транзиције, уочљива је бројност нових видова контроле над радом полиције. Као важнији облици спољашње контроле, препознају се: парламент, влада и други извршни органи, али и органи изван владе, као што су правосудни органи, омбудсмани и неки други органи.<sup>14</sup>

У сваком случају, нека форма цивилног надзора и транспарентан начин спровођења резултата истраге су важни начини јачања повјерења јавности у полицију и остваривању легитимитета, односно, прихваћености полиције код грађана. Повјерење јавности у полицију може лако бити нарушено неадекватним полицијским радом, нарочито када накнадне истраге или административне мјере нису брзе, темељите и/или адекватне.

Владе и надлежне институције које спроводе закон треба да установе ефективне процедуре извјештавања и ревизије које се покрећу аутоматски, сваки пут када се употребом силе нанесе повреда или изазове смрт или када је овлашћено службено лице користило ватрено оружје. О процедурама извјештавања и механизмима контроле у овим случајевима више ћемо говорити у дијелу у којем ћемо обрађивати врсте контроле.

Можемо закључити да су институције које непосредно обављају јавни надзор над сектором безбједности, али истовремено пружају могућност најширој јавности да стекне увид у дешавања у том сектору: медији, невладине и академске организације које се баве безбједносним питањима, академске институције, независни експерти, институције омбудсмана, независне реви-

---

14 Ловичић Д., Шетка, Г. Организација и надлежности полиције, Бања Лука, 2018. год, стр. 328 – 329. Значи, међу основним циљевима контроле полиције, налази се, ограничавање њене моћи, усмјеравање њеног дјеловања потребама друштва (умјесто искључиво потребама политике), подвођење њеног укупног дјеловања под принцип владавине права и спречавање свих других облика одступања од законских задатака и процедура за обављање тих задатака.

зорске институције и остале сродне институције. Такође стоји чињеница да је њихова улога у праћењу рада сектора безбједности у порасту, мада ће њихов утицај на институције сектора безбједности остати ограничен све док их ове институције не прихвате као легитимне и корисне партнере у расправи о безбједносним политикама. Упориште за њихово прихватање налази се у чињеници да је безбједност општа потреба друштва у цјелини и да једнако треба свима нама без обзира на све разлике које, наравно, постоје међу различитим субјектима друштва.

## **1.2. Дефинисање демократског надзора безбједносних и обавјештајних служби**

Само бављење питањем надзора безбједносних и, наравно, обавјештајних служби је веома актуелно и значајно, што, чини се, посебно долази до изражаја у посљедњем десетљећу, како код нас, због развоја демократских институција за надзор и контролу над радом овог сектора, тако и у развијеним западним демократијама. Укупна сложеност, на глобалном нивоу, при чему је безбједносна ако не на првом мјесту, онда сасвим сигурно у самом врху по свом значају за човјечанство, чини овај посао веома тешким за све оне који на било који начин имају улогу да обављају контролу и надзор над безбједносним и обавјештајним агенцијама. Ови субјекти које смо претходно навели, имају задатак да процијене да ли су приједлози који долазе из безбједносних служби оправдани те да нађу праву мјеру између захтјева безбједности и демократије, односно, с једне стране, да прошире дјеловање безбједносног сектора, а, с друге стране, да инсистирају на њезиној одговорности и дјеловању у складу са законом.

Када се говори о надзору, важно је констатовати да је на сцени тренутно присутан пораст међународног консензуса у питањима надзора безбједносних служби. Бројне међународне организације сматрају да комплетан безбједносни сектор (и јавна и државна безбједност) треба бити подложен демократским начинима провјере одговорности. Ако знамо да је наша земља предвиђена за придруживање „породици” европских земаља, онда је за нас значајно имати на уму да је, на примјер, Савјет Европе још 1999. године донио препоруке да све службе унутрашње безбједности морају поштовати Европске конвенције о људским правима. Ово подразумијева да било каква неусклађеност оперативних активности служби унутрашње безбједности с Европском конвенцијом мора бити одобрена законом.

Демократска провјера одговорности безбједносног сектора захтијева активно учествовање извршне власти и парламента преко надзора, али и грађанског друштва преко својих механизма спознаја о важним безбједносним мјерама које предузимају безбједносне агенције. Између осталог, циљ надзора је

да заштити безбједносне агенције од политичке злоупотребе, а да се, притом, оне не искључе из дохвата извршне власти. Разлог тога је што безбједносне агенције морају бити спремне да одговоре на захтјеве грађана, које у највећем обиму артикулишу њихови изабрани представници у влади и парламенту, чија је улога да проводе политичку контролу над тим агенцијама.<sup>15</sup>

Сваки субјект, односно, институција за надзор има своју улогу, што значи да се оне међусобно разликују. На примјер, извршна власт контролише безбједносне агенције, тако што их усмјерава, значи поставља задатке, одређује приоритете и обезбјеђује потребне ресурсе (материјално-техничка средства), док је парламент више усмјерен на надзор који је ограничен на уопштена питања и, што је врло важно, на одобрење буџета. Пошто, као што смо видјели, демократски надзор над радом безбједносних агенција укључује различите субјекте, треба констатовати да је у провођењу ове активности веома важна и политичка култура. Темелји демократске провјере одговорности, попут транспарентности, одговорног обављања дужности, ношења одговорности за своје поступке, спремности да се одговори на захтјеве грађана, подразумијевају одређену културу и начин понашања који надилазе законе и осталу законску регулативу.

И поред различитих ставова о надзору над безбједносним службама, може се констатовати да безбједносне и обавјештајне службе у демократским друштвима извршавају корисне задатке у заштити националне безбједности и слободног поретка демократске државе. Како те службе раде тајно и будући да природа њихових задатака захтијева да своје обавезе испуњавају у тајности, оне су у нескладу са начелима отвореног друштва. Управо због тог парадокса (одбране отвореног друштва тајним средствима) безбједносне и обавјештајне службе треба подвргнути демократској провјери одговорности и грађанској контроли.<sup>16</sup>

Према Bornu i Leighu, јавна контрола ових служби важна је због најмање пет разлога. Прво, супротно појму отворености и транспарентности који је темел демократског надзора, безбједносне и обавјештајне службе често дјелују у тајности. Како тајност може штитити њихово дјеловање од јавне провјере, важно је да те операције помно прате парламент и, још више, извршна власт.

Друго, безбједносне и обавјештајне службе имају посебна овлашћења, на примјер, могу задирати у приватно власништво или комуникацију, што очито може ограничити људска права па је, стога, нужно да их прате за то задужене институције за надзор. Парламентарна скупштина Савјета Европе о томе се изјаснила тако што је констатовала да постоји озбиљна забринутост да службе унутрашње безбједности држава чланица Савјета Европе често ста-

---

15 Born, Leigh. Правни стандарди и најбољи начини надзора обавјештајних агенција, DCAF, 2010. год, стр. 13 – 14.

16 Исто, стр. 16.

вљају интересе које сматрају интересима државне безбједности и интересима државе изнад поштовања права појединаца. Како су уз то често недовољно надзиране, постоји велика опасност од злоупотребе моћи и кршења људских права ако се не обезбиједи законске и уставне заштитне мјере. Проблеми се јављају поготово у случајевима гдје су службе унутрашње безбједности стекле одређена овлашћења попут превентивних метода и метода принуде, у комбинацији с недовољном контролом извршне власти, законодавства и судства, као и у случајевима кад у некој земљи постоји велики број различитих тајних служби.

Треће, у периоду након хладног рата, а нарочито након 11. септембра 2001. године, обавјештајне заједнице готово свих земаља нашле су се у процесу прилагођавања новим пријетњама за безбједност. Највећом пријетњом за безбједност функционисања демократских друштава више се не сматра могућност страног војног напада, него организовани криминалитет, тероризам, негативан утицај регионалних сукоба или пропалих држава те противзаконита трговина људима и робом. Тај процес прилагођавања требало би да буде под надзором изабраних цивилних власти које су гаранција да ће реорганизовање служби бити у складу с потребама грађана. Затим, с обзиром на то да су обавјештајне службе велике службене бирократске организације којима је својствено опирање промјенама и одређен степен бирократске инертности, вањске институције попут извршне власти и парламента морају обезбиједити да се жељене промјене проведу на функционалан начин.

Четврто, безбједносне и обавјештајне службе имају задатак скупљати и анализирати податке о могућим пријетњама те процјењивати те пријетње. С обзиром на то да су те процјене почетна тачка за остале државне снаге безбједности (војска, полиција, гранична полиција), важно је да се оне доносе под демократским вођством. То је посебно важно јер те процјене подразумијевају да се приоритет даје пријетњама које обично имају велике политичке импликације.

Пети разлог се односи на земље које су имале ауторитаран режим и које су недавно постале демократске. У тим земљама у прошлости, главни задатак служби унутрашње безбједности и обавјештајних служби био је заштитити ауторитарне вође од властитих грађана. Безбједносне и обавјештајне службе имале су, прије свега, репресивну улогу. Лако је замислити како ће велики задатак бити преобразити старе безбједносне службе у модерне демократске службе. Ову трансформацију из средстава репресије у модерно средство безбједносне политике треба пажљиво да прате извршна власт и парламент.<sup>17</sup>

---

17 Исто, стр. 16 – 17. Владавина закона темељни је и неизоставни дио демократије. Безбједносне и обавјештајне службе правоваљане су само ако су законски организоване и ако своја овлашћења добијају од правног режима. Без таквог оквира, не постоји темељ за разликовање поступака који се проводе на добробит државе и оних које чине кршиоци закона, укључујући терористе. „Национална безбједност” не би ни у најтежим ситуацијама требало да буде изговор

### 1.3. Границе овлашћења полиције

Полиција Републике Српске примјењује широку лепезу законских и подзаконских прописа (преко стотину), а међу њима свакако да је темељни Закон о полицији и унутрашњим пословима којим је прописано да се унутрашњи (на првом мјесту, полицијски) послови обављају на начин којим се сваком човјеку и грађанину обезбјеђује једнака заштита и остваривање његових уставом утврђених права и слобода. У обављању унутрашњих послова могу се примјењивати само мјере принуде које су предвиђене законом и, наравно, у складу са законом, при чему се посебно треба водити рачуна да се те мјере примјењују са најмање штетних посљедица за грађане и њихове организације, а да се предвиђени полицијски послови изврше.

Код примјене појединих овлашћења, а што се посебно односи на употребу средстава силе (принуде), прописано је да су полицијски службеници дужни да средства силе употребљавају са најмање штетних посљедица по грађане и правне субјекте и, наравно, само за вријеме док постоје законски разлози за употребу средстава силе. Дакле, неопходно је поштовати рестриктивност у примјени средстава принуде, што је, у ствари, само друга страна законитости. У том циљу су утврђена и начела у примјени средстава силе (принуде). То су: уставност и законитост, хуманост, јавност, заштите слободе и права човјека и грађанина, ефикасности и рестриктивне употребе средстава принуде.

У нашој полицијској теорији, али и пракси, присутни су етички појмови, као и низ одредаба којима се уређује статус и понашање припадника полиције (на примјер, Инструкција о међусобним односима запослених у Министарству унутрашњих послова коју је замијенио Полицијски етички кодекс). Етика полиције означава, најприје, свијест која мотивише часно обављање службе, односно, манифестовање моралног хабитуса. Она, такође, изражава групу одговарајућих ставова, односно, вриједности (на примјер, заинтересованост, марљивост, дисциплинованост, тачност, ажурност, коректност), али и саму диспозицију (тј. спремност, вољу, елан, ентузијазам) за извршавање радних обавеза као таквих, при чему се подразумијева и назначен частан начин.<sup>18</sup>

Границе овлашћења су утврђене законима и подзаконским актима, а прекорачење овлашћења је прописано као тежа повреда радних обавеза и дужности, иако у неким случајевима има обиљежја и кривичних дјела (изнуђивање исказа, противправно лишење слободе и слично). У Републици Српској је донесен Полицијски етички кодекс који, као запис моралних норми, доприноси правилном обављању дужности и овлашћења одређене професије, не

---

за застрањивање од обавезе поштовања закона која је својствена демократским државама. Баш супротно, изузетна овлашћења безбједносних служби морају се заснивати на законском оквиру и на систему контрола одређених законом.

18 Јевтовић М. „Морал полиције у наставном плану Полицијске академије”, часопис Безбедност, број 2, Београд, 1998. год, стр. 227.

само у погледу стручности, већ и у односу на вриједносна мјерила, што и је сте срж моралног понашања. Пракса је показала да су кодификоване моралне норме снажније, да чвршће обавезују припаднике професије и да се потпуније и лакше примјењују.

Доношење полицијских кодекса је постала пракса у готово свим полицијама свијета, а према Коксу, на настајање полицијских кодекса утичу два специфична етичка проблема са којима се сусрећу полицајци:

1. чињеница да су они овлашћени да употребе силу, односно, принуду и
2. овлашћење да у обављању својих дужности користе лаж и обману (на примјер, приликом тајних операција, испитивања осумњиченог и слично).<sup>19</sup>

Према члану 1 Полицијског етичког кодекса Републике Српске, полиција, ради очувања и промовисања достојанства и угледа полицијских службеника, кроз подизање њихове свијести о значају поштовања етичких принципа и стандарда, као и јачања повјерења грађана у рад Министарства унутрашњих послова, има кодекс полицијске етике који представља скуп правила о етичком поступању полицијских службеника у Министарству, а којим се пружа подршка владавини права и који је у складу са Европским кодексом полицијске етике и другим међународним актима који се односе на полицију. Кодексом се уређују односи између полицијских службеника, као и њихов однос према грађанима, државним органима и другим институцијама, невладиним организацијама и правним лицима, у циљу остваривања националних и међународних етичких принципа полицијског поступања и пружања подршке владавини права.

Ако посматрамо историјски, онда ћемо видјети да зачеци првог полицијског кодекса потичу од инструкција које је припадницима Метрополитен полиције 1829. године дао њен оснивач Роберт Пил. У САД тек 1928. године, Вилсон је као шеф полицијског департмана у Вичити публиковао кодекс департмана.

На међународном плану, Генерална скупштина Уједињених нација резолуцијом је 1979. године усвојила Кодекс понашања лица одговорних за примјену закона. Кодексом је признат значај функције коју ова лица обављају у друштву, као и потреба да у обављању својих задатака поступају на начин који ће бити у складу са основним људским правима и слободама.

Дакле, постоји више међународних докумената (Декларација о полицији Савјета Европе из 1979. године, Европска конвенција из 1987. године, Универзална декларација о људским правима и слободама из 1948. године итд) које су обавезујуће и за нашу земљу, директно или индиректно. Значи, неки од ових докумената су обавезујући, а некима треба да тежи и наша зе-

---

19 Coh. S. M. Police: Problems, Pratices Perspectives, Boston, 1996. год, стр. 56.

мља у складу са тежњом да се укључи у европске интеграционе процесе. Поред ових међународних стандарда понашања полиције, велики број земаља (и Република Српска) донио је националне етичке кодексе.

Професионални етички кодекс је важан инструмент у превенцији полицијског нарушавања људских права, у смислу међусобних односа полиције, као и односа полицијске организације и јавности којој она служи, а кодекс је основан да би постојао један оквир међусобног разумијевања и повјерења. Једна од основних одредаба сваког полицијског кодекса односи се на обавезу полицијских службеника да, приликом свог поступања, поштују право на једнаку законску заштиту и осигуравају његово остваривање, борећи се против сваког облика дискриминације, била она непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, њихове различитости које проистичу из друштвеног поријекла, рођења, вјероисповијести, политичког или другог увјерења или опредјељења, рода и родног идентитета, имовног стања, културе, језика, психичког или физичког инвалидитета.<sup>20</sup>

Ма колико детаљно, законско уређивање није у стању да у потпуности отклони опасност од могућих злоупотреба и прекорачења у примјени овлашћења. Код примјене овлашћења принудног карактера (средства принуде), пракса полицијског поступања претпоставља одређени простор субјективне процјене на страни овлашћеног службеног лица (полицајца) у вези са идентификовањем ситуација у којима је допуштена примјена наведеног овлашћења. (Да ли је, на примјер, лице затечено у обављању кривичног дјела својим понашењем стварно испољавало намјеру да побјегне са мјеста извршења кривичног дјела или код избора средстава принуде, да ли је, на примјер, довољна физичка снага за одбијање напада или се мора употријебити ватрено оружје). У оваквим ситуацијама, овлашћено службено лице мора да донесе одлуку некад у дјелићу секунде, због чега су и могуће грешке. Тако се, на примјер, у пракси догодило да су припадници полиције учествујући у спровођењу активности која се односила на праћење једног броја лица криминалног понашања, а везано за спречавање кривичних дјела трговине опојним дрогама, поставили засједу у циљу лишења слободе тих лица. Међутим, процјена и лица и конкретног случаја им је била неутемељена у чињеницама па су, чекајући да се лице појави са својим моторним возилом, исхитрено реаговали и употријебили ватрено оружје, а за шта није било основаног повода нити конкретно испуњених услова за употребу било које врсте силе, а поготово не ватреног оружја. Нажалост, том приликом је лишено живота лице које није имало никакве везе са конкретном криминалистичком обрадом, а по окончању акције и пронађена материја по утврђеном вјештачењу није била опојна дрога. Дакле, дошло је до употребе најопаснијег средства силе, иако није

---

20 Полицијски етички кодекс – Републике Српске, Службени гласник бр. 17, 2017. год, чл. 4.

било никаквог основа за употребу, чиме су припадници полиције изашли из оквира својих овлашћења и, наравно, створили потребу да се утврђује њихова кривична одговорност, што се у конкретном случају и десило па је један број припадника полиције због тог случаја и санкционисан.

Да би се човјек осјећао безбједним, мора постојати потребан ниво политичке слободе у одређеној држави. Монтескије је под политичком слободом подразумијевао спокој духа који потиче из увјерености сваког грађанина у властиту безбједност. Стога је он подјелу власти сматрао условом политичке слободе. По његовом мишљењу, политичка слобода је могућа само у умјереним државама, и у њима само ако се власт не злоупотребљава. Међутим, свјестан „вјечитог искуства” да је „сваки човјек који има власт склон да је злоупотреби и злоупотребљава је све док не наиђе на границе”, јемство слободе грађана Монтескије налази у подјели власти.<sup>21</sup>

Због смањења полицијског злоупотребљавања, савремено друштво које преферира владавину права изградило је читав низ механизма контроле. А најважнији и најнепосреднији вид контроле употребе средстава принуде је тзв. хијерархијска контрола која подразумијева контролу употребе средстава принуде од непосредног старјешине, кроз поступак оцјене оправданости и правилности употребе конкретног средства принуде. Непосредни старјешина мора сваку употребу средстава принуде да провјери и оцијени да ли је оно употријебљено оправдано и правилно, изузев ако је за процјену оправданости и правилности употребе образована посебна комисија.<sup>22</sup>

Такође се чини да полиција, иако има позитиван однос према праву, може бити у конфликту са парадоксалним захтјевима права. Савремено право захтијева од полиције да помири интересе јавног реда и мира и поретка за потребом заштите слобода и права грађана од повреда до којих може доћи услед допуштене широке полицијске етике. За остваривање слобода и права грађана, битан је предуслов постојање стања безбједности. Законодавац долази у ситуацију да од полиције захтијева ефикасније обављање њених задатака и да је чини за то одговорном, али јој у исто вријеме сужава или ускраћује поједина овлашћења у циљу заштите слобода и права грађана. А оно што је посебно забрињавајуће за полицију јесте чињеница да, када под тим захтјевима законодавца и политичке елите евентуално изађе из оквира допуштеног и прекорачи границе својих овлашћења, онда се сви од тога ограђују, а одговорност сноси само полиција као институција и, наравно, одговорни појединци који су били извршиоци одређених захтјева.

Дакле, полиција у неким случајевима може доћи (и долази) у ситуацију да прекорачује овлашћења под притиском захтјева за ефикасношћу, најчешће

21 Монтескије Ш. О духу закона, Београд, 2011. год, стр. 111.

22 Никач Ж., Лештанин Б. „Нови закон о полицији и премена принуде”, Војно дело, 1/2017, Београд, 2017. год, стр. 206.

због носилаца политичких функција. Полицајац веома често долази у парадоксалне ситуације због чега је А. Волнер, утемељивач модерног управљања полицијом у САД рекао: „Полицајац треба да има мудрост Соломона, храброст Давида, снагу Самсона, стрпљење Јована, предводништво Мојсија, љубазност доброг Самарићанина, стратегију Александра Великог, вјеру Данијела, дипломатију Линколна, толеранцију дрводјеле из Назарета и, коначно, солидно знање свих грана природних, биолошких и друштвених наука. Припадника полиције оговара јавност, исмијавају га у филмовима, критикују у листовима и не подржавају га ни судије ни тужиоци, избегавају га они који га се боје, криминалци га мрзе, сви га варају, глупи и преварантски политичари га шутирају наоколо као да је лопта. Изложен је бројним искушењима и опасностима, осуђују га када примјењује прописе, а отпуштају из службе ако то не чини. Мисле да мора имати образовање војника, љекара, правника, дипломате и васпитача за плату која је мања од оне коју има надничар”.<sup>23</sup>

Занимљиво је овдје навести и мишљење канадског психолога са полицијског института Квебек, Г. Аусанта који каже да је полицајац прави професионалац унутар локалне заједнице. Он је, даље, према његовом мишљењу, информативни службеник, затим детектив, он се бави превенцијом, он је васпитач, педагог, специјалиста за мијењање понашања, заштитник, ослонац безбједности и извор информација.<sup>24</sup>

Дакле, треба закључити да полицијски позив има витални интерес за друштво у цјелини, али да је његово дјеловање ограничено различитим факторима које смо навели, али, свакако да у првом плану треба имати у виду потребу поштовања људских права и слобода свих грађана па, наравно, и оних који чине кривична дјела и друге незаконитости. Свакако да је најисправније полицијско поступање у оквиру важећег законског оквира те примјењивање полицијских овлашћења у складу са законом и на законом прописан начин. Подзаконски прописи о употреби средстава силе (принуде) веома прецизно су прописали услове и начин употребе сваког конкретног средства принуде и то је оно што представља границу коју би требало да поштују припадници полиције те да, притом, имају на уму да послове и задатке који су им повјерени обављају у име и за рачун полиције као важног државног органа, а не у своје име и за свој рачун.

---

23 Dean J. Champion, George E. Rush, Рад полиције у заједници, Сарајево, 2003. год, стр. 137.

24 Исто, стр. 138.

## 2. НАДЗОР НАД (ДРЖАВНОМ) БЕЗБЈЕДНОСНОМ ПОЛИТИКОМ

---

Безбједносна политика представља дио укупне државне политике, а она се спроводи кроз усклађен програм мјера и активности које држава предузима ради достизања циљева политике државне безбједности. Њеном реализацијом стварају се претпоставке за политички, економски, социјални, културни и укупни друштвени развој сваке државе. Циљеви политике националне безбједности јесу, или би требало да буду, унапређење безбједности грађана, друштва и државе, јачање институција националне безбједности, превентивно дјеловање кроз спровођење ефикасних мјера и активности, као и адекватно рјешавање ризика и пријетњи безбједности ради заштите националних интереса. Остваривање ових циљева обезбјеђује се спровођењем политике националне безбједности у областима спољне политике, економске политике, политике одбране, политике унутрашње безбједности, социјалне политике и политика у другим областима друштвеног живота. Босна и Херцеговина због укупне политичке, али и бројних других сложености које је прате има проблем у самом одређењу безбједносне политике.

Национална безбједносна политика представља оквир за описивање начина на који се обезбјеђује безбједност за државу и њене грађане, а често се представља као интегрисан документ. Национална безбједносна политика има садашњу и будућу улогу, кратко описујући основне националне интересе и постављајући смјернице за навођење постојећих и потенцијалних пријетњи и повољних околности. Национална безбједносна политика је обично хијерархијски изнад других војних стратегија, као што су војна доктрина, стратегија за унутрашњу безбједност, итд. које се баве националном безбједношћу кроз рад одређених агенција. Она се разликује од других смјерница и по домаћу питања којима се бави у покушају да дефинише унутрашње и вањске пријетње. Такође треба знати да национална безбједносна политика настоји да интегрише и усклади допринос свих актера на пољу националне безбједности у покушају да се одговори на интересе и пријетње које се сматрају најважнијим. У смислу напријед наведеног је и Европска унија донијела Европску стратегију безбједности која је усвојена на састанку Европског савјета 2003. године. Овим документом је Европска унија, по први пут од свог оснивања, на једном мјесту представила и дефинисала сопствену стратегију безбједности. Кроз четири поглавља стратегије, Европска унија је проанализирала најважније безбједносне пријетње, представила своје стратешке циљеве, нагласила

потребу осавремењавања својих средстава, начина функционисања и сарадње са партнерима у рјешавању безбједносних проблема.<sup>25</sup>

Али, како год да посматрамо безбједносну политику, од памтивијека се за државни суверенитет и безбједност сматрало да имају основни значај за одрживост земље, што је једнако важно и за оне државе које имају одређене проблеме у организационом и политичком смислу. Данас улога оних чији је посао да пруже безбједност пролази кроз знатне промјене, што је условљено одређеним глобалним промјенама. Нове врсте оружаних сукоба и све веће везе међу државама су поспјешиле иновативне одговоре и ново размишљање о самом концепту безбједности. Догађаји од 11. септембра 2001. године само су, поред свега што је улиједило послије тога, још евидентније истакли ту потребу.

Дјелотворни парламентарни надзор је, стога, постао битнији како би се осигурало да су ти нови одговори конципирани и проведени уз потпуну транспарентност и одговорност, а све у складу са степеном демократизације савременог друштва. У одсуству ефикасног парламентарног надзора, постоји опасност да би безбједносне службе могле погрешно протумачити своју мисију и дјеловати као држава у држави или кроз велико оптерећење ионако оскудних средстава или кроз обављање претјераног политичког и економског утицаја те кроз прекомјерну употребу полицијске силе.

Сама природа и динамика сектора безбједности представљају прави изазов за дјелотворан парламентарни и укупан друштвени надзор. Разноликост техничких питања, знатна величина и комплексна организација особља безбједности и често закони о тајнама, правила и процедуре умногоме отежавају парламентарцима да дјелотворно раде осим уколико су у стању провести независно истраживање и имати своју стручност, независну од других. Ово, наравно, није лако постићи пошто је парламент који има функцију доношења закона највиша власт у савременим државама, а, у суштини, ради се о непрофесионалном органу, пошто за чланство у том органу није предвиђена, односно, прописана стручна спрема.

Иако парламент и влада имају различите улоге у сектору безбједности, они имају заједничку надлежност за одржавање квалитетног функционисања сектора безбједности. Безбједносна функција припада држави и то држави у пуном капацитету са свим њеним органима (законодавним, извршним, судским). Ова идеја заједничке надлежности такође се односи и на однос између политичких и војно-полицијских лидера. Зато се ни на ове двије стране не би смјело гледати као на супротстављене стране са супротним циљевима. Оне су потребне једна другој како би обје постигле дјелотворну свеобухватну безбједносну политику која ће бити усмјерена на грађане и друштво у цјелини.

---

25 Орлић Д. Операционализација безбедносне политике – Европске уније, Београд, 2006. год, стр. 416.

Демократски надзор, стога, треба обухватати и дијалог између политичких вођа и високих безбједносних официра који ће се темељити на повјерењу, отвореној комуникацији и међусобном укључивању. Редовни контакти међу њима имају још једну велику предност: политичари и безбједносни лидери (и војни и полицијски) неће се отуђити једни од других, чиме ће помоћи учвршћивању стабилности која је једнако у интересу свих слојева и структура друштва и никако не смије бити условљена дневно политичким потребама.

## 2.1. Конципирање државне безбједносне политике

У актуелном тренутку, свијет је достигао висок степен демократије (макар декларативно), а неријетко се може чути да је основна одлика демократије да је она стално на проби. Један од константних изазова модерној демократији јесте деликатан однос између слободе и безбједности. А имајући у виду изражену глобализацију којој су подређени готово сви савремени токови, и слобода и безбједност појединца су угрожени на начин на који то никада није био случај у досадашњој историји. Зато, прије објашњења конципирања државне безбједносне политике, треба одговорити на питање због чега је државама потребна безбједносна политика? Наравно да постоје различита мишљења о томе, али, велики број теоретичара безбједности наводи пет главних разлога због којих државе треба да имају обједињену и детаљну безбједносну политику, а ради се о сљедећим:

- да се гарантује да влада свестрано наводи све безбједносне пријетње. Ово значи да државна безбједносна политика захтијева пажљиву анализу свих пријетњи националној безбједности. Унутрашње и спољашње пријетње дуго су се рјешавале одвојено, али данас политика безбједности све више укључује исцрпну процјену домаћег и међународног окружења. При креирању такве политике треба тражити допринос свих владиних чинилаца значајних за безбједност, а идеално би било уколико би свој допринос могли дати међународни и невладини актери.
- да се побољша ефикасност сектора безбједности оптимизацијом доприноса свих безбједносних актера. Ово значи да државна безбједносна политика може помоћи да се усагласе прилози све већег броја актера на пољу безбједности, укључујући оне на државном нивоу, локалне власти, пословна удружења, разне организације цивилног друштва, као и регионалне и међународне институције.
- да се управља примјеном ове политике што значи да државна безбједносна политика даје смјернице различитим актерима укљученим у питања националне безбједности те обезбјеђује мјерила за усклађивање оперативних одлука са краткорочним и дугорочним циљевима националне политике.

- да се створи унутрашњи консензус. Ово омогућава да безбједносна политика постане опште власништво тако што продубљује дискусију и сарадњу преко различитих професионалних, министарских и партијских линија. Овакав дијалог може допринијети стварању консензуса по питању главних националних вриједности и интереса, као и око спектра пријетњи које стоје на путу њиховог остварења.
- да се ојача регионална и међународна сарадња и повјерење. Државна безбједносна политика свакако представља и инструменте за стварање повјерења на регионалном и међународном нивоу. Доследна и транспарентна политика преноси забринутост државе за своју безбједност међународној заједници и тако унапређује међусобно разумијевање и сарадњу.

Дакле, државна безбједносна политика утврђује владин приступ безбједности и како се очекује постизање такве безбједности. Државна безбједносна политика обухвата основне одлуке у вези са безбједносним сектором које утичу на вањску и унутрашњу безбједност државе и друштва. Заснива се на датом приступу безбједности, даје смјернице за војну доктрину и утврђује се унутар оквира међународних и регионалних регулатива којима је држава приступила. Стога се она не темељи само на перцепцији потреба и приоритета државне безбједности, него на њу утичу разни вањски фактори и притисци и обавезе. У свим случајевима, она треба испунити вриједности и принципе који су зајамчени државним уставом или повељом.<sup>26</sup>

Управо са разлогом јачања међународне сарадње и повјерења Европска унија и тежи изградњи стабилног безбједносног окружења. Интерес Европске уније јесте да се на њеним границама налазе стабилне и одговорне државе. Са сваким проширењем, Унија је мијењала и проширивала границе, а самим тим се све више приближавала безбједносно проблематичним подручјима. Стога је Европска унија имала намјеру да створи у свом окружењу „прстен” стабилних држава – посебно на истоку Европе и на Медитерану.<sup>27</sup>

У правилу, провођење државне безбједносне политике укључује многе државне органе и ресоре, као и политичке документе. Стога је битно да држава

26 Флури Ф., Борн Х. Приручник – Парламентарни надзор безбједносног сектора – 2003, Сарајево, 2003. год, стр. 35. У току дебате и одобрења докумената државне безбједносне политике или у току дебата на тему њихове примјене под посебним околностима, представници грађана би требало да одговоре на нека или сва питања која слиједе. Од које врсте пријетњи или ризика се друштво треба штитити? Које и чије вриједности је потребно штитити? Стога, која је врста безбједности потребна? Да ли државна безбједносна политика обухвата испитивање нових ризика безбједности као што су организовани криминал и тероризам? Колико је безбједности довољно? Како се државна безбједност најбоље постиже? Придруживањем алијанси? Одржавањем неутралности? Које операције ће снаге државне безбједности највјероватније предузети? Само одбрамбене операције или ће бити укључене у мировне операције?

27 Орлић Д. Операционализација безбедносне политике – Европске уније, Београд, 2006. год, стр. 419.

утврди свеобухватну државну стратегију за безбједност уз учествовање свих релевантних актера и осврт на све аспекте безбједности. Такав приступ пружа влади могућност да се бави свим безбједносним аспектима на интегралан и свеобухватан начин. Такозвани нови ризици као што су тероризам и међународни криминал, посебно траже заједничка неслагања, с обзиром на то да те нове пријетње захтијевају ангажман разних институција: војних, министарства финансија, полиције, граничне полиције и обавјештајно-безбједносних служби.

Кад је у питању конципирање државне безбједносне политике, важно питање јесте како она уопште настаје? У овом погледу постоје значајне разлике од државе до државе. Тако, на примјер, у САД, предсједник има обавезу да сваке године поднесе националну стратегију одбране Конгресу, иако се у пракси то не догађа сваке године. У Литванији, парламент мора сваке године одобрити националну политику безбједности, који сачињава влада, а одобрава Национални савјет безбједности. У Руској Федерацији постоји Национални савјет безбједности који израђује стратегију безбједности, а ову стратегију одобрава извршна власт. Дакле, иако постоје разлике, у већем броју држава законодавни орган има веома важну улогу у изради државне безбједносне политике.

Као правило, провођење државне безбједносне политике укључује многе државне органе и ресурсе, као и политичка документа. Стога је битно да држава утврди свеобухватну државну стратегију за безбједност уз учешће свих релевантних актера и осврт на све аспекте безбједности. Такав приступ пружа влади могућност да се бави свим безбједносним аспектима на интегралан и свеобухватан начин. Такозвани ризици, као што су тероризам и међународни криминал, посебно траже заједничка настојања, с обзиром на то да те нове пријетње захтијевају ангажман разних институција: војних, министарства финансија и обавјештајно-безбједносних служби.<sup>28</sup>

### **2.1.1. Значај учествовања парламента**

С обзиром на напријед наведене чињенице и имајући у виду мисију парламента да представља интересе и проблеме грађана, постоји неколико разлога због којих је потребан ангажман парламента у утврђивању државне безбједносне политике и њено одобрење које даје парламент на транспарентан начин:

- државна безбједносна политика утиче на живот, вриједности и добробит људи и не би требало да буде препуштена процјени извршних органа власти и војске;

---

28 Флури Ф., Борн Х. Приручник – Парламентарни надзор безбједносног сектора – 2003. Сарајево, 2003. год, стр. 36.

- државна безбједносна политика оставља велике посљедице по будућност војске, њених припадника, и мушкараца и жена;
- државна безбједносна политика има велике финансијске посљедице и тиче се новца пореских обвезника;
- осим финансијских издатака, безбједносне мјере могу ограничити слободу и права грађана и утицати на демократију;
- стога је битно да парламент обезбиједи да су такве мјере у свако доба конзистентне са постојећим међународним хуманитарним правом; посебно са четири женевске конвенције и два протокола и са инструментима којима се гарантују људска права, посебно са Универзалном декларацијом о људским правима и Међународном повељом о грађанским и политичким правима. У Повељи се каже да одређена права ни под којим околностима не могу бити ограничена.<sup>29</sup>

Надзор је једна од три главне функције парламената. Управо обављање надзора даје могућност парламентима да позивају владе на одговорност у име народа, што је природно пошто су парламенти представничка тијела у којима се одлуке и доносе путем изабраних представника (посланика), а у име народа. Иако се надзорна улога парламената мање уочава у односу на „главне” задатке парламента – доношење закона и представљање (заступање), она је изузетно важна и заслужује већу пажњу парламента, владе, грађана па и међународне заједнице. Дакле, парламентарни надзор је средство помоћу кога парламент и парламентарци, у име народа, позивају владу на одговорност између избора. Одговорност је „обрнут процес”, у којем надгледано тијело одговара за своје изборе, поступке и одлуке.<sup>30</sup>

Што се тиче парламента, дебата о државној безбједносној политици не би требало да буде само једна, него цијели процес који се развија кроз своје четири фазе: утврђивање, одлучивање, реализација и оцјена. Иако не смије постојати умијешаност у надлежности извршних органа приликом израде и примјене те политике, требало би да процес буде што је више могуће транспарентан и партиципаторан који омогућава постизање одговарајућег баланса између свих оних који на њега утичу, укључујући и безбједносни сектор и војно-индустријски комплекс.

У свим фазама би требало да парламентарци користе механизме који им стоје на располагању, путем којих упознавају извршну власт са проблемима из области безбједности и очекивањима јавности, што подразумијева да имају могућност постављања питања у усменој и писменој форми, да захтијевају истраге пред одређеним парламентарним комисијама и одборима и сл.

<sup>29</sup> Исто, стр. 36 – 37.

<sup>30</sup> Hodgson J. Глобални парламентарни извјештај за 2017. год, УНДП, стр. 13.

## Утврђивање

У свим парламентарним системима, парламент има ограничену улогу у фази утврђивања нове државне безбједносне политике. Овај задатак, прије свега, припада надлежним владиним органима и министарствима. Ипак, парламент и његови чланови (посланици) могу имати значајну улогу у утврђивању тога да ли постојећа политика задовољава потребе и тежње грађана, као и у тражењу њене ревизије, уколико је то потребно. Идеално би било да се његова улога, стога, не веже само за предочавање документа који он може прихватити или одбити. Његова надлежна комисија, односно, комисије, треба да буду консултоване у раној фази процеса како би дале допринос – одражавајући различитост политичких визија у парламенту – политичким документима и законима у припреми. Овим, не само да би се омогућило да се у разматрање узму проблеми јавности већ од самог почетка процеса, него би се обезбиједила и позитивнија атмосфера и дебата на парламенту када се политички документ достави на усвајање. Требало би да се највиши интереси цјелокупног становишта ставе испред односа моћи између парламентарне већине и опозиције и не би се смјело блокирати демократско читање документа о државној безбједности. У том духу, требало би да парламент буде у стању да предложи измјене на предочени документ.<sup>31</sup>

## Одлучивање

Парламент може и треба имати (у правилу и има) битну улогу у фази одлучивања, посебно када документ о државној безбједносној политици дође на парламент, он тада постаје „власништво парламента” и његова директна одговорност. Стога је парламенту потребно дати довољно времена да документ детаљно проучи и он не смије дозволити да се у том процесу пожурује.

Парламент може одобрити нову политику и закон који је предложила влада или га одбити и предложити измјене. Још једном, у овој фази парламент треба да буде проактиван и да има одређени утицај те да предлаже промјене уколико није задовољан документом који разматра. Основна питања која је могуће рјешавати у току парламентарних дебата и одлучивања су поменута на почетку овог поглавља.

У овој фази, парламент има најважнији утицај обично кроз буџет. Овај утицај се радикално повећава када парламент договори да његова надлежна комисија одржи посебну дебату и гласа о свакој буџетској ставци у вези са безбједношћу посебно, као и о цјелокупном буџету безбједносне политике. Одбрамбени планови се морају дефинисати на вријеме како би се омогућило њихово разматрање и треба да буду јасно повезани са условима буџета.

---

31 Флури Ф., Борн Х. Приручник – Парламентарни надзор безбједносног сектора – 2003. Сарајево, 2003. год, стр. 29.

Парламент може имати основну улогу у мобилисању или повећању јавне подршке и обезбјеђивању легитимности политике која је коначно усвојена. Транспарентност у вођењу парламентарних дебата у вези са питањем безбједности је, стога, врло битна и изузетно је важно да јавност и медији имају приступ парламентарним дебатама и саслушањима.<sup>32</sup>

### Реализација

Одговорност парламента према државној безбједности се не завршава нити усвајањем документа о безбједносној политици нити, чак, буџетом, његове функције надзора и ревизије би требало да ригорозно ојачају. У току фазе реализације, требало би да парламент детаљно испита владине активности уз помоћ свих инструмената који су му на располагању и уз помоћ других институција за праћење. Парламент може имати утицај посебно путем својих одлука о додјели буџетских средстава. Требало би да парламент, такође, обавља ревизију професионалне и стручне способности бироа за ревизију која им је неопходна за ревизију рада и поштивања прописа.

Парламент може интервенисати у вријеме великих промјена или криза које захтијевају његово одобрење владиних мјера. Примјери су: упућивање снага у иностранство (мисије) или проглашења ванредног стања. Осим тога, парламент може интервенисати уколико влада направи озбиљне грешке. У таквим ситуацијама, парламент обично поставља питања; у екстремним случајевима парламент може и наредити и посебну истрагу.<sup>33</sup>

### Оцјена

У демократском окружењу, влада је надлежна за оцјену релевантности своје политике и предочавање резултата оцјене парламенту, и у квалитативном и у квантитативном смислу. Што се тиче парламента, таква оцјена неизбјежно обухвата ревизију додјеле буџетских средстава по ставкама – ревизију цифара и рада. Ово је неопходно пошто је влада за свој рад одговорна парламенту од кога и добија мандат за свој рад. Чак и да се ради о оцјени која се обавља уз временско одгађање, она се увијек може узети у обзир приликом потврђивања постојеће политике или утврђивања нове. Кад год је грађанско друштво динамично, невладине организације увијек проводе оцјене са своје стране. Примјери су оцјена мировних мисија, основни и скупни системи наоружања, као и кадровски систем министарства одбране и министарства унутрашњих послова, што се посебно односи на регрутовање. Парламенти, такође, могу овластити консултанте да проведу посебне ревизије рада.<sup>34</sup>

---

32 Исто, стр. 29.

33 Исто, стр. 30.

34 Исто, стр. 30. Овдје се поставља питање шта може урадити парламентарцац и ту се наводи сљедеће: водите рачуна о томе да постоји логична веза између државне безбједносне политике, операционих доктрина, одбрамбених планова и буџетских потреба; уколико је потреб-

### 2.1.2. Државна безбједносна политика и међународни прописи

Међународни уговори ограничавају, али понекад и подржавају опције дефинисања државне безбједносне политике. Већина земаља у свијету су чланице Уједињених нација те су, стога, обавезне поштовати члан 2.3 и 2.4 Повеље Уједињених нација у којем се каже:

„Све чланице ће рјешавати своје међународне спорове мировним путем на начин на који међународни мир и безбједност и правда неће бити доведени у опасност.”

„Све чланице ће се у међународним односима суздржавати од изрицања пријетњи и употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности било које државе и на било који други начин који је неконзистентан са циљевима Уједињених нација.”

Осим тога, одређени број обичајних међународних принципа пружа референтни оквир. Постоји широк дијапазон мултилатералних уговора у области безбједности. Такође треба напоменути да се приликом утврђивања безбједносне политике државе не могу занемарити ни билатерални споразуми. Посебно треба поменути декларацију Генералне скупштине (2625), о начелима међународног права која се тичу пријатељских односа и сарадњу између држава из 1970. године која је призната као тумачење Повеље Уједињених нација и тиме је обавезујућа за све државе чланице Уједињених нација. У тој декларацији је проглашено сљедећих осам недјелјивих начела једнаке вриједности:

1. уздржавање од пријетње или употребе силе;
2. мирно рјешавање међународних спорова;
3. неповредивост граница и територијалног интегритета држава;
4. право народа на самоодређење и миран живот на сопственим територијама унутар међународно признатих и гарантованих граница;
5. суверена једнакост држава и неинтервенисање у унутрашње послове;
6. поштовање људских права;
7. међудржавна сарадња и
8. испуњавање, у доброј вјери, обавеза преузетих у складу с међународним правом.<sup>35</sup>

---

но – посебно након поређења са политиком која се користи у другим земљама под сличним околностима – покрените питања на парламенту у вези са њеном релевантношћу, односно, могућим усавршавањем у свјетлу најновијих догађања у тој области, при чему посебно водити рачуна о настајању безбједносних политика и актерима; парламент треба законски регулисати утврђивања, одлучивања, реализацију и оцјену државне безбједносне политике, дефинишући, притом, улогу парламента у све четири фазе циклуса. Релевантна питања која би требало да буду у фокусу парламентарца су усмјерена на вођење рачуна о томе да у процесу дефинисања или редеофинисања државне безбједносне политике буде ријешена већина питања наведена у овом приручнику у дијелу под бројем 5.

35 Исто, стр. 32.

### 2.1.3. Улога грађанског друштва и медија

Развој савременог друштва иде у таквом правцу да утиче на чињеницу да безбједносни сектор постаје све већи и сложенији. Нарастање безбједносног сектора постаје све већа сметња посланицима у ефикасном надзору безбједносног сектора. Разлог томе је мањак ресурса и стручног особља. А као исход тог повећања овог важног сектора, појавила су се многобројна тијела да ојачају ту улогу, иако није спорно да скупштина и даље задржава право и могућност да владу држи одговорном. И грађанско друштво и медији могу да допринесу парламентарној контроли безбједносног сектора, унутар оквира који обликује парламент.

Сам израз „грађанско друштво” односи се на аутономне организације које се налазе између државних установа и приватног живота појединаца и заједница. Оно обухвата велики спектар добровољних удружења и друштвених покрета, односно, широк обим организација и група које представљају различите друштвене интересе и врсте дјелатности. Грађанско друштво је важно за процес демократизације, а истовремено је и израз тог процеса. Оно игра снажну и све већу улогу у функционисању успостављених демократија. Оно стално подсећа политичке вође на то да се мноштво супротстављених захтјева и интереса узима у обзир при одлучивању о јавној потрошњи и државној политици. Због тога је динамично грађанско друштво основни услов демократије. Оно има потенцијал да буде противтежа моћи државе, да се одупре ауторитарности и да, због своје плуралистичке природе, обезбиједи да држава не буде тек средство неких интереса или група.<sup>36</sup>

Одређене групе унутар грађанског друштва, као што су академске установе, експертске групе, удружења грађана за људска права и удружења грађана која се усмјеравају на политичке мјере, могу озбиљно да утичу на одлуке и политичке мјере у вези са безбједносним сектором. Владе могу да подстичу учешће удружења грађана у јавној расправи о националној безбједности, оружаним снагама, полицији и обавјештајним службама. То је, наравно, пожељно, јер таква расправа доприноси побољшању отворености рада владе.

Важан сегмент савременог грађанског друштва су, свакако, медији, и то независни медији. Независни медији имају улогу да помажу јавности и њеним политичким представницима у послу одлучивања, а за шта је потребно адекватно обавјештавање грађана (јавности). Они доприносе надзору дјеловања три гране власти и могу да утичу на садржај и ваљаност питања у јавној расправи која, заузврат, утиче на власт, пословне кругове, академску заједницу и грађанско друштво у цјелини. Дакле, слободни медији су кључни чинилац демократије. Нажалост, у актуелном тренутку постоји огроман проблем који

---

<sup>36</sup> Исто, стр. 40.

прати новинарску професију када настоји да критикује своју власт. То је присутно, у мањој или већој мјери, у готово свим државама. Зато и јесте јамчење безбједности новинара *sine qua non* слободе штампе.

За медије се одавно користи термин „седма сила”, што свакако говори о њиховој улози и моћи у савременом друштву. Због тога је јасно да је, у земљама у којима јавна гласила нису независна од органа власти, лако могуће да буду злоупотријебљена за пропагандне циљеве управљања. У таквим случајевима, а који, нажалост, нису ријетки, медији сигурно не могу да допринесу отворености и демократском надзору безбједносног сектора. Међутим, појавом интернета, могућност приступа јавности званичним подацима достиже незамисливе размјере само неколико деценија уназад. У протеклим деценијама, на сцени имамо опште кретање у правцу све веће отворености, јавној одговорности и приступу званичним подацима. Наравно да овакав тренд треба подржати, пошто то доприноси обавјештенијем грађанству, квалитетнијој јавној расправи о важним политичким питањима и, на крају, бољој владавини. Наравно да интернет, као и други медији, имају и своје лоше стране које могу да користе и неке криминалне и терористичке организације. Иако постоје ови ризици, стоји констатација да из угла демократске и добре владавине, јавна гласила имају право да скупљају и објављују податке о безбједносним питањима јавног интереса, при чему имају одговорност да саопштавају информације које испуњавају мјерила истинитости, тачности и правилности. Средства информисања тако могу да помогну влади и скупштини да одлуке и мјере објасне грађанима који имају право да буду обавијештени и да компетентно учествују у политичком процесу.

Значи, демократски надзор, као начело добре владавине, може да буде дјелотворан само ако је јавност свјесна крупних питања отворених за расправу на парламентарном нивоу. Дјелотворност јавне комуникације о безбједносним питањима зависи од ваљаности и тачности података које јавности пружају и влада и скупштина. Требало би да скупштина буде нарочито заинтересована да јавност има неопходан ниво и ваљаност података да би била способна да разумије тренутно стање и исход скупштинског одлучивања.<sup>37</sup>

---

37 Исто. стр. 36–40. Медији тако могу помоћи влади и парламенту да грађанима објасне своје одлуке и политике, који имају право да буду информисани и да учествују у политичком процесу на темељу информација које су им познате. На примјер, медији могу допринијети остварењу права на јавност на информисаност путем дистрибуирања информација о онима који обављају јавне функције у области безбједности, врсти безбједносне политике која је усвојена, распоређивању трупа у иностранству, војној доктрини, набавци и уговорима и другим споразумима на којима се темеље, актерима који у томе учествују, изазовима пред безбједношћу убудуће и релевантним дебатама. Међутим, они такође могу бити подвргнути наметнутој или самонаметнутој цензури и када се ради о повјерљивим информацијама.

### 3. ОСНОВНЕ ОПЕРАТИВНЕ КОМПОНЕНТЕ СЕКТОРА БЕЗБЈЕДНОСТИ

---

Војска је, свакако, врло важан сегмент безбједности који је постојао и постоји кроз цијелу историју и на њега се, углавном, гледа као на штит и мач државе. Само мали број тзв. микро држава нема војску, и поред њене снажне улоге као фактора безбједности, ми се овдје нећемо посебно бавити њеном улогом.

Дакле, усмјерићемо се на полицијске организације и њену улогу у демократским друштвима. Полиција мора у свако доба дјеловати у оквиру владавине права. Овдје треба посебно нагласити да и припадници полиције подлијежу истим законима које проводе и поштивају. Осим тога, улога полиције јесте и треба да буде другачија од улоге других кључних институција у кривичноправном систему, као што су тужилаштва, правосуђе или систем извршења казни. Са становишта добре управе, све земље треба да обезбиједи јавну безбједност и, притом, поштују појединачна права и слободе и људска права. Грађани у демократији имају право да очекују правичан, непристрасан и предвидив третман када се налазе у рукама полиције. Понашање полицијских снага према јавности се може посматрати као један од основних индикатора квалитета демократије у земљи.

Полицијске организације су инструменти извршне власти и уживају стварни монопол легитимне силе у друштву да би извршили своје функције. Међутим, због тог капацитета, оне имају потенцијал да их држава користи као инструмент злоупотребе, насиља, потискивања људских права. Полицијске службе у демократији, стога, захтијевају посебне гаранције како би обезбиједиле да су у служби интереса друштва којег штите, а не у служби политичара, бирократа или саме полицијске институције. Структуре полиције морају имати дискрецију и оперативну независност, али морају поштовати непристрасност у поштивању закона и дјеловати професионално. Требало би да полицајци буду свјесни експлицитних и имплицитних етичких кодова и да их поштују. Дио те етике професионалног рада полиције требало би да се односи на поштивање свачијег права на живот, као и на обавезу употребе силе само у случају потребе да би се обезбиједио легитиман циљ. Не смије се користити сила у већој мјери него што је апсолутно потребна и која је овлашћена законом. Употреба силе полиције увијек мора бити у складу са правилом пропорционалности. Осим вањских – политичких и судских – структура одговорности интерне или бирократске структуре одговорности би, такође, требало да постоји. Интерне ревизије наводног несавјесног поступања поли-

ције и приговора грађана на рад полиције би требало да увијек постоје унутар система професионалног рада полиције.<sup>38</sup>

Демократски надзор над полицијом се додатно може појачати неформалним механизмима који иду од базе према руководству, као што су организације за људска права, са нивоа мјесних заједница, које могу помоћи да полицијске снаге уживају повјерење јавности. Цивилна тијела за надзор као што је „Омбудсман за притужбе грађана против поступања полиције”, пружају вањску одговорност полиције према заједницама којима стоје на услузи. У неким случајевима, стварање привремених савјета за безбједност који обухватају и групе грађанског друштва и локалне лидере позитивно се одразило на усавршавање услуга полиције. Треба постојати закон који ће штитити организације грађанског друштва које алармирају и онемогућавају малтретирање које обављају полиција, обавјештајне агенције и војска.

Једна од битних оперативних компоненти сектора безбједности јесу свакако и тајне и обавјештајне службе о којима ћемо овдје дати неке елементарне информације. Наиме, обавјештајне службе (понекад се зову и безбједносним службама) представљају кључну компоненту сваке државе која пружа независну анализу информација које су релевантне за безбједност државе и друштва и за заштиту њених виталних интереса. Иако зависи од извршне власти, парламент има снажну улогу у праћењу њихових активности.

Нове пријетње и ризици интерној безбједности који су резултат међународног тероризма, трговине дрогама, кријумчарења, организованог криминалитета и илегалних миграција позивају на јачање обавјештајних способности. Посебно, након догађаја од 11. септембра 2001. године, квалитетне обавјештајне службе се сматрају пријекно потребним, а каснији безбједносни догађаји усмјерени на терористичка дјеловања су то само потврдили. Зато су у мјесецима који су услједили након тог напада владе неколико земаља дале шира овлашћења обавјештајним службама, као што је праћење интернета, телефона и факса. Каснија појава и дјеловање тзв. Исламске државе је створило обавезу државама да још интензивније и озбиљније приступају организовању и функционисању обавјештајних служби.

Нове технологије шире капацитете за праћење, откривање и хватање осумњичених и успоставља се већа сарадња међу обавјештајним службама

---

38 Исто, стр. 61 – 62. Кључне карактеристике демократског рада полиције су: полицијске службе морају поштовати владавину права и дјеловати према професионалним етичким кодексима; демократски рад полиције иде у правцу осигурања дјелотворне јавне безбједности, притом поштивајући и људска права; одговорност полиције захтијева транспарентност и постојање механизма надзора и унутрашње и вањске контроле; демократски рад полиције је процес „одозго према доле” који одговара на потребе и питања грађана и група у заједници и трага за повјерењем, пристанком и подршком јавности. Стога се ослања на транспарентност и дијалог. У том циљу, у многим земљама је такав рад децентрализован како би могао адекватно и брзо одговорити на локалне потребе.

и унутар земље и ван њених граница. У великој мјери зависи од парламента да ли ће обезбиједити да све већа овлашћења обавјештајних служби нису у супротности са међународним хуманитарним правом и инструментима и принципима којима су гарантована људска права.

Што се тиче саме природе обавјештајних служби, она се односи на прикупљање и анализу информација. Такве мјере захтијевају висок степен повјерљивости. С друге стране, постоји опасност да се такве информације могу злоупотријебити у домаћем политичком контексту. Обавјештајне службе могу постати пријетња друштву и политичком контексту. Обавјештајне службе могу постати пријетња друштву и политичком систему који треба да штите. Стога, постоји велика потреба за јасним демократским и парламентарним надзором над обавјештајним службама, осим контроле коју обављају извршне власти. Једино систем провјера и баланса може спријечити извршне органе власти или парламент од злоупотребе обавјештајних служби у властите политичке сврхе.

У демократском друштву би требало да обавјештајне службе буду дјелотворне, политички неутралне (да не подржавају ниједну странку), да се придржавају професионалне етике, да дјелују у оквиру законског мандата и у складу са уставно-правним нормама и демократским праксама државе.<sup>39</sup>

Демократски надзор над обавјештајним структурама би требало да започне јасним и изричитим законским оквиром којим се успостављају обавјештајне организације путем државних закона, а које одобрава парламент. У законима би требало да се одреде границе овлашћења служби, методе рада и начин на који ће подносити извјештаје у склопу своје одговорности.

Већина држава проводи одређени степен формалног надзора, обично путем комисија за парламентарни надзор. Овлашћења постојећих парламентарних комисија, као што је комисија за одбрану и оружане снаге, понекад су проширене да би обухватиле и обавјештајне послове. У другим земљама, парламент је успоставио парламентарне комисије или поткомисије (одборе) које се посебно фокусирају на надзор обавјештајних служби и тајне службе.

Парламентарне комисије за надзор би требало да имају гарантован приступ информацијама, улогу у именовану шефа, односно, шефова обавјештајне службе односно, служби, и надзор над буџетом. Осим надлежне парламентарне комисије или у њеном одсуству, неке државе су формално успоставиле и комисије за надзор над радом обавјештајних служби и изван извршних органа власти или владе. Влада и тијела за надзор на нивоу извршних органа власти обухватају обично руководне или управне функције и у мањој мјери су

---

39 Флури Ф., Борн Х. Приручник – Парламентарни надзор безбједносног сектора – 2003, Сарајево, 2003. год, стр. 64.

зависне од структура чије активности надгледају него парламентарне комисије које обухватају представнике из цијелог политичког спектра.<sup>40</sup>

### **3.1. Параметри за обавјештајне службе у демократским друштвима**

Имајући у виду природу послова које обављају, обавјештајне службе и методе које ове службе примјењују, јасно је да питање надзора над овим службама има посебан значај. То посебно долази до изражаја у земљама које имају сложен политички контекст, а Босна и Херцеговина је свакако земља која је сложена у свим сегментима. Посебан облик обављања надзора над обавјештајним или тајним службама налази се под утицајем државне правне традиције, политичког система и историјских фактора. На примјер, одређене земље које су под утицајем британског прецедентног права наглашавају правосудни аспект надзора. За разлику од њих, законодавни надзор је омиљенији у континенталним европским земљама и у земљама које су прошле кроз репресивна полицијска овлашћења у неко доба модерне историје. У Сједињеним Америчким Државама постоје механизми за контролу и надзор у извршним, законодавним и судским органима федералних власти. У неким демократским земљама је створена институција омбудсмана која има овлашћења да истражује наводна кршења људских права у обавјештајним службама и да обавијести јавност о резултатима такве истраге.

Надзор над обавјештајним службама је најчешће по свом обиму ограничен. Ово ограничење се односи на врсту активности или суштинска подручја интересовања. Са општег становишта, стоји констатација да је надзор над обавјештајним службама у демократским друштвима и даље мање отворен и развијен него надзор над другим областима државних активности. На примјер, разматрања унутар комисија за парламентарни надзор над обавјештајним службама се обично не одржавају у оквиру потпуне и отворене јавне дебате и чланови парламента понекад треба да положи посебну заклетву којом се обавезују да ће поштивати повјерљиву природу информација које су им

---

40 Исто, стр. 84. Примјери праксе поступања парламентарних комисија са повјерљивим документима:

- уколико је потребно, комисија се састаје иза затворених врата;
- извјештаји комисије се достављају на пленарну сједницу парламента, након чега слиједи јавна дебата (о питањима која нису повјерљиве природе);
- комисија има право да тражи и све информације, под условом да не открива информације о текућим операцијама или именима и запосленима у обавјештајним службама;
- комисија може открити информације након што утврди (квалификованом или нормалном већином) да је то јавни интерес;
- комисија се не ограничава на тражене информације. На властиту иницијативу, министар, односно, министри који су надлежни за обавјештајне службе треба да доставе комисији информације које могу допринијети комплетном разумијевању.

повјерене. Без обзира на посебан усвојен вид надзора, демократска друштва настоје одржати баланс између обезбјеђења одговарајућег законитог понашања и одговорности таквих организација кроз редовну контролу, с једне стране, и очување тајности и дјелотворности у заштити државне безбједности, с друге стране.<sup>41</sup>

Структурална средства контроле рада обавјештајних служби имају за циљ избјегавање монопола једне организације или агенције над функцијом обавјештајних служби. Профилисање разних обавјештајних организација, можда оних које одговарају одвојеним структурама као што су оружане снаге и полиција или домаће и стране обавјештајне службе, може бити мање дјелотворна и може подстицати бирократску конкуренцију, али се за њу генерално сматра да у већој мјери доприноси демократској контроли. Стога, многе државе имају одвојене службе за унутрашњи обавјештајни и за војни обавјештајни рад. Оваква разлика је пожељна са становишта демократског надзора, а присутна је и на нашим просторима, али фрагментира прикупљање обавјештајних података и анализе, што се показало проблематичним након терористичког напада 11. септембра 2001, а посебно након интензивног терористичког дјеловања у земљама Западне Европе 2015. и 2016. године.

Обука и професионална изградња стручњака у области обавјештајног рада су кључни аспект надзора. Посебно уградња професионализма, одређеност за демократске норме и принципе људских права, као и осјећај за грађанску одговорност, битни су аспекти обуке обавјештајног особља. Демократска друштва настоје обучити и упослити цивиле на обавјештајним дужностима, а не да то остављају војно-полицијском домену.

Други структурални фактор који може олакшати контролу и одговорност односи се на могућност да информације о обавјештајним активностима буду доступне јавности након одређеног временског периода. Ово се може промовисати путем закона о слободи информисања и правилима о објављивању повјерљивог материјала након одређеног периода. Ова могућност одгођене транспарентности и коначне анализе јавности може олакшати демократску контролу.<sup>42</sup>

---

41 Исто, стр. 66.

42 Исто, стр. 67. Када су у питању механизми парламентарног надзора, парламентарци треба да воде рачуна о томе да ваш парламент има комисију или поткомисију са посебним мандатом за праћење свих обавјештајних служби, затим да воде рачуна да је мандат тијела за надзор јасно дефинисан и да је у што мањој мјери ограничен и да његово особље има приступ свим неопходним информацијама и експертизи, затим да рачуна на то да парламентарна комисија предузима мјере и подноси периодични извјештај о својим налазима и закључцима и препорукама.

### 3.1. Потреба за надзором безбједносних и обавјештајних служби

Надзор безбједносног сектора који обавља парламент, зависи и од моћи парламента над владом и безбједносним службама. Без обзира што је парламент највиши орган власти у савременим државама, чини се да постаје пракса да извршни апарат власти (влада) има више моћи од овог законодавног тијела. У суштини, моћ значи и могућност утицања на владине одлуке и понашање према колективној вољи народа израженој у представничком тијелу (парламенту). То, такође, подразумијева и могућност надзора над примјеном владине политике, закона, одлука и буџета које одобрава парламент. Ова моћ не произилази само из одредаба устава и закона, него и из правила парламентарних процедура и обичајне праксе.

Безбједносне и обавјештајне службе у демократским друштвима обављају корисне задатке у заштити националне безбједности и слободног поретка демократске државе. Како те службе раде тајно и будући да природа њихових задатака захтијева да своје обавезе испуњавају у тајности, оне су у нескладу с начелима отвореног друштва. Управо због тог парадокса (одбране отвореног друштва тајним средствима) безбједносне и обавјештајне службе треба подвргнути демократској провјери одговорности и грађанској контроли.<sup>43</sup> Јавна контрола тих служби важна је због најмање пет разлога.

Прво, супротно појму отворености и транспарентности који је темељ демократског надзора, безбједносне и обавјештајне службе често дјелују у тајности. Како тајност може штитити њихово дјеловање од јавне провјере, важно је да те операције помно прате парламент, и још више, извршна власт.

Друго, безбједносне и обавјештајне службе имају посебна овлашћења, на примјер, могу задирати у приватно власништво или комуникацију, што очито може ограничити људска права, стога је нужно да их прате за то задужене институције за надзор. Парламентарна скупштина Савјета Европе о томе се изјаснила овако:

„Постоји озбиљна забринутост да службе унутрашње безбједности држава чланица Савјета Европе често стављају интересе које сматрају интересима државне безбједности и интересима државе изнад поштивања права појединца. Како су уз то често недовољно надзиране, постоји велика опасност од злоупотребе моћи и кршења људских права ако се не обезбиједи законске и уставне заштитне мјере.”

Проблеми се јављају поготово у случајевима гдје су службе унутрашње безбједности стекле одређена овлашћења попут превентивних метода и метода принуде, у комбинацији с недостатком контроле коју обављају извршне

43 Born H., Leigh I. Прави стандарди и најбољи начини надзора обавјештајних агенција, Београд, 2012. год, стр. 14.

власти, законодавства и судства, као и у случајевима кад у некој земљи постоји велики број различитих тајних служби.

Треће, у периоду након хладног рата, а поготово након 11. септембра 2001. године, обавјештајне заједнице готово свих земаља нашле су се у процесу прилагођавања новим пријетњама за безбједност. Највећом пријетњом за безбједност функционисања демократских друштава више се не сматра могућност страног војног напада, него организовани криминалитет, тероризам, негативан утицај регионалних сукоба или пропалих држава те противзаконита трговина људима и робом. Тај процес прилагођавања требало би да буде под надзором изабраних цивилних власти које су јамство да ће реорганизација служби бити у складу с потребама грађана. Надаље, с обзиром на то да су обавјештајне службе велике службене бирократске организације којима је својствено опирање промјенама и одређен степен бирократске инертности, вањске институције попут извршне власти и парламента морају обезбиједити да се жељене промјене проведу на успјешан начин.

Четврто, безбједносне и обавјештајне службе имају задатак скупљати и анализирати податке о могућим пријетњама те процјењивати те пријетње. С обзиром на то да су те процјене полазна тачка за остале државне снаге безбједности (војска, полиција, гранична полиција итд) важно је да се оне доносе под демократским вођством. То је посебно важно јер те процјене подразумијевају да се приоритет даје пријетњама које обично имају велике политичке импликације.

Пети се разлог односи на земље које су имале ауторитарни режим и које су недавно постале демократске. У тим земљама у прошлости, главни задатак служби унутрашње безбједности и обавјештајних служби био је заштитити ауторитарне вође власти од грађана. Безбједносне и обавјештајне службе имале су, прије свега, репресивну улогу. Лако је замислити како ће велики задатак бити преобразити старе безбједносне службе у модерне демократске службе. Тај преображај из средстава репресије у модерно средство безбједносне политике треба да пажљиво прате извршна власт и парламент.<sup>44</sup>

### **3.1. Потреба за законском регулативом**

Савремено друштво своје утемељење поставља на принципима правне државе и владавине закона, која је, по општеприхваћеном мишљењу, темељни и неизоставни дио демократије. Безбједносне и обавјештајне службе, као организације посебног интереса за свако друштво, правноваљане су само ако су законски организоване (устројене) и ако своја овлашћења црпе из правних аката (устава и закона). Без таквог оквира не постоји темељ за разликовање поступака који се проводе на добробит државе и оних које чине кршиоци зако-

<sup>44</sup> Born H., Leigh I. Прави стандарди и најбољи начини надзора обавјештајних агенција, Београд, 2012. год, стр. 16 – 17.

на, укључујући и терористе. „Национална безбједност” не би ни у најтежим ситуацијама требало да буде изговор за застрањивање од обавезе поштовања закона која је својствена демократским државама. Баш супротно, изнимна овлашћења безбједносних служби морају се заснивати на законском оквиру и на систему контрола одређених законом. Правна заснованост је један од основних елемената организације, а то је, свакако, обавезујуће и за државу и њене органе, што посебно долази до изражаја управо код државних органа са овлашћењима која имају безбједносни органи.

Увијек треба имати на уму чињеницу да су управо закони правно утјеловљење демократске воље. У већини земаља одобравање закона (заједно с провјером поступака владе) једна је од кључних улога законодавног органа (парламента). Због тога је упутно да у демократијама, гдје превладава владавина закона, обавјештајне и безбједносне службе темеље своје постојање и овлашћења на закону, а не на изнимним овлашћењима попут права предности. Такво дјеловање јача законитост агенција и омогућава демократским представницима да осмисле начела на којима би требало почивати то важно подручје државне активности те да одреде границе дјеловања таквих агенција. Надаље, да би се могао позивати на законске изнимке у случајевима кад се одбрана националне безбједности коси с правилима о људским правима која су на снази, безбједносни сектор своје дјеловање треба темељити на законској регулативи. Неопходно је да парламент одобри оснивање, мандат и овлашћења безбједносних агенција, али тај услов сам по себи није довољна гаранција очувања владавине закона. Законска утемељеност повећава оправданост постојања безбједносних агенција и њихових (често изузетних) овлашћења. Као и у другим подручјима, кључни задатак законодавца је делегирати одговорност на управна тијела, али и поставити и задржати слободу одлучивања унутар законске регулативе.<sup>45</sup>

Законска регулатива такође је потребна да би се одредила или ограничила уставна права појединаца у случајевима када се ради о безбједносним интересима државе. То се може учинити на два начина. Прво, познатим ограничавањем људских права ради друштвених интереса. „Очит примјер тога је ограничавање слободе изражавања запослених у обавјештајним службама с циљем очувања тајности њиховог посла. Друго, у кризним ситуацијама, кад је опасно угрожена државна безбједност, може се допустити привремено непоштовање и повреда одређених права. Међутим, нека права и слободе су неповредиви о чему говори члан 4 став 2. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, а ради се о сљедећим правима:

- на живот,
- на неподвргавање мучењу или окрутном, нехуманом или понижавајућем поступању,

---

45 Исто, стр. 17.

- на слободу од ропства или служења
- на немогућност кажњавања затвором због неиспуњења уговорне обавезе,
- на неподвргавање ретроактивним казним мјерама,
- на то да се пред законом буде препознат као личност,
- на слободу мисли, савјести и вјере.

Под претпоставком да постоји потреба за законском регулативом у ограничавању политичких и људских права, као полазна тачка намећу се два закључка. Прво, обавјештајне службе треба уредити законским прописима и друго, посебна овлашћења којима се обавјештајне службе користе морају имати упориште у закону.

Законитост захтијева да снаге безбједности дјелују само унутар својих овлашћења према домаћим законима. У складу с тим, само законито поступање може се оправдати у случајевима кршења људских права из Европске конвенције. На примјер, кад је откривено да је грчка Национална обавјештајна служба држала под тајним надзором Јеховине свједоке на начин који је прекорачивао њезина овлашћења, сматрало се да је прекршила члан 8 који гарантује поштовање приватног живота појединца.

## 4. СПЕЦИФИЧНОСТИ ПОЛОЖАЈА ПОЛИЦИЈСКОГ СЛУЖБЕНИКА У СИСТЕМУ КРИВИЧНОГ ПРАВА

---

Кривичноправни положај, сам по себи, без обзира на коју категорију се односи, интересантан је, а поготово ако се ради о представнику државног органа. Јасно је да, када је у питању кривичноправни положај припадника полиције (полицијског службеника), у таквим случајевима интерес је већи. Али, ми овдје немамо намјеру да се бавимо овом важном темом на неки цјеловит начин, већ само у оном домену колико је то битно и значајно за надзор над радом полиције те превенцију полицијске делинквенције. У том смислу, овдје ћемо се бавити субјективним моментом извршилаца, специфичностима криминалистичке обраде, односно, криминалистичком истрагом над полицијским службеницима те неким другим специфичностима с којима се сусрећу полицијски службеници када се нађу у улози извршиоца неке незаконите радње, али и они који се нађу у улози оних који обављају надзор па и „прогон” оних који изврше кривична дјела.

### 4.1. Полицијски службеник као извршилац кривичних дјела

Од када постоји држава и државни органи, постоје и ситуације у којима припадници државних органа па и припадници полиције, обављају и такве радње које имају обиљежје кривичних дјела. Наравно да више оптерећује и јавност, али и државу, ситуација када су извршиоци кривичних дјела припадници државног апарата. Стога се као прво питање које се појављује када говоримо о полицијском службенику као извршиоцу кривичних дјела, поставља питање да ли се везује кривично дјело уз одређено својство извршиоца. Дакле, поставља се питање да ли је ријеч о кривичном дјелу које може извршити свако па и полицијски службеник (*delictum communium*) или се ради о посебном кривичном дјелу које могу извршити само лица са посебним својствима (службено лице), што је посебно истакнуто у законском опису (*delictum proprium*). Посебно је важно да се што раније изврши исправна правна квалификација дјела те да се објективно утврде сва његова обиљежја. Али, свакако да стоји констатација да и својство полицијског службеника само по себи и те како представља одређену специфичност и код извршења општег кривичног дјела, пошто се самим извршењем неког кривичног дјела фокус усмјерава на положај полицијског службеника у полицијском систему. То, у ствари, значи да када полицијски службеник, ван обављања службе, у грађанском одијелу,

изврши било које кривично дјело које није везано за његов положај полицијског службеника, сама та чињеница ипак има одређене консеквенце на његов положај полицијског службеника као таквог. И у таквим ситуацијама, руководиоца тог полицијског службеника који изврши кривично дјело ван службене дужности, има обавезу да утврди све околности под којима је учињено такво кривично дјело те да због теже повреде радне дужности покрене дисциплински поступак који се води независно од кривичног поступка.<sup>46</sup>

У полицијској пракси су познати и такви случајеви да полицијски службеник буде правоснажно ослобођен одговорности за кривично дјело, али да у дисциплинском поступку буде осуђен и на најтежу дисциплинску казну – прекид радног односа у МУП-у. Ова ситуација би требало да је позната свим полицијским службеницима па је претпоставка да она треба имати „тежину” и код доношења одлуке о томе хоће ли или неће извршити кривично дјело, дакле, ово сазнање има одређени „превентивни набој”. Ова ситуација је позната и већини грађана и ту нико не види ништа необично. Требало би да сви дијелимо став, да они који врше кривична дјела не могу да буду дио служби које се баве пословима спречавања вршења кривичних дјела и хватањем њихових учинилаца, и то управо и чини полицијску службу специфичном. Ако лекар, банкар, аутомеханичар, дакле, неко, условно речено, грађанског занимања, изврши кривично дјело и у поступку му не буде, уз основну казну, изречена безбједносна мјера забране обављања дјелатности, то не производи никакве правне посљедице на његову струку и радну дужност, а тиме фактички ни на његову егзистенцију.<sup>47</sup>

Подразумијева се да није само полиција у таквој позицији, него и неке друге јавне и безбједносне службе. Међутим, сама чињеница да, рецимо, директор болнице није дужан покретати никакав дисциплински поступак против лекара који је извршио неко кривично дјело, а које није везано за обављање лекарске дужности, док је директор полиције то дужан, неминовно показује да то полицијску службу, као и неке слично организоване службе, издваја од других професија. Дакле, тврдња да полицијски посао није само занат, већ и нешто више од тога, тиме добија своје упориште.

Одавно се користи мисао „да су људи анђели, никаква власт над њима не би била потребна”. Пошто људи нису анђели, онда је јасно да је власт над њима ипак потребна. И полицијски службеници су тек само људи, без обзира што се од њих очекује да се понашају дисциплиновано и да не обављају никакве незаконитости, а поготово да не чине кривична дјела па је, из тог разлога, и над њима потребна функционална власт и надзор. Разумијевање полицијских службеника за одвијања друштвеног живота и остваривања безбједносне

46 Закон о полицији и унутрашњим пословима Републике Српске, Сл. гласник РС, број 57/16, 110/16, 58/19 82/19, чл. 117.

47 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2015. год, стр. 12.

функције, доводи нас до питања које су већ поставили теоретичари у вријеме Римске империје, а то је: „Ко ће владати над владарима, ко ће контролисати контролоре и ко је онај коме се и у кога се може или мора неспорно вјеровати?”. Наравно да је одговор на ово питање веома сложен. Пошто је полицију као једну од најважнијих институција, овластила „власт” да открива и процесуира кривична дјела и њихове извршиоце, логично се закључује да је она овлашћена да то ради и у случају када су извршиоци кривичних дјела њени припадници. Из овога произилази питање да ли је могуће увијек откривање и процесуирање својих припадника извршити на начин како се то ради према осталим грађанима.<sup>48</sup>

Дакле, овдје се неизбежно поставља питање објективности и професионалности полицијског службеника који је, истражујући неко кривично дјело, дошао до сазнања да је извршилац полицијски службеник, значи, колега по професији. Да ли су ти колегијални односи припадника полицијске службе, независно од тога да ли се они познају или се уопште не познају, такве природе да остављају простор да се може посумњати у објективност поступака према колегама? Да ли је то случај код свих кривичних дјела која се, условно речено, могу догодити свима или је то случај само код кривичних дјела против службене дужности? Какав је однос међу припадницима других професија? Да ли они поступају према својим колегама на исти начин као и према осталим грађанима? Чини се да је неспорно да у овој области има одређених проблема, а то онда намеће питање да ли су димензије тог проблема такве да је неопходна интервенција државе која у самом уставу прокламује начело једнакости те на који начин се могу и треба да ријеше ови проблеми. Да ли су довољне процесне гаранције које прописује чл. 42 Закона о кривичном поступку Републике Српске, а којима се, између осталих радњи, прописује да тужилац може да доноси одлуку о изузећу овлашћених службених лица, што се односи и на оне који истражују, а они су у правилу припадници полиције који проводе истражне радње под надзором тужиоца?<sup>49</sup> Дакле, много је питања, а одговори на та питања нису увијек баш најјаснији. Једна страна одговора може се пронаћи у самом статусу и положају лица које поступа, односно, које према грађанима и правним лицима „пружа услугу”. Када је ријеч о јавним, дакле, државним службама и службеницима, а ми овдје управо говоримо о државним служба-

---

48 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр. 21. Има ли разлога довести у питање објективност и професионалност полицијског службеника који је истражујући кривично дјело крађе, убиства, загађења природе или каквог другог општег кривичног дјела, дошао до сазнања да је извршилац полицијски службеник, дакле, колега по професији? Јесу ли те колегијалне споне припадника полицијске службе, независно о томе познају ли се или се уопште не познају, такве природе да се може посумњати у објективност поступка према колегама? Је ли то случај код свих кривичних дјела, која се, условно речено, могу догодити свима или је то случај само код службеничких дјела, која се могу догодити само ужем „колегијалном” кругу?

49 Закон о кривичном поступку Републике Српске, Сл. гласник РС. бр. 53/2012, 91/2017 и 66/2018), чл. 42.

ма, сасвим је јасно да сваки привилегован положај у обављању свога посла може имати негативан предзнак. Због тога, они који су одговорни за организацију и правилно обављање послова државних органа морају водити рачуна о томе да се у сам систем уграде, односно, пропишу процедуре и механизми контроле који ће унапријед искључивати или, макар, у значајној мјери умањивати могућност злоупотребе било које врсте.

Иако је ово важно подручје дјеловања државних органа, а нас овдје посебно интересује полицијско дјеловање, треба рећи да већина полиција па тако и полиција Републике Српске (као и остале полицијске агенције у БиХ) нема никаква унутрашња организациона правила којима се регулише подручје криминалистичког истраживања полицијских службеника као неке посебне категорије извршилаца кривичних дјела. Наравно да данас све савремене полиције имају институт унутрашње контроле законитости рада полиције, али када је у питању криминалистичка обрада, такви случајеви се обрађују на уобичајен начин и по устаљеној процедури, као и сваки други случај криминалистичке обраде. По правилу, требало би да је то у складу са територијалном организацијом и, наравно, са мјесном и стварном надлежности, односно, у сваком таквом случају, обраду треба да обављају полицијски службеници организационе јединице на чијој је територији то кривично дјело извршено, а који су надлежни по „линији” рада, односно, врсти кривичног дјела. У самој пракси полицијског поступања, иако не постоје посебни прописи који дефинишу обраду припадника полиције, то не значи да се не води рачуна када је предмет обраде „колега”. Напротив, претпоставка је да полицијски руководиоци, приликом сваког сазнања о сумњи на извршење кривичног дјела „свог” или полицијског службеника других организационих јединица МУП-а, код планирања и провођења криминалистичког истраживања, о томе воде рачуна и посебно надзиру такве обраде. Аргументација овакве праксе јесте повјерење у државни, тј. полицијски систем и претпоставка професионалног поступања државних службеника у доброј вјери. Свако неповјерење, као и код одговорности других грађана, треба градити на појединачној основи сумње да полицијски службеник није поступио професионално, значи, не треба претпоставити сумњу, претпоставља се повјерење и поступање у доброј вјери (*bona fide*), док се код сумње на другачије поступање активирају унутрашњи контролни механизми.<sup>50</sup>

Као што смо рекли, већина полиција нема посебно прописане процедуре за провођење криминалистичких обрада над припадницима полиције, зато се не искључује могућност „погодовања” према колегама који се нађу у таквој обради, а није искључена ни могућност других злоупотреба. То је вјероватно и разлог што значајан број аутора стоји на становишту да је потребно да, ради обезбјеђења објективности и непристрасности у провођењу оваквих истрага

---

50 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр. 22.

према полицајцима, такве истраге увијек води посебна организациона јединица. Наравно да се ово може и другачије схватити, пошто је управо од страха да не буду унапријед схваћени као неко ко „погодује” колеги, полицијски службеници који проводе криминалистичку обраду, своју објективност и професионалност унапријед доказују ригорознијим поступањем према колегама него према другим грађанима. Нису ријетке ситуације да се овако поступа и под притиском медија који су понекад склони да унапријед „осуде” полицијског службеника.<sup>51</sup>

Ово нам говори о потреби постојања прецизно прописаних правила која третирају провођење истраге у случајевима у којима су предмет обраде припадници полиције. Али, свакако треба знати да прописивање правила само по себи није никаква гаранција да не може доћи до злоупотреба. Ипак, када постоје прецизне процедуре, онда је много лакше разлучити ситуације у којима долази до заобилажења или фингирања процедуре, а то је онда ваљана основа за предузимање мјера у правцу дисциплинског или другог процесуирања извршилаца таквих радњи. Такође, прецизна правила и процедуре били би добра основа за заштиту интегритета полицијске службе, пошто би постојање оваквих правила искључило самовољу, односно, личну оцјену код доношења одређених одлука појединих службеника и руководилаца. Ова правила морају садржавати систем извјештавања о сазнањима да постоји сумња да је одређени полицијски службеник извршилац одређеног кривичног дјела у самој полицијској организацији, али и у надлежном тужилаштву.

Ниво извјештавања би требало да зависи од тежине и околности кривичног дјела и требало би да буде у функцији доношења одлуке о томе ко ће и из које организационе јединице најобјективније провести криминалистичко истраживање, ко ће надzirати, а по потреби се и укључити у поједине активности. Ако важност оваквих правила посматрамо у свјетлу сумње на полицијске службенике нижег ранга, којих је највећи број у полицијској организацији, можда их не би требало превише озбиљно доживљавати. Али, ако их посматрамо у свјетлу сумње да је одређено кривично дјело извршио полицијски службеник или руководилац вишег или високог ранга који је надређен организационој јединици и службеницима који би требало да проведу криминалистичко истраживање, онда постојање таквих правила добија потребан значај.<sup>52</sup>

---

51 Исто, стр. 23. Кад се томе додају различите полазишне основе и критерији који на медијској страни преферирају много ширу слободу тумачења која зна бити и чисто спекулативног карактера, у односу на „полицијску страну” која мора бити темељна на недвојбено утврђеним чињеницама и високом професионалном степену, не чуди да се окривљени полицијски службеник понекад нађе у ситуацији да му се пресумира кривица умјесто невиности.

52 Исто, стр. 23. Према Мршићу, примјер за то је „афера” око улоге директора полиције Хрватске у вези са анонимним поднеском у којем се оптужује тадашњи саборски заступник С. Линић, која је у јавности у Хрватском сабору кулминирала крајем маја 2011. год, али и бројне

Мада се на полицијске службенике који изврше било какво кривично дјело гледа кроз посебан филтер и повећало, ипак највећу пажњу привлаче она кривична дјела која се могу извршити у служби и у вези са службом, односно, која се везују уз својство полицијског службеника и службе. Наиме, како у свијету, тако и код нас, у жижу јавног интереса све више долазе људска права и слобода. Треба нагласити да се, притом, у перцепцији грађанских и других удружења која се баве заштитом људских права и слобода, државе најчешће (односно, државни органи) истичу као највећи кршиоци тих права и слобода. Зато и не чуди да се на полицију гледа у истом контексту с обзиром на нужну повезаност па неријетко и поистовјећивање полиције с државом, односно, државном власти. Управо је злоупотреба репресивних полицијских овлашћења најпогубнија за људска права и слобода и најјачи аргумент за захтјеве за повећаним надзирањем рада полиције. Људска права полиција може кршити и на начин да у свом раду не примјењује или неадекватно и у недовољној мјери примјењује правила криминалистике. На тај начин могу наступити штетне посљедице у остваривању циља утврђивања истине, чиме се, такође, повређују људска права. Људска права, осим нормативизацијом полицијског поступања, посебно се штите законитом и правилном примјеном полицијских мјера и радњи по правилима струке. По природи својих послова, полицијски службеници се више него други, посебно међу службеницима у органима државне управе, сусрећу са темељним људским правима и слободама, у смислу њихове заштите. Истовремено су у положају да, због исте природе тих послова, та права могу највише и прекршити. Због тога и јесте стално присутно питање како ограничити овлашћења полиције, а да полиција остане функционална и дјелотворна управо због заштите права грађана.<sup>53</sup>

Полицијска служба је професионална служба и за њу је врло важно да задобије и задржи повјерење грађана (јавности). Полиција то може постићи само уз чврсте стандарде службеног и професионалног поступања њених припадника. Од полиције се очекује и тражи да изради одговарајуће методе и начине поступања њених припадника који ће омогућити успјешно сузбијање криминалитета уз искључење сваке злоупотребе овлашћења и непотребних задирања у лични, породични и друштвени живот грађана.

---

друге афере у којима су високорангирани челници Министарства и Дирекције полиције били инволвирани па и пресуђени.

53 Исто, стр. 25 – 26. Али, то свакако додатно усложњава и полицијске послове и задатке и полицијским службеницима ствара додатни притисак. Такви реалитети и очекивања пред полицијски систем стављају изузетно сложене задатке који се у првом реду односе на дефинисање приоритета те материјално и кадровско планирање реализације тих приоритета. Основни циљеви огледају се у провођењу закона и других прописа на етички прихватљив начин. Због свога мјеста и улоге у савременом друштву, посебно због „монопола силе“ с којим располажу, полицијски службеници недвосмислено морају бити „везани“ много строжим етичким стандардима од других државних службеника.

## 4.2. Етиологија полицијске делинквенције

Истраживањем узрока криминалитета бави се етиологија криминалитета те питање узрочности многи криминолози сматрају основним питањем криминологије, при чему посебно истичу да криминалитет настаје унутар друштва, утемељен одређеним социјалним процесима који се односе на учиниоце, жртве и друга лица која имају одређену улогу у настанку кривичног дјела па да, затим, долази до друштвене реакције на криминалитет, што свеукупно доводи до великих потешкоћа у одређивању узрока криминалног понашања.<sup>54</sup> Криминалитет као друштвена појава и поједини деликти као индивидуални догађај разлог су растућег узнемирења држава, њихових представничких тијела и органа, али и забринутости, осјећаја угрожености и nelaгоде сваког појединачног грађанина. Путем дневне штампе, телевизије и друштвених мрежа, грађани се свакодневно суочавају са злочином у свим његовим димензијама и појединостима као индивидуалном људском драмом и као друштвеним проблемом. Присутан је осјећај страха од виктимизације те слаби повјерење у постојеће облике заштите од злочина.<sup>55</sup>

Наравно да је осјећај страха већи ако се као извршиоци кривичних дјела појављују припадници државних органа, а то се посебно односи на припаднике полиције. Кад говоримо о етиологији тзв. полицијске делинквенције, треба, прије свега, бити свјестан чињенице да је тај проблем нарочито код нас, али и у развијенијим државама, недовољно истражен. То значи да нема довољно системских и, на чињеницама, заснованих истраживања која би ову, нажалост, прилично актуелну појаву научно разјасниле. Иако стоји констатација да се у доста извора појављују радови о непримјереном понашању полиције, али, неријетко су такви радови недовољно поуздани, и то, по мишљењу неких аутора, из разлога што су их писали сензационалистички настројени новинари или полицајци чије је незаконито понашање разоткривено. У претходном периоду су истраживања о девијацијама у полицији била оптерећена бројним проблемима, на примјер, страхом припадника полиције да отворено сарађују у истраживањима због евентуалног дјеловања на полицајце који су учествовали у истраживањима, ако након објављених истраживања наступе штетне посљедице по организацију.

У новије вријеме, услед опште демократизације друштва, дошло је до значајнијег „отварања” полиције према јавности, али, не треба занемарити да још увијек има руководиоца који се противе отвореном односу када је у питању истраживање непрофесионалног и незаконитог рада полиције. Свакако да је проблем у истраживању, а, самим тим, и у превенцији полицијског застрањивања и тзв. кодекса шутње, односно, неформалне забране пријављивања

54 Јовчић Д., Скакавац З. Привредна криминалистика, Нови Сад, 2019. год, стр. 34.

55 Сингер М. Криминологија, Загреб, 1994. год, стр. 19.

колеге полицајца који је прекршио правила, што се објашњава као посљедица бирократског полицијског система. Овај кодекс шутње се у новинарском жаргону назива „плави зид ћутања” и он реално има одређену улогу у недовољно ефикасном супротстављању проблему корупције у полицијској организацији. Истраживања која су недавно радили новинари у Србији ипак показују да се лакше долази до података о томе како припадници полиције крше правила, али и да се у највећем броју обрађују униформисани припадници полиције (и то саобраћајци), а да се врло мало откривају припадници руководног састава. Ово је у истраживањима објашњено и подацима да неријетко управо руководиоци у полицији генеришу вршење недозвољених радњи па, наравно, и немају интереса да се ова област на адекватан начин контролише.

Неадекватан рад правосуђа, а он је код нас и у нашем окружењу веома изражен, има изразито негативан утицај на рад полиције, а поред тога снажно поспјешује појаву и развој корупције у полицији. Према мишљењу и стручњака из области безбједности, али и грађана, јавно приказивање атрактивних хапшења не представља суштинску борбу против криминала, него само стварање привада да се та борба води, а то је само први корак који се најчешће претвара у медијски трик, док нема потребних информација о томе шта је суд одлучио у тим предметима. Када се воде судски поступци против припадника полиције, ово је још израженије. Нема брзог и ефикасног поступка који треба да пошаље поруку да се не може бити припадник државног органа (полиције) и истовремено се бавити коруптивним радњама. Дакле, неадекватна реакција државе кроз правосудни систем је сасвим сигурно снажан узрок за, како то показују истраживања, пораст кршења прописа државних службених лица па, самим тим, и полицијских службеника.

Ово, наравно, није случај само код нас, него и у неким развијеним западним земљама. Интересантан је примјер који је описао Крапац Д. објашњавајући полицијске злоупотребе у Енглеској, а на примјеру погрешних осуда, како он наводи „осуда невиних”, за које се касније испоставило да су биле темељне на признањима пред полицијом која су била лажна па чак и изнуђена. Он наводи четири главна узрока полицијском насиљу: а) полицијске злоупотребе које по службеним објашњењима произилазе искључиво из индивидуалних испада појединих службеника, док се сви остали понашају исправно (тзв. теорија труле јабуке); б) неки социолози објашњавају девијантно полицијско понашање различитим факторима у организацији и култури полицијске службе те природи истражних задатака репресивне дјелатности који стварају притиске на све службенике да крше правила службе, да сматрају како се „налазе у рату” с криминалцима те да треба да их побиједу свим средствима при чему допуштења за своје акције од претпостављених прибављају прикривањем стварних метода и истицањем етичких циљева своје акције; в) по мишљењу (и коментарима) високих полицијских функционера, злоупотребе често произилазе из фрустрације полицијских службеника њиховом немоћи

да ефикасно прикупе доказе против лица за која знају да су крива, немоћи коју стварају строга и крута формална процесна правила (тзв. злоупотреба због племенитог разлога); г) нека емпиријска истраживања наводе групу енглеских правних социолога и правника на песимистичан закључак како се полиција у моделу чистог акузаторног поступка, додуше, вербално, изјашњава за поштовање мјера предострожности одбране осумњиченог лица, али у стварности максимални приоритет даје циљу дјелатности прогона, а то је осуда окривљеног, што значи да не истражује „истину” о догађају, него дјелује тако да је све подређено прикупљању доказа о верзији криминалног догађаја коју сама заступа.<sup>56</sup>

Теоретичари који су се бавили етиологијом полицијске делинквенције су, углавном, на становишту да се незаконито понашање полицијских службеника најбоље разјашњава са социолошког, психолошког и организационог аспекта. Тако социолошке теорије разумијевање полицијског понашања заснивају на премиси како на њихово понашање утиче друштвена динамика сусрета између полицијског службеника и грађана, психолошке наглашавају различитост у понашању полицијског службеника у зависности од његових предиспозиција, док организационе теорије у приступу разумијевања полицијског понашања наглашавају обиљежја полицијске организације у којој раде.<sup>57</sup>

Полиција по дјелатности коју обавља, а која је битна за сваког грађанина, спада у ред најважнијих државних органа те је, стога, веома важно да ту дјелатност обавља на професионалан и законит начин. Евентуална незаконита понашања припадника полиције утичу на стварање лошег, негативног става грађана према полицији. Због тога је и супротстављање таквим понашањима захтјеван задатак. Без обзира што постоје етичка правила, то не значи да их нико не крши па се зато њиховом заштитом и бавимо тамо гдје постоји највећа опасност да се повређују. Каже се да се оружје мора носити све док су рат и сукоби на дневном реду. Али, онај ко има оружје, има и средство моћи и могућности да га злоупотреби. „Ти не смијеш убити”, не треба рећи ономе који не може убити, него ономе који би то могао учинити. Због тога свака здрава заједница (држава) строго надзире онога који треба носити оружје.<sup>58</sup>

#### **4.3. Феноменологија полицијске делинквенције**

Као што знамо, и полицајци су само људи па, иако обављају важне послове у име и за рачун државног органа, они нису имуни на различита несавјесна поступања из различитих разлога. Наравно да су последице по

56 Крапац, Д. Енглески казнени поступак, Загреб, 1995. год, стр. 111 – 112.

57 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр. 28.

58 Исто, стр. 30.

друштво озбиљније ако неку недозвољену радњу изврше припадници државних органа па се онда и њихово спречавање мора озбиљније третирати него када то раде обични грађани. Несавјесно поступање полиције односи се на извршење кривичних дјела и на непоштовање правила и прописа по којима је полиција дужна да се понаша приликом извршења полицијских дужности. Херман Голдштајн био је један од првих савремених стручњака из домена провођења закона који је примијетио комплексну природу функције полиције. Од полицијских управа је тражио да наведу све облике несавјесног поступања полиције и да утврде факторе који доводе до таквог понашања. Био је међу првима који је промовисао кориштење програма за обуку полиције из савјесног рада путем којег ће по ступању на дужност несавјесно поступање свести на минимум. Ради ефикасније контроле несавјесних поступања полиције, још 1994. године неки аутори (Картер) наводе широк спектар видова понашања који представљају озбиљне примјере несавјесног понашања полицијских службеника, а издвајају се сљедећа:

1. приступ полицијским досијеима у личне сврхе,
2. злоупотреба боловања,
3. лагање надређеним службеницима и руководиоцима,
4. давање лажних исказа у извјештајима и на суду,
5. извршење кривичног дјела,
6. лажно приказивање прековремених радних сати,
7. употреба прекомјерне силе,
8. конзумирање алкохола на радном мјесту,
9. учествовање у инцидентима у којима је кориштено ватрено оружје, након радног времена,
10. занемаривање писања радних извјештаја,
11. прихватање новчаних награда и подмићивања,
12. давање препорука адвокату, вучној служби и издавање признаница које служе као јамство да ће се окривљени појавити на суду,
13. заташкавање несавјесног поступања колеге,
14. занемаривање пронађене имовине или доказа,
15. спавање на дужности,
16. преписивање и шаптање на испиту за стицање вишег звања,
17. сексуално злостављање и недолично понашање.

Иако су сви наведени видови несавјесног рада полиције по својој природи озбиљни преступи, неки су, ипак, битнији за саме грађане него за било кога другог. На примјер, грађане посебно занима прекомјерна употреба силе приликом хапшења осумњичених лица. Такође се и лажни искази на суду и

сексуално злостављање сматрају тешким облицима несавјесног поступања полиције.<sup>59</sup>

Облици несавјесног поступања припадника полиције могу се много шире посматрати, али циљ овог уџбеника јесте само да укаже на димензију овог проблема. Свакако да је друштвено опасније ако полицијски службеник врши кривична дјела, него када је у ситуацији да буде извршилац неке друге радње која није дозвољена, али, по свом обиљежју је, ипак, блажа од самог кривичног дјела. Зато овдје посебно апострофирамо да се полицијски службеник може наћи у улози извршиоца било којег општег кривичног дјела. Пошто је полицијски службеник лице које има одређена овлашћења у складу са законским и подзаконским прописима, он може бити и извршилац посебних кривичних дјела, за чије извршење је потребно својство службеног лица, а што је посебно изражено у бићу кривичног дјела. Код тих дјела разликујемо права и неправна посебна кривична дјела. Код правих посебних кривичних дјела, својство извршиоца утиче на само постојање кривичног дјела, док неправна посебна кривична дјела може извршити свако, али, дјело постаје квалификовано ако га изврши службено лице у обављању службе или јавних овлашћења.<sup>60</sup>

Кривични законик Републике Српске предвиђа читаву лепезу кривичних дјела која се могу посматрати као права посебна кривична дјела, као што су кривична дјела противзаконитог претресања (чл. 152), повреде права на подношење правног средства (чл. 158), злоупотребе службеног положаја или овлашћења (чл. 315), примања мита (чл. 319), трговине утицајем (чл. 321), несавјесног рада у служби (чл. 322), фалсификовања или уништавања службене исправе (чл. 349) и друга. Такође, Кривични законик Републике Српске предвиђа и неправна посебна кривична дјела гдје се као извршиоци могу појавити полицијски службеници, а то су кривична дјела нарушавања неповредивости стана (чл. 151), повреде тајности писма или других пошиљки (чл. 153), неовлаштеност прислушкивања и тонског снимања (чл. 155), неовлаштеност фотографисања (чл. 156) и друга.<sup>61</sup> Наведена кривична дјела представљају само један број кривичних дјела за који је нужан предуслов својство службеног лица (полицијског службеника), а тиме се, наравно, не исцрпљује попис кривичних дјела које може извршити полицијски службеник. Радња извршења ових кривичних дјела није ексклузивно везана само за службена

---

59 Dean J. Champion, George E. Rush. Рад полиције у заједници, Сарајево, 2003. год, стр. 233 – 234. Дјела попут лагања надређеним службеницима у вези са бројем прековремених сати и другим питањима, преписивање и шаптање на испиту за стицање вишег звања, спавање на дужности и недокументовање доказа могу се сматрати мање битним преступима јер се не односе директно на грађане. У овом поглављу можете видјети приказ оних дјела која директно утичу на грађане, као што су употреба прекомјерне силе, давање лажних исказа, извршавање кривичних дјела и прихватање новчаних награда.

60 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр. 30.

61 Кривични законик Републике Српске, Сл. гласник РС, број: 64/17 од 13. 7. 2017

лица, међутим, ако радњу неког од тих кривичних дјела предузме лице без тог својства, онда ће та радња бити елемент неког другог кривичног дјела, наравно, уколико се ради о кажњивој радњи.<sup>62</sup>

Према искуствима западних полиција, у многим аспектима, приличан број полицајаца себе сматра утицајном снагом која је одвојена од основног друштвеног ткива. Грађани су, на неки начин, потенцијални непријатељи који се морају толерисати. Грађани покрећу судске спорове против припадника полиције због разних видова несавјесног поступања (што је, наравно, све чешћа ситуација и код нас). С друге стране, многи полицијски службеници сматрају да грађани не разумију полицајце који свакодневно ризикују властити живот те, стога, нису у стању саосјећати са њима. У овом антагонистичком контексту, лако је закључити зашто полиција прибјегава таквом ставу и зашто се јављају одређени облици несавјесног понашања. У сваком случају, искуства су показала да постоји неколико разлога због којих је битно анализирати несавјесно поступање полиције:

- од припадника полиције се очекује да поступају према стандардима који су виши од стандарда које треба поштовати општа јавност (грађани);
- повјерење јавности у полицијске управе дјелимично се базира на константно прописаном понашању припадника полиције који раде на провођењу закона;
- полиција под одређеним условима поступа несавјесно, важно је разумјети такве околности у оном мјери у којој је могуће нешто урадити да би се оне промијениле;
- односима између полиције и заједнице могу се одређени облици несавјесног поступања полиције свести на најмању могућу мјеру;
- рад полиције усмјерен на грађане промовише сарадњу која спречава појаву одређених облика несавјесног поступања.<sup>63</sup>

Важно је бити свјестан чињенице да нека кривична дјела не спадају у категорију специјалних, већ општих кривичних дјела, али, по природи свог посла, полицијски службеници ће чешће имати прилику извршити та дјела него други грађани. Рецимо, недозвољено ће употребљавати личне податке, открити идентитет заштићеног свједока, одавати службене тајне, односно, одавати државне тајне, повредити права на окупљање и јавни протест итд. Наравно да би свако ко се бави превенцијом кажњивих понашања полицијских службеника морао имати представу о томе код којих су кривичних дјела полицијски службеници потенцијални извршиоци па, сходно томе, предузимати адекватне превентивне активности.<sup>64</sup>

---

62 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, 32.

63 Dean J. Champion, George E. Rush. Рад полиције у заједници, Сарајево, 2003. год, стр. 235.

64 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр 32.

## 5. КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ

---

Савремене државе које теже што већем обиму поштовања права и које се називају правним државама постављају себи циљ да у што већем обиму остваре заштиту грађана, али, истовремено, са друге стране, постоји потреба да њени грађани буду заштићени од евентуалних прекорачења овлашћења државних органа, при чему је посебно важно, имајући у виду последице које производе полицијска овлашћења, да та заштита, посебно полицијска, буде ефикасна. Управо је из тог разлога цјелокупни полицијски систем у свакој правној држави и подвргнут систему контроле. То се односи на контролу која је карактеристична за све органе државне управе, али и на посебну контролу која је због специфичности полицијске дјелатности својствена само полицијским органима. Кад говоримо о контроли над радом полиције, онда мислимо на све активности којима се утврђује да ли полицијски службеници поступају у оквиру својих овлашћења која произилазе из законских и подзаконских прописа. У актуелном тренутку се у свим државама па, наравно, и код нас, све више води рачуна о уређењу питања која се односе на контролу полиције, и на спољашњу и на унутрашњу из разлога што би појединачно сасвим сигурно било недовољно да се оствари адекватна контрола над радом полиције па је неопходно да мора постојати добра сарадња између ова два вида контроле, а све у циљу међусобног допуњавања. Имајући у виду укупни значај контроле над радом полиције, приликом успостављања правног оквира унутрашње контроле полиције, неопходно је јасно дефинисати одређена питања и то:

- ко је контролор,
- ко се контролише,
- шта је предмет контроле,
- који су поступци и начини обављања контроле,
- која су контролна овлашћења,
- шта је циљ контроле и
- која ће бити интервенција на крају поступка контроле.

Који ће систем контроле бити присутнији у некој држави, то зависи од више фактора, а најчешће од уставног система државе, правне традиције, организације полицијског система у конкретној држави. Ово је веома важно питање за Босну и Херцеговину имајући у виду сложеност полицијског система који је код нас тренутно на сцени. Недовољно дефинисани односи између различитих полицијских агенција и постојање већег броја њих које нису у складу са важећим Уставом БиХ намећу потребу да унутар полиције Републике Српске развија и примјењује цјеловит систем контроле над радом полиције потпуно независно од било које друге полицијске агенције.

## 5.1. Појам и циљеви контроле

Као друштвена појава, контрола је присутна и неопходна у скоро свим областима друштвеног живота (Лењину се приписују ријечи: „Повјерење је добро, али је контрола боља”).<sup>65</sup> Контрола је свјесна, сврсисходна људска дјелатност која се манифестује у упоређивању оствареног са намјераваним на основу унапријед утврђених мјерила и у евентуалној корективној интервенцији, тј. у упоређивању, укључујући провјеру и оцјену постигнутог са контролним узорком и евентуалној корективној интервенцији. У том смислу, контрола представља јединствени процес који обухвата четири релативно одвојене фазе:

- утврђивање оствареног – постигнутог;
- утврђивање намјераваног – очекиваног;
- упоређивање оствареног и намјераваног на основу унапријед утврђених критеријума, тј. утврђивање одступања оствареног од намјераваног или констатовање да одступања нема и
- вредновање одступања и евентуална корективна интервенција.<sup>66</sup>

Дакле, из овог произилази да контролни процес увијек обухвата прве три наведене фазе, али не и четврту. Само у случају ако је у трећој фази утврђено да је дошло до одступања оствареног од намјераваног, онда долази до четврте фазе.

Контрола је трајна дјелатност у оквиру које контролор посједује бројна и разнолика овлашћења која остварује предузимањем одговарајуће активности. Поред планског и континуираног праћења, провјере и оцјењивања рада контролисаниог субјекта, најчешће његових резултата, контролор може и интервенисати, у мањој или већој мјери, на различите начине. Чак се може рећи да је могућност интервенције контролора, без обзира на њен вид, обезбијеђеност и интензитет, најзначајнији елемент контроле. Сасвим је друго питање да ли контрола увијек мора бити праћена интервенцијом. Интервенција контролора искључиво зависи од тога да ли је у раду контролисаниог установљена грешка и да ли је она таква да захтијева интервенцију. До интервенције ће доћи само ако се на оба питања може дати потврдан одговор.<sup>67</sup>

65 Милков, Д. Управно право III – Контрола управе, Нови Сад, 1998. год, стр. 7.

66 Бачанин, Н. Управно право, Крагујевац, 2000. год, стр. 551.

67 Исто, стр. 552 – 553. Контрола је сврсисходна дјелатност. Она није сама себи циљ. Напротив, циљ контроле је да се уоче и отклоне причењене грешке, у мјери у којој је то могуће и, на тај начин, обезбиједи остваривање сврхе због које је контролисани рад и предузет. У контролном процесу, увијек учествују два субјекта, контролор и контролисани, при чему је први активан, а други пасиван субјект, у условном смислу. Контролор обавља контролу, а контролисани је трпи. Контролни однос је однос субординације, при чему координација контролора и контролисаниог није искључена, већ је пожељна (ради већег степена ефикасности контроле). Предмет контроле је дјелатност контролисаниог субјекта. То може бити његов цјелокупан рад,

Појам контроле и појам надзора се често изједначавају. И контрола и надзор имају заједничке елементе који се састоје у субординацији вршилаца, односно, утицају органа који обавља надзор, односно, контролу, на онога над којим се надзор, тј. контрола обављају. Међутим, ако се као критеријум узме континуитет у обављању надзора/контроле, онда се контрола може означити као једнократни или виšekратни процес у оквиру надзора. Дакле, контрола се може означити као саставни дио надзора, при чему се посебно истиче висок ниво њене ефикасности – надзор без контроле је могућ и остварив, али недовољно ефикасан.<sup>68</sup> Израз „контрола” се често употребљава да би означио другу фазу у контролном процесу – оцјену. Сврха контроле јесте провјера и оцјена резултата рада управе, односно, домашаја рада у односу на постављене циљеве.

Појам контроле се често своди на појам одговорности вршиоца управе те се контрола изједначава са поступком утврђивања одговорности лица чији је рад подвргнут контроли. То би подразумијевало негативну оцјену контролора. Дакле, ако смо у другој фази оцијенили рад, у трећој ћемо интервенисати, али, само ако је оцјена била негативна, односно, уколико је потребно отклонити уочено одступање. Очигледно да се ова фаза, као и цјелокупан процес контроле, не могу поистовијетити са утврђивањем одговорности због лошег рада, јер је појам контроле много шири. Према проф. Пусићу, утврђивање личних задужења и властите одговорности за резултат, односно, за дјелатност, само је један од сегмената контроле у управи.<sup>69</sup> Поред изнијетог, систем контроле би обухватао и утврђивање критеријума за оцјењивање резултата рада, затим утврђивање начина прикупљања података потребних за контролу, њихову оцјену према утврђеним критеријумима и, на крају, исправљање недостатака утврђених контролом.

Квалитет контроле зависиће од следећег:

1. да ли је контрола спроведена у правом тренутку, а нарочито прије него што су штетне посљедице наступиле;
2. да ли је контролни процес обухватио све релевантне чиниоце;
3. да ли је контролни процес тако спроведен да не доводи до „стављања у други план” осталих задатака управе и
4. да ли је контрола спроведена на економичан начин, у смислу да трошкови контроле буду нижи „те да ни у којем случају не пређу корист коју контрола доноси”.<sup>70</sup>

---

али и дио рада, тј. само неке његове активности, као и његово нечињење, уколико је био дужан да предузме извјесну активност.

68 Томић З. Управно право – систем, Београд, 1998. год, стр. 73.

69 Пусић Е. Управни систем, Загреб, 1985. год, стр. 347.

70 Исто, стр. 348.

Контрола управе у цјелини је, дакле, веома важно питање у свим савременим државама, али може се констатовати да је контрола полиције у самом врху приоритета како државе тако и грађана. Контрола полиције јавила се из жеље друштва да ограничи њену моћ и њен рад подведе под принцип владавине права. Такође, циљ успостављања контроле полиције јесте постизање да полиција постане инструмент друштвених потреба, а не потреба појединачних политичких опција. Посебно значајан, при успостављању контроле полиције, јесте захтјев да се дискрециона оцјена полиције омеђи у оквиру који представљају интерес заједнице.

Ако смо утврдили да је полиција настала као израз тежње друштва да живи у миру те се развила као систем за одржавање јавног реда и мира и заштите личне и имовинске безбједности, онда употреба законски утврђених овлашћења и потребних средстава, укључујући и средства принуде, мора бити подвргнута контроли, посебно имајући у виду да се примјеном средстава принуде може одступити од појединих права и слобода грађана. Зато се могу уочити тежње демократског друштва да се, на једној страни, полицијска овлашћења сузе, а да се, на другој страни, повећа одговорност полиције и уведу нови облици њене контроле. Дјелотворном контролом, рад полиције постао би доступан јавности.<sup>71</sup>

Полиција, службе безбједности и други државни органи који имају могућност употребе средстава принуде су, због посебног правног режима у којем раде и остварују односе са грађанима, шире подвргнути надзорним и контролним механизмима у односу на друге државне органе. Кроз ове механизме сагледава се да ли су органи безбједности својим поступањем изашли из правних оквира, као и да ли су предузели све што је у њиховој практичној моћи у тим оквирима.<sup>72</sup>

Што се тиче самог појма контроле, он садржи визију напретка који жели да се постигне у полицијском раду. Ако контролу полиције посматрамо као дјелатност која обухвата фазу провјеравања (упоређивања предвиђеног и оствареног), оцјењивања (потврђивање или негирање контролисаног рада) и фазу интервенисања (реализације изречене негативне оцјене), онда сваки механизам контроле треба да обухвати све набројане фазе, а нарочито фазу интервенисања, јер, у супротном, само процес контролне дјелатности губи своју вриједносно оријентацију.

---

71 Марковић Д. Љ. Контрола полиције и полицијски омбудсман, Београд, 2008. год, стр. 35. Зависно од тога колико је систем контроле полиције развијен и колико остварив, могуће је разликовати контролисане и неконтролисане (самоволне, арбитрарне) полицијске системе. Контролисани полицијски системи били би они у којима су успостављени друштвени механизми контроле и утврђивања одговорности полиције, док би неконтролисани системи били они у којима контролни механизми или уопште не постоје или су потпуно нефункционални.

72 Милетић С., Југовић С. Право унутрашњих послова, Београд, 2009. год, стр. 311.

И у ситуацијама када су циљеви и механизми контроле адекватно одређени, могуће је да сам процес контроле буде непотпун, погрешан, алкав те да контрола буде без ефеката. Ефекти контроле неће постојати ни ако контрола полиције постане механизам у функцији одређених политичких опција или ужих друштвених група те нема ширу друштвену подршку. Посебно је значајно да неформална средства контроле буду у потпуности у рукама друштва, као и да полиција отвори врата захтјевима грађана и њиховом постепеном укључивању у рад полиције.<sup>73</sup>

Питање контроле над службама које су биле задужене за успостављање и одржавање реда међу становништвом било је присутно и у најранијим организованим државама, а што је посебно видљиво у старом Риму. Кад су се стари Римљани нашли пред чињеницом да им преторијанци (тјелесна стража императора) који су већ били навикли да гледају као моћно оруђе у царским рукама почиње да намеће владоце по својој вољи, поставили су неизбјежно питање: *Quis custodiet ipsos custodes* - А ко ће стражарити над стражарима? Тако је још у то вријеме било јасно уочено да моћ која се даје наоружаним полицијским органима може не само да се одметне од грађана већ и да полиција, умјесто очекиваног ослоњања режима, може послужити у сасвим другачије сврхе - за поткопавање утицаја, моћи и опстанка носилаца политичке власти. Што се друштво више развијало, то је ова опасност била све актуелнија па, наравно, у савременим условима, она није ништа мање присутна.

Што је још важније, у аналима су забиљежени бројни примјери који показују како полицијска улога може бити сведена на обичан инструмент у рукама политичке власти, а полицијске установе идентификоване са носиоцима те власти, подређене њиховим партикуларним интересима и употребљене насупрот очекивањима већине чланова друштва. Такви примјери нису ријетки кроз историјски развој друштва, а добар примјер који ћемо овдје поменути, односи се на политичку полицију Луја XIV, као и ону коју је касније контролисао Фуше, а која је практично владала приватном и јавном сфером Француске. Изузетну моћ, подређену потребама режима, полиција је драстично испољила у мноштву апсолутистичких држава (тзв. полицијске државе), затим у фашистичким режимима, у периоду стаљинизма у Совјетском Савезу, као и у неким тоталитарним режимима других земаља. Ови и други слични примјери убједљиво свједоче о могућностима одметања полиције од друштва и извргавања њене улоге и моћи да би политички режим наметнуо контролу над читавим друштвом. Ту су и друге могућности за узајамно посезање поли-

---

73 Марковић Д. Љ. Контрола полиције и полицијски омбудсман, Београд, 2008. год, стр. 36. Њемачки правни теоретичар Нојман (Neuman) истиче да је борба за моћ, у ствари, права борба за контролу над државним апаратом, као и да захтјеви за демократизацијом администрације, у смислу допуштања утицаја интересних група на процесе доношења административних одлука, „не само да немају везе са демократијом, већ могу чак и представљати нову пријетњу”.

ције и политике, али и за повреде индивидуалних права грађана полицијском акцијом, а свјedoци смо да и данас нисмо лишени таквих примјера.

Мада су наведена одступања од сврхе полицијске улоге и посљедице таквих одступања уочени благовремено, друштво у веома дугом периоду свог развоја није било способно да изгради капацитете којима би полицију подредило својој контроли и учинило је одговорном за њене поступке. Практично, тек су прошли и овај вијек уродили широм способношћу друштва да ограничава полицијску и јавну власт уопште и да утиче на начин њеног вршења, с тим што је успјех појединих друштвених заједница у томе и дан-данас различит, а најчешће незадовољавајући.

На извјестан застој у развоју капацитета друштва за обезбјеђење контроле над полицијом посредно су утицале и идеје правне државе, поводом којих је развијано идеалистичко увјерење како се пуна контрола полиције може постићи самим детаљним уређивањем овлашћења и процедура за поступање. Али, релативно брзо се увидјело да право само по себи, тј. без контролних механизма, не чини довољно чврсту норму за одговорност полиције и њено дјеловање које би било у складу са очекивањима друштва и политичког система.

Наиме, право, како год да прецизира норме понашања и одговорности полиције (с обзиром на њену дискрециону власт и одређене елементе њене улоге), то може бити недовољно, због чега је развој механизма за контролу функционисања полиције веома битан за све грађане и друштво у цјелини.

У практичном поступању полиције, мање или више, увијек је било, а и данас има, одступања од правом дефинисане улоге полиције, а посебно појаве бруталности, корупције, повреда дисциплине, занемаривања појединих дужности, неједнаке заштите грађана и друге сличне појаве. У исто вријеме, друштво је било принуђено да стално јача полицијске снаге и додјелује им шири овлашћења, како би се супротставило растућем криминалу и све сложенијим проблемима одржавања реда, односно, новим видовима угрожавања безбједности људи и имовине.

Тиме су, нажалост, постајале очигледнијим и нежељене посљедице до којих може доћи због неконтролисане употребе полицијске моћи и због њене тежње за аутономизацијом. Тако се друштво нашло у својеврсном раскораку између нужности јачања полиције и ризика од ње, између потребе за заштитом коју полиција пружа и пријетње коју полиција може да представља, а што се може као појава десити у сваком друштву.

Општи циљ надзора и контроле јесте да се провјери да ли органи задужени за безбједност поступају у складу са политиком и стратегијом националне безбједности, тј. да ли штите и остварују утврђене националне интересе и циљеве. Контролом се директно и чињенично провјерава да ли и у којој мјери државни органи безбједности, при свом поступању, поштују и штите људска права грађана, али и својих припадника, док се надзором стиче увид и

сознање о таквим појавама. Такође, провјерава се на који начин се планирају и троше буџетска средства. У захвату контроле, могу се, када за то постоји законски основ, наћи и недржавни органи безбједности који су овлашћени да користе силу.<sup>74</sup>

Међу основним циљевима контроле над полицијом, налази се, према томе, ограничавање њене моћи, усмјеравање њеног дјеловања потребама друштва (умјесто, искључиво, потребама политике), подвођење њеног укупног дјеловања под принцип владавине права и спречавање свих других облика одступања од законских задатака и процедура за вршење тих задатака. Једном ријечју, главни циљ контроле се састоји у томе да се утврди да ли полиција дјелује у складу са законитим очекивањима друштва и да се, у случају констатовања несагласности између тих очекивања и реалног понашања полиције, отклоне утврђене несагласности предузимањем одговарајућих мјера, укључујући и мјере одговорности. Обезбјеђивање одговорности полиције у контексту њене дискреционе моћи се појављује, према томе, као главни и крајњи циљ контроле полиције. Другим ријечима, главно питање контроле се састоји у томе како постићи да полицијска пракса, посебно у ситуацијама које подразумијевају коришћење дискреционе власти, буде у оквиру и на линији интереса заједнице.

Да би друштво било способно да оствари наведене циљеве контроле, оно мора да изгради и развије механизме (средства) за обављање те контроле. У принципу, може се рећи да је степен развијености таквих механизма у непосредној зависности од степена општег развоја демократских односа у одређеном друштву. Може се, такође, узети као тачна чињеница да је демократизација односа у друштву зависна од развоја контроле, јачања одговорности носилаца власти и степена општег пораста утицаја бираних политичких тијела и самих грађана на обављање полицијске и других јавних функција. Модерно друштво, наиме, претпоставља захтјев да у процесе вршења власти, осим званичних политичких тијела, буде укључен што шири круг неформалних структура, недржавних субјеката и, разумије се, самих грађана.

Полазећи од степена развијености механизма за контролу полиције и реалних могућности за подређивање полицијске одговорности друштву, у полициолошкој литератури се прави разлика између контролисаних полицијских система, на једној страни, и неконтролисаних (самовољних или арбитрарних) полицијских система, на другој страни. Први би били полицијски

---

74 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 17. С друге стране, разликује се одређење демократске и цивилне контроле и надзора. С тим у вези се, као основни принципи који се везују за успостављање демократског амбијента у систему безбједности, наводе: деидеологизација, деполитизација, професионализација и стварање механизма демократског надзора и контроле који перманентно функционишу. Поред наведених, наглашавају се још и принцип транспарентности, репрезентативности и одговорности према грађанима.

системи који су подвргнути дјеловању друштвених механизма за контролу и утврђивање одговорности полиције, док бисмо у случају арбитрарних полицијских система имали потпуно одсуство или, пак, постојање нефункционалних (беживотних) механизма за контролу полиције. Као што се може запазити, критеријум за то разликовање се не састоји у томе да ли је полиција формално правно подвргнута контроли и одговорности, већ у томе да ли су таква контрола и одговорност реално оствариве.<sup>75</sup>

Иначе, процес креирања појединих механизма контроле, којих је обично у сваком друштву већи број, одвија се тако што најприје долази до формулисања општијих или конкретнијих друштвених захтјева за успостављањем одређене врсте контроле над полицијом. Ти захтјеви, притом, представљају специјализоване, односно, развијене и модификоване примарне циљеве контроле, а у току борбе за њихово оживотворење може доћи до стварања нарочитог институционализованог механизма (средства) за контролу, али и не мора. У првом случају, говоримо о формалним механизмима контроле, наспрот којима стоје неформални механизми контроле. И једни и други могу бити лоцирани унутар полицијске структуре (унутрашња контрола) или изван ње (спољашња контрола).

Важно је недвосмислено схватити да код контроле и надзора постоје два субјекта: један који предузима контролну акцију и други - над којим се та акција спроводи. Зато се каже да контрола, у њеном субјективном смислу, подразумијева извјестан однос надређености и подређености, тј. такав однос у коме један субјекат наступа према другоме са одређеним овлашћењима у погледу контроле исправности његовог рада.

У складу са оваквим, управноправним схватањем контроле, произилази да у оквиру контроле не би требало уврстити механизме који не укључују односе надређености и подређености, какви су, на примјер, облици контроле које обављају медији, јавно мњење, грађани, политичке странке и слично. Ови други механизми би евентуално могли да се означе као „други облици утицаја” друштва на вршење полицијске функције. Осим у погледу изостајања односа надређености и подређености, разлика између овако схваћених контролних механизма и „других облика утицаја”, састојала би се у томе да „други облици утицаја” не укључују све аспекте контролног односа, а прије свега, могућност интервенисања ради исправљања утврђеног одступања.

Имајући у виду, међутим, да наведено разликовање између контроле, надзора и „других облика утицаја”, које има своју пуну оправданост у управном праву, нема пресудни значај нити је сасвим погодно за карактер ванправног проучавања полиције, као и да може да наведе на погрешан закључак у погледу веће вриједности једних или других механизма, определијели смо се за употребу јединственог и, по садржини, ширег појма контроле. Под пој-

---

75 Марковић Д. Љ. Контрола полиције и полицијски омбудсман, Београд, 2008. год, стр. 35.

мом контроле, овдје се, дакле, подразумејева посебан вид интеракције између полиције и друштва којем је циљ усаглашавање полицијског дјеловања са њеном улогом и евентуално предузимање мјера одговорности због утврђених одступања. Сагласно таквом схватању контроле, у њене оквире долазили би сви формални и неформални механизми (средства) којима друштво утиче на рад полиције како би се она контролисала, независно од тога да ли је носилац такве контроле овлашћен да дјелује у свим аспектима контролног процеса или то чини неформалним путем.

Није спорно да се формални механизми контроле појављују као могућност постизања комплетно замишљене идеје друштвеног утицаја - од провјере, преко оцјењивања па до интервенисања ради отклањања утврђених неправилности, као коначне сврхе контроле. Међутим, то је идеална ситуација. Средства контроле, сама по себи, не подразумејевају прогресивну вриједносну оријентацију, она су само технички израз друштвених захтјева (који су вриједносно оријентисани) и, затим, постављених циљева контроле.

Другачије речено, захтјев за успостављање средства контроле полази од претпоставке да се у његовој реализацији постигне нешто што је у одређеним условима прогресивно, тј. вриједносно оријентисано ка напретку. Већ приликом превођења таквих захтјева у конкретне циљеве контроле, као и приликом избора средстава контроле и њиховог законског уређивања, може доћи до извртања основног смисла постављеног друштвеног захтјева. Разлог тога лежи у утицају који у фазама одређивања конкретних циљева и избора средстава контроле обављају носиоци власти или одлучујуће друштвене групе. Они могу првобитно ослабити захтјев, учинити га неефикасним или га подредити неким другим, својим интересима, различитим од оних које је захтјев садржао или подразумевао.

Међутим, и када се циљеви и средства контроле определијеле адекватно, тј. сагласно првобитно постављеном захтјеву, могуће је да се контрола остварује половично и алкаво, да је саботирају објекти контроле итд. Једном ријечју, могуће је и дешава се да се идеално постављена контрола остварује на непотпун, погрешан и уопште неадекватан начин.

Ни неформални механизми контроле („други облици утицаја”) нису без својих слабости, као ни без одређених предности и добрих резултата. У ред њихових слабости се, прије свега, може уврстити могућност да поједини од њих буду злоупотребљени у корист политичких или других групних интереса, умјесто у корист грађана и шире заједнице. Међутим, не треба губити из вида да су неформални механизми контроле управо значајни као важан коректив формалних механизма и погодни да отклоне неке од њихових слабих страна.

Уопште, кад се говори о средствима контроле, формалним или неформалним, уочено је да се поједина од њих прецјењују, што није потребно да би се остварила основна сврха, тј. одговарајући утицај друштва на вршење поли-

цијске функције. Важније од тога је да се дјеловање свих средстава контроле стално критички преиспитује и побољшава, упоредо са сталним преиспитивањем и критичким надзирањем дјелатности полиције.

У вези с тим, пун ефекат имају и два општија запажања о вриједности средстава контроле. По једном запажању, носиоци власти понекад превише пажње усмјеравају на формална средства контроле ради одвраћања пажње од много значајнијег питања - оног о стварној позицији носилаца власти. Овим запажањем се жели нагласити да су полиција и управа ипак само инструменти власти, као и да формална средства контроле у основи представљају техничко питање које се може адекватно ријешити, наравно, уколико то носиоци власти заиста хоће.

По другом запажању, скреће се пажња на то да суштину захтјева за контролом над полицијом не морају увијек чинити стварни и оправдани мотиви иза којих стоји широка друштвена подршка, већ обични политички и слични интереси ужих групација у друштву. За илустрацију значаја овог запажања је довољно подсјетити (а претходно смо ово већ поменули) на ставове познатог њемачког правног теоретичара Ф. Нојмана који истиче да је борба за моћ, у ствари, права борба за контролу над државним апаратом, као и да захтјеви за демократизацијом администрације, у смислу допуштања утицаја интересних група на процесе доношења административних одлука, „не само да немају везе са демократијом, већ могу чак и представљати нову претњу” (демократији).<sup>76</sup>

Упоредо са овим запажањима, мора се, наравно, имати у виду да је контрола полиције због природе њене функције за свако друштво много значајније питање од контроле осталих државних органа. С друге стране, модерна полиција у потпуности мора уважити став да њено дјеловање у великој мјери зависи од њених односа са јавношћу и ширег укључивања грађана у механизам борбе против криминала, као и уопште у одржавање реда и мира у друштву. Управо зато, полиција се не може према захтјевима грађана и друштва за већим утицајем и контролом над њеним радом односити са одбојношћу и понашати се као затворени систем са обиљежјима супкултурне друштвене интересне групе.

## 5.2. Врсте средстава контроле

Прије свега, треба споменути чињеницу да на међународном нивоу, без обзира на укупну развијеност друштва и државе, не постоје неки договорени стандарди у области надзора и контроле безбједносних служби. Вјероватно је то тако јер се много времена на безбједносни сектор гледало (а чини се да се и данас гледа) као на питања која се сврставају у домен државног суверенитета.

---

76 Марковић Д. Љ. Контрола полиције и полицијски омбудсман, Београд, 2008. год, стр. 36.

Регулисању и уједначавању правних рјешења у овој области на европском простору знатно су допринијели Савјет Европе, Организација за европску безбједност и сарадњу (ОЕБС) и Европски суд за људска права. Тако је, на примјер, ОЕБС још 1994. године прокламовао начело по коме демократска политичка контрола треба обухватати службе безбједности и полицију, војску и све унутрашње снаге безбједности. Такође, Савјет Европе је у својој препоруци 1999. године изразио став да службе безбједности морају поштовати Европску конвенцију о људским правима и да свако задирање у права утврђена у тој конвенцији мора бити засновано на закону. Обавеза законодавца јесте да донесе јасне и адекватне законе који ће моћи служби безбједности подредити закону.<sup>77</sup>

Ипак, имајући у виду достигнути ниво демократизације друштва, може се констатовати да је број средстава или механизма за контролу полиције у актуелном тренутку сразмјерно велики, и то у свим земљама. Из тог разлога се поставља питање њихове класификације, односно, подјеле на одређене групе ради лакшег изучавања и утврђивања међусобних веза. Саму класификацију могуће је, притом, извршити помоћу различитих критеријума.

У зависности од одабраних критеријума, средства контроле могу се подијелити на десет група.

1. **Формална и неформална.** Ову подјелу већ смо претходно помињали, а критеријум за њу се састоји у томе да ли контролу обављају нарочити, правно овлашћени органи или остали друштвени субјекти. У првом случају (када то раде правно овлашћени органи), ради се о формалним средствима контроле, као што је контрола коју обављају влада, судови, грађански одбори за надзор и други органи. Као неформално средство контроле може се схватити, на примјер, контрола коју обављају штампа и други медији, интересне групе, јавно мњење и др.

2. **Унутрашња и спољашња.** Критеријум за ову подјелу је оприједeљен на основу локације појединог средства контроле, тј. да ли се оно налази унутар полицијске организације или изван ње. У појединим случајевима може, међутим, бити спорно да ли је одређено средство контроле унутрашње или спољашње (на примјер, у случају гдје полицију контролише министар унутрашњих послова у земљама гдје су полицију дијелом организовале локалне власти, а дијелом је организована на националном нивоу). По правилу, разлика између спољашњих и унутрашњих средстава контроле је релативно јед-

---

77 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 19. Када се говори о облицима и средствима надзора и контроле, онда је могуће уочити различите термине и подјеле. У суштини се под овим појмовима подразумевају одређени принципи, поступци, механизми, методе и средства која стоје на располагању носиоцима који обављају контролу и надзор органа у безбједносном сектору.

ноставнија, али овдје треба напоменути да обје врсте средстава (унутрашњих и спољашњих) могу бити и формална и неформална.

3. **Политичка и правна.** Ова подјела је једна од најраширенијих, а критеријум за њу би се састојао у томе да ли је контрола усмјерена према утицајима на полицију који су у вези с њеном улогом у механизму власти (политичка контрола) или према утицајима у вези са законитошћу њеног рада (правна контрола). Коришћењем управно-правне терминологије, разлика између политичке и правне контроле би се могла описати на сљедећи начин: код политичке контроле се ради о „испитивању да ли је неки посао обављен у складу са одређеним политичким одлукама, ставовима, начелним одређењима” и сличним одлукама политичких органа, а код правне контроле - о провјери „нечијег понашања с обзиром на правна мјерила - правна правила”. Средства политичке контроле би била, углавном, она која су обухваћена парламентарним надзором над полицијом, док би средства правне контроле била инстанциони надзор, надзор у управном спору, поништавање и укидање управних аката по праву надзора и друго.

4. **Претходна и накнадна.** Претходна контрола се обавља у погледу услова или претпоставки за отпочињање рада, значи, прије него што одређена активност отпочне, а накнадна - у погледу процеса и резултата тог рада, односно, након што је активност завршена. У свим дјелатностима, своју примјену у пракси има и претходна и накнадна контрола па тако и у полицији, без обзира на специфичност полицијске дјелатности, постоји потреба да се одређене врсте послова полиције контролишу и прије отпочињања активности, а, наравно, и након завршене активности што је у пракси много чешће.

5. **Репресивна и корективна.** Репресивна средства контроле би била она која обухватају и могућност изрицања санкција због повреда или пропуста уочених у раду који се контролише, а корективна - она која се завршава са могућношћу утврђивања погрешке, тј. без изрицања санкција. Најчешће, формална средства контроле имају репресивни карактер (мада не увијек), док неформална средства имају само корективни карактер. У примјени су, свакако, и једна и друга, пошто циљ контроле треба да буде отклањање недостатака у раду и унапређење рада, а само кад је то неопходно, и да садржи предузимање и мјера које подразумевају и привођење одговорности контролисаног субјекта.

6. **Ауторитативна и савјетодавна.** Слично претходној подјели, код ауторитативних средстава би постојала одређена овлашћења у вези са утврђеном погрешком (изрицање санкције и мјере за отклањање погрешке), док би се улога савјетодавних средстава завршавала упућивањем савјета поводом уочене погрешке.

7. **Редовна и повремена.** Код ове подјеле се, у првом случају, мисли се на средства контроле која се предузимају континуирано (на примјер, хијерар-

хијска контрола у процесу руковођења), а у другом - на она средства до чије примјене долази периодично и у неким изузетним случајевима (повремена или *ad hoc* контрола). Природа дјелатности полиције захтијева примјену и једне и друге, што зависи од конкретног стања у контролисаној организацији.

**8. Хоризонтална и вертикална.** Под хоризонталном контролом се подразумијевају унутрашња средства контроле, као и она која предузимају органи власти (парламенти, владе, судови), а под вертикалном - она средства контроле која над органима власти предузимају други субјекти друштва.

**9. Политичка и бирократска.** Критеријум за ову подјелу би био у томе да ли контролне субјекте чине политички органи, односно, политичке личности или бирократски органи и личности из редова бирократије, а сврха ове подјеле је у наглашавању разлика које могу поводом тога настати у контролисању. Наравно да је и једна и друга присутна и потребна, али треба знати да политичка нема професионалну димензију, док је бирократска искључиво професионална, дакле, припада струци.

**10. Ексклузивна и инклузивна.** Разлика у овој подјели се заснива на томе да ли су поједини контролни механизми искључиво креирани (специјализовани) за контролу над полицијом (ексклузивна контрола) или је контрола полиције само један од задатака из њихове шире надлежности (инклузивна контрола). Примјер за први случај би били грађански одбори за надзор над полицијом, а за други случај - судови који контролу обављају као један од својих задатака.<sup>78</sup>

Подјела коју смо изложили, као и друге могуће подјеле средстава контроле, нису међусобно искључиве, тако да једно исто средство може бити увршћено у све или већину тих подјела. На примјер, судови су истовремено формално, спољашње, правно, накнадно, репресивно, ауторитативно, повремено, хоризонтално, бирократско и инклузивно средство контроле. Основни значај ових подјела се, отуда, састоји у наглашавању појединих обиљежја различитих средстава контроле, њихове улоге у контролном процесу и релација према другим средствима контроле. Истовремено, на овај начин би требало да се уоче различити аспекти контролног процеса, тј. различити циљеви контроле чијем остваривању служе поједина средства контроле, као и прихваћена стратегија друштва за утврђивање одговорности полиције.

У односу на наведене подјеле, за наша проучавања су најпогодније подјеле средстава контроле на (1) формална и неформална и (2) унутрашња и спољашња. На овим подјелама су и организована даља разматрања, с тим што ће код сваког од размотрених средстава бити указано на њихова обиљежја, односно, карактеристике према којима би се могла сврстати и у неке од дру-

---

78 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 305 – 307.

гих подјела. Полазећи од двије прихваћене подјеле, сва значајнија средства контроле се графички могу приказати, условно речено, у четири подгрупе.

Облик контроле	Средства контроле	
Спољашња контрола	Формална	Неформална
Спољашња контрола	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Парламентарна контрола</li> <li>2. Контрола коју обављају владе и други органи извршне власти</li> <li>3. Невладина тијела</li> <li>4. Судска контрола</li> <li>5. Контрола тужилаштва</li> <li>6. Уставносудска контрола</li> <li>7. Омбудсман</li> <li>8. Остала средства у систему власти</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Јавност и јавно мњење</li> <li>2. Медији</li> <li>3. Политичке партије</li> <li>4. Интересне групе и групе за притисак</li> </ol>
Унутрашња контрола	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Хијерархијска контрола</li> <li>2. Инстанциона контрола</li> <li>3. Дисциплинска одговорност</li> <li>4. Интерни надзорни органи</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Самоконтрола</li> <li>2. Интерперсонална контрола</li> <li>3. Контрола синдиката и асоцијација</li> <li>4. Процеси социјализације</li> </ol>

Слика 1.<sup>79</sup>

Преовладава мишљење да наведени облици контроле појединачно нису довољни те да се морају спроводити повезано у складном међусобном односу, усмјерени један на други. Већина демократских земаља свијета своју стратегију за обезбјеђење одговорности органа безбједности управо и заснива на комбинацији наведених облика и средстава. Који од наведених средстава ће се примјењивати у једној земљи зависи од уставног система, степена повјерења у институције власти, правних и других традиција, али и других фактора.

У европској литератури се најчешће наводи сљедећих шест средстава надзора и контроле: унутрашња контрола, контрола коју обављају извршне власти, парламентарни надзор, судска провјера, независни механизми надзора и надзор који обавља цивилно друштво. Према мишљењу Филипа Ејдуса, такође, постоји шест основних стубова демократске контроле и надзора над радом сектора безбједности. То су: скупштински надзор; унутрашња контрола; контрола коју обавља извршна власт; судска провјера; надзор независних установа као што су омбудсман (заштитник грађана) или повјереник за информације јавног значаја и надзор јавности у који убрајамо организације гра-

<sup>79</sup> Исто, стр. 308.

ђанског друштва, медије, универзитета, научно-истраживачке организације итд.<sup>80</sup>

Дакле, видјели смо да постоје веома различити приступи питању контроле над радом полиције и безбједносног сектора уопште те се може закључити да не постоји универзални модел за успјешну демократску контролу и надзор државних апарата силе, као што је, уосталом, и списак процедура, метода и алатки који за ту сврху могу бити коришћени, практично недовршив.<sup>81</sup> Упркос овим разликама, постоји чињеница да је неопходан константан надзор и контрола над радом сектора безбједности, а то се посебно односи на полицију имајући у виду да је она самом својом појавом у униформи видљивија него друге безбједносне службе, а и у директнијем је контакту са грађанима.

### **5.3. Избор стратегије за обезбјеђивање одговорности полиције**

Прије него што образложимо поједина средстава контроле, треба се кратко позабавити једним важним питањем. Наиме, истовремено постојање већег броја тих средстава неминовно отвара питање о томе да ли поједина друштва имају јасну и конзистентно развијену стратегију за утврђивање одговорности полиције. С обзиром на ниво развијености друштва и државе, очекивано је да је одговор на ово питање позитиван или је логично очекивати да такав буде, онда из те чињенице произилази још неколико допунских питања, а то су: због чега се у појединим земљама развија толики број средстава контроле, има ли у томе неког нарочитог система или се то чини мање-више стихижно, каква је стварна вриједност појединих од тих средстава и, коначно, какав је међусобни вриједносни однос унутрашњих и спољашњих средстава контроле?<sup>82</sup>

Јасно је да су ово веома сложена питања те би давање неког цјеловитог одговора на њих засигурно било више него сложено, а то нема за ово разматрање превелики значај. Зато ћемо се овдје бавити само неким важнијим напоменама у вези са овим питањима.

Прије свега, треба имати у виду да усвајање функционалне стратегије за обезбјеђивање одговорности полиције, као и носилаца јавне власти у цјелини, представља једно од централних питања савременог демократског друштва. Питање одговорности власти, а нарочито полиције, јесте, у суштини, један универзалан и континуиран друштвени проблем, при чему за његово рјеша-

80 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 21.

81 Милосављевић Б. и други, Београд, 2012. год. Скупштинска контрола и надзор сектора безбједности Србије, Приручник, ОЕБС, Београдски центар за безбједносну политику, стр. 18 – 19.

82 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 309.

вање не постоји неки готов образац. По већ познатој Монтескијеовој мисли, да свако ко има власт склон је да је и злоупотријеби, може се констатовати да управо та склоност ка злоупотреби показује далеко више виталности од свих легалистичких напора. С обзиром на то да је динамика у свим сферама друштва, а посебно у политичкој, економској и културној веома изражена те да се друштвени живот у оквирима ове савремене динамике одвија убрзано, не преостаје ништа ефикасније од система средстава контроле над државним апаратом па, наравно, и над полицијом. Управо тај систем контроле нам обезбјеђује ефикасну стратегију за обезбјеђивање одговорности полиције.

Можемо прихватити да окосницу ове стратегије чине различита неформална и формална средства, од којих су једна лоцирана унутар полиције, а друга су ван ње. Теоретичари (а и практичари) већином се слажу да је превелик број разних облика контроле, али као основни разлог за стварање већег броја средстава контроле се, углавном, уочава незадовољство ефектима појединих од тих средстава или, прецизније, њихова појединачна недовољност. У складу с тим увјерењем, друштво очекује да ће више различитих средстава контроле у својим рукама постати способније да контролише полицију. Иако је начелно овај став тачан, ипак, о разлозима за постојање већег броја средстава контроле, овај став би се могао кориговати у смислу што стварање нових средстава није увијек резултат незадовољства постојећим средствима, већ је то често и утицај принципа специјализације. Принципом специјализације се може објаснити не само то што се, на примјер, судска контрола над полицијом повјерава судским институцијама или контрола трошења средстава буџетској инспекцији, већ и то што се за поједине видове контроле креирају потпуно нова, специјална средства (на примјер, тијела за одлучивање по жалбама грађана на рад полиције). И на крају, задржавање постојећих средстава контроле након стварања нових, може се дијелом објаснити и дјеловањем инерције за коју се каже да на овом подручју има енормну тежину.<sup>83</sup>

Ако имамо све ово у виду, онда можемо закључити да је постојање већег броја средстава контроле настало под утицајем три важна фактора. Први је тежња да се систем контроле побољша увођењем нових средстава контроле, други је специјализација појединих средстава контроле и трећи је утицај традиционалних форми контроле. Што се тиче вриједности сваког од ових средстава контроле, о томе ћемо детаљније говорити приликом описивања сваког од тих средстава.

Када бисмо одлучили да занемаримо неформална средства контроле и када би пажњу усмјерили само на формална, онда бисмо дошли до закључка да огроман број земаља у свијету своју стратегију за обезбјеђење одговорности полиције заснива на комбинацији спољашњих и унутрашњих средстава

---

83 Bayley H. D. *Democratizing the Police Abroad* (Демократизација полиције у иностранству), Вашингтон, 2001. год, стр. 118.

контроле. При томе, неке земље јаче истичу позицију спољашњих, а неке унутрашњих средстава контроле над радом полиције.

Ако говоримо о спољашњим средствима, онда можемо разликовати оне земље које тежиште стављају на то да контролу обављају владине институције и које чине већину, (а то су земље западне Европе, са изузетком Велике Британије, затим САД, Индије, Русије, Србије и друге) и земље у којима је основна оријентација да контролу обављају посебна невладина тијела (као што је случај у Јапану и Великој Британији).<sup>84</sup>

Свакако је једно од најзанимљивијих питања контроле полиције питање из којих разлога су неке земље јаче развиле средства унутрашње контроле, а друге – средства спољашње контроле над радом полиције. Према истраживању које је провео Дејвид Х. Бејли, међу земљама у којима је тежиште укупног система контроле полиције на унутрашњим средствима, предњачи Јапан, а за њим слиједе Њемачка, Француска и Норвешка. У овим земљама постоје и средства спољашње контроле, али је њихов ангажман сразмјерно мали, пошто се циљеви контроле коректно обезбјеђују механизмима унутрашње контроле. Насупрот тим земљама, у САД и Индији тежиште контроле је на спољашњим средствима, док унутрашња контрола има сразмјерно мању ефективност. Канада и Велика Британија би заузимале средњу позицију између прве и друге групе земаља, тако да је у њима учинак унутрашње контроле већи него у другој, али мањи него у првој групи поменутих земаља.

Који су то узроци због којих неке земље дају предност унутрашњој, а друге спољашњој контроли чини се да зависи од нивоа повјерења друштва у полицију или би се то бар могло узети као почетни став. Ако у друштву преовладава став да ће полиција сама на ефикасан начин сузбијати негативне појаве које се односе на недисциплину, а нарочито на понашање супротно прописаном у својим редовима, онда је сама потреба за спољашњом контролом много мања. С друге стране, ако друштво има став да полиција није у стању или не жели да одржава уређене односе унутар своје институције, онда је логично да ће се тежити развијању механизма спољашњих утицаја, односно, контроле над полицијом. Ако ствари овако посматрамо, онда би се потреба за развојем спољашње контроле изражавала у контексту повјерења друштва у своју полицију, а механизми спољашње контроле би имали циљ да послуже у случајевима у којима би било изиграно то повјерење, односно, као корективи у случају неефикасности унутрашње контроле. Ово нас упућује на то да је истовремено постојање унутрашњих и спољашњих механизма контроле, у ствари, резултат неопходности обезбјеђивања равнотеже између контроле коју обављају саме полицијске структуре над радом својих припадника, на једној страни, и надзора друштва над ефикасношћу унутрашње контроле, на другој страни.

---

84 Исто, стр. 119.

Међутим, повјерење друштва у ефикасност унутрашње контроле не мора бити резултат само стварних чињеница, тј. реалног увида у то да ли је унутрашња контрола ефикасна. То повјерење је, наиме, дио ширих културних увјерења у друштву, каква су однос према власти (политичка филозофија) и оријентација чланова друштва према заједници, а затим и посљедица социјалне хетерогености и неких других чинилаца.<sup>85</sup> Најкраће речено, однос према власти могао би се изразити као однос већег или мањег повјерења грађана у институције власти. На примјер, у Јапану и Њемачкој повјерење грађана у институције власти је знатно веће него, рецимо, у Сједињеним Америчким Државама. Дакле, оријентација грађана (друштва) према заједници може бити изражена кроз већи или мањи психолошки потенцијал у смислу одређене групе самоконтроле, а то се, у ствари, изражава као припадност заједници или као индивидуализам. Ово даље упућује на закључак да би већи потенцијал за самоконтролу свакако довео до ефикасније унутрашње контроле, а индивидуализам би усмјеравао ка потреби јаче спољашње контроле.

Свакако да треба имати на уму и то да би хетерогена структура друштва (у расном или етничком смислу) засигурно утицала на мањи степен повјерења у институције власти, него што би то био случај са друштвима хомогене структуре. Из овога произилази закључак да се даје предност спољашњој контроли у оним друштвима у којима је слаба ефикасност унутрашње контроле и у којима је на сцени мање повјерење у институције власти, али и мањи потенцијал за колективну самоконтролу. С друге стране, предност унутрашње контроле би дошла до изражаја у оним друштвима у којима, поред добрих резултата такве контроле, постоји већи ниво повјерења у институције власти, већи потенцијал за групну самоконтролу и хомогеност социјалне структуре. Дакле, јасно је да промјене опадања повјерења грађана у полицију може имати рефлексије на јачање средстава спољашње контроле.<sup>86</sup>

Што се тиче самог односа средстава унутрашње и спољашње контроле, према широко прихваћеним мишљењима у литератури која обрађује сферу полицијског дјеловања, предност би требало дати јачању унутрашње контроле, уз задржавање и пажљиво позиционирање спољашње контроле.<sup>87</sup> Као аргументи који произилазе и из теоријских, али и из практичних искустава, могу се навести: боља информисаност унутрашњих механизма контроле од спољашњих, темељитији и шири захват путем унутрашње контроле, већа прилагођеност и суптилност унутрашње контроле, као и могућност оштријег поступања према прекршиоцима у оквиру унутрашње контроле. Као додатни аргумент, може се узети и мишљење криминолога, по коме, у борби против

---

85 Исто, стр. 171.

86 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 311 – 312.

87 Bayley H. D. *Democratizing the Police Abroad* (Демократизација полиције у иностранству), Вашингтон, 2001. год, стр. 177.

девијантних понашања предност треба да има развој самоконтроле и неформални облици контроле, умјесто стратегије застрашивања. Дакле, до изражаја долази дисциплина и механизми унутрашње контроле. Оно што би било битно да унутрашња контрола оствари жељене ефекте захтијева да она испуни неке услове, а то су: да инструменти унутрашње контроле буду адекватно изграђени, ефикасни, строги и праведни, да има једнак однос према свим жалбама на рад полицијских службеника које долазе изван полицијске организације и што је посебно важно, да ефекти конкретног дјеловања унутрашње контроле буду видљиви за јавност.

Спољашња контрола, сама по себи, изазива сумњу у полицијске институције и, по широко прихваћеном увјерењу полицајаца, вријеђа њихов понос и част, показујући им неповјерење јавности у њих и њихов професионализам. Такви ставови полицијских службеника према спољашњој контроли, поготово кад се она предузима без довољно такта, могу, као последицу, имати појаве изражене у заштитничком односу и понашање у стилу завјере ћутања полицијских службеника у односу на грешке својих колега. То неминовно води даљој недисциплини, са чијим порастом јавност све више губи повјерење у полицију и јача спољашњу контролу, тако да се тај круг стално изнова обнавља. Стога се изградњи средстава спољашње контроле мора приступити веома промишљено, како она не би постала контрапродуктивна. Средства спољашње контроле треба да дјелују повезано са унутрашњом контролом, тј. да се ослањају на процесе самоконтроле и механизме за одржавање унутрашње дисциплине. У противном, ако се средства спољашње контроле схватају као оруђа у чврстој руци за дисциплиновање полиције, она ће, према искуствима из праксе, имати веома слабе, а понекад и негативне ефекте.<sup>88</sup>

Из свега тога произилази да би оријентација према већем вредновању унутрашње контроле требало да буде подржана јачањем професионализма, стандарда обуке и других претпоставки интерне природе, али не и да би ову оријентацију требало у сваком друштву претпоставити спољашњој контроли или је у било ком случају оставити без спољашњег надзора као бране против аутономизације полиције.

#### **5.4. Спољашна формална средства контроле**

Када говоримо о спољашњим средствима контроле, чини се да је сврха овог вида контроле, прије свега, у томе да се ограничи дјеловање тежње полиције за осамостаљивањем и спријече ризици који би из тога могли проистећи,

---

88 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 312 – 313. Вјештина постизања одговорности полиције се састоји у пружању помоћи процесима унутрашњег дисциплиновања особа, при чему је огромна важност да полицајци буду увјерени у коректност механизма спољашње контроле. Укратко, ако полицајци доживљавају спољашњу контролу као „непријатељску”, односно, као неправедну и опонирају је, њени ће ефекти сасвим изостати.

као и да се обезбиједи одговорно понашање полиције у извршавању њених задатака, непосредним предузимањем мјера одговорности или надзором над механизмима унутрашње контроле који би предузели такве мјере.

У зависности од уставних система, као и правних, политичких, управних, културних и других традиција појединих земаља, могуће су значајније разлике у погледу облика и овлашћења појединих спољашњих формалних средстава контроле. У првом реду, уочава се разлика између земаља које контролу над полицијом уврштају у круг овлашћења владе или других извршних органа (углавном европске земље, САД, као и мноштво земаља са других континената) и оних земаља у којима је контрола над полицијом повјерена нарочитим тијелима изван владе (у Јапану, Великој Британији и Канади, на примјер). У свим земљама се, поред тога, установљавају одређени видови утицаја или контроле које би имали парламенти, а и законодавни органи се редовно појављују као носиоци одређених активности које имају карактер општег утицаја на положај и рад полиције. Судови и тужилаштва се, такође, свуда појављују као формално средство контроле, уз одређене разлике које ћемо детаљније објаснити. На крају, одређени број земаља има и нарочита формална средства контроле, као што је омбудсман и још нека средства.

Према томе, као важнија формална средства контроле се могу означити: парламент, влада и други извршни органи, тијела изван владе, правосудни органи, омбудсман и поједини други органи.

#### **5.4.1. Парламентарна контрола**

Парламентарна контрола представља мјешавину политичких и правних елемената. У демократским системима, парламент посједује контролна овлашћења над цјелином државне управе, контролишући да ли управа спроводи утврђене политике и да ли примјењује закон. Преовлађујући политички елементи контроле парламента над радом управе састоје се у испитивању да ли је неки посао обављен у складу са одређеном политичком одлуком, ставовима, начелним опредјељењима и слично. Правни елементи парламентарне контроле састоје се у провјеравању исправности управног поступања са становишта правних правила, а у циљу остварења јавног интереса и кориговања незаконитог управног поступања, као и заштите грађана од противправног поступања органа управе.<sup>89</sup> Имајући у виду специфичност овлашћења полиције, подразумијева се да је та заштита, прије свега, важна у односу на поступање полиције.

---

<sup>89</sup> Марковић Д. Љ. Контрола полиције и полицијски омбудсман, Београд, 2008. год, стр. 69. Уопште посматрано, надзорна функција се остварује кроз дјеловање скупштинских тијела и народних посланика у правцу остваривања одговорности управе пред парламентом, као и, ако је потребно, примјену санкција којима парламент располаже (у питању су првенствено политичке санкције – на примјер, изгласавање неповјерења управном функционеру или влади у цјелини).

Парламент је представништво грађана (бирача) и, као такво, располаже са више средстава контроле над радом полиције. Та средства су, као што смо рекли, политичке природе па се и каже да је парламент главни или круцијални носилац формалне политичке контроле над полицијом. Његов значај као носиоца контроле се појачава потребом и могућношћу да својом контролном акцијом коригује извјесне потезе владе према полицији који нису принципијелни, односно, који су очигледно обојени политичким мотивима и усмјерени недопуштеном мијешању владе у рад полиције.

Као једно од средстава контроле над полицијом којим располаже парламент, утврђивање овлашћења и процедура за рад полиције има значај ограничавања простора за слободну акцију полиције, односно, утицања на садржину њених задатака и начин понашања. У ранијим фазама друштвеног развоја, као средство ограничавања слободе акције полиције су служила првенствено религиозна, морална и обичајна правила и норме, а касније - све више писана правна правила. Настанак уставности и писаног права означава и стварање значајног инструмента контроле, јер се уставима, законима и другим писаним изворима права прописују организациони оквири и границе дјеловања комплетне државне управе па, наравно, и полиције. Дакле, када је у питању однос парламента према полицији, тај однос проистиче, прије свега, из контролних овлашћења која парламент иначе има према органима управе.<sup>90</sup>

Правни прописи су заштићени санкцијама, што за читаву управу, а нарочито за полицију као оруђе права, представља директну пријетњу у случају непоштовања, односно, разлог за предузимање кривичне, дисциплинске или материјалне одговорности према полицијским службеницима. Законодавна акција парламента може, као што је напоменуто, утицати на контролу полиције и регулисањем самих формалних механизма контроле (њихове позиције, овлашћења и начина рада). Такође, право се појављује и као оквир или основ за контролисање у цјелини, у том смислу што се у контролном процесу упоређује стварно понашање или активност (оно што је остварено као резултат дјеловања полиције) са оним што је правом утврђено (тј. са друштвеним очекивањима од улоге и понашања полиције која су парламентарном активношћу претворена у правне прописе).

Посебно средство парламентарне контроле јесте одлучивање о оснивању и укидању полицијских органа нивоа министарстава или нижег нивоа, затим одлучивање о материјалним средствима за њихов рад, као и о избору и смјењивању министара, платном систему, систему звања особља и квалификацијама за стицање тих звања и сл. Поједина од ових овлашћења могу, притом, бити уставима утврђена у корист владе, а у том случају се контрола парламента над полицијом у вези с тим питањима обавља посредно, тј. преко парламентарне контроле над владом. Тако је, на примјер, Уставом Републике

---

90 Исто, стр. 70.

Српске утврђено да Влада одлучује о оснивању и укидању министарстава, као и да председник Владе предлаже именоване и разрјешавање министара а са мандатом почињу када их Народна скупштина Републике Српске изабере натполовичном већином.

Још једно од средстава парламентарне контроле, зависно од уставног уређења појединих земаља, јесте: покретање расправе о раду полиције путем интерпелација, анкетних и истражних комисија, посланичких питања, расправа о одговорности министара и сличних средстава. У нашој уставној пракси, донекле, већи значај имају посланичка питања и могућност покретања расправе о одговорности министара. Иначе, ова средства се у појединим земљама сматрају сразмјерно најјачим средствима политичке контроле парламента, мада се често користе и као обични методи политичке борбе између политичких снага заступљених у парламенту.

Посматрано у цјелини, пракса појединих земаља показује да су способности парламента за стварну контролу полиције различите, а често и недовољне. Уопште, у вези са вриједношћу средстава контроле која стоје парламенту на располагању заступају се различита мишљења у уставноправној, политичкој и управној теорији.

Тако рецимо у позитивном праву Србије не постоји посебан закон о парламентарној надзорној контроли полиције, али је својевремено та контрола била уређивана и законима о унутрашњим пословима и посебним законом. Према тим законима, скупштина је контролу органа унутрашњих послова (и служби безбједности) обављала преко посебно образоване комисије за контролу.<sup>91</sup>

Једна група теоретичара хвале овај начин утицаја на рад полиције, пошто у њему виде важно демократско средство борбе против њеног бирократизовања и претјераног осамостаљивања, а на другој страни се налазе они који мисле да парламентарна контрола и акција према полицији често утиче на ометање њене ефикасности, као и да води политизацији њене дјелатности и сл.

Прва гледишта за упориште имају схватања да је парламент, као мјесто успостављања демократске сагласности политичких снага, најпозванији да остварује јединствену политичку акцију према полицији у интересу свих грађана и заједнице у цјелини. Парламент би, као највиши орган власти, а што је већ напоменуто, морао да представља и оно тијело које ће, ефикасном

---

91 Милетић С. Коментар закона о полицији, Београд, 2009. год, стр. 331. У складу са овом традицијом и новијим упоредним рјешењима, будућим законом о парламентарној контроли полиције требало би уредити предмет и обим ове контроле, састав, надлежност, овлашћења и начин рада комисије или другог радног тијела Народне скупштине које је надлежно за контролу полиције и однос тог тијела с Народном скупштином, владом, министарствима, другим државним органима и организацијама и појединцима.

контролом над владом, спријечити настојања владе да полицију подреди парцијалним политичким интересима.

Насупрот томе, код других гледишта се полази од става по коме полиција треба да дјелује самостално у оквиру закона, као и да се та самосталност може нарушити парламентарним мијешањем политичке природе. У вези с тим се наглашава да је парламент често склонији да брани сопствене олигархијске интересе или политичке интересе парламентарне већине, него да дјелује у интересу друштвене заједнице и принципа владавине права. Тако би произилазило да парламентарни утицај на рад полиције, као и утицај владе, може бити противан захтјеву за њеним непристрасним дјеловањем.

Наведена различита гледишта о вриједности парламентарне контроле, у ствари, манифестују различита искуства појединих земаља и подвлаче негативне последице до којих може доћи у случају извитоперене парламентарне контроле. У том смислу, оваква гледишта треба и узети као крајње могућности до којих у нормалним приликама не би требало да дође. Парламентарна активност према полицији би требало да има знатно већи значај, односно, да полицији служи као „кохерентна руководна филозофија” за укупно дјеловање. Тај захтјев се, најприје, односи на садржину законодавства, као и на друга општа акта (политичка) којима парламент усмјерава полицију.<sup>92</sup>

Поводом тога, у редовима полиције се чују многи приговори на рачун квалитета и вриједносне оријентације законодавства. Из тог разлога је логична жеља полиције да има учешћа у процедури припремања оних закона који се тичу њених задатака, како би предуприједила мањкава рјешења. Овакви захтјеви полиције се, углавном, доживљавају као покушаји мијешања у парламентарни рад и не наилазе на разумијевање, чак и кад су сасвим на мјесту. Ипак, треба бити свјестан чињенице да је у сваком друштву полиција најбољи познавалац социјалне патологије и велика је штета уколико законодавац занемарује њене идеје о борби против таквих појава.

#### **5.4.2. Контрола владе и других органа извршне власти**

У систему подјеле власти који је и код нас на сцени, влада се појављује као носилац најјачих облика утицаја на рад управе, под условом да владина контролна овлашћења нису пренијета у надлежност другог органа или тијела изван владе. Влада је носилац извршне власти и одговорна је парламенту за обављање послова државне управе. Радња управне власти наставља се на радњу извршне власти, тако што се путем надзора извршне власти усмјеравају и усклађују радње управне власти.<sup>93</sup>

92 Марковић Д. Љ. Контрола полиције и полицијски омбудсман, Београд, 2008. год. стр. 71.

93 Марковић Р. Извршна власт, Београд, 1980, год. стр. 224.

У односу на све друге субјекте формалне контроле, влада се појављује као носилац објективно најјачих облика утицаја на рад полиције, наравно, тамо гдје је полиција организована на националном нивоу и гдје владина контролна овлашћења нису дијелом пренијета у надлежност других органа или тијела изван владе.

Као што знамо, Босна и Херцеговина има веома сложен полицијски систем који је организован на више нивоа, тако да се на различитим нивоима (кантонални, ентитетски и ниво заједничких институција) и доносе прописи по којима полиција поступа. Али, ако се задржимо на примјеру уставне и законске позиције Владе Републике Српске, у односу према полицији и читавој управи, можемо видјети да је влада овлашћена за: доношење подзаконских прописа ради извршавања закона; утврђивање приједлога буџета и старање о његовом извршењу; утврђивање начела за унутрашњу организацију управних органа и давање сагласности на општа акта о организацији и систематизацији радних мјеста у тим органима па, наравно, и у полицији; постављења и разрјешења функционера у тим органима; надзор над њиховим радом; поништавање и укидање њихових незаконитих прописа; разматрање програма рада и извјештаја о њиховом раду; предлагање њиховог оснивања и укидања; доношење смјерница и начелних ставова за извршавање закона и других прописа; налагање органима управе предузимања одређених мјера из оквира њихове надлежности итд.

Значи, оваква позиција владе у односима према полицији и управи у цјелини, произилази из схватања владе као носиоца функције извршне власти те њене одговорности према парламенту за обављање и оних послова који су у надлежности органа управе, дакле, одговорности за извршавање закона. Ако прихватимо овај концепт, онда нам се намеће став да се „радња управне власти наставља на радњу извршне власти” те да се, у том смислу, управа састоји из чиновничког, бирократског система па је, стога, идеал сваке демократске државе био да тај елемент доведе под надзор политичког елемента, извршне власти, који би усмјеравао и усклађивао радње управне власти.<sup>94</sup>

Нормативно усмјеравајућим овлашћењима влада обавља надзор над радом министарстава и посебних организација, при чему може укинути или поништити појединачни акт министарства и посебне организације, осим аката одређених законом. Влада, такође, може да наложи министарству да у одређеном року донесе пропис или предузме радњу за коју је овлашћено или поднесе извјештај о појединим питањима са одговарајућим приједлозима. Поред тога, влада доноси подзаконске прописе којима усмјерава рад полиције – уредбе, одлуке, упутства, општа рјешења и закључке.<sup>95</sup>

---

94 Исто, стр. 224.

95 Марковић Д. Љ. Контрола полиције и полицијски омбудсман, Београд, 2008. год, стр. 72.

Уколико влада има широка овлашћења према полицији, то онда отвара простор који се тиче могућности да влада од полиције захтијева извјесно дјеловање које није сагласно закону, а посебно такво које је мотивисано политичким интересима снага које влада представља. Овдје се, у ствари, отвара дискусија око односа полиције и политике. Тај однос би морао да буде такав да у случајевима када влада има широка овлашћења према полицији, та овлашћења никако не би требало да стоје у супротности са принципом самосталности полиције у извршавању њених уставних и законских задатака.

Уосталом, оно што је општеприхваћено јесте чињеница да влада и јесте у начелу задужена да се стара о најбољем, а ту се, између осталог, мисли, о законитом раду полиције и морала би и сама бити веома одговоран орган. То онда значи да контролна и усмјеравајућа овлашћења владе не могу бити супротна обавези полиције, а и саме владе, да своју укупну активност обављају строго у границама уставности и законитости. То даље значи, да евентуално мијешање владе у рад полиције на начин који није законит не би могао за полицију да буде правно обавезујући па, самим тим, ни оправдање и формално покриће за кршење закона. Исто тако, ни за владу такво мијешање не смије да добије обиљежје легалног чина. Уколико до таквих ситуација ипак дође, а, нажалост, у пракси се показало да су и такве ситуације могуће, онда се такав проблем рјешава (или би требало да се ријеша) кроз институт министарске одговорности – а то, у суштини, значи да је министар дужан владу упозорити на незаконитост њеног захтјева и поднијети оставку у случају да влада и даље инсистира на таквом захтјеву. Поред тога, министру стоји и могућност интервенције у законодавном органу – који и бира владу.

Теоријске могућности су једно, а практично поступање нешто сасвим друго. Тако у ситуацијама када министар није спреман на наведене могућности, због солидарисања са политиком владе чији је члан или због чувања сопственог положаја, проблем се усложњава, а потенцијално рјешавање конкретне проблеме се преноси у домен накнадних интервенција парламента или судства, до којих долази најчешће на захтјев грађана (јавности).

Ако посматрамо генерално, онда видимо да се контролна овлашћења владе над полицијом најчешће дијелом лоцирају у влади као колективном органу, а дијелом се преносе у круг обавеза појединих чланова владе. Овај дио овлашћења која се преносе тиче се тзв. рутинских контролних овлашћења у вези са усмјеравањем појединих операција полиције, а пракса појединих земља у вези с тим је веома различита. То, углавном, зависи од тога какав је модел полицијског система на сцени у конкретној држави. Тако, на примјер, у земљама које имају јединствену полицијску организацију таква овлашћења се у највећем броју случајева преносе министру унутрашњих послова. Супротно томе, у земљама које имају децентрализовану полицијску структуру, ова овлашћења се најчешће преносе на руководиоце оперативног полицијског

састава, дакле, оне који управљају полицијских операцијама (директор полиције и слично) или се преносе на носиоце цивилних функција. На примјер, у Холандији је контрола над радом полиције у надлежности градоначелника или, рецимо, у Француској је повјерена шефовима департмана који су на челу административне власти у свом департману, али су истовремено надлежни и за праћење рада полиције.

Поред нормативних, влада посједује и одређена организациона овлашћења. Тако, Влада Републике Српске утврђује начела за унутрашњу организацију полиције и даје сагласност на општа акта о организацији и систематизацији радних мјеста – усваја Правилник о организацији и систематизацији радних мјеста. Затим, Влада Републике Српске има веома важну улогу код рјешавања најважнијег персоналног питања – она именује на дужност директора полиције, обавља надзор над његовим радом – пошто директор за свој рад одговара министру, али и Влади Републике Српске која га именује. Посебно су важна економско-финансијска овлашћења која има Влада Републике Српске према полицији, а она се односе на утврђивање приједлога буџета те старање о извршењу буџета који се односи на Министарство унутрашњих послова, односно, на полицију која је и најбројнији дио Министарства.

Дакле, органи извршне власти, спровођењем безбједносне политике, тј. контролом над њеним спровођењем и над спровођењем других стратешких аката из области безбједности, као и законских и подзаконских аката те иницирањем законских прописа, непосредно или преко стручних тијела, обављају контролу над органима безбједности.<sup>96</sup>

Приликом утврђивања и вођења безбједносне политике, влада се мора придржавати начела и упутстава која су наведена у националној безбједносној политици и стратегији. Такође, влади је овим актима одређен простор у којем треба да се креће приликом доношења других општих аката и докумената (подстратегија, политика и акционих планова) из области националне безбједности. Правни оквир за контролу даље чине системски и посебни закони из области безбједности, уредбе, као и бројни подзаконски акти за чије доношење овлашћења имају влада, надлежни министри или руководиоци организација које имају положај самосталног органа управе.<sup>97</sup>

---

96 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 27. Сама контролна овлашћења носилаца извршне власти лоцирају су дијелом у влади као колективном органу, а дијелом се преносе у круг обавеза појединих чланова владе, тј. министара надлежних министарстава. Измјештање средстава контроле изван владе те њено повјеравање другим органима извршне власти, органима локалне самоуправе или чак тијелима независним од извршне власти је, такође, карактеристика одређеног броја земаља (нпр. Јапан, Шведска, Канада, САД, Велика Британија).

97 Хаџић М., Милосављевић Б. Правна уређеност сектора безбедности Србије, Београд, 2013. год, стр. 11 – 14.

### 5.4.3. Невладина тијела за контролу полиције

Невладина тијела за контролу полиције настала су у англосаксонским државама, гдје је и полиција организована на том принципу. Циљ овакве организације полиције је био да се умањи политички утицај на полицију. Дакле, овдје се пошло од другачијег концепта полиције и посебних традиција, али и од јасне намјере да се контрола над полицијом организује дјелимично или у цјелини на такав начин да не зависи од политичких утицаја владе или других органа извршне власти. Временом су се за ову контролу, у једном броју земаља, креирале нарочите невладине институције. То се, прије свега, односи на земље у којима је у примјени англосаксонски модел полиције, а такође и земље у којима је на стварање контролних механизма одлучујуће утицала британска традиција. Наравно да овдје има и мањи број земаља које су независно од британске традиције створиле одређена невлладина тијела за контролу и утицај на рад полиције.

У питању су прво земље у којима постоји англосаксонски модел полиције, а затим и земље у којима је на стварање контролних механизма одлучујуће утицала британска традиција. Поред њих, овдје би дошао и мањи број земаља које су независно од британске традиције, створиле одређена невлладина тијела за контролу и утицај на рад полиције.<sup>98</sup>

У изградњи ових тијела за контролу над радом полиције који су независни од владе искристалисала су се следећа:

- комисије и статутарна тијела за контролу полиције;
- одбори за грађански надзор над полицијом и
- савјетодавна тијела.

#### *5.4.3.1. Комисије и статутарна тијела за контролу полиције*

Као формална средства контроле, комисије или тијела сличних назива могу бити основана законом или статутима локалних заједница, односно, постојати на националном и локалном нивоу. Углавном се називају комисијама, савјетима или одборима за јавну безбједност, за полицију и слично, а њихове надлежности у погледу спровођења контроле такође варирају. Што се тиче персоналног састава ових тијела, он се различито рјешава, а углавном је интенција на томе да тај састав буде ванстраначког карактера, тј. да буде ослобођен утицаја политике у што већем обиму. Уз типична контролна овлашћења, поједина од ових тијела могу имати и одређена административна овлашћења (у погледу избора шефова полиције, избора и унапређивања кадра и слично) и тада више наликују специфичним невладиним административним органима. Као примјери земаља у којима је значајније развијена улога комисија и статутарних тијела у области контроле полиције, могу се узети

<sup>98</sup> Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 319.

Јапан, Шведска, Канада, дјелимично САД и нарочито Велика Британија са одређеним земљама на које је њеним утицајем проширен тзв. колонијални модел полиције.<sup>99</sup>

Тако је, рецимо, основни орган спољашње контроле полиције у Јапану, Национална комисија за јавну безбједност, са идентичним комисијама у префектурама. Чланови тих комисија се бирају на одређено вријеме, између лица која нису била бирана или именована на положаје у органима власти током претходних пет година, с тим што се на челу Националне комисије налази функционер у рангу државног министра који је непосредно одговоран премијеру. Национална комисија именује шефа државне полиције (Националне полицијске агенције), а њена овлашћења, као и овлашћења комисија у префектурама, обухватају надзор над појединим операцијама, запошљавањем и унапређивањем особља, финансирањем, процедурама и другим аспектима рада. Ове комисије су, дакле, органи са мјешовитим административним и контролним овлашћењима, а у вези са контролом коју оне обављају, треба се подсјетити напомене о примарној оријентацији на унутрашњу контролу у овој земљи и сразмјерно ријеткој потреби за интервенцијом споља.

Шведска има Национални савјет полиције, састављен од шест чланова као представника јавности (именује их влада из редова чланова парламента) и два представника полиције (шефа националне полиције и његовог замјеника). Тај савјет је лоциран при министарству правде и има широка овлашћења према полицији, као што су: инспекција ради утврђивања стања у полицији, контрола планова развоја, давање приједлога и сугестија и доношење одређених упутстава и препорука са обавезном снагом. Такође, сваки полицијски округ има полицијски одбор, састављен од представника општина које чине округ и шефа полиције. Ово тијело анализира и контролише рад полиције и има право да шефу полиције износи своје приједлоге, примједбе и гледишта о раду полиције, али не и да доноси обавезујуће одлуке. Иначе, шеф полиције у округу (директор рејонске полиције) одговара непосредно Националном савјету полиције. Као што се види, у питању су тијела са мјешовитим савјетодавним, административним и контролним овлашћењима и, такође, са мјешовитим (политичко-бирокуратским) саставом.<sup>100</sup>

Интересантан је и примјер Канаде која као федерална земља нема јединствену организацију полиције, што условљава да се појављују разлике и у погледу начина организовања спољашње контроле. Ова невладина тијела за контролу над радом полиције, која су под називом провинцијских и општинских полицијских комисија, постоје углавном у Онтарију и западним провинцијама. Оно што се може уочити је чињеница да су те комисије замишљене као тијела која треба да подрже независност полиције од утицаја политике, али и

---

99 Исто, стр. 319.

100 Исто, стр. 320.

да појачају везе полиције са локалним властима. Такође је интересантно да њихов састав и овлашћења за контролу нису исти у свим провинцијама. Али, преовлађује став да имају моћ широког утицаја на одговорност полицајаца за евентуалне погрешке, као и на остала питања у вези са укупним радом и понашењем полицајаца. Присутни су и њихови сукоби са локалним властима у борби да политику задрже даље од полиције, а нису ријетки ни покушаји да преузму овлашћења шефова полиције с циљем да их држе под својом контролом. То је разлог због којег су присутна настојања локалних власти да се ове комисије елиминишу, а нису непознати ни протести полицијских удружења и синдиката против ових комисија. Што се тиче самог састава комисије, чине их три до пет чланова, а принцип је да је обично једно мјесто резервисано за представника локалне власти, а остала за грађане.

Што се тиче ситуације у САД по овом питању, одређен број градова такође има тијела са овлашћењима која су слична комисијама у Канади, а тичу се избора шефова полиције, контроле и других облика утицаја на рад полиције. Може се констатовати да су укупна искуства са овим тијелима слична оним у Канади.

Свакако треба истаћи да је Велика Британија прва почела са праксом оснивања невладиних тијела за контролу над радом полиције. Ова пракса сеже до 1829. године, када је провођена реформа полиције у Великој Британији, која је са собом донијела идеју о грофовијским полицијским одборима (*County Police Committiees*). Поред надзора над обављањем полицијских послова, ови одбори су замишљени као партнери полиције у заједничком дјеловању ради превенције криминалитета. У данашње вријеме, одбори су организовани у свим грофовијама као статутарна тијела изван структуре локалних власти и националне владе и називају се полицијским властима (*Police Authority*). Њихов састав чини двије трећине чланова из редова локалних вијећа и једна трећина чланова из редова судија окружних судова (*Magistrates Courts*). Одбори бирају шефове полиције, одлучују о бројности полицијских снага, доносе дисциплинске одлуке и обављају контролу над свим осталим питањима значајним за остваривање улоге полиције. Поред тих тијела, у градовима са преко 75.000 становника постоје надзорни комитети (*Watch Committee*) са сличном улогом. Положај ових тијела наново је потврђен 1984. године законским прописима, а систем контроле полиције је појачан контролном акцијом инспектора Министарства унутрашњих послова Велике Британије (*Inspectorate of Constabulary*). Потребно је још напоменути да су британска искуства дјелимично копирана и у једном броју ранијих колонија.<sup>101</sup>

У својој полемичкој књизи Политика полиције (у Великој Британији), Рајнер је посветио неколико страница питању о томе ко контролише нову полицију. Ортодоксно становиште је било да то чини народ или његови пред-

---

101 Исто, стр. 321.

ставници који су били способни да намећу како треба обављати полицијске задатке. Ревизионисти (то су они политичари који су хтјели реформисати постојећу полицију у правцу једне модерне полиције), сматрали су да су контролу полиције заиста обављале друштвене елите и у слободним градовима и у грофовијама, усмјеравајући полицију да „опасне класе” држи на узди. У својој критици ових двију концепција, Рајнер мисли да су вјероватно елите управљале полицијом у раним данима, али након 1870. године, већ су шефови полиције у слободним градовима и грофовијама тражили и остварили професионалну независност у већој мјери. Посљедњих година о овој се теми разговара чак и у оним срединама које, већ традиционално, имају углед демократских. Тако је, на примјер, у Енглеској 1984. године ступио на снагу *Police and Criminal Evidence Act* који је у тој сфери, без даљњег, најдоследнији израз настојања да се прецизно дефинише статус, улога и овлашћење полиције нарочито у оквирима кривичне процедуре. Исто вриједи и за Њемачку и нека друга законодавства европске континенталне провенијенције.<sup>102</sup>

#### 5.4.3.2. Одбори за грађански надзор и тијела за рјешавање жалби на рад полиције

Укупне демократске промјене, а посебно у посљедњим деценијама, утицале су и на успостављање нових концепата цивилне контроле над институцијама државе уопште па, наравно, и над полицијом којој је повјерена моћ за легалном употребом принуде у обављању својих послова и задатака. Дакле, с развојем демократског друштва развијали су се и методи и облици контроле над радом полиције па је тако, за разлику од вертикалне контроле над радом полиције, што се односи на контролу коју обављају грађани, хоризонтална контрола повјерена државним институцијама. Поред парламента, судске контроле и независних тијела, цивилну контролу проводе и извршне власти.

Основна овлашћења одбора за грађански надзор над полицијом и других тијела за рјешавање жалби на рад полиције односе се на испитивање жалби које грађани упућују због лошег понашања полицајаца, као и због тога што полиција крши права грађана. У темељима идеје о грађанском надзору над полицијом налази се претпоставка по којој је полицијска организација, као затворена структура и интересна група, склонија прикривању слабости у својим редовима, него поузданом и оштром кажњавању прекршаја својих чланова. То је, као што смо видјели, и основна претпоставка од које се полази у конципирању средстава спољашње контроле уопште. Полазећи од тога, изведен је став о нужности укључивања грађана у процес рјешавања жалби на рад полиције, како би изабрани грађани, заједно са члановима ових тијела из редова полицајаца или без укључивања полицајаца, били у улози дисциплинског органа (примали жалбе, испитивали их и доносили одлуке о дисципли-

---

102 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр. 143 – 144.

плинским мјерама). Да би ова тијела имала успеха, сматра се да треба да буду законски потврђена, тј. формална тијела, како њихов положај не би зависио од добре воље самих полицијских власти.<sup>103</sup>

Данас је питање надзора над радом полиције врло озбиљно политичко и стручно питање, преко којег се могу идентификовати ставови државе, односно, државне власти према многим питањима, посебно питањима основних људских права. Од када постоји полиција, поставља се питање надзора над њом, али чини се да је то питање готово драматично добило значај негдје после 1990. године, кад готово све европске државе, али и шире, овом питању посвећују највиши значај у настојању да се што боље осмисли, односно, унаприједи ефикасан надзор над радом полиције. То рећи и декларисати потребу као императив није посебно тешко, али заиста осмислити и провести у свакодневној пракси, нешто је сасвим друго. Сасвим сигурно да постоји општа сагласност да се због бројних разлога, а посебно због монопола силе којом располаже, полиција не смије препустити сама себи, односно, само-надзору те да се у тај процес на одређен начин морају укључити грађани, тј. јавност.<sup>104</sup>

Из тог разлога је и дошло до формирања грађанских одбора за надзор над радом полиције, а међу земљама које су у пракси провјериле вриједности оваквих тијела, налази се тек њих неколико. У Великој Британији су, полазећи од позитивне обичајне праксе, Законом о полицији и доказима у кривичном поступку из 1984. године потврђени одбори за рјешавање жалби на рад полиције (Police Complaints Board). Одбори су састављени од грађана који, по пријему жалбе на рад полиције, именују једног полицијског инспектора да изврши истрагу и утврди околности одређеног случаја. У тој фази поступка, одбор се појављује као надзорни орган који контролише спровођење истраге, а потом одлучује о изрицању санкције. У начелу, одбори су надлежни за оне случајеве у којима се изриче оптужба за тешку тјелесну повреду или смрт грађанина коју је скривила полиција, а могу узети у разматрање и друге случајеве без таквих посљедица ако оцијене да то има интерес за јавност.<sup>105</sup>

---

103 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 321 – 322.

104 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр. 144. Да би се одређени механизам успешно надзирао, несумњиво се морају познавати сви склопови унутар тог механизма те сви процеси и све процедуре које су у тим механизмима у примјени. Који то грађани, тј. јавност и с каквим образовањем и праксом то знају и могу знати кад је ријеч, о тако гломазном и сложеном механизму каква је полиција са силном разноврсношћу послова, задатака и процедура? Потпуно је иста ствар с многим другим тијелима која имају шира или ужа овлашћења надзора над радом полиције, било да је ријеч о владиним или невладиним тијелима и удружењима, предсједничким или парламентарним одборима. Ко год савршено не познаје целокупан механизам до те мјере да зна мјесто и улогу сваког „зупца у зупчанику”, и није у стању механизам раставити до тог посљедњег зупчаника, тај механизам не може ефикасно, односно, целивито надзирати.

105 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 322.

И у САД су грађански одбори за надзор током педесетих и шездесетих година прошлог вијека били веома популарни, али је њихова популарност прилично брзо нестала. У актуелном тренутку, овакви грађански одбори постоје у мањем броју градова, а поред рјешавања жалби на рад полиције, понекад имају и нека шира контролна овлашћења.

За разлику од Велике Британије и САД, у Канади су искуства везана за надзор над радом полиције потпуно другачија. У Канади се одбори за грађански надзор уводе посебно од почетка осамдесетих година прошлог вијека и постоје у Онтарију, као и у неким другим провинцијама. Наравно, између појединих градова и провинција постоје одређене разлике у погледу њиховог састава, овлашћења, као и процедура за рад. На примјер, грађански одбор у Торонту има предсједника и 24 члана које именује провинцијски тужилац, с тим што је састав одбора трипартитан, односно, чине га по осам чланова које предлажу тужилац, градска полиција и градска скупштина, док у Мон-треалу одбор броји седам чланова, од којих су три члана представници грађана, а четири полицајци. Провинција Квебек, пошто је већинско становништво поријеклом из Француске, и у овом случају, држи се француске традиције па дисциплину у полицији контролише интерним средствима, а не преко грађанских одбора.<sup>106</sup>

Важно је знати, да би се одређени механизам па, наравно, и полицијски, могао успјешно надзирати, нема сумње да је неопходно знати све дијелове тог механизма, као и све процесе и све процедуре који су у том механизму у примјени. Који то грађани и са каквим знањем то могу знати када је ријеч о тако великом и сложеном механизму (организацији) каква је полиција са снажном разноликошћу послова, задатака и процедура? У потпуности је иста ствар и са многим другим тијелима која имају шира или ужа овлашћења надзора над радом полиције.

Према већински прихваћеном ставу, британско искуство са овим тијелима се оцјењује позитивним, америчко негативним, а канадско дјелимично позитивним. Америчка полиција је водила жестоку кампању против ових одбора, замјерајући им да се њихова позиција коси са овлашћењима полицијских руководиоца, да умањују дјелотворност полицијске акције политичким утицајима, као и нестручним приступима, деморалисањем полицајаца и сл. Лоше понашање полицајаца, према овим ставовима, посљедица је техничких грешака у организацији, за које сама служба треба да проналази рјешења. Тврди се, поред тога, да грађани и без ових одбора имају довољно средстава унутар система правосуђа (државно тужилаштво, судови, кривични закон, накнада штете), како би се заштитили од лошег рада полиције.

Резервама и критикама према грађанском надзору супротстављају се сљедећи аргументи: лоше понашање полицајаца није увијек техничка грешка

---

106 Исто, стр. 322.

и не може се интерно исправљати услед прикривања и завјере ћутања о сопственим грешкама; средства у систему правосуђа су више наклоњена полицији него грађанима, јер тужиоци настоје да чувају добре односе са полицијом, а судије више вјерују полицајцима него грађанима; парнице захтијевају велике трошкове итд. Очигледно, супротстављена мишљења о вриједности грађанског надзора су утицала на њихову ограничену примјену.<sup>107</sup>

У теорији (а и у пракси) присутан је став да, ко год не познаје савршено укупну организацију над којом обавља надзор и то до мјере у којој познаје сваку карику у ланцу, није у стању да ту организацију ефикасно контролише, односно, надзире. Овакав приступ намеће једно једино рјешење, а то је да надzirати неку организацију најбоље може онај ко о њој највише зна, а знање се стиче кроз образовање и практичан рад у тој организацији. Пренесено на полицијски систем, то значи да полицију најефикасније могу надzirати најистакнутији професионалци у полицијским редовима, а с обзиром на споменуто образовање и праксу, то би, углавном, требало да буду полицијски руководиоци којима је то свакако у опису послова, али и највећи стручњаци за поједина питања, а који не морају бити руководиоци. Међутим, на овом нивоу размишљања се сусрећемо са одређеним контрадикцијама и спорним детаљима. Наиме, ако се надзор препусти полицијским руководиоцима, онда заправо нема цивилног надзора, него имамо самонадзор за који смо већ рекли да је неприхватљива опција. С друге стране, један од важнијих задатака руководиоца ради којих они и постоје, а за то и примају плату, јесте да надзирају рад својих службеника, а то ионако раде, мање или више квалитетно. Ако би се надзор повјерио највећим стручњацима за поједине послове (који нису руководиоци), питање је да ли се исплати „расипати” најспособније кадрове на послове надзора, односно, није ли их мудрије искористити за оне послове ради којих полиција у крајњем случају и постоји, дакле, да полицијске послове обављају на најбољи начин и на општу корист.<sup>108</sup>

#### 5.4.3.3. Савјетодавна тијела

Савремено демократско друштво претпоставља државу у којој постоји владавина права и поштовање људских права и слобода. Контрола над радом полиције и њених припадника је неопходна ради заштите људских права и слобода, а, с друге стране, доприноси афирмацији саме полиције као држав-

---

107 Исто, стр. 323. У Њујорку је удружење полицајаца 1966. год. изборило судску одлуку о одржавању референдума против грађанских одбора за надзор, а затим финансирало опозицију одборима и водило активну кампању против њих, тако да је идеја тих одбора на референдуму пропала. Занимљиво је да су мишљења грађана Канаде о потреби грађанских одбора подијелена: према анкети спроведеној 1981. године, половина анкетираних подржала је ову идеју, око 40% заузело је негативан став и око 10% нема став о том питању.

108 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, МУП РХ – Полицијска академија, Загреб, 2016. год, стр. 145

ног органа. Значај контроле над радом полиције произилази из осјетљиве улоге полиције као органа који легално примјењује принуду (силу), предузима мјере лишења слободе, претресања просторија и лица, одузимања предмета, прислушкивања и друге.<sup>109</sup>

Демократизација рада полиције условила је у одређеном броју земаља и формирање савјетодавних тијела за надзор и праћење рада полиције. Развој оваквих тијела се у новије доба биљежи у већем броју земаља, независно од модела полиције који је прихваћен у њима. Обично се образују као савјети за превенцију криминалитета или савјети генералне надлежности, а њихова се улога своди на утицај помоћу изношења и разматрања проблема у вези са радом полиције, на давање препорука, приједлога, савјета и слично, тако да ова тијела немају овлашћења за пуну контролну акцију и доношење обавезујућих одлука. Савјетодавна тијела знатно чешће постоје на локалном него на националном нивоу. Сматра се да су управо оваква тијела погодна да добију ширу популарност, јер њихова улога одржава добар баланс између тежњи да се на рад полиције остварује утицај јавности и тежњи да се функције одлучивања и одговорности за одлуке очувају унутар професионалних структура.<sup>110</sup>

Имајући у виду да се невладина тијела за контролу над радом полиције појављују све чешће као заједничка карактеристика све већег броја земаља те да имају тенденцију ширења, то је и створило потребу да се укаже и на ова средства контроле.

## 5.5. Судска контрола полиције

У већини земаља је већ у уставу дефинисано да појединачни акти државне управе и органа који имају јавна овлашћења морају бити засновани на закону, а такође је општеприхваћено да се гарантује судска контрола законитости појединачних аката управних власти и органа који имају јавна овлашћења. Судски, односно, тужилачки надзор над радом полиције је врло специфичан и, према мишљењу једног броја теоретичара, не ради се о надзору у правом смислу ријечи. Према овим ставовима, ни суд, а ни јавна тужилаштва, немају овлашћења да надзиру полиције као организације, односно, државне органе. Штавише, према овој групи теоретичара, полиција никако није „сервис” ни суду ни тужилаштву како се то често може чути у различитим расправама, већ је она засебан, самосталан државни орган са својим пословима, задацима и овлашћењима који су описани, у нашем случају, у Закону о полицији и унутрашњим пословима и, наравно, и другим прописима који третирају рад и поступање полиције. С друге стране, јасно је да је полиција по природи свог

109 Никач Ж. Полиција у заједници, Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд, 2019. год, стр. 23.

110 Милосављевић Б. Наука о полицији, Полицијска академија, Београд, 1997. год, стр. 323.

посла дужна извршавати налоге суда и тужилаштва. Уосталом, као и све друге организације, као и грађани, полиција с већом дозом обавезности, а нарочито у криминалистичком истраживању кривичних дјела, има обавезу да све своје оперативне и доказне активности усклађује и координира са надлежним тужилашtvом.

Што се тиче судова и судског надзора над радом полиције, према Закону о судовима Републике Српске, прописано је да су државни органи и правна лица која имају јавна овлашћења дужни да судовима на њихов захтјев благовремено доставе списе, исправе и друге податке потребне за вођење судског поступка. То се сасвим сигурно, имајући у виду процесноправну позицију полиције, односи и на саму полицију. Наравно, овдје није ријеч само о кривичноправним судовима, пошто не треба заборавити ни прекршајне судове на којима завршава велика већина полицијских предмета било да је ријеч о оптужним приједлозима било о приговорима против прекршајних налога полиције. Судски надзор се у оваквим предметима реално своди на проучавање списа и припреме за вођење поступка те евентуално уочавање нелогичности, неправилности или незаконитости у тзв. претходном поступку, прије отпочињања, али и за вријеме вођења поступка.<sup>111</sup>

Оваква врста надзора може довести до утврђивања одређених мањкавости због којих суд може наложити тужилаштву, односно, полицији да проведе одређене додатне радње или поступке, али и до утврђивања одређених незаконитости или неправилности у конкретним случајевима, што у неким случајевима може довести (и доводи) до основа сумњи да је неки полицијски службеник који је поступао у одређеном предмету извршио неко кривично дјело, прекршај или дисциплински прекршај.

Дакле, судови се појављују као спољашње формално средство контроле полиције широм свијета, и то на више начина.

*Прво*, судовима у надлежност припада одлучивање о кривичним дјелима полицајаца која они почине у вези са вршењем својих службених дужности. Значи, судови и против полицијских службеника у случају кад су они починиоци кривичних дјела воде поступак и утврђују околности под којима је дјело учињено те одмјеравају и изричу казну.

*Друго*, у већем броју земаља судови су надлежни за суђење у грађанским парницама које покрећу оштећени грађани ради добијања накнаде штете коју им је причинила полиција. Обвезник накнаде штете у случају пресуде у корист грађана најчешће је сама држава или локална заједница која је основала полицијску агенцију, што зависи од начина организације полиције. Такав је случај и код нас, јер је непосредно уставом утврђена дужност државе да, у складу са законом, надокнади штету грађанину коме је та штета причињена

---

111 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, МУП РХ – Полицијска академија, Загреб, 2016. год, стр. 182.

незаконитим или неправилним радом службеног лица или државног органа. Оштећеном грађанину се, притом, у неким правним системима оставља могућност, тј. право да, у складу са законом, захтијева накнаду и непосредно од службеног лица које је причинило штету. У појединим земљама, међутим, постоји једино могућност да грађанин досуђену штету наплати непосредно од полицајца који је ту штету причинио (на примјер, данас је таква ситуација у многим федералним јединицама САД, а у Великој Британији је тако било углавном до 1964. године, односно, до доношења закона о полицији из те године). Као једна од уобичајених препрека за реализацију овог права грађана, најприје се појављује тешкоћа откривања идентитета полицијског службеника који је штету причинио. Из тих разлога, као и ради стварања могућности за идентификовање полицијских службеника у случајевима других врста прекршаја, многе земље су од средине деветнаестог вијека отпочеле са увођењем обавезних индивидуалних ознака на униформама полицајаца (обично у виду броја или имена полицајца). Та пракса још није прихваћена свуда у свијету, а примијећено је и да неке полиције индивидуалне ознаке полицајаца израђују на начин којим се идентификација, односно, уочавање ознака отежава (на примјер, исувише неуочљиви број и слично).<sup>112</sup>

*Треће*, судови су често овлашћени да контролишу законитост појединачних управних аката у посебном судском поступку (управни спор). Поред управног спора, по нашим прописима је могућа и судска заштита уставом зајемчених права и слобода од незаконитих појединачних управних аката. За обје ове могућности код нас, као и у мноштву других земаља, надлежни су судови опште надлежности. За разлику од тога, у неким земљама, као што је то случај са Француском, надлежност за овакве спорове имају посебни - административни или управни судови. Такви су судови постојали и у Краљевини Југославији, а надлежност ових судова је обухватала и одређена друга средства судске контроле полиције.

*Четврто*, као важно средство судске контроле полиције, ограничено на земље са традицијом *common law-a*, појављује се власт судова да прецедентима стварају нова правна правила за поступање полиције. Дакле, ово се односи на англосаксонско правно подручје, а као илустрација за ову врсту утицаја се може навести случај Миранда (Miranda Case) из праксе америчког Врховног суда (1966. године). Пресудом која је у овом случају донијета утврђено је правило да признање осумњиченог, дато у преткривичном поступку, нема никакву доказну снагу уколико осумњичени није претходно (тј. приликом вођења информативног разговора или саслушања) адекватно упозорен на своја права. Ради се о упозорењима (Miranda warnings) која су идентична онима које полиција обавезно даје приликом хапшења - да осумњичени није дужан да било шта изјави, да се све што изјави може на суду употријебити против

---

112 Милосављевић Б. Наука о полицији, Полицијска академија, Београд, 1997. год, стр. 324.

њега и да има право на свог браниоца, а ако га не може себи приуштити, да ће му држава обезбиједити браниоца о свом трошку.<sup>113</sup>

*Пето*, вјероватно најзначајнијим и најширим обликом утицаја судова на рад полиције се може сматрати то што судови, приликом одлучивања о свим кривичним стварима у којима је полиција учествовала као овлашћени орган преткривичног поступка, у ствари, потврђују или негирају квалитет полицијског рада. Независно од тога да ли је у појединим земљама прихваћен тип чистог акузаторског (акузаторијалног) кривичног поступка (тј. таквог у коме је функција кривичног гоњења одвојена од функције утврђивања чињеница) или тип акузаторско-инквизиционог кривичног поступка (тј. таквог у коме постоји извјесна мјешавина наведених двију функција), чињеница је да се у кривичном поступку пред судом налазе резултати рада полиције. Цијенећи те резултате, суд је у позицији да се увјери у квалитет рада полиције и евентуалне погрешке полицајаца према окривљеном грађанину. На тај начин, суд мање-више непосредно остварује изузетно значајне аспекте контроле полицијског рада.

Поводом овог посљедњег начина утицаја судова на рад полиције, много више него у случају претходних, развијају се специфични односи између судова и полиције. За разумијевање тих односа је потребно узети у обзир више момената. Као органи контроле над полицијом, судови се појављују у значајној улози представника друштвених тежњи за ограничавањем моћи полиције и, у вези с тим, имају изложена овлашћења. Такође, судови имају незамјенљиву улогу заштитника права и слобода грађана од свих врста повреда, укључујући и повреде нанесене полицијском акцијом. Због свега тога се често наглашава да су односи између полиције и судова веома значајни за разумијевање улоге полиције у модерном друштву.<sup>114</sup>

С друге стране, судови се, заједно са полицијом и тужилашвом, налазе на истој страни јединственог друштвеног фронта против криминала. Међутим, чињеница је да се једино полиција налази у непосредном сусрету са криминалом и криминалцима или, војнички речено, на првој борбеној линији тога јединственог фронта. Уз то, ријеч је недвосмислено о три одвојене институције, од којих свака има специјализоване задатке и сопствене одговорности на подручју борбе против криминала. Тако посматрано, може се поставити питање да ли судови, тужилаштва и полиција дијеле иста убјеђења у односу на своју јединствену ширу друштвену улогу.

Начелан став о томе би требало да буде позитиван: идеологија ових институција би морала, *de facto*, да буде јединствена, пошто се ради о институцијама које чине дијелове јединственог система. У складу с тим, њихова сарадња би требало да је у свему перфектна. Међутим, пракса показује да

113 Исто, стр. 325

114 Bittner E. *The Functions of the Police in Modern Society*, Cambridge, 1980. год, стр. 22.

између ових институција нема увијек очекиваног разумијевања и сарадње, односно, да њихови односи могу бити повремено, а у појединим земљама и константно оптерећени извјесним проблемима па чак и озбиљније поремећени, што је посебно изражено код нас у актуелном тренутку. Како подвлачи И. Битнер, односи полиције и судова су односи љубави и мржње па и питање о јединствености њихове идеологије у односу према криминалу може имати своје дјелимично оправдање.<sup>115</sup>

Проблеми у односима између полиције и судства и узроци тих проблема који су најизраженији и који имају највећи значај, а према анализама извршеним у појединим земљама, одражавају се у неколико облика. Оно што прво треба поменути јесте да и припадници судске професије могу, као и полицајци, бити под утицајем политике, а у нашој земљи, у овом тренутку, то је више него очигледно. Управо од констатације да су „судије дефинитивно политичке личности” полази се у познатом америчком дјелу о управљању и организацији полиције, аутора Леонарда и Мора. Ови аутори имају у виду то да су судије бирала политичка тијела и да касније могу бити под утицајем тих тијела. Без намјере да на било који начин релативизирамо темељне поставке о независности судства, могли бисмо бар напоменути да могућности за утицаје политике на судије реално постоје и у другим земљама, а, као што смо већ навели, код нас је то неспорно. Такође, судије могу потпасти под утицаје јавног мњења и из тог разлога ослабити мјерила своје објективности. Даље, у односима између судија и полицајаца се испољавају сви они различити погледи поводом указивања на односе полицијске и правничке професије.<sup>116</sup>

Посебан извор незадовољства у односима полиције и судова чини позиција судије по којој он слободно цијени доказе које полиција презентује поводом извршених истрага. Полицајци би, сасвим неоправдано, жељели да суд узима све поднијете доказе без довођења у сумњу и преиспитивања, чиме, у ствари, манифестују жељу да они пресуђују. Полицајци прије желе да прекршиоце виде кажњене, него да у сваком конкретном случају буде утврђена правда, при чему се та њихова жеља подудара са њиховим схватањем јавног интереса. Уобичајене су и замјерке полиције на казнену политику судова која се у редовима полицајаца доживљава као неоправдано блага и неадекватна, а што је такође у нашем случају више него изражено већ дужи временски период. Насупрот томе, полиција налази да су судови исувише строги према оптуженим полицајцима, односно, знатно строжи него према оптуженим цивилима (што је вјероватно и оправдано, пошто је засигурно већа друштвена опасност од вршења кривичних дјела које чине припадници полиције, него што је то случај са „обичним” грађанима). Такође, полиција тешко прихвата ограничења која јој судови намећу у погледу слободе њене акције. Судови, с

115 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 326.

116 Bittner E. The Functions of the Police in Modern Society, Cambridge, 1980. год, стр. 28.

друге стране, замјерају полицији на нивоу познавања и начину примјењивања закона, као и на опресивности полицајаца. У том смислу, забиљежена је изјава једног судије Врховног суда САД (судија Кардозо), према којој криминалци шетају слободно због тога што полицајци праве грубе грешке. На то се одговара да, док полицајци дјелују на улици и изложени су ризицима, судови одлучују „у лабораторијским условима”.<sup>117</sup>

Судови би, коначно, понекад хтјели и да прибаве себи неку врсту хијерархијских овлашћења за надзор над свим полицијским активностима, за шта нема разложне основе. Није могуће ни да полиција буде изнад судова, јер је то онда модел полицијске државе.

Грађани су, са своје стране, склони да у доброј сарадњи полиције и судства виде „непринципијелну везу” двије различите институције, од којих би, по њиховом мишљењу, једна (судови) била ту да их заштити од пресије друге (полиције). Уобичајен је и стереотип по коме се вјерује да су судови у дослуху са полицијом против грађана, да судије једино вјерују полицајцима итд. На оваква убјеђења грађана, како се запажа, посебно утичу медији и адвокатура.<sup>118</sup>

У већини законодавстава па, наравно, и у нашем, Законом о кривичном поступку прописано је да сви државни органи и сва правна лица имају обавезу да пријаве кривична дјела која се гоне по службеној дужности, а која су им дојављена или за која су сами сазнали. Наравно да је и суд, у складу с тим, обавезан пријавити извршење таквог кривичног дјела надлежном органу за предузимање доказних радњи (тужилаштву). На основу оваквих сазнања која у себи имају основ сумње, може се провести криминалистичко истраживање које може резултирати или потврдом или елиминацијом таквих основа сумње па, самим тим, и до адекватног поступка у случају да се основ сумње потврди. Али, овдје опет долазимо до проблема који је увијек могућ, а то је ко ће то и на који начин провести криминалистичко истраживање „колега” полицајаца и како имати повјерење у резултате тог истраживања.<sup>119</sup>

Дакле, чини се да је због могућих негативних посљедица које по успјех друштва у борби против криминала може имати компликовање односа полиције и судова, неопходно је да и једна и друга ова институција покаже добру вољу те да успоставе неку врсту сталне комуникације у оквиру које би се рјешавали уочени проблеми до којих може доћи и до којих и долази у њиховим међусобним односима.

---

117 Skolnick J. and Bayley D. H. Community Policing: Issues and Practices Around the World, Washington, 1988. год, стр. 222.

118 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 327.

119 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, МУП РХ – Полицијска академија, Загреб, 2016. год, стр. 182.

## 5.6. Остала спољашња формална средства контроле

Кад се говори о осталим спољашњим формалним средствима контроле, прије свих се среће тужилаштво, а у неким земљама, поред тужилаштва, и одређена друга средства. Основне карактеристике контроле која се тим путем обавља очитују се у неколико ставки.

Дакле, што се тиче јавног тужилаштва, његова улога огледа се у томе што је то орган који је носилац функције кривичног гоњења и дио правосудног система који се у односу на контролу полиције реализује првенствено поводом откривања кривичних дјела која се гоне по службеној дужности и учинилаца тих дјела. Тијесна сарадња тужилаштва и полиције је претпоставка од које се полази у опредјељивању њихових међусобних односа, а одређена права која тужилаштво има према полицији се појављују као његова усмјеравајућа и контролна акција. Тужилаштво је у позицији да, у вези са извјештајима о откривању кривичних дјела које је поднијела полиција и ангажовањем полиције у кривичним истрагама, цијени и квалитет рада полицијских органа. Такође, тужилаштво има овлашћење и дужност да кривично гони полицајце који почине кривична дјела у вршењу службене дужности. И поред таквих контролних овлашћења тужилаштва према полицији, сматра се да су њихови узајамни односи у цјелини мање оптерећени проблемима, него што се то може рећи за односе полиције и судова. Указује се, међутим, да тужилаштва чешће настоје да поучавају полицију у њеном послу, а понекад и да теже дјеловању у квазисудској улози (јер се налазе између полиције и суда и у положају да одбацују мањкаве извјештаје о откривању кривичних дјела).<sup>120</sup>

Иначе, у Републици Српској је од 2003. године на снази тужилачки концепт истраге, што је на сцену довело такву ситуацију да истрагом руководи, поготово у сложенијим случајевима, тужилаштво. То, у суштини, значи да комплетном истрагом и надзором руководе тужиоци, што значи да полицијски службеници фактички на терену проводе одређене мјере и радње у циљу доказивања конкретних кривичних дјела и проналажења њихових учинилаца, али, у складу са наредбама тужилаца. А то даље значи да је тужилац фактички „шеф полицији” у конкретном случају, дакле, не шеф полиције, него шеф у конкретном случају пошто је полиција дужна да мјере и радње предузима у складу са прецизним упутствима тужилаштва.

Као сљедећи облик спољашње формалне контроле над радом полиције појављује се уставносудска контрола. Као нарочити органи за контролу уставности и законитости општих аката, уставни судови могу, најприје, да се појаве као средство контроле над општим актима полицијских органа, тј. кад одлучују о сагласности тих аката са законом. Поред тога, Уставни суд БиХ, као и Уставни суд Републике Српске, имају надлежност за одлучивање

---

120 Милосављевић Б. Наука о полицији, Полицијска академија, Београд, 1997. год, стр. 328.

о уставним жалбама због повреда које су појединачним актима или радњама органа учињене на штету оних слобода и права човека и грађанина које су утврђене уставом.

У знатном броју држава у којима је институционализовано уставно правосуђе, њему се не додјељује овлашћење на испитивање, потом корекцију, односно, анулацију судских одлука. Негдје се не прихвата ни уже овлашћење уставног суда на оцјењивање уставности вансудских појединачних аката и радњи других државних органа, посебно органа управе. Предмет уставне контроле увијек би били једино нормативни, тј. општи правни акти. Појединачни акти било ког државног органа, прије свега, судски акти, остају подложни само оцјени законитости коју даје редовна правосудна власт. Она то може да чини било у поступку оцјене законитости појединачних аката управе (управни спор) било у поступку инстанционе контроле одлука судова нижег степена. Негдје се, на примјер, у Аустрији, уставносудска контрола појединачних аката дозвољава једино према управним актима и фактичким службеним радњама управне власти. Као очигледни компромис, ово рјешење тражи оптимални склад између захтјева за појачаном заштитом уставом гарантованих права с једне, и захтјева за потпуним очувањем независности судске власти, с друге стране.<sup>121</sup>

У овој категорији осталих спољашњих формалних средстава контроле, појављује се и омбудсман. Установа омбудсмана је први пут уведена у Шведској 1809. године и данас постоји у више од 50 земаља свијета, са варијацијама у погледу назива и начина њиховог организовања (један општи или више специјализованих омбудсмана, на примјер, код нас постоји посебан омбудсман за заштиту права дјете). То је посебан орган који бира народна скупштина (парламент) и у чије име омбудсман остварује надзор над радом органа управе, полиције и јавних служби. Домен његове надлежности обично чине случајеви потврде индивидуалних права грађана, од оних наоко ситних (шканирање, наношење неправди нарушавањем начела равноправности грађана итд). Омбудсман не може да мијења или укида управна акта, али је обично овлашћен да оцјењује њихову законитост и цјелисходност и да, у случају констатовања недостатака, изнесе своје мишљење, критику или савјет, као и да поднесе захтјев за отклањање недостатака и предузимање мјера одговорности. Тај орган поступа по захтјевима грађана или по сопственој иницијативи, без непотребних формалности и са одређеним правима према полицији, управи и јавним службама (има право да од њих добије документацију и акта, да саслуша одговорно лице и слично). Снага његових одлука је заснована на

---

121 Стојановић Д. Уставносудско испитивање судских одлука, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 75, 2016. год, стр. 35 – 36.

независности и угледу ове институције, тако да се у пракси не догађа да његове одлуке остану без дејства.<sup>122</sup>

Ако посматрамо уопштено остала формална средства контроле у већем броју земаља, онда се може констатовати да одређени аспекти полицијског рада у више земаља подлијежу контроли специјализованих институција за кадровску политику, какве су комисија за запошљавање у јавним службама. Оне могу бити одговорне за селекцију кадра, платни систем, унапређивање у служби, као и за надзор над радом интерних дисциплинских органа. Буџетска инспекција и неки други инспекцијски органи државе се могу, такође, појавити као носиоци извјесних надзорних овлашћења према полицији, а у вези са законитошћу њеног пословања у областима за које су инспекцијски органи надлежни, као што је, рецимо, случај код нас да ову контролу врши Независна служба за ревизију. Специфичним обликом контроле се може, затим, означити и непосредно учешће грађана у раду управе, тј. у процесу одлучивања у управи, што се све више примјењује и у нашој пракси, а што је и у складу са демократизацијом државне управе у цјелини па, наравно, и полиције. Ради се о типу тзв. колегијалних органа управе и о савјетодавним органима у које се именује или бира одређени број грађана, као што је рецимо Форум за безбједност грађана о којем ћемо детаљније писати у дијелу који се односи на овај нови вид праћења рада полиције код нас. Под одлучивањем грађана, као средством контроле, могу се сматрати и облици референдума, народне иницијативе или другог вида непосредног одлучивања грађана о појединим питањима која су значајна за рад полиције. Ту би се могла придодати и пракса да грађани или њихови представници непосредно учествују у избору шефова локалних полиција која још постоји у једном мањем броју земаља, што код нас, наравно, није случај. Такође, као посебно средство контроле у неким земљама се појављују органи (службе) за социјални рад, с обзиром на њихова овлашћења у вези са превенцијом криминалитета. Такав је случај, на примјер, у Великој Британији, САД, Канади и неким другим земљама, а центри за социјални рад имају одређену улогу и код нас пошто имају сарадњу са полицијом поготово у случајевима кад се под лупом полицијске обраде нађу одређене категорије лица (малољетници, наркомани итд).

И код нас би се могло говорити о потреби јачања улоге социјалних радника на пољу превенције криминалитета, као и развоју садржајнијих облика њихове сарадње са полицијом. На крају, поједини аутори сматрају да се и сама децентрализација појављује као облик контроле над управом, јер се њоме ствара више формално овлашћених центара који се, с једне стране, лакше контролишу од јавности, а, с друге стране, међусобно ограничавају и контроли-

---

122 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 329. У нашој земљи је од 1974. до 1990. год. постојала институција друштвеног правобраниоца самоуправљања, која је била инспирисана омбудсманом, али примјењена је на посебан начин, о коме су заступана различита и не баш похвална мишљења.

шу. То би се могло примијенити и на полицијe земаља са децентрализованом организацијом, што се, наравно, може примијенити на случају БиХ, пошто је у БиХ на сцени изразито децентрализован облик организације полицијских структура.

### 5.7. Спољашња неформална средства контроле

Поред формалних средстава контроле над радом полицијe, у највећем броју земаља присутни су и различити облици неформалних средстава контроле. Колико ће та формална средства контроле бити присутна и заступљена зависи, с једне стране, од степена демократизације у друштву, што значи да ти механизми имају већу моћ утицаја у друштвима у којима је присутан већи степен демократизације државног апарата, него у оним у којима је он на нижем нивоу. С друге стране, уколико су формална средства контроле (унутрашња и спољашња) ефикаснија, уколико своју улогу врше успјешније, онда ће постојати и мања потреба за остваривање утицаја неформалних средстава контроле. Међу овим неформалним средствима контроле, препознају се јавност, медији, политичке партије, интересне групе и групе за притисак, али и неки други спољашњи неформални облици који, у зависности од земље до земље, имају различит ниво утицаја на полицију, али су сасвим сигурно, макар у одређеној мјери, присутни у већини земаља.

Кад говоримо о јавности и њеном утицају на рад полицијe, можда је најбоље поћи од података који се могу наћи у литератури који нам говоре да је још 1829. године лондонска полиција радила по начелу које је гласило: „Успјешност полицијe зависи од одобравања, поштовања и сарадње грађана”. Од тада је прошло заиста много времена, а такође је дошло и до друштвених промјена у свим областима људског дјеловања и међусобних односа, а с тим промјенама се мијењала и полицијска организација, али је питање сарадње полицијe и јавности и даље остало присутно као веома важно. И поред тога, чини се да тај однос – однос полицијe и јавности, никада није ријешен на задовољавајући начин, јер **јавности је потребна полиција а полицији је још више потребна јавност**, из чега произилази да једна не може опстати без друге, да су међусобно зависне, односно, да се ослањају једна на другу те да се међусобно прожимају.<sup>123</sup>

---

123 Тулези Ј. Полиција и јавност, МУП РХ – Полицијска академија, Загреб, 2000. год, стр. 15. Ипак, посматрајући данас стање ствари с полицијског аспекта, намеће се чињеница да је јавност све више потребна полицији и да је нужно да стекне њезину подршку и разумијевање. Но, та тежња и потреба да јавност буде склона полицији изузетно је тешка и, надасве, сложена. Зашто је то тако? С позиције теоретичара, вјероватно би се могло дати неколико позитивних одговора базираних на научним истраживањима и промишљањима, међутим, с обзиром на практична промишљања, одговор ваља потражити у свакодневним *живим односима*.

Што се тиче самог појма јавности, преовладава мишљење да постоје два значења феномена јавности и то: шире (неполитичко) и уже (политичко). Појам јавности у ужем, односно, политичком значењу, уско је повезан и тешко одвојив од појма „јавно мњење”, упркос томе што је јавност, чак и овако схваћена, шири појам од јавног мњења, будући да она представља друштвени и политички простор у коме дјелује јавно мњење. Јавност представља посредујућу сферу између друштва и државе у којој се формира публика која је носилац јавног мњења. Чини се да је овакав положај јавности достигао свој врхунац у актуелном тренутку, који је нешто израженији у развијеним земљама, али његов утицај је огроман у оним земљама које нису достигле потребан развој.<sup>124</sup> Ово шире схватање се, у суштини, односи на ширу јавност, односно, на читаво окружење полицијског система што подразумева укупност свих грађана и најразличитијих облика њиховог међусобног повезивања, док се ово уже схватање односи на политичке партије, интересне групе и групе за притисак које утичу на рад полиције.

Дјелатност полиције представља једну од елементарних дјелатност државног апарата, а она се обавља пред очима јавности и има јавни интерес. Нема ниједног субјекта друштва који на неки начин није заинтересован за вршење полицијске функције, што значи да је публика (јавност) која прати рад полиције многобројна и стога је веома важно на који начин се односи и како полиција комуницира са јавношћу.

Полицијске организације у савременим условима све више подлијежу суду јавности па је логично да чине одлучне напоре за унапређење своје слике у јавности, тј. имица полиције, користећи различите технике и спроводећи прорачунато отварање према медијима. Свака осмишљена, планска и организована активност односа са јавношћу мора почети снимањем постојеће слике о односној организацији у јавном мњењу. Ово правило свакако важи и у случају полиције.

Колико су важни односи са јавношћу говори и чињеница да готово нема јавне институције која нема службу за односе са јавношћу. Ове службе баве се изразом различитих програма односа са јавношћу, а по потреби их прилагођавају карактеристикама јавности, водећи рачуна, притом, о економском положају, старости, образовању, занимању, раси, етничкој припадности, што је код

---

124 Јовичић Д. Јавна безбједност, Бања Лука, 2011. год, стр. 28. Да би се појам јавности одредио на прихватљив начин, потребно је, прије свега, испитати међусобне утицаје и односе, као и посебна значења јавног, приватног и тајног. Свакодневна комуникација обилује употребом појмова јавно и приватно у различитим контекстима па се тако, у свакодневном говору, али и у науци, појмови јавно и приватно узимају као опозити. Појмови приватно и приватност потичу од латинског „*privatus*”, што значи личан и лишен, за разлику од појма јавности и јавног, приватно и приватност обилежавају скривеност, интимност, унутрашњу субјективност и могућност да се повуче из јавности и склони од туђих „погледа и ушију”, али и одсутност другог и равнодушност према другоме.

нас, нажалост, посебно важно. Ови програми могу се односити и на дијелове јавности, уколико су неки дијелови специфичне циљне групе, да би се полицијска организација приближила овим групама и да би је оне разумјеле.

Полицијске организације које су схватиле значај добрих односа са јавношћу и одлучиле да се овом активношћу баве на одговарајући начин, прије свега, испитују јавно мњење да би утврдили какав је њихов актуелни лик, односно, слика у јавности, како јавност доживљава полицију, шта јој највише замјера, а у ком дијелу њеног рада и понашања је задовољна полицијом и слично.<sup>125</sup>

Утицаји јавног мњења се могу појавити као непосредне или посредне форме притисака или осуда јавности које могу бити усмјерене у правцу захтјева за одређеним промјенама у полицијској организацији и њеном раду. Могуће је, затим, да се јавно мњење испољава као блаже или јаче изражено неодобравање одређених полицијских поступака или акција. У оба случаја, полиција мора благовремено да реагује, како се јавно мњење не би даље погоршавало и прерасло у шира и трајнија незадовољства јавности полицијом, у њено неуважавање итд. Уопште, утицаји јавног мњења на полицију много су снажнији него што се то обично мисли и о њима полиција мора да води рачуна, управо због тога што њено дјеловање стоји у тијесној вези са позитивним или негативним ставовима грађана о њеним припадницима и задацима. Осим тога, ставови јавног мњења се усађују у свијест и одсликавају у схватањима самих полицајаца о свом послу и служби (као позитивне или негативне представе о служби и послу).

Поред свега тога, полицијски планери морају имати на уму и могућност утицаја јавног мњења на акцију законодавних органа и владе и на њихове одлуке у вези са полицијом. Ако је јавно мњење окренуто против полиције или, ако је, насупротив томе, подржава, реално је очекивати могућност утицања таквих мишљења јавности на акције и одлуке поменутих органа у вези са полицијом. Из тог разлога, полиција мора да послуша јавно мњење (да врши испитивања или тзв. сондаже јавног мњења) и да га увијек има у виду као један од елемената за планирање својих укупних активности. У крајњем контексту, у савременим условима, полиција и врши своју функцију у интересу грађана (јавности).

Као један од разлога што полиција недовољно уважава јавно мњење, посебно у земљама које немају дужу демократску традицију, често се у редовима полиције може чути да су ставови јавног мњења о раду полиције резултат непознавања проблематике, односно, нестручних приступа и неразумијевања суштине ствари. Из тих разлога, тврди се даље, јавно мњење не би требало ни посебно испитивати, јер чему сазнавати оно што представља нестручно мишљење. Оваквим се приступом, у ствари, манифестује бирократска нетоле-

---

125 Јовичић Д., Шетка Г. Јавна безбједност, Универзитет Бања Лука, 2020. год, стр. 232 – 233.

рантност према јавности и заборавља да јавно мњење *ex definitio* није стручњачко мишљење, већ мишљење обичних грађана, оних од којих реално највише и зависи успех полиције.<sup>126</sup>

Визуелни идентитет сваке корпорације или организације исту одваја од других организација, даје јој озбиљност и обећава, односно, антиципира пословне резултате. Кад је у питању полицијска организација, онда се то односи на остваривање потребног нивоа јавне безбједности. Дакле, визуелни идентитет одговара на питања ко је организација, шта ради, како то ради и чему тежи. О овом аспекту односа са јавношћу полицијске организације, све више се води рачуна.<sup>127</sup>

Јавно мњење је, свакако, један од основних облика утицаја шире јавности на полицију, али, поред јавног мњења, на полицију утичу или чине напоре да остваре одређени утицај и неки други организовани дијелови јавности. У савременим условима чини се да су политичке партије као организације које имају пресудан утицај на одвијање укупног друштвеног живота највише ушле у простор дјеловања комплетне државне управе па, самим тим, и полиције.

Дакле, политичке партије веома често у свом домену интересовања имају управо полицију, као предмет критике или као снагу коју желе да подреде свом утицају и контроли. Прије него што детаљније елаборирамо однос политике и полиције, односно, утицај политичких партија на политику, треба јасно одредити политичке партије. Политичка партија (странка) јесте политичка организација (облик политичког организовања људи) која обухвата људе с истом политичком идеологијом, а с основним циљем потпуног или дјелимичног освајања и вршења државне власти, демократским путем, на основу избора. Три су конститутивна елемента у појму политичке странке: странка је организација, облик политичког организовања људи, основ организовања људи у странку је истовјетна политичка идеологија, а циљ удруживања је освајање и вршење државне власти, легалним, демократским путем, учешћем на изборима и добијањем већине на изборима. Према овим својим конститутивним обилежјима, политичке странке се разликују од сродних институција које постоје у систему представничке демократије. Тако се политичка странка разликује од *интересне групе*, према томе што има политичку идеологију и што је њен циљ да освоји и врши државну власт. Интересне групе умјесто политичке идеологије имају конкретне материјалне или идеолошке интересе чијем остваривању теже и утицајем на државну власт, али њихов циљ није освајање и вршење државне власти. У политичку странку се окупљају људи, припад-

126 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, 331 – 332.

127 Јовичић Д., Шетка Г. Јавна безбједност, Универзитет Бања Лука, 2020. год, стр. 236. Питање односа полиције и јавности мора се посматрати веома широко пошто бројни фактори утичу на остваривање тих односа. Веома је важно, између осталих разлога, и из разлога задовољавајућег односа јавности према полицији, каква ће бити униформа полиције.

ници исте идеологије, макар и немали исти интерес, док се у интересну групу окупљају људи који имају исти интерес, макар и немали исту идеологију.<sup>128</sup>

Прије свега, треба знати да укупност односа полиције и окружења суштински опредјељују односи полиције и политике. То даље значи да квалитет односа полиције са грађанима, социјалним и етничким групама, медијима, као и са другим сегментима окружења, може у значајној мјери да зависи од међусобних односа полиције и политике у одређеном друштву. Као што знамо, примарна улога полиције јесте њена улога као средства социјалне контроле. А успјех система социјалне контроле је фундаментално питање за политички режим и пресудно за успјех владе, а самим тим и политичких снага које влада репрезентује. Притом, треба узети у обзир да полиција и када извршава задатке са подручја социјалне контроле, тј. задатке који су усмјерени према потребама читавог друштва, у ствари, дјелује у правцу одређене политике, значи, оне политике која је изражена у законима и другим прописима и општим актима законодавних органа и владе. Пошто је познато да законодавни органи и влада представљају политичке органе и да је њихово дјеловање подређено реализацији интереса одређене политике, произилази да је општи правац дјеловања полиције руковођен интересима оних политичких снага у друштву које одлучујуће утичу на смјер дјелатности законодавних органа и владе. Из тог разлога се може рећи да је и вршење социјалне контроле питање са незаобилазном политичком димензијом па би слиједило да је читава полицијска функција тијесно повезана са политиком. А то потврђује да су у праву они који наглашавају да је вршење полицијске функције, као и власти уопште, саставни дио политичких процеса.<sup>129</sup>

Ако изузмемо неке екстремне случајеве земаља у којима постоји само једна политичка партија или преовлађујући утицај једне партије, политичке партије могу да представљају веома конструктивно средство неформалне контроле. Да би се оне појављивале у таквој улози, неопходно је, с друге стране, да полиција према њима поступа без икакве дискриминације, тј. тако што ће полазити од принципијелног става о равноправности свих политичких партија, коју им гарантује њихово мјесто у уставном и политичком систему. Полиција има, према томе, обавезу да равноправно третира све политичке партије, независно од њихове реалне политичке снаге, тренутног политичког сврставања уз или против партије на власти и сл. Посебан опрез полиције због могућих злоупотреба њених коректних намјера и добре воље према појединим

---

128 Марковић Р. Уставно право и политичке институције, Универзитет Београд, 2008. год, стр. 348 – 349.

129 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 281 – 282. Овдје се треба подсјетити и да је Сколник дефинисао полицију као организацију створену и одржавану у склопу политичких процеса. Наравно, остаје отворено питање колико је дјелатност полиције у појединим земљама реално подређена политици и, с друге стране, колико је полиција умијешана у одређене политичке процесе.

партијама, као и повремени покушаји тих партија да остваре незаконите утицаје на полицију, чине, међутим, једну од озбиљних препрека за развој непосредније међусобне сарадње полиције и политичких партија.

Поред политичких партија, значајан вид неформалне контроле над полицијом представља контрола која произилази из активности интересних група, односно, група за притисак (*pressure groups*). Ове групе су старе колико и политика, с тим што су с развојем друштва и политичких процеса постале софистицираније, а сматра се да у сваком друштву, независно од облика владавине, оне чине уобичајени саставни дио социјалних и политичких процеса, као и да могу представљати неку врсту фантомске четврте власти (поред законодавства, судства и извршне власти). Ова тврдња се посебно односи на друштва која се карактеришу представничком владом, слободом говора и мишљења и могућностима утицаја јавности на процесе политичког одлучивања.<sup>130</sup>

Имајући у виду да се интересне групе појављују кроз цијели историјски развој и одвијање политичког живота, потребно је прво одредити појам интересне групе. Да бисмо схватили на прави начин шта је интересна група, потребно је те групе ставити и посматрати у релацијама према неким социјалним феноменима с којима је она у најближем односу, али је, исто тако, треба јасно разграничити од тих феномена. Притом, треба поћи од претпоставке да нема ниједне групе без неког интереса и, према томе, да је свака друштвена група и интересна група.

Друштвеном групом, у ширем смислу, можемо назвати сваку групу индивидуа које имају неку заједничку карактеристику (на примјер, људи старији од 60 година) или, пак, чине групу захваљујући некој вањској чињеници која је више или мање случајна околност (на примјер, становници једне улице). Међутим, друштвену групу чине исто тако и људи који се свјесно групишу, односно, удружују да би тако лакше остварили неки свој интерес.

Овдје се, само по себи, намеће питање да ли је појам интересне групе ужи или шири од појма друштвене групе? Није могуће сасвим прецизно извести разликовање између интересне групе и друштвене групе. Једна група аутора сматра да је појам интересне групе шири од појма друштвене групе, зато што се у политичким процесима могу појавити и такве *ad hoc* творевине које немају карактеристике друштвених група, док други сматрају да је ужи појам од појма друштвене групе, пошто не мора и, углавном, и не обухвата све друштвене групе.

Под интересним групама се подразумевају групе људи које повезују заједнички интереси и жеља да те интересе остваре. Стога би се под овим групама могао схватити веома широк спектар различитих група грађана који се лабавије или чвршће организују ради остваривања одређених својих интереса

---

130 Исто, стр. 333.

(економских, политичких, вјерских, професионалних итд). У том смислу, као интересне групе се појављују најразличитији облици удруживања грађана, какви су политичке партије, радничке организације и покрети, трговинске коморе и друге организације послодаваца, професионална удружења, организације жена, вјерске и мањинске организације, еколошки покрети, покрети за заштиту људских права, милитантне организације итд. Поред таквих, претежно чвршћих организационих форми, интересне групе се могу структурисати и у виду повремених (*ad hoc*) асоцијација које се стварају ради рјешавања одређеног проблема. Укратко, као интересна група се појављује свака групација људи, трајније или привремено повезана одређеним заједничким интересима и тежњом да те интересе оствари. У улози интересне групе се може појавити чак и неколицина или поједина индустријска компанија, односно, власник крупног капитала, који може и непосредно да одржава односе са владом, без потребе да се удружује са другима како би остварио своје циљеве.<sup>131</sup>

Имајући у виду значај полицијске функције и ширину њеног дјеловања, постоји могућност да се изузетно велики број интересних група појављује у улози актера одређених утицаја на рад полиције. Ти утицаји у зависности од тога које методе користе могу бити посредни, а они значе придобијање шире јавности за остварење својих циљева (као што су притисци преко медија, пропагандних средстава и слично) те непосредни утицаји на припаднике полиције који се остварују личним везама, подмићивањем, пријетњама, уцјенама итд. Ови утицаји, и посредни и непосредни, могу се остваривати легалним и нелегалним средствима.

Снага утицаја интересних група нипошто не смије бити потцијењена, а основну претпоставку за адекватну реакцију полиције поводом дјеловања тих група треба да чини благовремено информисање о њиховим захтјевима. Изрека да је информација моћ има у овом случају пуни смисао: полицијско руководство треба да буде прецизно упознато са очекивањима, захтјевима, стратегијом и тактиком интересних група (шта је то што оне желе, шта су спремне да учине да би испуниле своје циљеве, да ли су њихови методи легални и како се њиховим нелегалним методима супротставити). Свака интересна група се, међутим, појављује као специфичан проблем, а полицијска стратегија за поступање према њима, као вјештина која се развија „у констелацији односа између социјалних снага и могућности дате заједнице”. Стога се каже да нема готове формуле за развој вјештина потребних за рад са различитим интересним групама.

Као нека врста препоруке општијег значаја, може се рећи да полиција треба, с једне стране, код свог особља да развија и одржава способност за неутралисање нелегалних форми утицаја интересних група, а, с друге стране, да буде далеко спремнија за пажљиву анализу легалних очекивања интересних

---

131 Исто, стр. 333-334.

група и да, кад год је то могуће, таква њихова очекивања уграђује у стратегију свог поступања. Тим путем се предупредују каснија сукобљавања са појединим интересним групама и обезбјеђује вршење полицијске функције са врло мало конфликта.<sup>132</sup>

## **5.8. Унутрашња средства контроле**

Кад говоримо о унутрашњој контроли, обично се истиче да спољашња контрола не може бити ефикасна без унутрашње, пошто без ње не би било могуће ни вршити дјелатност полиције. Наиме, полицијска дјелатност утврђена је по хијерархијском систему гдје примјену овлашћења и обављање послова једног полицијског службеника провјерава и оцјењује полицијски службеник који се налази на вишој инстанци. Таква врста унутрашње контроле, у ствари, представља самоконтролу која је основни дио дјелатности полиције.

Један од битних циљева унутрашње контроле је провјера законитости и правилности поступања припадника полиције у случајевима када се указује на злоупотребе и прекорачења овлашћења, односно, на кршење људских права. За функционисање полиције унутрашња контрола у виду интерне контроле је неопходна, а она може бити редовна, односно, планирана и ванредна, односно, по потреби. Кад говоримо о овој врсти интерне контроле, њу организује и спроводи надлежни руководилац у полицији, а по његовом овлашћењу, могу је спроводити и друга лица. По правилу, у овој врсти контроле поштује се инстанциони положај (ранг) организационих јединица у полицији. Припадници полиције који су овлашћени за вршење контроле имају обавезу да пруже доказ да они представљају контролоре. Стање које се приликом контроле утврди документује се извјештајем у коме се наводе и мјере које би требало да се предузму ради отклањања уочених неправилности, што и јесте основни циљ контроле.

### **5.8.1. Унутрашња формална средства контроле**

Што се тиче унутрашње контроле, прије свега, треба констатовати да је њен коријен у хијерархијској контроли гдје надређени непосредно контролише и надзире извршавање задатака који су повјерени подређеном у смислу вршења службе. Контрола у ауторитативном вођењу организационе јединице одликује се настојањем да претпостављени врши сталну, непосредну и потпуну стручну контролу која се сматра саставним дијелом послова, а не самосталном функцијом. Супротно томе, контрола у сарадничком односу заснива се на преносу дијела одговорности са претпостављеног на сараднике те се, на тај начин, обезбјеђује руковођење.

---

<sup>132</sup> Исто, стр. 334.

Као уобичајена средства унутрашње формалне контроле, појављују се: хијерархијска контрола, инстанциона контрола, дисциплинска одговорност и контрола коју врше интерна надзорна тијела. Свакако је најзначајније средство унутрашње формалне контроле хијерархијска контрола. Хијерархија јесте, у ствари, однос надређености и подређености па је то облик ауторитативне, редовне и репресивне контроле, која се у полицијској организацији обавља као саставни дио процеса руковођења. Њоме су обухваћени сви запослени и њихов рад у цјелини па се, из тог разлога, ово средство контроле сматра најважнијим у читавом систему контроле. Овлашћење за вршење хијерархијске контроле имају руководиоци организационих јединица или других функционалних цјелина, и то у односу на лица чијим радом руководе. Од ове врсте контроле, зависи не само колика ће потреба постојати за ангажовањем других контролних механизма већ и читав квалитет полицијског рада, пошто се те двије чињенице подразумијевају.

Дакле, унутрашња контрола обухвата контролу извршавања свих задатака полиције. На тај начин се обезбјеђују неопходне информације о извршавању задатака, а тиме и могућност корекције уочених неправилности. Контрола може бити, као што смо видјели, редовна (планирана) и ванредна (по потреби, изненадна, ненајављена). Контролу организује и спроводи сваки руководиоцац у полицији. По правилу, контрола обухвата увид у предмете, извјештаје и друге списе, али и обилазак запослених у полицији. По обухвату, унутрашња контрола подсећа на потпуни управни надзор, јер обухвата контролу аката, рада и вршења инспекције. Уколико се уоче одређене неправилности у поступку контроле, то се наводи у извјештају, у којем се налазе и мјере које би требало предузети ради њиховог отклањања.<sup>133</sup> Због тога је приликом успостављања правног оквира унутрашње контроле полиције, потребно 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).<sup>134</sup>

Што се тиче инстанционе контроле, под њом се подразумијевају два посебна облика контроле. Први облик ове контроле представља контрола настала поводом жалби грађана на одлуке првостепеног полицијског органа. У питању је облик правне, односно, управне контроле, који се јавља у вези са управноправним поступањем полицијских органа. То, у суштини, значи да грађанин о чијем је праву први пут рјешавано може да изјави жалбу другостепеном полицијском органу и тај орган о истој ствари рјешава поново, при

133 Милетић С. Право унутрашњих послова, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009. год, стр. 314.

134 Стајић Љ. Контрола полиције и служби безбедности, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2012. год, стр. 20.

чему провјерава законитост поступања првостепеног органа. Као други облик инстанционе контроле можемо означити различита надзорна овлашћења која имају виши према нижим полицијским органима. Ово се односи на случајеве постојања нецентрализоване, вишестепене полицијске организације (на примјер, на државном и локалном нивоу), а што је у Босни и Херцеговини више него изражено. У таквим случајевима, виши полицијски орган се појављује као носилац значајних надзорних и инспекцијских овлашћења према нижем органу, а то се односи на контролу програма рада, планова у конкретним активностима, процедура, ефикасности поступања контролисане организационе јединице и слично.

Веома значајно средство контролног система у свакој организацији па, наравно, и полицијској јесте дисциплинска одговорност унутар полицијске организације. Дакле, ради се о одговорности до које долази усљед повреда правила радне дисциплине у полицијској организацији, а, притом, није посебно значајно да ли је та повреда настала пропуштањем чињења или активним кршењем дисциплине, и овој врсти одговорности подлијежу сви запослени у полицијској организацији. Разумије се да је пракса различитих земаља у погледу начина остваривања дисциплинске одговорности веома различита, али најчешће се сусрећу рјешења која се могу сврстати у два модела: модел интерне дисциплинске одговорности и модел мјешовите (унутрашњо-спољашње) дисциплинске одговорности.<sup>135</sup>

Разлике између ова два модела се огледају у томе што је, према првом моделу, дисциплинска одговорност, у цјелини, ствар саме полицијске организације, а притом се овлашћења за одлучивање о повредама дисциплине често дијеле између носилаца руководећих функција и посебних дисциплинских органа (на примјер, у полицији Републике Српске је у једном периоду постојао посебан орган – дисциплински тужилац). У правилу су се лакшим повредама бавили носиоци руководећих функција, док су се тежим дисциплинским повредама бавили посебни колективни дисциплински органи. С друге стране, овај други модел подразумева такав вид утврђивања дисциплинске одговорности гдје се фактички одлучивање о дисциплинским прекршајима преноси на неки спољашњи контролни механизам, док се један дио задржава у полицијској организацији. Код задржаног дијела надлежности је могуће да овлашћења за одлучивање о повредама дисциплине буду дјелимично у рукама старјешина, а дијелом у надлежности интерних дисциплинских органа. Даље разлике између појединих земаља настају у вези са питањем допуштености или недопуштености судске контроле над одлукама дисциплинских органа. На примјер, дисциплинске одлуке донијете у оквиру Краљевске канадске коњичке полиције (RCMP) не могу бити предмет судског преиспитивања.<sup>136</sup>

135 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 335 – 336.

136 Bayley H. D. Democratizing the Police Abroad (Демократизација полиције у иностранству), Вашингтон, 2001. год, стр. 167.

За разлику од Канаде, код нас се поводом другостепене одлуке дисциплинског органа може водити судски спор. Сам дисциплински поступак може бити, такође, веома различит: детаљно прописан или не; екстензиван или ограничен; ситничав или суштински; ефикасан или спор итд. Дисциплинска тијела могу располагати специјализованим полицијским или цивилним истражним особљем, а лицима против којих се води поступак може бити допуштено или ускраћено право на правни савјет и браниоца. Све су то моменти од утицаја на квалитет овог средства контроле, а, из тог угла посматран, дисциплински поступак који се примјењује у нашој полицији би се могао, с обзиром на начела на којима је заснован, оцијенити као модерно конципиран поступак за ефикасно утврђивање одговорности због повреда радне дисциплине (тј. радних обавеза и дужности).<sup>137</sup>

У већем броју земаља, што је случај и код нас, појављују се интерни надзорни органи у систему унутрашње контроле и одлучивања о дисциплинској одговорности полицајаца. Углавном су то инспекторати за контролу законитости рада у полицијској организацији, а они, углавном, обухватају контролу свих запослених, а не само полицијских службеника. Ти органи су обично конституисани као посебне организационе јединице непосредно одговорне највишем руководиоцу у полицијској организацији, тако да фактички имају улогу помоћног специјализованог органа који конкретном руководиоцу пружа помоћ у обезбјеђивању дисциплине, као и у томе да полицијско особље поштује законитост.

Састав ових органа чини квалификовано истражно особље, а њихов задатак обично обухвата спровођење истрага у случајевима прекорачења овлашћења, инцидената у вези са употребом ватреног оружја или других средстава принуде, случајеве корупције и других повреда закона које чине полицајци. Иницијатива за ангажовање ових органа обично потиче од грађана или руководства полиције, а, у неким земљама, они могу бити овлашћени и да сами покрећу истраге, као и да непосредно примају и испитују све жалбе грађана на рад полиције. Коначан резултат њиховог рада у појединим земљама се састоји у подношењу извјештаја (тј. налаза истраге) шефу полиције који, затим, одлучује о дисциплинским мјерама или подношењу кривичне пријаве тужилаштву. У другим земљама, ови органи могу непосредно да наступају према тужилаштву и судовима (на примјер, у САД). Сматра се да улога интерних надзорних органа има посебан значај у области сузбијања корупције и заштите грађана од физичког или психичког малтретирања. Често се указује и на проблеме у раду ових органа и на њихову непопуларност међу колегама чији рад контролишу, као и на дилеме у вези са објективношћу истрага које они спроводе.<sup>138</sup>

137 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 336.

138 Исто, стр. 337.

### *5.8.1.1. Јединица за професионалне стандарде МУП-а Републике Српске*

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у МУП-у Републике Српске предвиђено је да ова јединица обавља послове унутрашње контроле, односно, провођење унутрашњих истрага по представкама и жалбама грађана и по захтјевима за спровођење унутрашњег поступка, ако се односе на непримјерено, непрофесионално и незаконито поступање радника Министарства унутрашњих послова. Такође, ова јединица обавља сљедеће послове и задатке: прати примјену законитости у раду радника Министарства, посебно у вези са злоупотребом службеног положаја, прекорачењима овлашћења, корупцијом и умијешаности припадника Министарства у друге криминалне активности, проводи мјере, радње и активности у циљу откривања и сузбијања криминалних активности припадника Министарства и предлаже мјере и поступке у вези с тим, проводи унутрашње ревизије, инспекције (инспекцијске надзоре) и одређене контролне активности у свим организационим јединицама Министарства са циљем контроле законитости у раду и ефикасног извршавања послова и задатака. Посао ове управе је и да проводи послове ревизије у вези са примјеном начела и процедура са циљем сталног праћења правилне и правовремене примјене законских, подзаконских и других аката, као и вођења регистара законских и подзаконских прописа који регулишу рад Министарства, предлаже унапређење примјене појединих законских и подзаконских аката, измјене у начину примјене појединих прописа, доношење нових прописа ради уједначавања дисциплинских процедура и стандарда и обавља друге послове из надлежности Министарства које одреди надређени руководиоцац.

### *5.8.1.2. Инспекторат за унутрашњу контролу*

Инспекторат за унутрашњу контролу је унутрашња организациона јединица Јединице за професионалне стандарде која обавља унутрашњу контролу те прати законитост у раду свих запослених у Министарству, а посебно у вези са злоупотребом службеног положаја, прекорачењем овлашћења, корупцијом и другим криминалним активностима. Такође, овај инспекторат обавља сљедеће послове и задатке: предузима мјере, радње и активности у циљу откривања и сузбијања криминалних активности припадника Министарства, спроводи унутрашње истраге по захтјевима за спровођење унутрашњег поступка, пријавама запослених у Министарству и по представкама и жалбама грађана против припадника Министарства, са циљем провјере и документовања основаности навода, иницира утврђивање дисциплинске одговорности припадника Министарства, сачињава планове, извјештаје, анализе и информације из свог дјелокруга рада и обавља друге послове које одреди начелник Јединице за професионалне стандарде.

### 5.8.2. Унутрашња неформална средства контроле

Да би контрола била дјелотворна, контролори морају бити способни да идентификују критичне компоненте у раду које је потребно мијењати у циљу унапређења извршавања конкретних задатака, послова и активности полиције.<sup>139</sup> Управо због тога је компетентност контролора кључна за ефективно спровођење унутрашње контроле. Дакле, чињеница да су контролори упознати са начином рада у полицији, пословима полиције, овлашћењима, дисциплином и слично представља предност унутрашње контроле у односу на спољашњу.

Али, са друге стране, управо чињеница да су лица која врше унутрашњу контролу и сами полицијски службеници, може довести до одређених проблема. Ту се, прије свега, мисли на полицијску културу која у великој мјери детерминише однос контролор – контролисани. Полицијска култура, поред своје позитивне улоге у полицији, може имати негативан предзнак, посебно када се ради о унутрашњој контроли коју практично спроводе полицијски службеници над својим колегама. Висок ниво солидарности који је оличен у „полицијском кодексу ћутања”, као и специфичност послова које обављају, могу значајно утицати на поступак контроле. Тако се унутар полиције ствара специфична супкултура полицијских службеника која се огледа у негативном ставу према контролорима, за које се сматра да се не баве „правим полицијским послом”. То је изражено у ставу „ми против њих”, и за посљедицу има чврст став међу полицијским службеницима да подрже једни друге у случају повреде радне дисциплине, прекорачења или злоупотребе полицијских овлашћења.<sup>140</sup>

На понашање полицијских службеника које се очекује и које је пожељно те на спречавање девијација у њиховом раду, значајно утичу одређени интерни контролни механизми неформалног карактера, као што су механизми самоконтроле, интерперсоналне контроле, контроле у оквиру синдикалних и професионалних асоцијација и удружења, као и контроле кроз процес социјализације.

Прије свега, треба имати на уму да сваки полицијски службеник подлијеже механизму самоконтроле који се базира на усвајању норми које се подразумијевају или норми које су прецизно одређене и који се активира као саставни дио свјесне реакције у одређеним ситуацијама. Механизам самоконтроле дјелује тако што полицајац свјесно ограничава слободу своје акције с обзиром на норме и правила понашања која је прихватио. Многи истраживачи

139 Милетић С. Право унутрашњих послова, Полицијска академија Београд, 2009. год, стр. 315.

140 Robert Reiner. *The Politics of the Police – fourth edition*, Oxford University Press, New York, 2010. Нав. према Jan Terpstra and Dorian Schaap, „Police culture, stress conditions and working styles”, *European Journal of Criminology*, Vol. 11, No. 1, 2013, 60-61.

развој механизма самоконтроле доводе у везу са карактером обуке полицајаца, професионалном етиком и полицијском културом, као и са системима оцјењивања, напредовања и одговорности. Наведени моменти могу веома позитивно да дјелују на развој механизма самоконтроле или да, насупрот томе, тај механизам дестимулишу. На примјер, обука може бити оријентисана ка подстицању увјерења о друштвеној корисности и значају професије, усвајању високих моралних и деонтолошких стандарда, развоју свијести о личној одговорности за поступке и слично, а, на другој страни, као што ћемо видјети - другачијим вриједностима. Јапан и Велика Британија се наводе као примјери земаља у којима полиција развија такав систем обуке у коме се омогућује развој добрих перформанси самоконтроле, а САД и Индија као мање успјешне земље у овом погледу. По ступању на посао, унијете перформансе самоконтроле (тј. оне које се стичу током обуке и школовања) могу да буду подржане полицијском културом или да се нађу у судару са њом.<sup>141</sup>

Полиција је јавна служба, неизоставни дио државне управе те представља организацију која посједује опште право употребе законом ограничене силе ради колективног дјеловања на понашање својих грађана.<sup>142</sup> Као таква, она посједује обиљежја специфичне културе. Полицијска професија укључује припадност сложенем систему с јасно одређеним правилима, законском регулативом те хијерархијским обиљежјима. Наведена професија сматра се високостресном, посебно јер су полицијски службеници често изложени насиљу, узнемирујућим и негативним елементима друштва, што је ризик за њихово тјелесно и психолошко здравље. Приликом дјеловања и поступања полицијских службеника, закон је основа и темељ па су полицијски службеници обавезни занемарити своје личне ставове, вриједности и емоционални доживљај. Полицијски службеници, обављањем свог посла, дужни су штитити грађане те тиме преузимају различите ризике, укључујући и онај за свој живот.<sup>143</sup>

Полицијска култура, наиме, може његовати професионализам који почиња на свијести о личној одговорности и који ставља акценат на примјере за углед, али и професионализам без душе, такав који је бирократског типа, заснован на формалној дисциплини и без довољно мотивација за преузимање личне одговорности у односу на посљедице поступања. Дјеловање механизма самоконтроле значајно зависи и од тога на који су начин успостављени системи оцјењивања рада, унапређивања и дисциплинске одговорности. Ако су ови системи формално-бирократски, неправедни и не воде довољно рачуна о личном залагању, иницијативности, радним резултатима и мотивисању појединачне одговорности за сопствени и колективни успјех, логично је очекивати

141 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 337 – 338.

142 Цајнер Мраовић И. Полицијска култура као оквир (не)поступања полиције, часопис Полиција и сигурност бр. 11, Загреб, 2002. год, стр. 61.

143 Цајнер Мраовић И., Пуховски Ж. Полиција и грађани, приручник за грађане, МУП РХ, Загреб, 2005. год, стр. 71.

да ће и механизми самоконтроле бити мање дјелотворни него у случају пажљиво изграђених система оцјењивања, унапређивања и дисциплинске одговорности. На крају ових напомена о самоконтроли, треба се подсетити њеног значаја као иницијалног инструмента у систему контроле, тј. оног који се налази на почетку контролног процеса. Уколико је механизам самоконтроле добро развијен, његовим дјеловањем се олакшава или знатно отклања потреба за акцијом других инструмената контроле.<sup>144</sup>

Другим средством неформалне унутрашње контроле се може сматрати интерперсонална контрола, под којом се подразумева дјеловање механизма међусобне контроле унутар радних тимова и екипа, састављених од два полицајца или више њих у заједничкој акцији. Ту се не мисли на формално вођство групе и контролу која се на тај начин врши, већ на развој јаче или слабије изражене свијести о заједничкој одговорности чланова групе, на могућност ограничавања погрешних поступака појединих чланова групе и на прикривање, односно, солидарисање читаве групе са таквим поступцима. Основна сазнања потребна за разумијевање интерперсоналних односа пружа нам социјална психологија која наглашава да се унутар групе успостављају односи интеракције, неформално вођство и различита индивидуална схватања о задацима групе. Резултат тога је посебна групна психологија која се гради и утиче на поменута понашања чланова групе. Гледано из ове перспективе, специфичан проблем представља дјеловање полицијске културе која може негативно да се изражава у виду нежељених понашања чланова групе и слабљења њихове свијести о личној одговорности. Да би се овакви исходи спријечили, поред посвећивања посебне пажње саставу група, у појединим земљама се развијају нарочити програми поштрене групне контроле и примјењују мјере солидарне одговорности свих чланова групе за пропусте било ког члана. У вези с тим, често се наводи примјер јапанске полиције у којој се одговорност унутар групе гради на посебном односу поштовања и послушности млађих према старијим колегама, тако да се старији полицајци редовно сматрају одговорним за поступке млађих.<sup>145</sup>

Један од главних циљева синдиката јесте да заштити и унаприједи интересе својих чланова на радном мјесту. Задатак синдиката је и преговарање с послодавцима о платама и условима рада, разговарање о темама које оптерећују чланове синдиката са послодавцима те пружање правних и финансијских савјета, постављање нових захтјева у име свог чланства, пружање помоћи чланству у рјешавању њихових притужби и слично. Све ове задатке, наравно, имају и полицијске синдикалне организације. Полицијске синдикалне организације, као неформално средство контроле, различито се вреднују у различитим земљама. Оне постоје у већини земаља, а њихова дјелатност тамо

144 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 338.

145 Исто, стр. 338 – 339.

гдје постоје углавном се усмјерава на питање заштите права полицијских службеника (и осталих запослених у полицијској организацији), што се односи и на заштиту од неоправданих или превише строгих активности формалних контролних механизма, а понекад и на питања јачања интерних регулативних инструмената одговорности и професионалне етике полицијских службеника.

Улога процеса социјализације, као контролног средства, начелно се свуда оцјењује као значајна, али се у пракси, поводом тога, примјећују различита поступања. Наиме, сматра се да тјешњи контакти полицијских службеника са грађанима имају генерално позитиван утицај на понашање полицијских службеника, у том смислу што се они социјализују, тј. интегришу у социјалну средину, прихватају мјерила средине и мијењају своје понашање. За руководства полицијске организације се, међутим, поставља питање у ком се правцу мијењају понашања полицијских службеника, тј. да ли се тим путем јачају или слабе стандарди пожељног понашања. Укратко, руководства полиције свуда у свијету увиђају да контакти са јавношћу утичу на процес одговорности полицијских службеника, али нису сигурна у ком правцу тај утицај дјелује. Британска и америчка полиција вјерују да тјешњи социјални контакти са јавношћу интегришу полицијске службенике у социјалну средину и чине их одговорнијим за своје поступке, а, у исто вријеме, такви контакти унапређују полицијску културу и омогућују јавности да шире контролише полицију. Из тог разлога се стратегији социјализације полиције посвећује значајна пажња. На другој страни, полицајцима у Индији се свјесно ограничавају неслужбени односи са грађанима, како би се избјегле прилике за корупцију. Очигледно је да неслужбени контакти полиције и јавности зависе од традиције и природе очекивања од тих контаката, тако да у овом контексту треба и оцјењивати значај процеса социјализације као неформалног средства контроле.<sup>146</sup>

---

146 Исто, стр. 339 – 340.

## 6. НАДЗОР И КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

---

Постојање и функционисање институција путем којих се провјерава спровођење закона, представља један од најважнијих елемената правне државе. Контрола је битна компонента демократског процеса и јавља се у његовим иницијалним фазама. Иако контрола сама по себи није увијек демократска, може се прихватити став да без полагања рачуна заједници не може бити говора о демократији.

Сама потреба за успостављање контроле полиције проистиче из специфичности овлашћења и значаја дискреционих права која су јој дата или које она присваја (легална употреба силе, лишавање слободе, претрес итд). Контрола доприноси томе да рад полиције буде транспарентан, демистификован и ограничава могућност позивања на тајност како би била прикривена незаконитост.<sup>147</sup>

Полицијска дјелатност је значајна за све грађане и за сва правна лица па отуда и долази потреба да се контрола над радом полиције проводи свакодневно и перманентно. На данашњем нивоу развоја друштва, већина земаља је прихватила високе стандарде демократизације у раду државних органа, а то се огледа, прије свега, у томе што су изградиле разнолике механизме контроле рада полиције (и управе у цјелини). Ови механизми су прописани законским прописима па тако представљају формална средства за контролу рада над полицијом. Истовремено постоје и имају одређен значај и неформална средства контроле над радом полиције, што смо претходно већ објаснили.

Без успостављања вишеструке контроле над радом полиције и, на тај начин, обезбјеђивања одговорног вршења њене улоге, нема ни елементарног предуслова за заштиту људских права и владавину права. Зато се и каже да је контрола брана против злоупотреба власти. Пракса нас учи да контроле није никада превише те да она мора потицати са различитих мјеста и обухватати све аспекте полицијског рада. Тој идеји иду у прилог и одредбе Европског кодекса полицијске етике.<sup>148</sup>

Одредбе Европског кодекса полицијске етике прокламују начела по којима контрола рада полиције коју врши држава мора бити подијељена између законодавне, извршне и судске власти. Кодекс промовише идеју по којој јавни

---

147 Бабовић Б. Цивилна контрола и надзор над полицијом у Југославији, Београд, 2001. год, стр. 255.

148 Милосављевић Б. Грађански надзор над полицијом – могући модел у Србији, Београд, 2004. год, стр. 31.

органи морају обезбјеђивати ефикасне и непристрасне процедуре за подношење жалби на рад полиције. У савременом друштву, механизми контроле над радом полиције су разноврсни, а сваки од тих видова контроле може се вршити на различите начине па се, наравно, може и покретати на различите начине сам поступак вршења контроле.<sup>149</sup>

У наставку ћемо и образложити надзор и контролу над радом полиције Републике Српске и то и ону коју врше спољашњи и унутрашњи контролни субјекти. Основ за подјелу контролних субјеката над радом полиције Републике Српске био је да ли се контролни субјект налази унутар Министарства унутрашњих послова Републике Српске или се налази изван Министарства.

## **6.1. Спољашња контрола рада полиције Републике Српске**

Потреба за контролом над радом полиције је, између осталог, садржана и у непосредној вези са значењем дискреционих права, али и са специфичношћу полицијских овлашћења, чијом примјеном се може доћи у ситуацију да се прекораче овлашћења којима полиција располаже у складу са законом, тј. да се изађе из оквира дозвољеног и прописаног понашања. Значи, овдје се не ради о неповјерењу или некој сумњичавости према раду полиције, већ се ради о реалној потреби која се све више јавља као императив правне државе.

Који ће се видови спољашње контроле над радом полиције примјењивати у одређеној држави, то зависи од укупних друштвених прилика, организације државне власти и укупног правног система једне државе, али и политичких, социјалних и других прилика у конкретној држави. Спољашња контрола полиције Републике Српске се манифестује кроз следеће видове:

1. контрола коју обављају правосудни органи;
2. парламентарна контрола;
3. контрола коју обављају извршне власти;
4. контрола коју обавља омбудсман;
5. контрола коју обављају независна тијела;
6. контрола коју обављају невладине организације и
7. контрола коју обавља јавност.

### **6.1.1. Контрола над радом полиције Републике Српске коју обавља правосуђе**

У савременом демократском друштву, власт на одређеној територији обавља држава. Та власт се заснива на легитимитету који се стиче на изборима, након којих се формирају органи власти. Поред законодавне и извршне власти у савременим државама као независна од осталих власти, постоји и

---

149 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности с посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 119.

игра важну ulogu судска власт, односно, правосуђе. У најужем смислу, под појмом правосуђа подразумијевају се само судови и тужилаштва, што је за потребе овог уџбеника сасвим довољно посматрање.

Судови се баве доношењем одлука, а којима се на основу закона рјешавају одређене правне ситуације (спорови) између странака у судском поступку. Тужилаштва кривично гоне лица за која постоје основи сумње да су извршиоци кривичних дјела, а пракса показује да се, као извршиоци кривичних дјела, појављују и припадници полиције. У односу према судовима, тужилац је фактички странка у поступку, али странка која у име и за рачун државе врши кривични прогон лица која су извршиоци кривичних дјела.

Контрола над радом полиције у Републици Српској коју врши тужилаштво добила је додатни значај од увођења тужилачког концепта истраге (2003. год). Увођењем овог концепта, изворни носилац овлашћења за спровођење истраге постаје тужилац који може непосредно проводити истрагу или поједина овлашћења пренијети на овлашћена службена лица (полицијске службенике) који раде по налогу тужиоца, односно, под његовим надзором и руковођењем. Тужилац одлучује да ли ће поједине истражне радње провести он непосредно или ће их повјерити полицијским службеницима.<sup>150</sup> Да би полицијски службеници вршили одређене радње, материјални услов јесте постојање основа сумње да је извршено кривично дјело, при чему су могуће двије ситуације: прва, ако је у питању кривично дјело с прописаном казном затвора преко пет година и друга, ако се ради о кривичном дјелу с прописаном казном затвора до пет година. Посебан формални услов да полицијски службеници предузму те радње не постоји, већ се ради о фактичком вршењу одређених радњи, али, постоје извјесни формални аспекти који се односе на дужност обавјештавања о томе тужиоца и омогућавања да он врши надзор над радом полицијских службеника.<sup>151</sup>

---

150 Симовић М. Кривично процесно право, Бања Лука, 2009. год, стр. 315. Обим истраге одређен је испуњењем циља. Истрага треба да траје док циљ не буде остварен. Истрага се може водити против непознатог лица, али и против више лица алтернативно за исто кривично дјело, од којих само једно може бити учинилац. Истраге нема у кривичном поступку према малолетницима, већ се спроводи припремни поступак. Основни услов за покретање истраге против одређеног лица је постојање основа сумње да је оно учинило кривично дјело које представља полазни облик сумње за полицијске службенике (овлашћена службена лица) којим обавезно започиње криминалистичка обрада.

151 Исто, стр. 323. Ако постоје основи сумње да је извршено кривично дјело с прописаном казном затвора преко пет година, овлашћено службено лице (полицијски службеник) дужно је одмах обавијестити тужиоца и под његовим надзором предузети потребне мјере које се односе на лица или доказе. На лице се односе мјере да се пронађе учинилац кривичног дјела, да се спријечи скривање или бјекство осумњиченог или саучесника. У погледу доказа могу се предузети мјере да се открију и сачувају трагови кривичног дјела и предмети који могу послужити као докази те да се прикупе све информације које могу бити корисне у кривичном поступку.

Значи, у правосудном систему који је на снази у Републици Српској, тужилац је лице које руководи истрагом и фактички лице које може наредити полицији које мјере и радње она треба предузети. Дакле, може се констатовати да је у конкретном случају тужилац шеф полицији, не шеф полиције, али свакако шеф у појединачним случајевима пошто се у конкретним случајевима истрага проводи под његовим руковођењем и надзором. На тај начин, тужилаштво, руковођењем и надзором над истрагом, управљањем појединим активностима полиције те у вези са извјештајима о почињеном кривичном дјелу које полиција подноси тужилаштву, јесте у могућности да цијени (и цијени) и квалитет рада полиције. Ако овоме још додамо и могућност, односно, овлашћење и дужност да тужилаштво и кривично гони припаднике полиције који изврше кривична дјела у вршењу службене дужности, онда видимо да тужилаштво има механизме контроле и над полицијцима у оваквим конкретним случајевима.

Свакако да је за контролу коју обавља тужилаштво над радом полиције посебно важно то што полицијски службеници имају дужност која произилази из Закона о кривичном поступку, да обавјештавају тужиоца о основама сумње да је извршено кривично дјело. Контрола коју врши тужилаштво се, наравно, може посматрати и као контрола ефикасности и квалитета рада полиције Републике Српске. Уколико је тужилаштво одбацило велики број извјештаја о откривању кривичног дјела и извршиоца (кривичних пријава), онда сасвим сигурно или постоји проблем у квалитету полицијског рада или постоји проблем у сарадњи између полиције и тужилаштва.<sup>152</sup>

Контролу квалитета полицијског рада врши тужилаштво, тако што се извјештаји о откривеним учиниоцима кривичног дјела, након обраде предмета, достављају управо тужилаштву. Поред тога што се већина тих извјештаја и сачини током истраге која се врши под надзором тужилаштва, након достављања извјештаја, тужилаштво оцјењује кроз доношење своје одлуке да ли извјештај има потребан квалитет. Ако оцијени да је извјештај сачињен са довољно аргумената (доказа), онда тужилац подиже оптужницу и фактички улази у фазу покретања кривичног поступка пред судом, а уколико оцијени да нема довољно доказа, односно, квалитета, онда извјештај одбацује. Дакле, на тај начин индиректно и оцјењује квалитет рада полиције. Из званичних података које тужилаштва објављују кроз своје извјештаје о раду, може се видјети да је у посљедњих десетак и више година тужилаштво одбацило готово једну трећину предмета (извјештаја) које им доставља полиција.

Дакле, први контакт кроз остваривање своје улоге полиција остварује са тужилашвом радећи под надзором и руковођењем тужилаштва, а сљедећи контакт, односно, мјерење квалитета полицијског рада врше судови којима ту-

---

152 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 124.

жилаштва упућују у даљу процедуру обрађене полицијске извјештаје у виду оптужнице. Свуда у савременом свијету, судови се појављују као спољашње средство контроле, а чини се да тај вид има посебан значај у нашој земљи која још увијек није у потпуности изашла из процеса транзиције. Код нас је значај ове контроле већег обима него у другим западним земљама из разлога што је у претходном систему полиција функционисала на неким другим начелима, гдје је било више него ријетко да се неко од грађана упусти у ситуацију да заштиту својих права, повријеђених поступањем полиције, тражи на суду. Данас је то потпуно другачије и чак се може констатовати да се грађани неријетко и без ваљаног правног основа обраћају суду како би остварили нека своја права, а истовремено у таквом процесу, издејствовали да судски органи фактички изврше контролу рада полиције у конкретном случају.

Судови се могу појавити као средство контроле, и то на више начина. Први вид контроле полиције судови остварују у вођењу кривичних поступака против припадника полиције за извршена кривична дјела у вези са вршењем службених дужности. Као што знамо, у протеклом периоду, ово није била ријетка појава у Републици Српској и Босни и Херцеговини.

Затим, као што је то случај у већем броју земаља, судови су надлежни да суде у грађанским парницама у поступцима које покрећу грађани против полиције као институције за заштиту својих права и имовине, као оштећени. У таквим случајевима, обвезник надокнаде штете је полиција као институција или, пак, држава, односно, локална заједница која је оснивач полицијске агенције, зависно од државе до државе, а, у нашем случају, то је Република Српска, док је, ако су тужене агенције на нивоу заједничких институција, онда то Босна и Херцеговина.<sup>153</sup>

Судови имају и могућност да контролишу законитост појединачних управних аката које доноси полиција, у посебном судском поступку (управни спор). Осим управног спора који се неријетко покреће против аката полицијских агенција, могућа је и судска заштита уставом зајемчених права и слобода од незаконитих појединачних управних аката, а, у оба случаја, надлежни су судови опште надлежности.<sup>154</sup>

Могуће је говорити о још неким облицима контроле коју врше судови над радом полиције, али чини се да је најзначајнији вид утицаја судова на рад полиције управо тај што судови, приликом одлучивања о свим кривичним

---

153 Јовичић Д. Организација и надлежност полиције, Бања Лука, 2011. год, стр. 299 – 300. Судови су надлежни, као што је то случај у већем броју земаља, да суде у грађанским парницама у поступцима које покрећу грађани против полиције као институције за заштиту својих права и имовине, као оштећени. Знамо да то није била ријеткост, ако се има у виду да је у протеклом периоду било случајева да се полиција користи имовином (на примјер, возилима) грађана. У таквим случајевима, обвезник надокнаде штете је полиција као институција или, пак, држава, односно, локална заједница која је оснивач полицијске агенције, зависно од државе до државе.

154 Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год, стр. 324.

стварима у којима је полиција учествовала, у суштини потврђују или негирају квалитет полицијског рада. Без обзира на врсту кривичног поступка који је у некој земљи прихваћен, цијенећи резултате полиције, суд је у прилици да се увјери у квалитет рада полиције и евентуалне погрешке полицајаца према грађанину који је претходно окривљен. Дакле, суд на тај начин непосредно врши увид и контролу значајних аспеката полицијског рада.

Имајући у виду чињеницу да судови и полиција, по природи ствари, морају блиско да сарађују, може се констатовати да овај однос, у којем је полиција, у ствари, контролисани орган, и то у равни било које друге странке у поступку, често производи и одређене проблеме између полиције и суда. Међутим, неспорно је да је законска улога суда да врше кроз обављање своје дјелатности, између осталог, и контролу рада припадника полиције, што би требало да допринесе већем нивоу законитости у раду овог значајног органа.

155

Свакако да треба нешто рећи и о уставној контроли над радом полиције у Републици Српској. Наиме, уставној контроли рада полиције Републике Српске се огледа у контроли уставности и законитости аката које доноси полиција Републике Српске уколико на њих физичка или правна лица уложе апелацију Уставном суду Републике Српске. Дакле, уколико апелант не заштити своја права путем редовних суда, оставља му се могућност подношења апелације Уставном суду Републике Српске. Битно је рећи да је надлежност уставних суда одлучивање о уставним жалбама због повреда које су настале дејством појединачних аката или радњама органа полиције, а које су учињене на штету права и слобода утврђених и загарантованих уставом. Уставној контроли представља важан контролни механизам рада полиције у Републици Српској. Одлуке Уставног суда Републике Српске се могу тичати и заштите права грађана која је нарушила полиција у кривичном или прекршајном поступку. Уставној контроли је значајна из разлога што одлуке Уставног суда полиција поштују без поговора и нису ријетки случајеви у којима одлуке Уставног суда имају утицај на промјену полицијског поступања приликом извршавања свакодневних послова из своје надлежности.<sup>156</sup>

---

155 Јовичић Д. Организација и надлежност полиције, Бања Лука, 2011. год, стр. 300.

156 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 120 – 121. Дакле, одлуке могу утицати на промјену полицијског поступања у пракси приликом остваривања кривичне или прекршајне улоге полиције Републике Српске. Судови у Републици Српској, као носиоци судске власти, имају контролна овлашћења према полицији која се манифестују на различите начине. Један од основних видова контроле полицијског рада који обавља суд се манифестује у вођењу кривичних поступака против припадника полиције за извршена кривична дјела у вези са обављањем службене дужности.

### 6.1.2. Парламентарна контрола полиције Републике Српске

Народна скупштина Републике Српске је политичко представништво, политичка репрезентација, путем које се остварују одређена права и интереси грађана. У Републици Српској је прихваћен систем подјеле власти на: законодавну, извршну (управну) и судску. У хијерархији ове три власти, Народна скупштина (законодавна власт) има прво мјесто, што се види, прије свега, из чињенице да Скупштина бира Владу.

Своја овлашћења за надзор над радом полиције Народна скупштина Републике Српске црпи из устава и закона, као што је то, уосталом, случај и у већини других земаља. Устави се разликују од земље до земље, зависно од политичких, економских, социјалних, културолошких и других прилика. Али, већина њих прописује да је извршна власти одговорна за безбједносни сектор (па, самим тим, и за полицију) те да је тиме одговорна за свој рад, као што смо већ рекли, парламенту.

Устав је начелно регулисао надлежности Народне скупштине, а пошто је безбједност важно и осјетљиво подручје, онда се ова власт прецизније уређује законима и пословником о раду Народне скупштине Републике Српске. Тако је Пословником о раду Народне скупштине прецизно дефинисана улога Одбора за безбједност. Чланом 78 и 79 Пословника о раду Народне скупштине Републике Српске прописују се састав и надлежност Одбора. Између осталог, Одбор у складу са чланом 79 Пословника, прати активности институција и органа безбједности у Републици Српској, у циљу увида у остваривање зацртане политике у овој области те може тражити да му се доставе информације о активностима и предузетим мјерама по сваком питању из њиховог домена рада; разматра питања из домена рада органа и институција безбједности, даје мишљење, ставове и препоруке те предлаже Народној скупштини предузимање одговарајућих мјера; остварује увид и учествује у контроли законитости рада органа и институција безбједности итд.<sup>157</sup>

Народна скупштина може формирати посебне комисије за испитивање конкретног случаја уколико постоји потреба да се утврди да ли је полиција поступала законито или не. У Републици Српској, у протеклом периоду, ово није био чест случај. Адекватност надзора који врши Народна скупштина условљена је мноштвом фактора, а међу њима посебно до изражаја долази благовременост добијене информације, стручност, политичка воља и сл. Као и у другим сферама друштва, неопходно је да Народна скупштина има на вријеме информацију о догађајима или намјерама Владе, односно, Министарства унутрашњих послова везаним за питање безбједности, да би могла услиједити квалитетна и правовремена реакција. Да би надзор који обавља Скупштина

<sup>157</sup> Пословник о раду Народне скупштине Републике Српске, Сл. гласник 34/17, 2017. год, чл. 79.

био адекватан, унутар ње мора постојати одговарајућа стручност. Међутим, парламентарци се бирају у парламент само за одређени мандат, што није условљено посебном стручном спремом, а Влада РС је, у правилу, стручно тијело, тако да је, самим тим, Влада у предности у погледу стручности.<sup>158</sup>

Може се закључити, а то је посебно утемељено у нашим тренутним приликама, да је политичка воља најзначајнији фактор у контроли над радом полиције. Опште прихваћен став јавног мњења јесте да је рад парламентарца (посланика) усклађен са дневнополитичким потребама њихових странака, а веома често Влада намеће ставове парламентима. Према неким анализама рада парламената у БиХ, ОСЦЕ је дошао до става да чак и да је правна основа за парламентарни надзор беспријекорна и да парламент има довољно средстава и стручности за бављење тим питањем, дјелотворан парламентарни надзор над сектором безбједности се не може узети здраво за готово.<sup>159</sup>

Међутим, и поред повремених неповољних периода и фактора, парламенти врше надзор над радом полиције, и то чине на више начина. Три уобичајене законске могућности за парламентарце за стицање информација од Владе су:

- парламентарне дебате,
- парламентарна питања и упити владиним функционерима и
- парламентарна истраживања.

Парламенти у правилу (па и Народна скупштина Републике Српске) на својим засједањима воде расправе (дебате) о раду полиције. Редовно се разматрају годишњи извјештаји о раду те се о томе изјашњавају гласањем у циљу њиховог усвајања или неусвајања. По потреби, разматрају се и периодични извјештаји о раду, а често се расправља и о појединачним активностима полиције, када оне изазову велики интерес јавности. Таквих случајева је било у посљедњој деценији неколико, а посљедњи који је имао и свој епилог на сједници Народне скупштине је случај страдања Давида Драгичевића. Дакле, на овај начин, парламенти су у прилици да проводе контролу над радом полиције и то, наравно, и чине.

Такође, кроз тзв. актуелни час, због значаја безбједности и укупног стања тренутно у нашој земљи, народни посланици постављају велики број питања управо о раду полиције. На тај начин се фактички пред лицем јавности врши контрола над радом полиције. Без обзира на то да ли је питање усмено или писмено, ово је један од уобичајених начина како парламент обавља контролу и надзор над радом полиције.

---

158 Јовичић Д. Утицај транзиције на рад органа државне управе РС са посебним освртом на полицију, Бања Лука, 2007. год, стр. 229 – 230.

159 Парламентарни надзор над сектором сигурности, мисија ОСЦЕ-а у БиХ, Сарајево, 2003. год, стр. 103.

Већ смо рекли да парламенти могу формирати посебне комисије, а њихова улога је да истраже и испитају неке појединачне случајеве (предмете) интересантне за парламент, али и јавност. Ове комисије сачињавају посланици и из позиције и из опозиције, а дају им се јасне инструкције да прикупљају информације које су потребне за правилну контролу и за израду извјештаја о којем ће парламент, након тога, одржати расправу и донијети одлуку. Ове комисије, поред тога што су састављене од посланика из различитих партија, могу имати посебан значај из више разлога:

- њихово формирање се може тумачити, нарочито кад тумачи јавност, као позитиван политички сигнал,
- оне могу бити адекватан инструмент за детаљан надзор над политички осјетљивим питањима у вези са сектором безбједности,
- оне могу пружити прецизну оцјену владине политике о конкретним питањима безбједности и циљу, и када то одговара, бити инструмент рјешавања или преоријентације коју ће највјероватније прихватити цијели парламент или влада.<sup>160</sup>

Одбор за безбједност смо већ споменули, али имајући у виду његову улогу и значај, потребно је мало детаљније осврнути се на рад Одбора. Ово тијело има велики значај за контролу над радом полиције Републике Српске, пошто је снабђено поприличним бројем овлашћења која може користити у свом раду. Притом, треба имати на уму и да је законом прописана дужност свих запослених у полицији Републике Српске да сарађују са Одбором, затим и дужност на саслушања и свједочења пред Одбором, као и казнене одредбе које се односе на оне који ометају или онемогућавају рад Одбора за безбједност.

Одбор за безбједности је значајан због тога што се на његовим засједањима расправља о свим безбједносно-интересантним догађајима који имају утицај на безбједност Републике Српске те се доносе закључци који треба да допринесу разрјешавању безбједносних проблема. Одбор формира Народна скупштина Републике Српске, у складу са Законом о парламентарном надзору у области безбједности и одбране Републике Српске, а он проводи парламентарни надзор у Министарству унутрашњих послова Републике Српске.

---

160 Јовичић Д. Утицај транзиције на рад органа државне управе РС са посебним освртом на полицију, Бања Лука, 2007. год, стр. 231. Међутим, и поред тога што је парламентарна контрола полиције код нас у посљедњих двадесетак година добила значај, стоји чињеница да је у пракси способност парламента да контролише полицију различита од државе до државе. Она је, ипак, најчешће недовољна. Једни подржавају парламентарни вид контроле над радом полиције, зато што то виде као важно демократско средство борбе против њеног бирократизовања и немогућавања стварања високе самосталности полиције у односу на друге државне институције, што би могло да се изроди у своју супротност. На другој страни, налазе се мишљења према којима би парламентарна контрола у већем обиму ометала ефикасност полиције и стварала услове за политизацију њене дјелатности.

Он своје активности проводи у име Народне скупштине Републике Српске, а значајан је контролни механизам законодавне власти, пошто има широка овлашћења у погледу контроле над радом полиције Републике Српске.

Што се тиче самог састава Одбора, он је дефинисан Пословником о раду Народне скупштине, а састоји се од седам чланова бираних из различитих парламентарних странака, коалиција и реда независних кандидата. Најчешће је предсједник Одбора припадник опозиционе политичке партије. Приликом избора чланова Одбора, води се рачуна о националној заступљености, тако да у Одбору мора бити заступљен најмање један представник конститутивних народа. Одлуке се доносе на начин који подразумева следеће: да би нека одлука била пуноважна, за њу мора гласати више од половине чланова Одбора, дакле, најмање четири члана. Уколико је један од чланова одсутан, не постоји могућност да га замијени други посланик Народне скупштине Републике Српске.

Одбор за безбједност може парламентарни надзор над радом полиције Републике Српске спровести самоиницијативно, на приједлог предсједника или чланова Одбора, на приједлог Народне скупштине или других републичких институција и других органа, организација и појединаца. Из овога произилази да је могућност за покретање парламентарног надзора над радом полиције преко Одбора за безбједност доста широко постављена. Значи, постоји широк простор за провођење парламентарног надзора па чак и појединац када има сумњу у незаконито поступање полиције може се појавити као иницијатор за дјеловање Одбора. Проводећи парламентарни надзор, чланови Одбора за безбједност имају могућност да се упознају са свим информацијама у вези са радом полиције, документима о раду полиције, као и могућност непосредног увида у активности које спроводи полиција Републике Српске. Дакле, парламентарни надзор даје значајну могућност члановима Одбора да се потпуно и непосредно информишу о свим мјерама и радњама које је полиција предузела у конкретним случајевима.

У оквиру парламентарног надзора проводе се парламентарна истрага и саслушање пред Одбором за безбједност. Парламентарна истрага подразумева остваривање сарадње Одбора за безбједност са Службом за ревизију јавног сектора, инспекцијским органима и другим надлежним органима те кориштење редовних извјештаја надлежних органа или упућивање посебног захтјева надлежним инспекцијским органима да обаве додатне контроле и прибаве додатне информације о предмету парламентарног надзора. Постоји и могућност да се формирају посебне групе од три члана Одбора којима се дају конкретни задаци у спровођењу одређене истраге. Саслушање, односно, свједочење пред Одбором за безбједност подразумева свједочење лица која имају сазнања која су корисна за парламентарни надзор у конкретном случају, а свједочења се организују у циљу добијања нових релевантних информација о предмету парламентарног надзора, а оно ће допринијети ефикаснијем

закључивању и доношењу потребних ставова. Свједочење се не може одбити осим у случајевима које прописује Закон о кривичном поступку Републике Српске.

Парламентарни надзор се, иначе, врши континуирано у току године према годишњем плану, али он се може вршити и ванредно, на основу иницијатива које смо већ поменули, као и због ванредних догађаја. Ако говоримо о редовном парламентарном надзору, онда треба знати да Одбор за безбједност редовно остварује увид у рад полиције, врши контролу и праћење њеног рада, односно, контролише да ли је рад полиције у складу са уставом, законом и подзаконским прописима те да ли се кроз активност полиције остварује планирана политика Народне скупштине, штите и поштују основна људска права и слободе. Када имамо случај да је, приликом обављања послова из своје надлежности, неко од припадника полиције Републике Српске извршио неку радњу која је у супротности са законским одредбама и кодексом професионалног понашања, Одбор за безбједност може покренути парламентарну истрагу на бази валидне иницијативе те организовати јавно или затворено саслушање. Када је, поводом конкретног случаја, покренут судски или други поступак код надлежних органа, Одбор може тражити извјештај од надлежних органа о резултатима спроведеног поступка. Подразумијева се да о свим информацијама до којих дође у вршењу надзора, Одбор има обавезу да упозна Народну скупштину, али и друге органе и институције те може покренути иницијативу за утврђивање појединачне одговорности и смјену одговорних руководиоца у полицији Републике Српске.<sup>161</sup>

Одбор има веома широка овлашћења у погледу надзора над радом полиције, а што се види и из одредбе члана 3 Закона о измјенама и допунама Закона о парламентарном надзору у области одбране и безбједности. Ради се о сљедећим овлашћењима Одбора:

- прати активности институција и органа у области безбједности у Републици Српској у циљу увида у остваривање зацртане политике у овој области и информише се о активностима и предузетим мјерама по свим питањима из њиховог домена рада;
- разматра годишње програме рада и извјештаје о раду Министарства унутрашњих послова, о њима заузима ставове и о томе информише Народну скупштину;
- даје приједлоге, мишљења и сугестије на буџет Републике Српске у области унутрашњих послова у свим фазама његове израде;
- даје приједлоге, мишљења и сугестије у вези са донаторским средствима и средствима која се из буџета усмјеравају према 3. пјешадијском (Република Српска) пуку;

---

161 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 367.

- прати извршење буџета Министарства унутрашњих послова и буџетских средстава која се усмјеравају према 3. пјешадијском (Република Српска) пуку;
- разматра извјештаје главног ревизора за ревизију јавног сектора о финансијском пословању Министарства унутрашњих послова, заузима ставове и прати активности надлежних органа по тим извјештајима;
- разматра и даје препоруке и примједбе на законе из области безбједности, а по потреби разматра и даје препоруке и на подзаконске акте које доносе органи и институције из члана 3 став 1. и 2. овог закона;
- разматра стање у области извршења кривичних дјела те прати резултате Министарства унутрашњих послова у борби против криминала, о томе заузима ставове, а, према потреби, води и парламентарну истрагу и даје препоруке Народној скупштини и другим органима;
- разматра питања организације и попуње у Министарству унутрашњих послова, другим организацијама и агенцијама из члана 3 став 1. овог закона;
- разматра питања плата и материјалног статуса професионалног кадра запосленог у Министарству те даје мишљења и препоруке надлежним органима;
- разматра кадровска питања у Министарству унутрашњих послова и организацијама и агенцијама која се баве пословима безбједности, даје препоруке и мишљења за унапређења, именовања и постављења директора полиције и лица која се именују на дужности начелника управа у Министарству унутрашњих послова, лица у чин главног генерала инспектора полиције, генерала инспектора полиције и лица на дужности руководиоца организација и агенција која се баве пословима безбједности;
- прати и остварује увид у активности организација и агенција које се баве пословима контроле производње и промета наоружања и војне опреме у складу са законом;
- прати и остварује увид у активности организација и агенција које се баве пословима безбједности;
- прати и остварује увид у активности образовања из области безбједности и заштите;
- прати и остварује увид у активности организација које се баве пословима цивилне заштите, разматра планове развоја цивилне заштите, њихове извјештаје и даје препоруке Народној скупштини;
- иницира доношење докумената којима се утврђује кодекс професионалног понашања полиције, посебно сукоба интереса у овој области, прати и остварује увид у поштовање кодекса професионалног понашања;

- расправља о иницијативама и информацијама појединаца, органа и организација које се односе на активности и документе органа безбједности;
- разматра и истражује случајеве гдје органи безбједности крше људска права;
- остварује сарадњу са другим скупштинским тијелима, инспекцијским и другим органима;
- обавјештава Народну скупштину и друге органе Републике Српске о запажањима до којих дође у праћењу рада органа Републике Српске у области безбједности;
- разматра и друга питања из надлежности ентитета у области безбједности и предлаже иницијативе Народној скупштини и другим органима и институцијама;
- прати спровођење закључака Народне скупштине, других органа и институција у области одбране и безбједности, о томе заузима ставове и обавјештава Народну скупштину;
- остварује сарадњу са надлежном комисијом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и комисијама Парламента Федерације Босне и Херцеговине по питањима остваривања безбједносне политике и улоге парламената у демократској контроли, у складу са законом;
- одбор, путем Заједничке комисије за одбрану и безбједност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине може да буде информисан о функционисању система одбране и безбједности Босне и Херцеговине.<sup>162</sup>

На крају, можемо констатовати да је адекватност надзора који врши парламент условљена бројним факторима, а међу њима посебно до изражаја долази благовременост добијене информације, стручност, политичка воља итд. Као и у другим сферама друштва, неопходно је да парламент добије у одређеном временском року информацију о догађајима или намјерама владе (полиције) везаним за питања безбједности, да би могао имати квалитетну и правовремену реакцију. Да би надзор који врши парламент био адекватан, унутар њега мора постојати одговарајућа стручност. Међутим, парламентарци се бирају у парламент само на одређени мандат, код нас је то четири године, а што, притом, није условљено посебном стручном спремом, док је влада, у правилу, стручно тијело, тако да је, самим тим, влада у предности по питању стручности, што смо напријед већ констатовали.<sup>163</sup>

162 Закон о измјенама и допунама Закона о парламентарном надзору у области одбране и безбједности, Сл. гласник РС, чл. 3.

163 Јовичић Д. Организација и надлежност полиције, Бања Лука, 2011. год, стр. 297.

### 6.1.3. Владаина контрола

Унутрашња безбједност и јавни ред и мир су потреба општег карактера, а намијењени су широкој јавности, односно, свим грађанима без било какве дискриминације. Ову потребу, у општем интересу, извршна власт обезбјеђује грађанима преко своје полиције. Полиција своју активност проводи у складу са законским и подзаконским прописима, значи, њена овлашћења су одређена нормама. Ова одређеност (ограниченост) неопходна је да би полиција обезбједила досљедно поштовање права и слобода грађана. Неопходно помирење и равнотежа између слобода и права грађана и дјелатности полиције јамче се и обезбјеђују запримјењеним санкцијама и уз помоћ контроле полиције.

Полицијске организације су, у правилу, одговорне за свој рад владама (извршној власти) те, у складу с тим, о свом раду оне и подносе извјештаје и одговарају за стање безбједности својој влади. Значи, влада на тај начин прати и врши увид у рад своје полиције те тако, фактички, врши контролу над њеним радом. Међутим, да би дјелатност полиције заиста и била у оквирима постављеним у нормативним актима, полицијске организације у већини земаља и саме развијају механизме контроле полицијског рада. Треба истаћи да се, притом, не мисли на контролу рада коју врше руководиоци, него на контролу законитости рада полиције. Овај вид контроле се манифестује кроз активно-сти тијела која врше контролу, праћење и заштиту законитости у раду.<sup>164</sup>

Влада као носилац извршне власти појављује се, уједно, и као носилац објективно најјачег облика утицаја на рад полиције. Ово се може тврдити из разлога што је полиција Републике Српске одговорна за свој рад Влади Републике Српске те, у складу с тим, полиција има обавезу да Влади Републике Српске подноси извјештај о свом раду. Према томе, за стање безбједности на простору Републике Српске, полиција је одговорна, прије свега, Влади.

Иначе, Влада Републике Српске своју контролу над радом полиције врши на неки од сљедећих начина:

- Влада Републике Српске има овлашћење да доноси подзаконске прописе ради извршавања закона за чије спровођење је задужена полиција па произилази да Влада на тај начин одређује и сам начин вршења полицијских послова;
- Влада Републике Српске је овлашћена и за утврђивање приједлога буџета и старање о његовом извршењу – што значи да она врши контролу трошења буџетских средстава која су одобрена полицији;
- Влада Републике Српске утврђује начела за унутрашњу организацију Министарства унутрашњих послова, а за рад полиције је битно то што Влада даје сагласност на општи акт о организацији и систематизацији радних мјеста, а он представља најважнији акт за организацију и функционисање полиције;

---

<sup>164</sup> Јовичић Д. Организација и надлежност полиције, Бања Лука, 2011. год, стр. 299.

- поред чињенице да Влада Републике Српске има овлашћење да врши надзор над радом полиције, она може да поништава и укида одређене акте које донесе полиција, а за које се утврди да су незаконити;
- Влада даје сагласност на приједлоге закона које припрема Министарство унутрашњих послова и те законске акте упућује у парламентарну процедуру. У складу са овим својим овлашћењем, Влада може да контролише стварање тзв. полицијског законодавства и да утиче на рад полиције;
- Влада разматра програме рада и извјештаје о раду полиције. Дакле, Влада се упознаје са свим активностима полиције, оцјењује начин рада и сврсисходност поступања, а на одређен начин и законитост рада;
- Влада доноси смјернице и начелне ставове за извршавање закона и других прописа који се тичу рада полиције. На овај начин, Влада директно усмјерава рад полиције, остварује могућност надзора над извршавањем датих смјерница, као и могућност преиспитивања у ком обиму се поштују дате смјернице. Свакако, из овог произилази и евентуална реакција Владе уколико се установи да њене смјернице није испоштовао МУП Републике Српске;
- уколико се деси ситуација да је неопходно да полиција предузме одређене конкретне мјере, ради ефикаснијег и сврсисходнијег рада полиције или ако посебне околности тако налажу (на примјер, у случају погоршане безбједносне ситуације), Влада може наложити Министарству унутрашњих послова да предузме одређене мјере из своје надлежности.

Оваква позиција Владе у односима према полицији произилази из схватања Владе као носиоца функције извршне власти и њене одговорности према парламенту за обављање оних послова који су у надлежности органа управе, дакле, одговорности за извршење закона. Према том концепту, радња управне власти наставља се на радњу извршне власти па, пошто се управна власт састоји из чиновничког, бирократског елемента, идеал сваке демократске државе био је да тај елемент стави под надзор политичког елемента, извршне власти који би усмјеравао и усклађивао радње управне власти.

Широка права Владе Републике Српске према полицији отварају одређене дилеме у вези с могућностима да Влада од полиције захтијева извјесно дјеловање за рачун оних који су на власти. До овога неће долазити у пракси уколико Влада схвати своју улогу на начин да је њена сврха постојања старање о законитом раду полиције и да њена контролна и усмјеравајућа овлашћења не могу бити противна обавези полиције, а и ње саме те да дјелује строго у границама уставности и законитости.<sup>165</sup>

---

165 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 132 – 134.

#### 6.1.4. Контрола коју обавља омбудсман

Поред политичке и правне, односно, управне и судске контроле управе (па наравно и полиције), јављају се и други специјални облици спољашње контроле, од којих се поготово у земљама у транзицији, као релативно нов облик, по својим специфичностима издваја контрола која се врши посредством омбудсмана. Необичан назив ове институције – омбудсман – потиче од шведске ријечи која значи: повјереник, представник.<sup>166</sup>

Контрола коју врши омбудсман не односи се на контролу законитости, нити је ова институција уведена искључиво с тим циљем. Напротив, много је битније да омбудсман улази у питања која се тичу цјелисходности, правичности и ефикасности органа државне управе. С обзиром на широку лепезу надлежности органа управе, донекле су оправдани бројни пропусти и недостаци у раду управе, а дешавају се свакодневно, што јасно указује на то да правни инструменти не могу обезбиједити довољан ниво заштите грађана од свих тих недостатака у раду управе.

Најважније обиљежје омбудсмана јесте његова независност и политичка неутралност која се обезбјеђује на више начина, а превасходно везивањем за парламент и искључивањем могућности утицаја егзекутиве на његово постављање и разрјешавање. Политичка неутралност постиже се именовањем омбудсмана из реда политички неангажованих лица те именовањем на период дужи од мандата парламента који га именује.

У већини земаља, улога омбудсмана је слична, с тим што постоје одређене разлике у обиму и карактеру њихових овлашћења. Иако омбудсман може контролисати и законитост, у већини земаља његова улога је усмјерена, прије свега, на заштиту права грађана. Омбудсман своју дјелатност врши у вези с притужбама незадовољних грађана, а може и по службеној дужности. Притужбе на рад државних органа може упутити било који грађанин, који у неким земљама не мора бити лично легитимисан.<sup>167</sup>

За подношење притужби, обично није предвиђен никакав рок, а оне се могу подносити усмено и писмено, при чему грађанима помажу службеници институције омбудсмана. По пријему притужбе, уколико је омбудсман не одбаци, он започиње истрагу. Истрага се у правилу не започиње ако подносилац притужбе није исцрпио сва правна средства. Поред покретања поступка на основу притужбе, он се може покренути и по службеној дужности, уз изузетке неких земаља као што је Француска. Сам исход истраге може бити различит, од тога кад се утврди да не постоје повреде да се истрага обустави, до тога кад се наводи притужбе потврде, да се истрага заврши упућивањем критике

166 Милков, Д. Зборник радова Изградња и функционисање правног система Републике Српске, Омбудсман – вид ванправне контроле управе, Бања Лука, 1997. год, стр. 590.

167 Исто, стр. 594.

органу, уз препоруку да отклони утврђене недостатке, пошто у већем броју земаља омбудсман није овлашћен да се мериторно мијеша у рад управе, а, подразумемијева се, не може ни да укида или поништава акте управе.<sup>168</sup>

Дакле, омбудсмански поступак се покреће поводом притужбе грађана на рад управе, односно, јавноправних тијела (па, наравно, и полиције) или по службеној дужности. Притужбе може поднијети сваки грађанин, а у неким земљама (Шведска и Финска) и у случају кад за то није легитимисан. Покретање поступка по службеној дужности може услиједити поводом анонимне притужбе; затим приликом периодичне контроле која се врши у неким земљама, написа у штампи о одређеним неправилностима у раду јавноправних тијела итд. Овдје треба истаћи чињеницу да свако има право подношења притужбе омбудсману без обзира да ли је због повреде уставних и законских права оштећен, а да, у вези с тим, омбудсман слободно одлучује да ли ће захтјев узети на разматарање и у којем обиму.<sup>169</sup>

Свака пријава омбудсману треба да садржи тврдње (чињенице) о кршењу људских права. На основу проведене истраге, омбудсман објављује налазе и закључке. Уколико се утврди да је полиција кршила људска права, дужна је објаснити писменим путем у одређеном року на који начин ће се повинovati закључцима омбудсмана. Овоме се у БиХ придаје значајна пажња што илуструје констатација из које се види да – ако се лице или ентитет не повинује закључцима или препорукама „Омбудсмана за људска права и слободе БиХ”, омбудсман ће извјештај упутити високом представнику за БиХ (док та функција постоји), а након престанка те функције, извјештај се упућује Предсједништву БиХ. Омбудсман је овлашћен да покрене и поступак пред Вијећем за људска права.

Предмети који су регистровани у институцији омбудсмана, а везани за рад полиције, генерално се могу сврстати у двије групације, и то: жалбе грађана, према чијим наводима полиција својим дјеловањем или пропуштањем да поступи у складу са законом, повређује њихова права; и жалбе које подносе само запослени у полицијским агенцијама због кршења њихових права, посебно права из радног односа, укључујући и питање чиновнања, напредовања и слично.<sup>170</sup>

И поред тога што код нас омбудсман није до сада показао довољан интерес за рад полиције, ипак стоји чињеница да је број случајева који се налази у поступању код омбудсмана из године у годину већи. Грађани су у својим жалбама најчешће приговарали да је полиција неефикасна, да злоупотребља-

---

168 Јовичић Д. Утицај транзиције на рад органа државне управе РС са посебним освртом на полицију, Бања Лука, 2007. год, стр. 92.

169 Кунић П. Управно право, Бања Лука, 2010. год, стр. 149.

170 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 135 – 136.

ва положај, да прекорачује своја овлашћења те да на разне начине примјењује силу. Према подацима које у својим извјештајима даје институција омбудсмана, види се да полиција често подноси прекршајне пријаве и против лица која су пријавила незаконита понашања, а то је и разлог што ови грађани траже заштиту ове институције. Оно што забрињава, јесте чињеница да досадашња искуства, а према подацима омбудсмана, говоре да и када се дају препоруке полицији да предузму конкретне мјере према припадницима полиције за које је омбудсман у провођењу свог поступка утврдио да су кршили своја овлашћења, нема адекватне реакције надлежних у полицијској организацији.

Ипак, улога омбудсмана у контроли над радом полиције није занемарљива иако он нема нека посебна правна овлашћења. Његова снага произилази, у првом реду, из чињенице што на основу извјештаја који подноси парламенту објављује податке до којих је дошао у вези са притужбама грађана на рад управе и других јавноправних тијела (и полиције) и тим чином потакне парламентарну расправу о одговорности министара. Посебно снажне ефекте изазива његово обраћање јавности преко средстава јавног информисања путем којих упознаје грађане са стањем у одређеним областима у погледу поштовања уставних и законских права грађана. Све у свему, досадашња искуства говоре да институција омбудсмана представља ефикасан облик контроле управе и заштите права грађана, растерећен великих и крутих процедура којима робују остали видови контроле рада управе и других јавноправних институција.<sup>171</sup>

Дакле, омбудсман је израстао у институцију која представља неопходан пратећи елемент сваког демократског друштва, али, и поред тога, не можемо побјећи ни од чињенице да је омбудсман у неким земљама само демократски декор, док се у поприличном броју земаља одвија демократски живот на високом нивоу и без омбудсмана. Чини се да је неувођење институције омбудсмана у неким земљама и поред објективних потреба за овом институцијом, прије свега, мотивисано идеолошким баријерама и предрасудама те непознавањем институције, што ће вјероватно у скоријем периоду бити превазиђено па ће ова институција наћи своје мјесто и у оним политичким системима у којима до сада није била заступљена.

Међутим, и поред опште тенденције увођења институције омбудсмана у већини земаља, мора се констатовати да омбудсман није свемогућ и непогрешив заступник људских права и слобода. Зато се не смије фетишизирати његова улога у заштити људских права и слобода. Да ли ће омбудсман бити ефикасан заштитник права грађана пред државном администрацијом, то зависи, прије свега, од класних и политичких односа, од културног нивоа становништва, од сваке земље понаособ.<sup>172</sup>

---

171 Кунић П. Управно право, Бања Лука, 2010. год, стр. 150.

172 Јовичић Д. Утицај транзиције на рад органа државне управе РС са посебним освртом на полицију, Бања Лука, 2007. год, стр. 93.

### 6.1.5. Контрола коју врше невладине организације

Појам „невладина организација” подразумијева сваку организовану групу људи, добровољну организацију, хуманитарну агенцију, стручно удружење, организацију за људска права, задругу и сличан облик организовања, али само ону која је независна од владе, то јесте, од државних организација и институција. Невладине организације су, у основи, тијела која функционишу на бази волонтерског рада и која, самим тим, не подлијежу руковођењу органа власти.

Невладин сектор у већини земаља има велики значај за развој цивилног друштва, владавину права и развој демократије. Пракса је да се невладине организације укључују у рјешавање скоро свих проблема у друштву који се тичу њиховог поља дјеловања. Невладине организације дају суштински допринос развоју и даљем опстанку демократских друштава, нарочито путем унапређивања јавне свијести и активног учешћа грађана у јавном животу; исто тако, дају једнако важан допринос културном животу и друштвеном благостању таквих друштава. Значи, постоји широка лепеза друштвених питања и проблема на чијем рјешавању се може успјешно реализовати активизам и ентузијазам грађана, од чега ће највећу корист имати друштво у цјелини.<sup>173</sup>

Контрола над радом полиције Републике Српске коју врше невладине, непрофитабилне и нестраначке институције је значајна због могућности скретања пажње јавности на евентуалне неправилности у раду полиције. Полиција у свом раду свакако треба водити рачуна о томе да је ово значајан механизам контроле њеног рада. Ниво демократичности у једном друштву добрим дијелом зависи и од утицаја невладиних институција на све сфере друштвеног живота.

Невладине организације контролишу рад полиције тако што анализирају полицијско поступање у конкретним случајевима, а имају могућност да анализирају званичне показатеље о стању криминалитета. Такође, могу анализирати и разматрати извјештаје о раду полиције. Уколико открију одређене нелогичности, незаконитости и нарушавање грађанских права, невладине организације сазивају конференције за медије и о томе обавјештавају јавност. Поред овога, невладине институције могу бити носиоци иницијативе за оцјену законитости рада полиције у конкретним случајевима пред надлежним државним органима (могу иницирати да тужилаштво води истрагу). Невладине организације могу иницирати и вођење поступака унутрашње контроле против полицијских службеника. Такође, невладине организације могу покренути иницијативу пред омбудсманом за заштиту појединих права грађана која су нарушена поступањем полиције Републике Српске.<sup>174</sup>

173 Приручник за невладине организације у Босни и Херцеговини, УНДП, Сарајево, 2014. год, стр. 13 – 15.

174 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 139.

### 6.1.6. Контрола коју врши јавност

Развојем друштва, развијао се и утицај јавности на рад државног апарата, што није заобишло ни утицај јавности на рад полиције. Чак се може рећи да је у актуелном тренутку јавност и суд јавности постао важан параметар успјешности и прихваћености било ког органа, при чему се то посебно односи на полицију. Овај суд који јавност, дакле, грађани стичу и формирају о неком органу, они изграђују путем средстава информисања, односно, масовних медија.

Масовни медији су појам који је ушао у употребу двадесетих година прошлог вијека, са појавом радија, штампе и, касније, телевизије. Под њима се подразумијевају сви медији који су дизајнирани тако да их „конзумира” широка публика за коју се сматра да има заједнички интерес. Одлика масовних медија јесте да они снажно утичу на формирање „масовног конзументског друштва” које је, углавном, у контрасту са самосталним одлучивањем. У савременом друштву, а оно је такво најмање посљедњих стотину година, медији су постали наша свакодневница. Живот савременог човјека постао је незамислив без масовних медија. Имајући у виду присутност медија и „окупираност” њима човјека појединца, али и друштва у цјелини, поставља се питање какав је однос медија и друштва. Потпуно је сигурно да сваки човјек који је просјечно информисан и, наравно, заинтересован за друштвену сцену, себи поставља питања: „Јесу ли медији убрзали, побољшали или можда уназадрили друштвене промјене?” Како друштво реагује на медије? Да ли се саглашава са њима, размисоилази, сукобљава или их, пак, игнорише? Не би требало правити никакве озбиљније анализе да се закључи да је однос медија и друштва у цјелини вишеслојан и веома сложен. Наравно да је за нас овдје посебно интересантно питање: „Какав је однос медија према питању безбједности?”<sup>175</sup>

О снази медија говори и синтагма да су медији „седма сила”, а то даље упућује на закључак да без слободних, независних и критичких медија није замисливо развијати демократију. Новинари истражују и указују, отворено и критички, на све неправилности, са циљем да се оне исправе. Моћ медија је велика, али и одговорност. Текст, реченица или неки кадар у филму могу човјеку промијенити живот. Утицај може бити добар и лош, зависи од тога како се медији употребљавају. Корисници медијске садржаје употребљавају селективно, одређујући ритам – шта, како и када ће гледати те бирајући садржај и

---

175 Јовичић Д. Утицај медија на безбједност, Зборник радова – Дани безбједности, Бања Лука, 2015. год, стр. 46 – 47. Ипак, чини се да не постоји више нико озбиљан ко није свјестан чињенице да без слободних, независних и критичких медија, није могуће развијати демократију, а самим тим ни остварити потребан квалитет функционисања друштва у цјелини. Новинари би требало да истражују и указују на све неправилности, а то би требало да раде отворено и критички, са циљем да се оно на шта се указује исправи.

теме које ће гледати, што упућује на активан однос и органиченост медијског утицаја.<sup>176</sup>

Улога медија сасвим сигурно није остваривање негативних утицаја на своје кориснике, али, нажалост, много је оних који сматрају да се то, у великом обиму, управо дешава. Овдје се поставља незаобилазно питање: „Можемо ли кривити медије за то?” Свакако да би требало направити, макар кратко, анализу укупног стања у којем се друштво налази и запитати себе, али и све око себе: „Могу ли медији бити бољи од околине у којој остварују своју функцију?” Ако хоћемо бити реални, онда можемо прихватити став да медији углавном (наравно да има и другачијих ситуација) само преносе информације и приказују нам свијет онакав какав он, у ствари, јесте. Значи, путем медија добијамо информацију о догађајима који се дешавају око нас, при чему је веома важно направити одабир садржаја који се прати. Дакле, ми имамо могућност да бирамо шта ћемо слушати, гледати или читати. Да бисмо могли критички сагледати и спознати шта је вриједно и добро, а шта није, претходно морамо имати потребно знање.<sup>177</sup>

Теорија и пракса нуде нам различите погледе и искуства о улози медија у остваривању безбједности. У сваком случају, чини се веома важним питање односа полицијских организација и медија, пошто тај однос може снажно да утиче на рјешавање неких конкретних безбједносних проблема. Бавећи се овом проблематиком, теоретичари су, у сарадњи са праксом, понудили доста корисних сугестија за превазилажење проблема у односима полиције и јавности, а с циљем достизања оптималних резултата у раду полиције. Тако, на примјер, Ајнсворт констатује да су медији у стању да помогну полицији у расвјетљавању кривичних дјела, али да се могу и брзо окренути против ње и својим дјеловањем нарушити њен јавни имиџ. Криминал је, као што знамо, велики бизнис и за штампу и за остале масовне медије те полиција нема проблема у добијању публициитета у случајевима када јој је потребна помоћ јавности. Међутим, та помоћ је понекад мач са двије оштрице. Познате су и такве ситуације да извјештачи који су журили да помогну полицији, преко ноћи постају њени критичари. Неки медији су разарајуће дјеловали на полицијски имиџ и допринијели изолацији полиције, као, уосталом, и један број

---

176 Микић К. Зашто одгајати и образовати за медије, часопис Зрно, Загреб, 2009/2010. год, стр. 2.

177 Јовичић Д. Утицај медија на безбједност, Зборник радова – Дани безбједности, Бања Лука, 2015. год, стр. 48. Овдје долазимо до тога да публика (јавност) може бити информисана и неинформисана, заинтересована и незаинтересована, али и образована и необразована. Имајући у виду да је наше друштво дуги низ година оптерећено бројним проблемима (политички, економски, социјални, безбједносни итд), чини се да би медији, с обзиром на њихову снагу у смислу утицаја на формирање ставова и реаговање на проблеме под утицајем примљених информација, морало о свему томе да воде много више рачуна него што то сада чине.

политичара и научника који су нападали неке елементе полицијске службе и поједине методе рада.<sup>178</sup>

Дакле, на обликовање јавног мњења, поред образовања, културолошких увјерења, економског статуса и сличних чинилаца који одређују човјек мисаони ангажман у вези са догађајима у друштву и политици, утичу одређени фактори у друштву и само то друштво. Међу факторима или чиниоцима који у друштву нарочито утичу на формирање јавног мњења (фактори јавног мњења), издвајају се медији, средства пропаганде, политичке партије, удружења грађана, интересне групе и групе за притисак, наука, јавне личности, органи власти и још неки.<sup>179</sup>

Што се тиче самих релација полиције и јавности, све је више земаља у којима се развијају концепти у којима грађани врше контролу полиције и укључују се у послове полиције, а све то са циљем међусобног зближавања и стварања односа повјерења. Свакако да грађани треба да знају шта ради њихова полиција те могу остварити одређене утицаје на тај рад и бити у функцији контроле када се за то укаже потреба, али никако грађани не треба да буду укључени у вршење полицијских послова, јер то онда руши концепт државе и њене функције које не могу бити пренесене на грађане.

Ипак, сматра се да контрола полиције коју обављају грађани има свој смисао, нарочито у срединама у којима влада неповјерење, у којима је висока стопа криминалитета и осталих незаконитих дјеловања, али и у оним срединама гдје се дешавају прекомјерне употребе силе полиције, као и присутност корупције у полицијским организацијама. Иако је законом прописано шта се предузима у случајевима када се полицајци појаве као извршиоци недозвољених радњи, ипак се оставља могућност да и грађани на различите начине могу утицати на привођење припадника полиције одговорности, и то из разлога што постоји могућност утицаја на непристрасну и фер истрагу коју врше надлежне службе.

Контрола полиције коју обавља јавно мњење у Републици Српској упућује се путем притужби, петиција, приједлога и критика грађана. Питање рјешавања ових жалби је значајно, посебно када се ради о злоупотребима (на примјер, код употребе средстава силе или приликом употребе неких других полицијских овлашћења). Да је у полицији Републике Српске препозната улога јавности, јасно говори сама организација полиције која предвиђа организационе јединице којима је основна дјелатност – односи са јавношћу, а у свакој полицијској управи су распоређени полицијски службеници који су задужени за односе са јавношћу.

---

178 Ainsworth P. B. *Psychology and Policing in a Changing world*, Chichester: Johnwiley & Sons, 1995, год, стр. 153.

179 Тадић Љ. *Енциклопедија политичке културе*, Београд, 1984. год, стр. 457 – 458.

На овом нивоу развоја друштва, већина и теоретичара и практичара је сагласна да је контрола коју обавља јавност (грађани) потребна, али, притом, треба водити рачуна и о чињеници да у неким случајевима може доћи до нарушавања интегритета и самосталности саме полицијске организације. У том смислу, није мало ни оних који износе одређене аргументе против оснивања одбора грађана за контролу рада полиције; затим наводе постојање могућности смањивања ефикасности рада полиције због нарушавања принципа једностарјешинства у руковођењу (полицајци не могу бити сигурни да ће одбори грађана одобрити мјере и радње које су предузели по налогу претпостављеног, што може довести до избјегавања службених задатака, пада морала и појаве стреса); страх да једнака или шира овлашћења одбора грађана од руководиоца полиције могу проузроковати нелегалне политичке утицаје на рад полиције; грађанско непознавање законских услова и тактике поступања полицајаца; неискуство у практичном обављању полицијских послова и задатака које би им омогућило да боље разумију поступке полицајаца у конкретним ситуацијама и неправедан однос чланова надзорног одбора према полицајцима против којих је поднесена представка. Тај неправедан однос се огледа кроз критику упућену полицајцу за најмање пропусте у раду и одуговлачење поступка, што може изазвати стрес због неизвјесности око коначне одлуке у погледу њиховог статуса, нарочито ако су под суспензијом. Иако се приговори због непознавања овлашћења полиције и недостатака искуства могу дјелимично отклонити укључивањем полицајаца у састав надзорног одбора, обучавањем грађана, чланова одбора или позивањем стручних лица (на примјер, официра задужених за контролу законитости у раду) да појасне политику рада полиције и тактику извођења одређених акција, наведени разлози су утицали да одбори грађана углавном имају савјетодавну улогу у контроли поступка по представкама, а ријетко и право доношења коначне одлуке.<sup>180</sup>

Када је у питању полиција у Републици Српској, ову контролу проводи Биро за представке и жалбе грађана, као тијело у чијем саставу се налази и један број грађана. Ово тијело прати поступке покренуте против припадника полиције и интервенише у случајевима гдје сматра да процедура није адекватно проведена. Биро је смјештен у сједишту Министарства унутрашњих послова и прати представке на рад припадника полиције и осталих запослених у Министарству на простору цијеле Републике, али он представља облик унутрашње контроле над радом полиције о чему ћемо детаљније писати у дијелу који говори о унутрашњој контроли. Значи, на локалном нивоу не постоје посебне организационе јединице које укључују грађане и преко којих би они могли проводити одређене активности као што је то случај са Бироом за представке и жалбе грађана. Али, и на локалном нивоу постоји могућност да локалне скупштине разматрају извјештаје о раду полицијских организација које

180 Finn P. Getting along with citizen oversight, FBI Law Enforcement Bulletin 69 (8), 2000. год, стр. 22 – 23.

дјелују на подручју конкретне локалне јединице те, на тај начин, изабрани представници грађана имају прилику да реагују на евентуалне незаконите и непрофесионалне активности припадника локалне полицијске организације.

Дакле, може се закључити да постоји широк спектар могућности за успостављање позитивних релација између јавности и полиције, при чему се мора имати у виду да ефикасан рад полиције у великој мјери зависи управо од јавности и њене подршке полицији.

## **6.2. Унутрашња контрола полиције Републике Српске**

Полиција је, по својој дјелатности, орган који је интересантан за сваког грађанина понаособ те би требало да полицији приоритет буде заштита и остваривање људских права. Однос полиције према поштовању људских права јесте однос полиције према поштовању закона. Управо овај однос који се исказује начином обављања полицијске функције, може имати утицаја на политичке процесе у земљи, али и на међународни положај и углед државе.

Зато би основни циљ контроле рада полиције требало да буде (и јесте) постизање да се законска овлашћења и дискрециона права у одлучивању употребљавају у корист грађана, а не у корист појединачних политичких опција или појединаца, као и да се несагласности између нормираног и стварног понашања полиције само не констатују, већ да се предузимају адекватне мјере ради отклањања утврђених неправилности или злоупотреба.<sup>181</sup>

Кад говоримо о унутрашњој контроли, треба имати на уму да је то облик контроле који врши контролор који је и сам дио полицијске организације, а он, приликом контроле, може да поступа или по службеној дужности (на примјер, по праву надзора) или поводом жалбе (инстанциони надзор), а то може бити и случај када неки за то легитимисани субјект посегне за неким другим правним лијеком. У овим случајевима, контролор је снабђевен посебним овлашћењима, а то су често истоврсна овлашћења којима је контролисани субјект располагао при доношењу одлуке. То значи да има право да се упусти у правна, али и чињенична питања током контролног процеса, са могућношћу корективног дјеловања у оба правца. Дакле, овдје се ради о формалној, правној контроли полицијског рада. Када је ријеч о унутрашњој контроли управе у полицијским управним стварима, мора се нагласити да се овдје не ради о класичној контроли вишег над радом нижег органа, већ о надзорном процесу у оквиру истог органа, због чега се може поставити питање његове објективности. Ово је посебно значајно ако се има у виду да је овај облик правне кон-

---

181 Дапчевић – Марковић, Љ. Контрола полиције и полицијски омбудсман, Београд, 2008. год, стр. 14.

троле једини у којем се може испитивати, поред законитости, и цјелисходност управних аката, односно, (не)правилност у примјени дискреционе оцјене.<sup>182</sup>

### **6.2.1. Унутрашња контрола коју обављају интерни надзорни органи**

У полицији Републике Српске, кроз унутрашњу организацију и систематизацију, предвиђене су организационе јединице које су надлежне да обављају унутрашњу контролу и да прате законитост у раду свих организационих јединица МУП-а и запослених у Министарству. Ово се посебно односи на евентуалне злоупотребе службеног положаја, прекорачења овлашћења, коруптивне и друге криминалне активности запослених у Министарству, дакле, и осталих запослених, а не само полицијских службеника.

Значи, као и у већини других полиција у свијету, и у полицији Републике Српске постоје организационе јединице, односно, интерни надзорни органи који обављају формалну контролу над радом полиције. Тако се у сједишту МУП-а Републике Српске налазе сљедеће организационе јединице: Полицијски одбор и то као основна организациона јединица; а у оквиру Службе за заштиту интегритета и законитости у раду су формиране унутрашње организационе јединице: Јединица за професионалне стандарде, Одјељење за заштиту и надзор података, Одјељење за првостепени дисциплински поступак и Биро за представке и жалбе грађана.

Полицијски одбор је основна организациона јединица која, по ријечима полицијских службеника, представља инстанцу која им омогућава заштиту њихових права (поготово од евентуалног мобинга). Полицијски одбор има задатак да преиспитује све жалбе које предвиђа Закон о полицији и унутрашњим пословима, као и било које друге одлуке и радње које предузима или не предузима Министарство, а које се односе на статус полицијских службеника у складу са Законом о полицији и унутрашњим пословима и подзаконским актима. Полицијски одбор, на захтјев полицијског службеника који сматра да је оштећен неком одлуком или радњама које су биле усмјерене на његову личност, проводи поступак у коме може саслушавати полицијске свједоке и вјештаке, као и тражити и прикупљати од надлежних органа све релевантне податке који су неопходни за доношење исправне одлуке у конкретном предмету. Полицијски одбор именује Влада Републике Српске на мандат од четири године, са могућношћу продужења мандата на још четири године, а он се састоји од пет чланова (четири полицијска службеника и једног државног службеника). Најмање два члана Полицијског одбора морају бити дипломирани правници.

---

182 Исто, стр. 57.

Служба за заштиту интегритета и законитости у раду је основна организациона јединица из сједишта Министарства која је надлежна да прати и врши надзор над примјеном законских и подзаконских прописа, професионалних стандарда и најбоље праксе полицијских агенција. Она унапређује примјену законских стандарда и подзаконских прописа у Министарству. На захтјев министра и директора полиције, проводи надзор над радом организационих јединица Министарства. Проводи унутрашњу контролу и предузима активности у циљу откривања и сузбијања незаконитих активности запослених у Министарству, проводи унутрашње и кривичне истраге против полицијских службеника, а по овлаштењу министра, и против других радника Министарства. Служба иницира утврђивање дисциплинске и кривичне одговорности радника Министарства, заступа захтјеве за покретање дисциплинског поступка, планира, организује и омогућава непристрасно провођење дисциплинских поступака против полицијских службеника ради утврђивања дисциплинске одговорности, врши надзор над заштитом података, а прати и активности на спровођењу законских и подзаконских прописа у области одређивања и заштите података.

Јединица за професионалне стандарде је надлежна да проводи унутрашњу контролу и предузима активности у циљу откривања и сузбијања незаконитих активности запослених у Министарству, проводи унутрашње и кривичне истраге против полицијских службеника. Унутрашње истраге проводи по запримљеним представкама, пријавама или захтјевима, као и по другим сазнањима за теже повреде радних дужности. По потреби, Јединица проводи надзор над радом организационих јединица Министарства, иницира утврђивање дисциплинске и кривичне одговорности радника Министарства. Такође, она подноси и заступа захтјеве за покретање дисциплинског поступка.

Одјељење за заштиту и надзор података је надлежно да врши надзор над законитошћу примјене прописа из области коришћења и обраде личних и тајних података. Уколико утврди да је дошло до пропуста у раду организационих јединица Министарства у погледу неовлашћеног коришћења личних и тајних података, Одјељење иницира утврђивање дисциплинске и кривичне одговорности радника. Одјељење је задужено и за припремање инструктивних аката и упутстава у погледу примјене прописа из области коришћења и обраде личних и тајних података.

Одјељење за првостепени дисциплински поступак заступа захтјеве за покретање дисциплинског поступка против полицијских службеника, планира, организује и омогућава самостално и непристрасно провођење дисциплинских поступака против полицијских службеника ради утврђивања дисциплинске одговорности, сарађује са другим организационим јединицама Министарства, тужилаштвима и судовима са циљем пружања помоћи дисциплинским вијећима у провођењу дисциплинских поступака.

Биро за жалбе и представке грађана заприма и разматра представке које се односе на поступање запослених у Министарству, води регистар примљених представки и доставља их Јединици за професионалне стандарде на поступање. У циљу обезбјеђења законитости и правичности поступања дисциплинских органа Министарства, Биро прати ток унутрашњег поступка иницираног на основу представки и жалби те надгледа извршење дисциплинских мјера. Биро обавјештава подносиоца представке о резултатимаведеног поступка, а у случају неутемељене, лажне или увредљиве представке, иницира покретање одговарајућег поступка против подносиоца. Биро за жалбе и представке грађана подноси извјештај о раду Народној скупштини Републике Српске путем Одбора за безбједност и, за свој рад, административно одговара министру.<sup>183</sup>

Биро за жалбе и представке грађана у свом саставу има четири члана и шефа бироа, а њих бира Одбор за безбједност Народне скупштине, док их именује министар унутрашњих послова. Најмање један члан Бироа мора да буде особа женског пола и један члан мора да буде припадник несрпске националности. Чланови се бирају на временски период од двије године и не могу да буду на тој функцији дуже од два мандата. Члан Бироа може се отпустити или смијенити само на основу препоруке Одбора.

#### *6.2.1.1. Унутрашњи поступак у полицији Републике Српске*

Пошто се грађани најчешће обраћају представкама полицијском органу ради заштите неког свог права, потребно је појаснити шта се подразумева под представком. Наиме, под појмом представке подразумева се писмени поднесак, писмено обраћање властима или вишим службеним тијелима. Појам представке се понекад поистовјећује с појмом петиције, у значењу писаног поднеска упућеног власти или јавности. Међутим, треба констатовати да је представка ужи појам од појма поднеска. Поднесак је свако обраћање неком државном тијелу без обзира на садржај, мотив, подносиоца и слично. Може бити у писаном или усменом облику, потписан и анониман. Предност потписаног поднеска с адресом подносиоца је у томе што је у том случају могуће испунити обавезу тијела мјеродавног за рјешавање поднеска да поднесе извјештај подносиоцу о предузетим радњама и о ономе шта је утврђено. Закон о управном поступку Републике Српске дефинише поднесак на следећи начин: „Под поднесцима се подразумевају захтјеви, обрасци који се користе за аутоматску обраду података, приједлози, пријаве, молбе, жалбе, приговори и друга саопштења којима се странке обраћају органима. Поднесци се, по правилу, предају непосредно или шаљу поштом писмено или се усмено

---

183 Јовичић Д., Шетка Г. Организација и надлежности полиције, Бања Лука, 2018. год, стр. 167 – 170.

саопштавају на записник, а могу се изјављивати и телефоном. Кратка и хитна саопштења могу се дати и телефоном, ако је то по природи ствари могуће.<sup>184</sup>

Дефиниција представки које се односе на рад припадника полиције и осталих запослених у МУП-у мора бити довољно широка да у себи обухвати све садржаје које подразумевају сродни, али, по свом садржају и функцији, ужи појмови: приговори, притужбе, приједлози и пријаве. Ово инсистирање на садржајној ширини у функцији је реализације уставног права свакога на подношење представке. У истој функцији је и потреба да на третирање поднеска као представке не смије утицати начин његовог подношења (писмено – усмено, директно – индиректно, потписано – анонимно и слично).

У складу са овим што смо навели, представка је сваки писани или изречени поднесак у којем се на рад организационих јединица МУП-а или на рад и понашање запослених у полицији и осталим организационим јединицама МУП-а подноси приговор или притужба или се, пак, износи приједлог (иницијатива) да се нешто учини, односно, предузме.

Приговор је представка у којој подносилац приговора због недоличног понашања у служби или изван службе, непрофесионалног или незаконитог понашања полицијског службеника или због предузимања или непредузимања одређених мјера и радњи полицијског службеника или других запослених у МУП-у или неке организационе јединице, а које понашање, поступак, предузимање или непредузимање одређених мјера и радњи нису у директној вези с подносиоцем (не односе се на њега лично).

Притужба је представка у којој се подносилац, у суштини, жали на недолично понашање у служби или изван ње, непрофесионалан или незаконит поступак полицијског службеника или, пак, на предузимање или непредузимање одређених мјера и радњи полицијског службеника или других запослених у МУП-у или неке организационе јединице МУП-а према њему лично, а усљед чега су повријеђена одређена његова права.

Пријава је врста притужбе чија су обиљежја: идентитет подносиоца је познат, подносилац се јавља у своје име с увјерењем да су му повријеђена његова права и да му је причињена штета, до повреде права дошло је од полицијског службеника (а не других запослених у МУП-у) примјеном полицијских овлашћења приликом обављања службене радње. Притужба код које изостаје било који од наведених елемената нема статус пријаве. Посебна пажња посвећује се пријави и због тога што се у њој, углавном, указује на кривично дјело које је извршио полицијски службеник, најчешће на неко од коруптивних кривичних дјела, а значај ефикасне борбе против корупције није потребно посебно наглашавати.

---

184 Закон о управном поступку, Сл. гласник 66/18

Приједлог је представка којом подносилац у доброј вјери сугерише или иницира одређене промјене у раду запослених припадника МУП-а или организационих јединица МУП-а.<sup>185</sup>

Као што је напријед наведено, у полицији Републике Српске су основани интерни надзорни органи који врше формалну контролу над радом полиције, којима могу да се обрате грађани који имају примједбе на рад припадника полиције и осталих запослених у Министарству, а ради се о сљедећим органима: Биро за представке и жалбе грађана и Јединица за професионалне стандарде те, у оквиру ове Јединице, Инспекторат за унутрашњу контролу. Подношењем жалбе на рад полиције фактички се покреће механизам тзв. инстанционе контроле.

Према одредбама Упутства за провођење унутрашњег поступка у МУП-у Републике Српске, под унутрашњим поступком се подразумева предузимање радњи Јединице за професионалне стандарде, непосредног руководиоца или другог овлашћеног лица у циљу прикупљања доказа о повредама дужности, укључујући и повреде са обиљежјем кривичног дјела, од сазнања за повреду дужности која се истражује до покретања дисциплинског поступка.

Што се тиче самог поступања према запосленим у Министарству, као и према грађанима, оно се базира на начелу непристрасности, без обзира на њихову расу, боју коже, религију, пол, године старости, занимање, етничку припадност, језик, сексуално или политичко одређење, положај у друштву и слично. Овим упутством је, такође, предвиђено да запослени у Министарству имају обавезу да пријаве непримјерено или противзаконито понашање другог радника Министарства. Посебна пажња треба бити посвећена полицијским службеницима па, у случају да је полицијски службеник осумњичен, оптужен или осуђен за извршење кривичног дјела, односно, осумњичен, окривљен или кажњен за извршење прекршаја којим се истовремено нарушава и углед Министарства, има обавезу да одмах о томе обавијести непосредног руководиоца ради предузимања мјера које су предвиђене поменутиим упутством. Такође је важно знати да су запослени у Министарству обавезни да припадницима Јединице за професионалне стандарде, непосредним руководиоцима и другим овлашћеним лицима који спроводе унутрашњи поступак омогуће несметано спровођење мјера и радњи прописаних у упутству.

По својој природи, унутрашњи поступак је хитан и спроводи се без одлагања. А сам унутрашњи поступак се иницира на основу представке, пријаве или захтјева за спровођење унутрашњег поступка. Унутрашњи поступак се може иницирати и када Јединица за професионалне стандарде или непосредни руководиоца дођу до сазнања, посредством средстава информисања,

---

185 Смолчић П. Представке на рад запосленика и устројствених јединица МУП-а РХ, часопис Полиција и сигурност, Загреб, 2007. год, стр. 204 – 205.

јавног поговарања, кореспонденције између Министарства и других органа или на други начин, да је почињена повреда дужности.

Претходно смо објаснили шта је представка, поднесак и жалба. Иначе се о загревању представке сачињава почетни извјештај о жалби који се доставља Јединици за професионалне стандарде у року од 24 сата. Овај почетни извјештај треба да садржи сљедеће податке: презиме и име подносиоца представке, адресу становања, адресу радног мјеста и друге податке који омогућавају да се подносилац представке, по потреби, може контактирати у току унутрашњег дисциплинског поступка, презиме и име запосленог против кога се подноси представка ако је идентификован до момента сачињавања почетног извјештаја, број службене легитимације, радно мјесто и назив организационе јединице, презиме и име његовог претпостављеног, детаљан опис случаја, податке о мјерама предузетим по сазнању за догађај, приједлог будућих мјера за ефикасно и квалитетно вођење унутрашњег поступка.<sup>186</sup>

Пријаве се загревају у писаној форми, усмено на записник, путем телефона, електронском поштом, путем сандучића за представке и слично, а достављају се Јединици за професионалне стандарде. О наводима из представке, пријаве или о другим сазнањима која указују на незаконито или непрофесионално поступање руководних радника Службе за заштиту интегритета и законитости у раду, обавјештава се министар унутрашњих послова ради доношења одлуке о томе ко ће спроводити унутрашњи поступак. А захтјев за спровођење унутрашњег поступка је, у ствари, писано обавјештење непосредног, односно, надређеног руководиоца запосленог у Министарству о сумњи да је учињена тежа повреда радне дужности и она се, наравно, подноси Јединици за професионалне стандарде.

Што се тиче садржаја захтјева за покретање унутрашњег поступка, он обухвата:

- име и презиме полицијског службеника, његове личне податке, податке о његовом распореду у Министарству, чину, евентуалној суспензији, годишњим оцјенама у посљедње три године, наградама, одликовањима;
- чињенични опис повреде дужности (начин, вријеме и мјесто извршења, као и остале околности из којих произилазе обиљежја теже повреде дужности која се полицијском службенику ставља на терет) и
- понашање полицијског службеника према грађанима, радним колегама и руководиоцима.

Што се тиче самог покретања и тока унутрашњег поступка, треба правити разлику између лакших и тежих повреда дужности. У случају да непосредно надређени, односно, надређени руководиоца дође до сазнања која указују

---

<sup>186</sup> Упутство о спровођењу унутрашњег поступка у Министарству унутрашњих послова, Бања Лука, 2017. год, стр. 3.

на постојање сумње да је полицијски службеник учинио лакшу повреду дужности, одмах ће спровести унутрашњи поступак. А ако чињенице утврђене у унутрашњем поступку који је спровео непосредни, односно, надређени руководиоца или у унутрашњем поступку спроведеном за тежу повреду дужности указују на постојање сумње да је полицијски службеник учинио лакшу повреду дужности, извјештај о спроведеном унутрашњем поступку доставља се руководиоцу основне организационе јединице. Руководилац основне организационе јединице има обавезу да одлуку о изреченој мјери за лакшу повреду дужности достави Јединици за професионалне стандарде.

Начелник Јединице за професионалне стандарде, након што размотри представку, пријаву, захтјев за спровођење унутрашњег поступка или другог обавјештења, доноси одлуку да се унутрашњи поступак не спроводи уколико утврди да:

- наводи не представљају незаконито и непрофесионално поступање и понашање полицијског службеника;
- разлози сврсисходности, а имајући у виду садржај навода, не оправдавају спровођење унутрашњег поступка;
- наводи су поновљени и без нових релевантних чињеница;
- подносилац очигледно злоупотребљава право на подношење представке;
- подносилац пријаве или представке у остављеном року не поступи по налогу Јединице за професионалне стандарде у погледу отклањања недостатака достављеног писмена (непотпуно, неразумљиво, непримјереног садржаја и слично);
- наступа застара за покретање дисциплинског поступка и
- наводи се не односе на полицијског службеника.

Притом је важно знати да на одлуку о неспровођењу унутрашњег поступка сагласност даје начелник Службе те да се одлука о неспровођењу унутрашњег поступка иницираног по представци доставља Бироу на сагласност. У случају када није донесена одлука о неспровођењу унутрашњег поступка, начелник Јединице за професионалне стандарде са предметом задужује полицијског службеника Јединице или руководног радника организационе јединице Министарства на коју се предмет односи, дакле, на истражитеља да спроведе унутрашњи поступак.<sup>187</sup>

У складу са својим овлашћењима, начелник Јединице за професионалне стандарде може предложити руководиоцу основне организационе јединице да суспендује полицијског службеника, уколико оцијени да његово присуство

---

187 Упутство о спровођењу унутрашњег поступка у Министарству унутрашњих послова, Бања Лука, 2017. год, стр. 5.

на пословима и задацима може ометати спровођење унутрашњег поступка. Са циљем да служба (полицијска) трпи што мању штету, као и због саме ефикасности, унутрашњи поступак за тежу повреду дужности истражитељ је дужан спровести у року од 60 дана од дана када је запримио предмет у поступање. У случају да се поступак не оконча у предвиђеном року, начелник Јединице за професионалне стандарде ће о томе информисати начелника Службе како би он могао предузети мјере у циљу окончања поступка.

Истражитељи који проводе унутрашњи поступак, поред класичних полицијских овлашћења, на располагању имају и слједеће могућности, односно, могу да:

- обаве разговор и узму изјаву од запосленог у Министарству, оштећеног лица и свједока те да изврше препознавање;
- изврше увид у списе, документацију и збирке података који у складу са својим надлежностима прибављају, сачињавају и издају запослени у Министарству те да траже њихово достављање у оригиналном или облику фотокопије;
- изврше увид у техничка и друга средства која у свом раду користе запослени у Министарству, изузму податке, а по потреби уз ангажовање и помоћ стручног лица;
- уђу и изврше увид у сваки простор који је на коришћењу у Министарству;
- изузму списе, документацију и средства рада Министарства;
- траже атесте, техничке и друге податке о техничким средствима која користе запослени у Министарству, као и доказе о оспособљености за употребу техничких и других средстава која користе у свом раду;
- траже потребна вјештачења и
- траже од запослених у Министарству достављање других података и информација из њихове надлежности који су потребни за спровођење унутрашњег поступка.

Начелник Јединице за професионалне стандарде може затражити полиграфско испитивање, а с циљем провјере вјеродостојности изјаве запослених у Министарству, које врши у складу са прописима којима је уређена област полиграфског испитивања у Министарству. Полиграфско тестирање се може примијенити само уз пристанак лица које се полиграфише, а о захтјеву за полиграфско испитивање, потребно је обавијестити министра и директора полиције, што чини начелник Јединице за професионалне стандарде.

Када се деси случај у којем се дође до сазнања да је полицијски службеник или неки други запослени радник Министарства учинио повреду дужности која, притом, нема обилежје кривичног дјела, дужан је одазвати се пози-

ву истражитеља, а приликом позивања, упозорава се да неодазивање позиву представља тежу повреду дужности. Позивање се може извршити писаним путем или усмено, али и преко непосредног, односно, надређеног руководиоца.

У случају да постоји потреба да се од запосленог у Министарству у улози свједока узме изјава или да се саслуша, запосленом се прије вршења ових радњи саопштава да не смије прикривати другог запосленог за којег зна да је учинио повреду дужности те да давање лажног исказа представља кривично дјело и тежу повреду дужности, у складу са Правилником о дисциплинском поступку и то се констатује у записнику о узимању изјаве.

У случају да је свједок лице које није запослено у Министарству, прије саслушања и узимања изјаве од таквог лица, лице се упозорава да даје изјаву за потребе унутрашњег, односно, дисциплинског поступка и да давање лажног исказа представља кривично дјело и то се констатује у записнику о узимању изјаве.

У случајевима да начелник Јединице за професионалне стандарде утврди да би, након покретања поступка против полицијског службеника, његово присуство на пословима и задацима могло ометати спровођење унутрашњег поступка, предложиће руководиоцу основне организационе јединице да суспендује полицијског службеника.

Докази прибављени у другим поступцима (кривичном, прекршајном, управном и др), а који су у вези са предметним унутрашњим поступком, могу се користити као доказ у унутрашњем, односно, дисциплинском поступку. По проведеном унутрашњем поступку, истражитељ сачињава извјештај о спроведеном унутрашњем поступку. Овај извјештај доставља Инспекторату за унутрашњу контролу, који, након његовог разматрања, доноси коначну оцјену о наводима из предмета и може их окарактерисати на четири начина:

- да су неосновани;
- да су непотврђени;
- да су дјелимично основани и
- да су основани.

Након што донесе оцјену о спроведеном унутрашњем поступку, начелник Јединице за професионалне стандарде доставља извјештај са оцјеном на сагласност начелнику Службе. Тек пошто начелник Службе да сагласност на извјештај са оцјеном о спроведеном унутрашњем поступку по конкретној представци, начелник Јединице за професионалне стандарде исти доставља Бироу за жалбе и представке грађана на сагласност. Уколико се Биро не сагласи са извјештајем и оцјеном представке, доставиће начелнику Службе образложено мишљење са примједбама, сугестијама и приједлозима. Ако се

деси случај да начелник Службе не уважи мишљење Бироа, о наведеном ће упознати министра.

Ако се кроз провођење унутрашњег поступка утврди да постоје основи сумње да је полицијски службеник учинио лакшу повреду дужности, извјештај о спроведеном унутрашњем поступку са приједлогом за изрицање дисциплинске мјере доставља се руководиоцу основне организационе јединице. Када руководилац основне организационе јединице донесе одлуку о изреченој мјери, он ту одлуку доставља Јединици за професионалне стандарде.

Међутим, уколико се кроз провођење унутрашњег поступка утврди да постоје основи сумње да је полицијски службеник учинио тежу повреду дужности, начелник Јединице за професионалне стандарде, након што начелник Службе да сагласност на извјештај са оцјеном о спроведеном унутрашњем поступку, исти доставља надлежном руководиоцу основне организационе јединице у циљу покретања и спровођења дисциплинског поступка.<sup>188</sup>

А сам захтјев за покретање дисциплинског поступка садржи:

- име и презиме полицијског службеника, његове личне податке, податке о његовом запослењу у Министарству, чину, ранијем дисциплинском кажњавању, евентуалној суспензији, годишњим оцјенама у последње три године, наградама, одликовањима;
- чињенични опис повреде дужности (начин, вријеме и мјесто извршења, као и остале околности из којих произилазе обиљежја теже повреде дужности која се полицијском службенику ставља на терет);
- назив теже повреде дужности;
- приједлог о доказима које треба извести уз навођење имена и презимена свједока и вјештака, списка које треба прочитати и предмета који служе као доказ;
- резултат унутрашње истраге и
- други материјал који поткрепљује наводе из захтјева.

Наравно, постоји констатација да се једним захтјевом за покретање дисциплинског поступка може обухватити једна или више повреда дужности, против једног или више осумњичених полицијских службеника.<sup>189</sup>

#### *6.2.1.2. Дисциплински поступак у полицији Републике Српске*

Основа полицијског рада и понашања могу и смију бити само законски и подзаконски прописи. Полицијски службеник, уколико не поштује прописане норме, односно, ако се не придржава устава, закона и других прописа

188 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 149 – 152.

189 Упутство о спровођењу унутрашњег поступка у Министарству унутрашњих послова, Бања Лука, 2017. год, стр. 8.

и правила о понашању за вријеме службе или изван службе, ако то штети угледу службе, у таквим случајевима одговара за повреду наведених прописа и процедура.

Дисциплински поступак представља скуп радњи и правних норми којима се регулише остваривање дисциплинске одговорности извршилаца повреде службене дужности. Веома је важно да се законом пропишу права полицијских службеника када се против њих води поступак због повреде службене дужности, а како би се наводном извршиоцу повреде службене дужности обезбиједила правна заштита од могуће самовоље и пристрасности послодавца.<sup>190</sup>

Дисциплински поступак у Министарству унутрашњих послова Републике Српске води се у складу са Правилником о дисциплинском поступку, а овим правилником се уређују дисциплински поступак, органи за вођење дисциплинског поступка, начин рада, гласања, доношења одлука, дисциплинске мјере за лакше и теже повреде дужности, покретање унутрашњег поступка те само покретање дисциплинског поступка, као и трајање унутрашњег и дисциплинског поступка.<sup>191</sup>

Правилником су дефинисани сви појмови који се користе у самом дисциплинском поступку па се, према истом, под „полицијским службеником” подразумијева лице које је запослено у Министарству и које је овлашћено да примјењује полицијска овлашћења у складу са законом, а под „представком” подразумијева усмено или писмено обавјештење грађана, удружења грађана, другог субјекта изван Министарства, односно, њихових заступника о незаконитом и непрофесионалном поступању и понашању полицијског службеника Министарства.<sup>192</sup>

---

190 Краšovec, D. Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti, Ljubljana, 2006, str. 27.

191 Правилник о дисциплинском поступку, чл. 1 Сл. гласник Републике Српске, бр. 8/17.

192 Правилник о дисциплинској одговорности, Сл. гласник Републике Српске, бр. 8/17. Остали важни појмови који су прописани у овом Правилнику у члану 2 јесу сљедећи:

- „пријава” је усмено или писмено обавјештење о незаконитом и непрофесионалном поступању и понашању полицијског службеника Министарства, поднесено од било којег радника Министарства, а посебно оних који су овлашћени за надзор, контролу, инспекцију, ревизију и слично,
- „захтјев за спровођење унутрашњег поступка” је обавјештење у писаној форми поднесено Јединици за професионалне стандарде (у даљем тексту: Јединица) од непосредног, односно, надређеног руководиоца радника о сумњи да је учињена тежа повреда дужности,
- „унутрашњи поступак” подразумијева предузимање радњи припадника Јединице, непосредног руководиоца или другог овлашћеног лица у циљу прикупљања доказа о повредама дужности, укључујући и повреде дужности са обиљежјем кривичног дјела, од сазнања за повреду дужности која се истражује до покретања дисциплинског поступка,
- „дисциплински поступак” подразумијева активности странака у поступку и дисциплинске комисије предузете након прихватања захтјева за дисциплински поступак који покреће дисциплинска комисија до доношења коначне одлуке,

Органи дисциплинског поступка су, у складу са Законом о полицији и унутрашњим пословима: министар, директор, руководилац основне организационе јединице, дисциплинска комисија, Јединица и Полицијски одбор.

Закон о полицији и унутрашњим пословима, као и Правилник о дисциплинском поступку, прописују да повреде дужности могу бити лакше и теже. Чланом 115 Закона о полицији и унутрашњим пословима прописано је да је полицијски службеник одговоран за повреде дужности прописане овим законом, као и подзаконским актима којима се прописују права и дужности полицијских службеника те да није дисциплински одговоран за повреду дужности ако та повреда или пропуст није представљала повреду дужности у вријеме када је била учињена. Такође, притом, треба имати на уму и одредбу која каже да одговорност за учињено кривично дјело и прекршај не искључује дисциплинску одговорност полицијског службеника уколико је чињење кривичног дјела и прекршаја такође и повреда дужности. То значи да ослобађање од кривичне и прекршајне одговорности не подразумеива истовремено и ослобађање од дисциплинске одговорности.

У складу са одредбама Закона,<sup>193</sup> дисциплински поступак мора бити праведан и транспарентан. То, у суштини, значи да у току самог дисциплинског поступка, сви органи који учествују у њему, имају обавезу да на истинит начин износе и утврђују чињенице које терете дисциплински оптуженог, али, исто тако су дужни износити и све чињенице које му иду у прилог.

У том смислу, Законом је одређено да прије покретања и током трајања дисциплинског поступка, полицијски службеник има права која се огледају у следећем:

- има право да буде благовремено обавијештен о захтјеву за покретање поступка за утврђивање дисциплинске одговорности за повреду дужности и о доказима који га терете, као и право да се изјасни на захтјев, односно, на доказе;
- има право на праведно и јавно саслушање у разумном року од органа утврђених овим законом. Јавност може бити искључена са саслушања за цијели главни претрес или за један дио, по службеној дужности, или на захтјев странака које учествују у дисциплинском поступку ако то захтијевају интереси безбједности или ако је то потребно ради заштите тајних и личних података, очувању јавног реда и мира, заштите морала или

---

– „дисциплински осумњичени” јесте полицијски службеник за кога постоје основи сумње да је починио повреду дужности,

– „дисциплински оптужени” јесте полицијски службеник против кога је покренут дисциплински поступак,

– „дисциплински осуђени” јесте полицијски службеник који је коначном или правоснажном одлуком дисциплинског органа проглашен дисциплински одговорним и изречена му је дисциплинска мјера,

193 Закон о полицији и унутрашњим пословима, Сл. гласник РС, број 82/19 чл. 115.

заштите интереса малољетника и свједока, односно, у посебним околностима када би јавно саслушање ометало интересе правичности према мишљењу органа утврђених овим законом;

- има право на давање изјаве;
- има право да се од навода из захтјева брани сам или уз стручну помоћ браниоца којег изабере те право присуствовања сваком саслушању у дисциплинском поступку;
- има право на јавно изрицање одлуке и
- има право на подношење жалбе на одлуку о дисциплинској одговорности.<sup>194</sup>

Дисциплинске мјере, у складу са Правилником о дисциплинском поступку и Законом о полицији и унутрашњим пословима, изричу министар и директор, руководилац организационе јединице и Полицијски одбор када одлучује по жалби, при чему се примјењује сљедећи распоред:

- дисциплинску мјеру за лакшу повреду дужности изриче министар полицијском службенику организационих јединица којима руководи и организационих јединица које су за свој рад одговорне министру по линији руковођења;
- дисциплинску мјеру за лакшу повреду дужности изриче директор полиције полицијском службенику организационих јединица којима руководи;
- руководилац основне организационе јединице изриче дисциплинску мјеру за лакшу повреду дужности полицијском службенику организационе јединице којом руководи и организационих јединица по линији руковођења.

Правилником је прецизирано да министар, директор полиције и руководилац основне организационе јединице дисциплинске мјере за лакше повреде радне дужности изричу након спроведеног унутрашњег поступка или након достављања приједлога Јединице за професионалне стандарде за изрицање дисциплинске мјере.

Иначе, према Закону о полицији и унутрашњим пословима (чл. 116), лакше повреде радне дужности су:

- кашњење на посао, неоправдан изостанак са радног мјеста у току радног времена или одлазак са посла прије краја радног времена;
- неоправдано одсуство са посла један дан;
- неуредан изглед, непримјерено облачење, непрописно ношење униформе, оружја или опреме;

---

194 Закон о полицији и унутрашњим пословима, Сл. гласник РС, број 82/19 чл. 115.

- нељубазно и непристојно понашање према запосленима у Министарству или странкама;
- неправилно или неуредно обављање послова и задатака, поступање са средствима за рад, службеним списима или подацима;
- избјегавање обавеза у вези са професионалном обуком и усавршавањем и
- друге лакше повреде дужности које су прописане подзаконским актима.

Као санкција за лакше повреде дужности, могу се изрећи сљедеће дисциплинске мјере: писмена опомена и новчана казна у износу од 10% једне основне мјесечне плате полицијског службеника, остварене у мјесецу који је претходио изрицању дисциплинске мјере, а најдуже три мјесеца.

Теже повреде дужности које прописује Закон о полицији и унутрашњим пословима су:

- неоправдано одсуство са послова и задатака у трајању од два дана или више узастопних дана;
- неизвршавање, несавјесно или неблаговремено извршавање послова и задатака;
- злоупотреба или прекорачење овлашћења;
- одбијање извршења законитог наређења издатог у сврху извршавања послова и задатака;
- обављање додатне активности без одобрења министра или директора;
- понашање у служби или изван службе које нарушава углед Министарства;
- одавање података неовлашћеним лицима до којих је запослени дошао обављањем послова и задатака или у вези са обављањем послова и задатака;
- долазак на посао у алкохолисаном стању или под утицајем психоактивних супстанци, односно, довођење у такво стање у току радног времена или одбијање тестирања на присуство алкохола или психоактивних супстанци,
- злоупотреба боловања, одбијање или неоправдано неодрживање на здравствени преглед или друга тестирања и
- давање нетачних података који утичу на доношење одлука надлежних органа или изазивају друге штетне посљедице.

За теже повреде радне дужности, могу се изрећи сљедеће дисциплинске мјере: новчана казна у износу од 20% од основне мјесечне плате полицијског службеника с тим што ова мјера може трајати најдуже до шест мјесеци и престанак радног односа. Ове мјере изричу Дисциплинска комисија и Поли-

цијски одбор након спроведеног дисциплинског поступка, односно, одлучујући по жалби.

У складу са начелом ефикасности у вођењу поступка, дисциплински поступак је хитан и спроводи се без одлагања. Начелник одјељења у којем је радно ангажован полицијски службеник против којег се води дисциплински поступак, након што заприми захтјев за покретање дисциплинског поступка за тежу повреду дужности и утврди да су испуњене правне претпоставке за дисциплинско процесуирање полицијског службеника, одређује предсједника и чланове комисије и захтјев доставља на поступање. Пошто размотри захтјев, ако се захтјев не одбаци, предсједник комисије предузима све потребне мјере на отклањању евентуалних недостатака у захтјеву, позивању и обавјештавању странака у поступку, свједока, вјештака и осталих учесника у поступку, како би се усмена расправа одржала у року од 90 дана од дана пријема захтјева. Дисциплински поступак се сматра покренутим када комисија прими захтјев, уколико се исти не одбаци. Треба имати на уму и чињеницу да о покретању дисциплинског поступка предсједник комисије обавјештава представника синдиката организационе јединице дисциплински оптуженог, тако што доставља захтјев са назнаком о мјесту и времену одржавања усмене расправе.

Иначе, покретање дисциплинског поступка због лакше повреде дужности застаријева у року од три мјесеца од дана сазнања за извршену повреду, а најкасније у року од шест мјесеци од извршења повреде. Ако у року од шест мјесеци од дана покретања поступка због лакше повреде дужности не буде донесена коначна одлука, поступак ће се обуставити због застаре вођења поступка.

Што се тиче покретања поступка због теже повреде дужности, оно застаријева у року од годину дана од дана сазнања за почињену повреду, а најкасније у року од двије године од дана извршења повреде. Дакле, вођење дисциплинског поступка због теже повреде дужности застаријева у року од двије године од дана покретања дисциплинског поступка, а у случајевима који имају обиљежја корупције, застара вођења поступка наступа у року од четири године од дана покретања дисциплинског поступка. Притом, треба имати на уму да се застара вођења дисциплинског поступка прекида са сваком процесном радњом надлежног дисциплинског органа. То значи да сваким прекидом застарјелост почиње поново тећи, али без обзира на прекиде, застарјелост у сваком случају настаје када протекне два пута онолико времена колико је према закону прописана застара вођења дисциплинског поступка.

Захтјев за покретање дисциплинског поступка, комисија може одбацивати у случају:

- застаре покретања дисциплинског поступка;
- престанка радног односа дисциплински осумњиченог и
- других процесних сметњи за покретање дисциплинског поступка.

Против одлуке о дисциплинској одговорности, полицијски службеник и Јединица за професионалне стандарде могу поднијети жалбу Полицијском одбору у року од 15 дана од дана пријема одлуке. Полицијски одбор о жалби одлучује у року од 60 дана од дана пријема жалбе. Одлука Полицијског одбора је коначна са даном достављања полицијском службенику. На одлуку Полицијског одбора, полицијски службеник може поднијети тужбу надлежном суду у року од 30 дана од дана коначности.

У случају да је полицијском службенику одређена мјера притвора, слиједи обавезна суспензија полицијског службеника из Министарства и то почевши од првог дана притвора. Поред тога, полицијски службеник се може суспендовати из Министарства ако је против њега подигнута или потврђена оптужница за кривично дјело или покренут дисциплински поступак због теже повреде дужности и ако би његово присуство на раду штетило интересима и угледу Министарства. Изузетно, полицијски службеник се може суспендовати из Министарства и прије покретања унутрашњег, дисциплинског или кривичног поступка уколико би његово присуство у Министарству штетило угледу и интересима службе. Суспензија по овом основу може трајати до окончања унутрашњег, дисциплинског, односно, кривичног поступка.

Подразумијева се да се током суспензије из Министарства службено оружје, значка и службена легитимација полицијског службеника одузимају и да се забрањује ношење службене униформе полицијском службенику којем је изречена мјера суспензија. Полицијски службеник може уложити жалбу на одлуку о суспензији Полицијском одбору у року од 15 дана од дана пријема одлуке, а жалба не одгађа извршење одлуке о суспензији. Иако се против полицијског службеника води дисциплински поступак и налази се под суспензијом, он и током трајања суспензије има право на новчану накнаду у висини од 55% плате коју би остварио да је био на раду. Такође, ако се утврди да није одговоран за тежу повреду радне дужности и за извршење кривичног дјела, полицијски службеник има право на пуну накнаду своје плате и друга права по основу рада.

Уколико утврди да не постоје претходно наведене сметње, комисија доставља захтјев за покретање дисциплинског поступка оптуженом, Бироу за жалбе и представке грађана и руководиоцу основне организационе јединице дисциплински оптуженог.

Захтјев за покретање дисциплинског поступка пред комисијом заступа полицијски службеник Јединице за професионалне стандарде. У току самог поступка, пред Дисциплинском комисијом се обавезно спроводи усмена расправа. У расправи има право да учествује полицијски службеник који је дисциплински оптужен, који у поступку пред комисијом има право да у складу са законом буде саслушан, да се брани сам или уз помоћ браниоца. Оптужени полицијски службеник се позива на усмену расправу, а позив му

се доставља најмање осам дана прије одржавања расправе. У позиву за расправу се јасно назначава, односно, полицијски службеник се упозорава да ће се, уколико не дође на расправу, а свој изостанак не оправда, поступак водити у његовом одсуству у складу са законом. Такође, ако се позиву не одазову свједоци, вјештаци или други учесници, комисија ће у сваком конкретном случају процијенити оправданост разлога за неодржавање позиву. А треба водити рачуна и о томе да се изјаве дате у унутрашњем или неком другом поступку могу прочитати и користити као доказ на усменој расправи.

На усменој расправи која се спроводи пред Дисциплинском комисијом, води се записник у који се уписује цијели ток поступка. Записник се завршава закључењем засиједања председника комисије, а потписују га председник и записничар. Странка у дисциплинском поступку има право да прегледа завршени записник и његове прилоге, да даје примједбе у погледу садржаја и да тражи исправку у записнику. А након извођења доказа, председник комисије од странака у поступку тражи изјашњење о томе да ли имају других доказних приједлога те, након што размотри мишљење представника синдиката које је дато на усменој расправи или у писаном облику, ако странке немају нових доказних приједлога или приједлози буду одбијени, председник комисије објављује да је доказни поступак завршен. Након ове објаве да је претрес завршен, Дисциплинска комисија се повлачи на вијећање и гласање. Значај овог поступка налаже да се о вијећању и гласању води посебан записник.

Важно је поменути и чињеницу да је комисија, приликом оцјене дисциплинске повреде, везана чињеничним описом, а не правном квалификацијом из захтјева за покретање дисциплинског поступка. Дакле, комисија своју одлуку заснива на чињеницама и доказима који су изнесени на усменој расправи па, у случају кад дође до промјене исказа свједока на усменој расправи па и у односу на унутрашњи поступак, комисија цијени којој изјави и у којој мјери ће поклонити вјеру, наравно, уз образложење. Значи, комисија цијени сваки доказ појединачно и у вези са осталим доказима и, на основу такве оцјене, изводи закључак да ли је нека чињеница доказана.

Комисија доноси одлуку већином гласова у облику рјешења и закључка. Одлуку којом се оптужени оглашава дисциплински одговорним, комисија доноси када, након спроведеног доказног поступка, утврди да је дисциплински оптужени учинио тежу повреду дужности и да је одговоран за њено извршење, за шта му изриче одговарајућу дисциплинску мјеру. Имајући у виду природу послова које извршава полиција, предвиђено је да, уколико је доказано да је дисциплински оптужени учинио тежу повреду дужности, а интереси службе и околности под којима је повреда учињена налажу да се дисциплинска мјера не изриче, комисија доноси одлуку о неизвршењу дисциплинске мјере, наравно, уз детаљно образложење.

Дисциплинска комисија у року од 15 радних дана од дана објављивања израђује одлуку којом се завршава првостепени дисциплински поступак и доставља је дисциплински оптуженом, Јединици за професионалне стандарде, основној организационој јединици у којој је распоређен дисциплински оптужени и Бироу за жалбе и представке грађана, док одлуку са клаузулом коначности, односно, правоснажности комисија доставља дисциплински оптуженом, Јединици за професионалне стандарде, основној организационој јединици у којој је распоређен дисциплински оптужени, Бироу за жалбе и представке грађана, Управи за правне и кадровске послове и Управи за материјално-финансијске и имовинске послове.

По завршетку дисциплинског поступка, комплетан спис о спроведеном дисциплинском поступку комисија доставља Јединици за професионалне стандарде. Против првостепене одлуке за теже повреде радне дужности оптужени, његов бранилац и Јединица за професионалне стандарде могу изјавити жалбу Полицијском одбору у року од 15 дана од дана пријема одлуке, путем одјељења које је формирало дисциплинску комисију. Против првостепене одлуке за лакшу повреду дужности, оптужени и његов бранилац могу изјавити жалбу Полицијском одбору у року од 15 дана од дана пријема одлуке, путем основне организационе јединице.

Жалба се, иначе, може изјавити из сљедећих разлога:

- битне повреде одредаба дисциплинског поступка;
- повреде материјалног права;
- погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања и
- одлуке о дисциплинској мјери.

Полицијском службенику се не може поново утврђивати дисциплинска одговорност за повреду дужности (по принципу вођења судског поступка – не два пута о истој ствари – *ne bis in idem*) за коју му је већ дисциплински орган утврдио одговорност и за коју је донесена коначна одлука, осим у поновљеном поступку.

Иначе, дисциплински поступак се може поновити по службеној дужности, на приједлог странака и браниоца, ако:

- престану разлози који су искључивали дисциплинско гоњење, а због којих је дисциплински поступак обустављен;
- полицијски службеник Јединице за професионалне стандарде, након одустанка од дисциплинског гоњења, поднесе нове доказе за поновно покретање обустављеног дисциплинског поступка;
- постоје докази да је одлука у дисциплинском поступку заснована на лажној исправи или на лажном исказу свједока, вјештака или тумача и

- постоје докази да је до одлуке у дисциплинском поступку дошло услед кривичног дјела или теже повреде дужности чланова комисије или полицијског службеника Јединице за професионалне стандарде који је спроводио унутрашњи поступак или заступао захтјев.

Приједлог за понављање поступка странка подноси или доставља комисији која је дисциплински предмет рјешавала у првом степену или Полицијском одбору који је донио одлуку по жалби. О приједлогу за понављање дисциплинског поступка одлучује орган који је донио коначно рјешење. А понављање дисциплинског поступка не може се захтијевати и покренути када протекне рок од пет година од завршетка поступка чије се понављање тражи.<sup>195</sup>

### *6.2.1.3. Поступак пред Полицијским одбором*

Прије него што дамо објашњење поступка пред Полицијским одбором, потребно је нешто рећи о самом саставу, именовану и овлашћењима овог одбора. Наиме, према одредбама Закона о полицији и унутрашњим пословима, Полицијски одбор је надлежан за преиспитивање свих жалби које овај закон предвиђа, као и било које друге одлуке и радње које предузима или не предузима Министарство, а које се односе на статус полицијских службеника у складу са овим законом и подзаконским актима, а на захтјев:

- полицијског службеника који сматра да је оштећен оспораваном одлуком, предузимањем или непредузимањем радњи и
- организационе јединице Министарства у којој је полицијски службеник запослен.

Полицијски одбор именује Влада Републике Српске, а он је надлежан за изрицање дисциплинске мјере – повреда дужности, одлучујући по жалби. Полицијски одбор у вршењу своје улоге има овлашћења да:

- саслушава полицијског службеника или представнике организационе јединице која је поднијела захтјев, ако је то потребно;
- позива свједоке и вјештаке када је то неопходно;
- тражи и прикупља од надлежних тијела све релевантне податке и
- усваја пословник о раду.

Одлуке Полицијског одбора постају коначне даном достављања, с тим да могу бити предмет судског преиспитивања у складу са важећим законима и достављају се подносиоцу жалбе у року од 15 дана од дана доношења. Полицијски одбор доноси одлуку у року од 60 дана од дана пријема захтјева за преиспитивање, осим ако законом није другачије прописано. Жалба поднесена

<sup>195</sup> Правилник о дисциплинском поступку, чл. 46, Сл. гласник Републике Српске, бр. 8/17.

Полицијском одбору одгађа извршење одлуке уколико није другачије прописано законом.

Што се тиче самог састава Полицијског одбора, чини га пет полицијских службеника, дипломираних правника са чином самосталног инспектора или главног инспектора. Директор полиције предлаже министру десет полицијских службеника за кандидате за Полицијски одбор, од којих министар предлаже Влади кандидате за именовање предсједника и четири члана Полицијског одбора на мандат од четири године, са могућношћу другог узастопног мандата, водећи рачуна о националној заступљености. Члан Полицијског одбора мора бити независан у свом раду, а такође он мора бити и непристрасан.<sup>196</sup>

Поступак пред Полицијским одбором иницира полицијски службеник који сматра да су му одређеном одлуком или радњама које је предузело или није предузело Министарство угрожена нека његова права. Осим овог примјера у односу на дисциплински поступак који се води у Министарству унутрашњих послова, поступак који се води пред Полицијским одбором може се сматрати другостепеним поступком у конкретном дисциплинском предмету. Дакле, поступак пред Полицијским одбором представља другостепени поступак или пред вишом инстанцом. То значи да странке, наконведеног дисциплинског поступка у првом степену, могу изјавити жалбу Полицијском одбору. Ако Полицијски одбор утврди да је жалба недопуштена, неправремена или је жалбу изјавило неовлашћено лице, одбациће такву жалбу. Уколико Полицијски одбор не одбаци жалбу, узима предмет у разматрање и одлучује по жалби у року од 30 дана од дана пријема. Жалба која је изјављена овој инстанци одлаже извршење одлуке, уколико законом није другачије прописано.<sup>197</sup>

Полицијски одбор, приликом разматрања жалбе, може исту:

- одбити као неосновану и потврдити одлуку Дисциплинске комисије, односно, одлуку о изрицању дисциплинске мјере за лакшу повреду дужности;
- укинути одлуку и предмет вратити на поновни поступак или
- преиначити побјану одлуку.

Полицијски одбор ће одбити жалбу када утврди да је поступак који је претходио доношењу одлуке правилно спроведен и да је одлука законита, а жалба неоснована. Такође ће одбацивати жалбу ако установи да је у првостепеном поступку било недостатака, али да ти недостаци нису могли битно утицати на рјешавање ствари.

---

196 Закон о полицији и унутрашњим пословима, Сл. гласник РС, број 82/19 чл. 137 и 138.

197 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 160 – 161.

Полицијски одбор укида одлуку и, у том случају, предмет враћа на поновни поступак (првостепени – дисциплински поступак) из разлога погрешног или непотпуно утврђеног чињеничног стања и повреде дисциплинског поступка, уз обавезу да укаже у ком погледу треба употпунити првостепени поступак. Полицијски одбор, такође, може и преиначити побијану одлуку, ако је чињенично стање потпуно и правилно утврђено, али је погрешно примијењено материјално право.<sup>198</sup>

Према одредбама Пословника о раду Полицијског одбора, овај одбор може изрицати дисциплинске мјере за теже повреде радне дужности, по жалби на одлуку Дисциплинске комисије. Предузимајући мјере и радње које су у његовој надлежности, овај одбор може приступати свим актима којима располаже Министарство унутрашњих послова Републике Српске. А рад Полицијског одбора се одвија кроз сједнице. Прије одржавања саме сједнице, утврђује се дневни ред, а након тога се одлучује по предметима дневног реда и то оним редослиједом како је усвојеним дневним редом и утврђено. Уколико се, приликом разматрања конкретног предмета из усвојеног дневног реда, закључи да је потребно предмет додатно проучити и допунити битним чињеницама и околностима (које су у вези са разматраним предметом), на приједлог председавајућег или неког од чланова Полицијског одбора, одлучивање о конкретном предмету може бити прекинуто и пролонгирано. Приликом разматрања предмета, Полицијски одбор, у складу са Законом о полицији и унутрашњим пословима и Пословником о раду Полицијског одбора, може да:

- саслушава полицијског службеника или представнике организационе јединице који су поднијели захтјев по коме одлучује Полицијски одбор (наравно, ако се укаже потреба за тим и уколико је то неопходно ради сагледавања свих битних чињеница и околности у вези са предметним случајем, а како би се донијела праведна и правична одлука);
- позива свједоке и вјештаке и
- тражи прикупљање, од надлежних тијела, свих релевантних података у вези са конкретним предметом који се разматра.

Као и у случају код осталих државних органа који воде одређене поступке и расправе о конкретним стварима, тако и Полицијски одбор, када предмет проучи у довољној мјери, када направи потребне анализе и одмјери све околности и чињенице у конкретном предмету, завршава исту активност закључењем расправе о предметној ствари. Своје одлуке Полицијски одбор доноси већином гласова, а донесену одлуку потписује председавајући или, уколико је он одсутан, онда то умјесто њега чини члан који је председавао сједницом. О самом вијећању, приликом доношења одлука, сачињава се записник који садржи ток гласања и одлуку која је донесена. Учесници вијећања и гласања,

---

198 Правилник о дисциплинском поступку, чл. 50, Сл. гласник Републике Српске, бр. 8/17.

као и записничар, потписују записник, а записник постаје дио списка предмета. Полицијски одбор своје одлуке доноси у форми рјешења или закључка. Све одлуке које Полицијски одбор донесе постају коначне даном њиховог достављања, с тим да могу бити предмет судског преиспитивања у складу са важећим законодавством, а достављају се подносиоцу жалбе у року од 15 дана од дана доношења. Полицијски одбор води евиденције о задуженим предметима и донесеним одлукама, а, за свој рад, подноси извјештај министру унутрашњих послова.<sup>199</sup>

По завршетку поступка по жалби, Полицијски одбор комплетан спис са одлуком доставља Дисциплинској комисији. Рјешење Полицијског одбора је коначно, а против рјешења овог одбора, полицијски службеник може покренути поступак пред надлежним судом, дакле, може покренути управни спор и, на тај начин, извршити преиспитивање одлука Полицијског одбора, а у року од 30 дана од дана пријема рјешења.<sup>200</sup>

### **6.2.2. Хијерархијска контрола у полицији Републике Српске**

Хијерархијска контрола представља један од модела контроле управе који је настао као последица хијерархијских односа унутар државног апарата. Хијерархију означавамо као поредак органа према њиховом мјесту у оквиру пирамидалне државне структуре. Тако професор Томић З. наглашава да се хијерархијски пут појављује као доминантан, како у свеобухватном надзирању нижих органа, тако и у издавању конкретних налога нижим органима. Посебно се испољава у односима централних – претпостављених и нецентралних подручних органа – потчињених.

Хијерархијску контролу одликују широка овлашћења контролора према контролисаном субјекту. Ова контрола може се спровести на два начина: службеним путем, кроз редовне контакте виших и нижих органа, и по жалби заинтересованог грађанина, незадовољног поступањем нижег органа. Од воље вишег органа зависи да ли ће он ту молбу размотрити и по њој интервенисати. Ова жалба нема карактер правног лијека те и не пружа безбједност и извјесност подносиоцу да ће се контрола поводом ње и спровести те се каже да је, по сриједи, „пут милости”. Жалбена контрола која се остварује по правној жалби у другостепеном управном поступку тиче се инстанционе контроле.<sup>201</sup>

---

199 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 161 – 162.

200 Правилник о дисциплинском поступку, чл. 50, Сл. гласник Републике Српске, бр. 8/17.

201 Марковић Д. Љ. Контрола полиције и полицијски омбудсман, Београд, 2008. год, стр. 57 – 58. Ова контрола је облик ауторитативне контроле која се обавља као саставни дио процеса руковођења, будући да су носиоци контролних овлашћења руководиоци организационих јединица, и то у односу на лица чијим радом или акцијама руководе.

У литератури се често може наћи став да је полиција у свим друштвима бирократска организација. О томе се различито пише и прича, али је неспорно да се у полицији више него у другим јавним службама или осталим грама државне управе поштује хијерархија. Полицијска хијерархија, међутим, није истовјетна војној, као што ни полицијска организација није војна организација. Закон је основа поступања полицијског службеника, а он, притом, мора потпуно занемарити своја лична увјерења. Полицијски службеник нема право просуђивати неко дјело као морално или неморално, исправно или неисправно, већ мора само утврдити да ли је починилац конкретног дјела кршио закон или је дјеловао у складу са законом. Таква обавеза је изразито тешка пошто од полицијског службеника захтијева искључење властитих емоција, али само је тако могуће остварити начело владавине права и обезбиједити да сви држављани заиста буду једнаки пред законом па и пред институцијом задуженом за провођење закона. Посао полицијског службеника је изразито сложен. Извор његове сложености није само захтјев да у свакодневном дјеловању „искључује” своја лична увјерења и вредновања. Од њега се захтијева и подвргавање унутрашњој дисциплини полицијске организације, али и то да у обављању посла сам предузима иницијативу и да, притом, преузима ризике, чак и за властити живот. Ниједна друга дјелатност у јавној управи није толико везана с ризицима и опасношћу као што је то полицијски посао.<sup>202</sup>

Дакле, у полицији је заступљена и хијерархијска контрола, односно, директна контрола коју врше виши руководиоци. Суштина овог облика координације је што он обезбјеђује проток информација (у полицији, прије свега, наредби) у смјеру силазно од организационог врха до оперативних руководиоца и проток информација о степену реализације задатих наредби, од оперативних руководиоца према организационом врху полиције. Примјера ради, начелници управа у сједишту Министарства, по линијама рада, врше или дају налоге за контролу подручних полицијских управа. У подзаконским актима о начину вршења полицијских послова доста је прецизно дефинисан начин на који полицијски службеници треба да извршавају послове и задатке, као и радње којих треба да се придржавају. Дакле, можемо констатовати да је у полицији Републике Српске ниво формализације процеса и понашања запослених, а прије свих, полицијских службеника, врло висок.

Имајући у виду специфичност полицијског посла, међусобно опхођење полицијских службеника за вријеме обављања службених задатака је строго прописано и дефинисано. То се, у првом реду, односи на хијерархијске односе, односе надређени – подређени, виши и нижи по звању и положају. Такви односи су неопходни, јер би иначе настала самовоља која у системима од неколико хиљада наоружаних лица с посебним овлашћењима води у анархију.

---

202 Калем Д. Међусобни односи и пословно понашање полицијских службеника, часопис Полиција и сигурност, бр. 23, Загреб, 2014. год, стр. 157.

Хијерархијски односи никако не значе личну подређеност полицијског службеника нижег звања и положаја према полицијском службенику вишег звања и положаја, него искључиво професионалну. Полицијски службеници који су на руководећим радним мјестима морају се према подређенима односити с дужним уважавањем, једнако третирати све запослене, бринути о уједначеном распореду радних задатака те не смију себи дозвољавати пристрасност, протекционизам, похваљивање и награђивање према личним симпатијама, него према објективним радним показатељима.<sup>203</sup>

Дакле, хијерархијска контрола је облик ауторитативне, редовне и репресивне контроле, која се у полицијској организацији обавља као саставни дио процеса руковођења. Њоме су обухваћени сви запослени и њихов рад у цјелини, тако да се то средство контроле може сматрати најважнијим у читавом систему контроле. Носиоци овлашћења за вршење хијерархијске контроле су руководиоци организационих јединица или других функционалних цјелина, и то у односу на лица чијим радом или акцијама руководе. Сувишно је рећи да од ефикасности ове врсте контроле зависи не само колика ће потреба постојати за ангажовањем других контролних механизма већ и читав квалитет полицијског рада, јер се обје чињенице подразумевају.

Значи, хијерархијска контрола је један од најважнијих видова контроле у примјени дискреционих овлашћења у полицији. Ова контрола је облик ауторитативне контроле која се обавља као саставни дио процеса руковођења, будући да су носиоци контролних овлашћења руководиоци организационих јединица у полицији, и то у односу на полицијске службенике чијим радом руководе. Према томе, овај облик контроле спада у редовна, репресивна средства контроле. Редовна из разлога што се предузима континуирано, у складу са одређеним правилима, а репресивна зато што предвиђа могућност изрицања санкције према контролисаном субјекту, односно, полицијском службенику, наравно, у ситуацијама у којима уочи пропусте у раду. Ова контрола је важна и због тога што је она свакодневна. Наиме, руководиоци свакодневно обављају контролу извршавања задатака па се евентуалне злоупотребе и пропусти конкретног полицијског службеника могу тренутно и ефикасно спречавати те, на тај начин, смањивати штетно дјеловање и злоупотребе и неадекватно кориштење дискреционе власти.<sup>204</sup>

Потреба за контролом над радом полиције се налази у тијесној вези са значајем дискреционих права и са специфичношћу овлашћења која је држава повјерила управо полицији (легална употреба силе, лишавање слободе, претрес итд), а која садрже озбиљне ризике од прекорачења законских граница услед различитих утицаја. Не ради се, значи, о некаквом неповјерењу и

203 Исто, стр. 160.

204 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 163 – 164.

нарочитој сумњичавости према полицији и полицијским службеницима, већ о једној потреби која се више јавља као императив правне државе.

Ово питање се на овакав начин третира и у Министарству унутрашњих послова Републике Српске па су хијерархијском контролом обухваћене све организационе јединице. Контролну дјелатност врше сви руководиоци према онима који су њима подређени, што је логично имајући у виду да, у суштини, хијерархија представља однос надређености и подређености. Из овога про-изилази да се суштина хијерархијске контроле своди на праћење извршавања конкретних послова и задатака, а она се спроводи кроз вршење контролних служби у највећем обиму, из разлога што највећи број запослених у Ми-нистарству унутрашњих послова чине управо униформисани припадници полиције – полицијски службеници. Они су, наравно, због појаве у униформи и највидљивији и на њих се и односи највећи број контаката са грађанима те, самим тим, и највећи број послова полиције. Хијерархијска контрола над њима, као и осталим радницима полиције, врши се кроз реализацију кон-тролних служби. Највећи број ових контролних служби у пракси реализују руководиоци у полицијској станици (командир, замјеници и помоћници ко-мандира), а они су дужни у року од мјесец дана извршити најмање по двије контролне службе.

Контролна служба се врши на основу писаног налога. У случајевима када се оцијени да се контролна служба у појединим организационим једи-ницама врши површно, нестручно, рутински или када постоје неки други оправдани разлози, Министарство у сједишту путем својих организационих јединица, може преузети непосредно вршење контролне дјелатности у било којој организационој јединици или било којој линији рада у једној организа-ционој јединици. Ово је логично, имајући на уму да је Министарство уну-трашњих послова Републике Српске јединствен, централизован републички орган. За сваку област рада (линију рада) у Министарству предвиђено је шта је то неопходно да буде обухваћено, односно, шта треба утврдити контролом. Када је у питању контрола над радом униформисане полиције, оно што треба утврдити контролом односи се на то:

- да ли радник (полицијски службеник) који врши службу посједује овје-рен налог за вршење службе;
- да ли се радник креће по објектима – мјестима и у вријеме које је наве-дено у налогу и да ли врши послове и задатке које је наложио надлежни руководилац;
- да ли је радник будан у вријеме службе;
- да ли предузима службене радње у складу са полицијским овлашћењима и позитивним правним прописима;
- да ли се упознао са актуелним безбједносним догађајима на основу при-спјелих депеша, заведених акција, станичних евиденција и слично;

- да ли прописно носи униформу и њене дијелове, да ли је обријан и ошишан и да ли се опходи у складу са правилима понашања и међусобним односима радника у Министарству;
- да ли посједује потребно наоружање и муницију, средства за везивање, службену палицу и, евентуално, другу опрему за извршење полицијских задатака;
- да ли посједује прекршајне налоге, да ли су прекршајни налози овјерени, колико су квалитетно попуњени, како се у налозима описује радња прекршаја, да ли се исправно квалификују прекршаји и др;
- да ли је шеф смјене и дежурни полицијски службеник у контролисаној организационој јединици упознат са распоредом полицијских службеника на терену, затим са тренутном безбједносном ситуацијом и начином и квалитетом остваривања одговарајуће везе са полицијским службеницима на терену;
- да ли се службена возила користе у складу са Правилником о коришћењу службених возила и контрола ЦПС уређаја у возилу;
- ко је полицијске службенике отпремио у службу, издао конкретне задатке и друге мјере које ће доприносити побољшању укупне активности.

Наравно да по свим линијама рада непосредни руководиоци проводе контролне активности, али овдје ћемо још образложити детаљније само контролу по линији рада криминалистичке полиције имајући у виду значај ових послова у остваривању укупне повољне безбједносне ситуације. Дакле, када се врши контрола над радом криминалистичке полиције, онда је потребно утврдити сљедеће:

- присутност радника криминалистичке полиције на радним мјестима;
- благовременост и квалитет зајимања пријава које подносе грађани у вези са извршеним кривичним дјелима, као и квалитет и благовременост сачињавања осталих писмена;
- благовременост и правилност предузимања хитних оперативних радњи по зајимљеним пријавама о извршеним кривичним дјелима која су пријавили грађани;
- благовременост изласка на лице мјеста извршења кривичног дјела (што је посебно важно пошто се ефикасност полиције у већини земаља и цијени по брзини изласка на лице мјеста);
- благовременост, експедитивност и квалитет предузимања увиђајних и других оперативних радњи и активности поводом извршених кривичних дјела;
- поступање по Правилнику о начину коришћења базе података телекомуникационог саобраћаја;

- законитост поступања у завршеним предметима гдје су провођене посебне истражне радње;
- да ли радник приликом вршења службе, заједно са полицијским службеницима на контроли безбједности саобраћаја, посједује овјерен налог за вршење службе;
- синхронизацију и увезаност у раду са припадницима униформисане полиције, тужилаштва, судова и других субјеката које је неопходно укључити у разрјешење одређених безбједносних догађаја;
- културу опхођења и понашања, лични изглед, психофизичко стање, коректност односа према грађанима, однос према жртви кривичног дјела;
- комплетност и исправност оружја и друге опреме која се користи за обављање радних задатака.

Након што окончају обављање контроле, руководиоци који су обављали контролу сачињавају извјештај који треба да садржи податке о: мјесту, времену и датуму, имену и презимену контролисаног радника, врсту службе, односно, радних задатака које обавља; потом се наводи опис затеченог стања које је утврђено током вршења контроле са акцентом на пропусте у раду, али и на позитивна запажања која завређују да буду посебно истакнута; наводе се и евентуални приједлози за предузимање појединих активности на плану отклањања уочених пропуста, вођења унутрашњег поступка, предузимање превентивних мјера и активности на спречавању незаконитости и пропуста у раду. Овај извјештај подноси се руководиоцу који је издао налог за вршење контролне службе. За вршење контролне дјелатности, води се електронска евиденција о извршеним контролним службама.<sup>205</sup>

Свакако да треба имати на уму и то да се контрола над радом полиције може посматрати и као дјелатност полицијског менаџмента. У том смислу, када контролу над радом полиције посматрамо са аспекта овлашћења, односно, ранга сложености, онда би контролу могли подијелити на:

- контролу коју обављају радници Министарства унутрашњих послова у сједишту, која има карактер управног и инспекцијског надзора;
- контролу коју обављају радници подручних полицијских управа над радом полицијских станица по линијама рада, а која има карактер увида у стање рада и пружање стручне помоћи и
- контролу коју обављају руководни радници полицијских станица према онима који су им потчињени.

Контрола коју проводе руководиоци у својим организационим јединицама не би се смјела усмјеравати само на поједине (неке) полицијске службенике, него би требало да буде равномјерно распоређена и усмјерена на

<sup>205</sup> Исто, стр. 166 – 168.

све полицијске службенике. Такође је веома важно да се вршење контроле не сведе само на приоритетно уочавање примједби у раду полиције, него да она буде усмјерена на савјетодавне и инструктивне активности руководиоца. А посебно је значајно да се према најзаинтересованијим полицијским службеницима који пружају највише енергије у вршењу полицијских послова, покаже и одређена доза сензибилитета па, у одређеним случајевима, да им се лакши пропусти у раду не узимају за зло, односно, да се у таквим ситуацијама не поставља питање одговорности. Да би контрола постигла потребне ефекте и да би се могло вршити усмјеравање у правцу отклањања недостатака у раду, потребно је да руководиоци записују сва своја запажања о евентуалним пропустима, а то им треба служити и као један од параметара за годишњу оцјену рада полицијских службеника.

Поред већ реченог о хијерархијској контроли, треба рећи да постоји још један важан облик вршења контролне дјелатности коју врше непосредни руководиоци. Ради се о оцјени оправданости употребе средстава силе (принуде) конкретног полицијског службеника. Наиме, сваки полицијски службеник који је употребио у току вршења службе неко од средстава силе (принуде) има обавезу да одмах обавијести шефа смјене и дежурног руководиоца радника. Исти полицијски службеник је дужан, одмах по завршетку смјене, поднијети писмени извјештај непосредном руководиоцу унутрашње организационе јединице у којој је запослен. Непосредни руководиоца унутрашње организационе јединице је дужан, по добијању извјештаја од полицијског службеника, сачинити почетни извјештај о употреби силе и, у року од 24 часа, доставити га Јединици за професионалне стандарде. Ако само полицијски службеник није у могућности да поднесе овај извјештај, извјештај подноси његов непосредни руководиоца у року од 24 часа.<sup>206</sup>

Даље, непосредни руководиоца је дужан, у року од осам дана (од момента када му је достављен извјештај полицијског службеника) прибавити сву неопходну документацију и исту уз извјештај, са образложеним мишљењем о употреби силе, доставити Јединици за професионалне стандарде и руководиоцу основне организационе јединице. Руководилац основне организационе јединице у што краћем року одлучује о законитости и правилности употребе силе и о томе обавијештава директора полиције и оцјену доставља Јединици за професионалне стандарде. Ако руководиоца основне организационе јединице утврди да је сила употребљена супротно одредбама закона или на неправилан начин, треба одмах да предузме мјере против полицијског службеника како би се утврдила његова одговорност.

Уколико Јединица за професионалне стандарде, након што прими оцјену од руководиоца основне организационе јединице, утврди да постоје неправилности у достављеној оцјени, приступа доношењу оцјене о употреби силе.

---

206 Јовичић Д., Шетка Г. Организација и надлежност полиције, Бања Лука, 2015. год, стр. 146.

Ако је употребом средстава силе наступила тешка тјелесна повреда или смрт лица, руководиоца унутрашње организационе јединице ће одмах обавијести-ти министра, директора полиције и руководиоца Јединице за професионалне стандарде, који ће хитно спровести прописани поступак. У случају када је полицијски службеник силу употребио у границама својих овлашћења, ослобађа се одговорности.<sup>207</sup>

### 6.2.3. Инспекцијски надзор у полицији Републике Српске

Под инспекцијским надзором се подразумејева посао државне управе чија је садржина утврђена законом којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе (па, наравно, и Министарство унутрашњих послова), као и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се превентивним дјеловањем или налагањем одређених мјера обезбиједи законитост и безбједност пословања и поступања субјеката чији се рад надзире.

Инспекцијски надзор представља посебну врсту управног надзора над неауторитативним активностима државних и недржавних органа и организација, као и над пословањем и поступањем правних лица и грађана у погледу придржавања закона, других прописа и општих аката.<sup>208</sup>

Извјесне особености инспекцијског надзора у односу на остале врсте управног надзора манифестују се преко субјеката који га врше, области у којима се обавља те специфичних метода и овлашћења којима се врши. Инспекцијски надзор врше посебни органи управе (инспекторати) као самостални органи управе или као посебне инспекцијске службе формиране као посебне организационе јединице појединих органа специјализованих за одређену врсту послова. Према томе, послове инспекцијског надзора врше искључиво органи управе, што ће рећи да недржавни, у начелу, не могу вршити ове послове нити их могу вршити сви државни органи.<sup>209</sup>

Инспекцијски надзор,<sup>210</sup> с обзиром на своју садржину, може се одвијати кроз три вида различитих активности:

- превентивне којима се предузимају, односно, предлажу мјере и активности ради спречавања повреде закона и других прописа,
- корективне које означавају издавање привремених наређења и забрана и
- репресивне које се састоје у изрицању мандатних казни.

207 Јовичић Д., Шетка Г. Организација и надлежност полиције, Бања Лука, 2018. год, стр. 149 – 150. Извјештај о употеби средстава силе мора бити такав да се из њега могу видјети све околности под којима је дошло до употребе силе (принуде). Полицајац (полицијски службеник) при подношењу извјештаја често није ни свјестан да управо детаљан извјештај штити и њега у евентуалном поступку који би могао да улиједи касније.

208 Томић, З. Управно право, Београд, 1995, стр. 194– 195.

209 Кунић, П. Управно право, Правни факултет, ВШУП, Бања Лука, 2006. год, стр. 207.

210 Димитријевић, П. Основи управног права, Београд, 1983. год, стр. 279.

Инспекцијски надзор у полицији Републике Српске се врши с циљем да се оствари увид у:

- стање кадрова;
- остваривање процеса руковођења;
- стање безбједносне проблематике и активности полиције,
- законитост рада;
- стање унутрашњег реда, дисциплине и међусобних односа;
- реализацију програма обуке;
- материјално-техничку опремљеност и услове рада и
- сарадњу са другим органима.

Иначе, инспекцијски надзор у полицији може бити редовни, ванредни и по наложеним мјерама. Редовни инспекцијски надзор врши се најмање једном у двије године по мјесечном плану који предлажу начелници јединица и командант Жандармерије, а одобрава начелник основне организационе јединице Министарства у сједишту. За разлику од редовног, ванредни инспекцијски надзор се може вршити у случајевима:

- погоршања безбједносне ситуације;
- уочених проблема у извршавању задатака;
- незадовољавајуће оцјене о раду организационе јединице у којој је обављен редовни инспекцијски надзор и
- када се оцијени да је инспекцијски надзор обављен површно, нестручно и рутински.<sup>211</sup>

#### *6.2.3.1. Појам и основна обилежја инспекцијског надзора и обављање послова управе*

Инспекцијски надзор, као најсложенији и најтемељитији, односно, најдетаљнији облик контроле, јесте поступак којим се утврђују пропусти те се, за утврђене пропусте, налажу мјере за отклањање, односно, мјере одговорности, а обавља се када је у питању полиција Републике Српске у подручним полицијским управама,<sup>212</sup> полицијским станицама, јединицама жандармерије и Центру за узгој, дресуру и употребу службених паса.

211 Упутство о вршењу инспекцијског надзора обављања полицијских послова у Министарству унутрашњих послова Републике Српске, број: С/М-020-16/20, од 6. 2. 2020. год, чл. 7 и 8. Инспекцијски надзор по наложеним мјерама се може обављати у року од три мјесеца по истеку рока остављеног за отклањање уочених пропуста у раду, а води га тим који је обављао редован инспекцијски надзор, а увидом у писани извјештај о реализацији наложених мјера и стварним увидом, односно, контролом чињеничног стања.

212 Талијан М. Руковођење унутрашњим пословима, друго измењено и допуњено издање, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2001. год, стр. 116. У општем погледу, контрола обухвата нарочито послове утврђивања разлике између постављених (планираних) задатака и

Послови управе у складу са Законом о републичкој управи су:

1. вођење политике развоја,
2. праћење стања,
3. нормативна дјелатност,
4. извршавање закона и других прописа,
5. вршење управног надзора,
6. одлучивање у управном поступку о правима и обавезама учесника у поступку,
7. поступање у прекршајном поступку,
8. брига о јавним службама и
9. остали стручни послови управе.

Вршење управног надзора обухвата: надзор над законитошћу управних аката, надзор над законитошћу и цјелисходношћу рада органа управе и органа јединица локалне самоуправе, установа и других правних лица у вршењу пренесених, односно, повјерених послова републичке управе и инспекцијски надзор који се спроводи непосредним увидом код органа управе, органа јединица локалне самоуправе, других органа, као и физичких и правних лица у погледу поштовања закона и других прописа те предузимањем управних и других мјера и радњи да се утврђено стање усклади са прописом.<sup>213</sup>

Послове управе обављају министарства,<sup>214</sup> републичке управе и републичке управне организације. Министарства се оснивају за једну или више повезаних управних области, зависно од врсте, значаја и обима тих послова и потребе обезбјеђења стратегије развоја Републике Српске.

За обављање одређених послова управе из дјелокурга министарства који, због своје природе, цјеловитости и начина обављања, захтијевају одређену самосталност и посебно организовање, формирају се органи управе у саставу министарстава (секретаријати, заводи, дирекције, фондови, агенције и центри).

---

степенa њиховог извршења. У суштини, то је упоређивање остварених резултата са планираним и то у погледу: квалитета, рокова, количине (обима) и трошкова, а када су у питању послови полиције, још и нарочито у погледу законитости.

213 Закон о републичкој управи, Службени гласник РС, бр. 115/2018, чл. 59 и 66.

214 Министарства у Влади Републике Српске су: Министарство управе и локалне самоуправе, Министарство правде, Министарство финансија, Министарство просвјете и културе, Министарство унутрашњих послова, Министарство здравља и социјалне заштите, Министарство породице, омладине и спорта, Министарство енергетике и рударства, Министарство трговине и туризма, Министарство рада и борачко-инвалидске заштите, Министарство саобраћаја и веза, Министарство за научнотехнолошки развој, високо образовање и информационо друштво, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију, Министарство привреде и предузетништва, Министарство за европске интеграције и међународну сарадњу. Службени гласник Републике Српске, број 115/2018, чл. 15.

За стручне и, са њима, повезане управне послове, чија природа захтијева већу самосталност од оне коју има орган управе у саставу министарства, формирају се управне организације. Управе су органи који непосредно извршавају законе и друге прописе и одлучују о правима и обавезама физичких и правних лица. Секретаријати су органи управе који врше претежно стручне послове, уз могућност вршења одређених управних и других послова. Заводи су органи управе који врше стручне и, са њима, повезане управне послове уз примјену научних метода и сазнања. Дирекције су органи управе који врше претежно стручне и, са њима, повезане управне послове. Агенције су органи управе који врше стручне и, са њима, повезане управне послове који се врше уз примјену тржишних принципа, односно, пружање услуга и обезбјеђују унапређивање и развој. Центри су органи управе који обављају претежно стручне послове.

Управе и управне организације могу, у складу са законом, имати својство правног лица. Изузетно, органи управе, уз сагласност владе, могу у оквиру свог дјелокруга пружати услуге физичким и правним лицима уз одговарајућу накнаду. За обављање законом утврђених послова из дјелокруга органа управе могу се изван сједишта формирати подручне јединице органа управе. Подручне јединице, облици њиховог повезивања и надлежност, утврђују се актом органа управе који доноси руководилац органа, уз сагласност владе.

#### *6.2.3.2. Поступак вршења инспекцијског надзора у полицији Републике Српске*

Када говоримо о поступку вршења надзора уопште па, наравно, и вршења инспекцијског надзора у полицији Републике Српске, прије свега, треба указати на правни основ за вршење таквог надзора. А правни основ за вршење инспекцијског надзора у полицији Републике Српске произилази из Закона о републичкој управи (Службени гласник Републике Српске, број 115/18), Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у МУП-у Републике Српске и Упутства о вршењу инспекцијског надзора по линијама рада Управе полиције, Управе криминалистичке полиције и Управе за обезбјеђење личности и објеката. Детаљан поступак вршења инспекцијског надзора управо је регулисан поменутиим упутством којим је одређен обим и начин поступања приликом вршења инспекцијског надзора по линији рада Управе полиције, Управе криминалистичке полиције и Управе за обезбјеђење личности и објеката, а идентична је процедура и у осталим управама у сједишту Министарства, које имају у својој надлежности обављање полицијских послова и задатака.

У складу са Упутством,<sup>215</sup> инспекцијски надзор обухвата послове и задатке из дјелокруга послова полиције, криминалистичке полиције и обезбјеђења личности и објеката. Тако се инспекцијски надзор из дјелокруга послова полиције спроводи у организационим јединицама у сједишту и ван сједишта Министарства. У сједишту у полицијској станици за обраду прекршаја, Јединици жандрамерије у Управи полиције и Јединици жандармерије - коњица, а ван сједишта Министарства у секторима/одјељењима полиције, јединицама жандрамерије у ПУ, полицијским станицама на терену.

Инспекцијски надзор из дјелокруга послова криминалистичке полиције спроводи се у организационим јединицама ван сједишта Министарства, односно, у секторима/одјељењима криминалистичке полиције, одјељењима за борбу против тероризма, екстремизма и истраге ратних злочина. Инспекцијски надзор из дјелокруга послова обезбјеђења личности и објеката спроводи се у организационим јединицама Министарства у сједишту које непосредно извршавају послове и задатке посебног обезбјеђења личности и објеката, а који се, према уредби владе или рјешењем министра, посебно обезбјеђују.

Када је у питању редовни инспекцијски надзор, за његово вршење се формира тим. Одлуку о формирању тима, у складу са упутством, доносе начелници управа, а на приједлог начелника јединица и команданата жандармерије. Након формирања тима, издаје се налог за вршење инспекцијског надзора. Када је у питању ванредни надзор, за његово вршење одлуку доноси директор полиције, а на приједлог начелника управе у којој се инспекцијски надзор треба извршити те се, након тога, формира тим и издаје налог за вршење инспекцијског надзора.

Тим за вршење инспекцијског надзора се састоји од најмање три члана који могу да чине начелници јединица Управе полиције, Управе криминалистичке полиције, Управе за организовани и тешки криминалитет, Управе за борбу против организованог и тешког криминалитета и Управе за обезбјеђење личности и објеката, главни инспектори и инспектори у наведеним управама, командант Жандармерије, начелник Јединице за професионалне стандарде и главни инспектор Јединице за професионалне стандарде.<sup>216</sup>

Редовни инспекцијски надзор се најављује депешом из основне организационе јединице у сједишту Министарства, а најкасније пет дана прије вршења надзора, док се ванредни инспекцијски надзор и инспекцијски надзор по наложеним мјерама не најављују. Имајући у виду систем одговорности у хијерархијској лjestвици Министарства, вршењу инспекцијског надзора у

---

215 Упутство о вршењу инспекцијског надзора обављања полицијских послова у Министарству унутрашњих послова Републике Српске, број: С/М-020-16/20, од 6. 2. 2020. год.

216 Упутство о вршењу инспекцијског надзора обављања полицијских послова у Министарству унутрашњих послова Републике Српске, број: С/М-020-16/20, од 6. 2. 2020. год. чл. 8, 9 и 10.

организационим јединицама Министарства обавезно присуствују руководни радници организационе јединице у којој се врши инспекцијски надзор. Вршењу редовног инспекцијског надзора претходи краћи радни састанак са руководним радницима те се на том састанку они упознају са активностима, сврхом и планом надзора, након чега се анализирају наложене мјере из претходног инспекцијског надзора. Након извршеног редовног инспекцијског надзора, тим који је вршио надзор, одржава радни састанак са полицијским службеницима организационе јединице Министарства у којој је вршен инспекцијски надзор.

#### *6.2.3.3. Организација и методологија рада приликом вршења инспекцијског надзора*

Током вршења инспекцијског надзора у наведеним организационим јединицама, детаљно, поступно и досљедно се сагледава цјелокупно стање у организационој јединици која је предмет вршења инспекцијског надзора, односно, хронолошки наведено, остварује се потпуни увид у сљедеће њене цјелине:

- стање кадрова;
- остваривање процеса руковођења;
- стање безбједносне проблематике и активности полиције;
- законитост рада;
- стање унутрашњег реда, дисциплине и међусобних односа;
- реализација програма обуке;
- материјално-техничка опремљеност и услови рада и
- сарадња са другим државним органима и правним лицима.

#### *6.2.3.4. Стање кадрова*

У току обављања инспекцијског надзора, сагледава се стање запослених радника у организационој јединици у којој се обавља надзор. Што се тиче руководног кадра, утврђује се стање попуњености у складу са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, да ли запослени испуњавају прописане услове у погледу стручне спреме, врсте стручне спреме, радног искуства итд. Након тога се провјерава колико је систематизовано руководних радних мјеста у контролисаној организационој јединици те колико је попуњено тих радних мјеста адекватним кадровима, тј. у складу са прописаним условима сваког радног мјеста. Такође, овом приликом се сагледава и стручна спрема, односно, утврђују се чињенице у погледу степена, врсте стручне спреме и датума стицања, као и да ли је стручна спрема запослених у складу са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста. Поред овога што је наведено, утврђује се и кретање у служби

(значи утврђује се ток кретања кроз службу руководних радника, тј. њихово напредовање) и, наравно, утврђује се и када су положили стручни испит и који су им чиновни утврђени.

Након утврђивања стања које се односи на руководне раднике, инспекцијским надзором се сагледава стање осталих запослених у организационој јединици у којој се врши инспекцијски надзор, што значи да се утврђује колико је радних мјеста систематизовано и то колико укупно па понаособ којих радних мјеста те колико је радних мјеста попуњено. Након тога се децидно утврђује и набраја колико је од укупног броја запослених припадника униформисане полиције, криминалистичке полиције, а колико неовлашћених радника. У погледу пола и етничког баланса, утврђују се чињенице у погледу броја запослених радника српске, бошњачке и хрватске и осталих националности. Инспекцијским надзором се утврђује и број приправника са ВСС и ССС.<sup>217</sup>

#### *6.2.3.5. Остваривање процеса руковођења*

Један од значајнијих дијелова инспекцијског надзора односи се на сагледавање остваривања процеса руковођења. Овај дио надзора односи се на сагледавање процеса рада које, између осталог, значи и успостављање оптималне комбинације људских ресурса која ће омогућити ефикасно функционисање организације. Крајњи циљ организовања у сваком послу па тако и у полицијском јесте постизање ефикасног функционисања. Значи, да би се постигао успјех у раду, потребно је повезати све елементе у једну складну целину. Није довољно направити мисаону конструкцију и одлучити да се нека активност реализује. Како се одвијају полицијски послови на нивоу станице, можда се најбоље може видјети кроз рад полиције на безбједносном сектору, наравно, за дио послова који полиција врши на безбједносном сектору.<sup>218</sup> Стога се инспекцијским надзором и сагледава организовање процеса рада и процјењивање безбједносне ситуације, и то на основу приједлога рјешења о подјели станичног подручја на безбједносне секторе и усклађеност с Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у МУП-у Републике Српске. Потом се разматра општа процјена стања безбједности за цијело станично подручје и сачињавање периодичних допуна безбједносних процјена и посебних процјена за одређене догађаје. Утврђује се распоред рада (усклађеност са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у МУП-у Републике Српске, ангажовање полицијских службеника на административним пословима, усклађеност распореда са редном листом, прековремени сати и ноћни рад), рад руководних радника (у другој и трећој смјени), дежурство и смјенски рад радника криминалистичке

217 Ловичић Д. Јавна безбједност, Бања Лука, 2011. год, стр. 174.

218 Ловичић Д., Шетка Г. Организација и надлежности полиције, Бања Лука, 2018. год, стр. 220.

полиције. У погледу службе сталног дежурства, утврђује се да ли је донесено Упутство о раду дежурне службе, процјењује се квалитет Упутства, мањкавости, недостаци итд. Прегледају се налози за вршење службе (квалитет и конкретност издатих задатака по областима рада, квалитет писања извјештаја у погледу одговора на постављене задатке у налозима, прегледање извјештаја која обављају руководни радници и садржај датих примједби). Провјеравају се досијеи безбједносног сектора, а ова провјера обухвата увид у годишње и мјесечне анализе, безбједносне процјене и планове, усклађеност досијеа са Упутством о формирању, вођењу, ажурирању и чувању оперативно-безбједносног досијеа за безбједносни сектор, предузимање мјера и радњи предвиђених Инструкцијом о организацији и вршењу послова јавне безбједности на сектору.<sup>219</sup>

Вршење инспекцијског надзора даље подразумијева вршење увида у начин праћења безбједносних појава и догађаја по линији рада, као и планирање рада у складу са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у МУП-у Републике Српске. Провјера планирања рада врши се на основу увида у годишњи план рада и мјесечни план рада полицијске станице, затим планове рада за појединачни предмет криминалистичке полиције, планове посебних обезбјеђења, планове редовних обезбјеђења и планове за извођење оперативно-тактичких мјера и радњи.

Приликом вршења инспекцијског надзора, неопходно је да се прегледају и извјештаји о раду, тачније, квалитет и садржај сачињених описних и аналитичких извјештаја, потом годишњих, периодичних и мјесечних извјештаја, извјештавање о појединим безбједносним догађајима и поступање у складу са Инструкцијом о информисању и извјештавању.

Контрола рада у складу са Инструкцијом о начину и обиму вршења контролне дјелатности, врши се провјеравањем евиденција утврђених пропуста и позитивних запажања за сваког радника појединачно, као и евиденција о обављеним разговорима и изреченим дисциплинским мјерама. Током вршења инспекцијског надзора, потребно је остварити увид у евиденције прописане Законом о полицији и унутрашњим пословима и Правилником о евиденцијама, односно, остварити увид у начин вођења и ажурност електронских евиденција.

Вршење инспекцијског надзора у полицији обухвата и неопходно вршење анализе рада – редовне и периодичне анализе према факторима анализе: стања криминалитета, стања јавног реда и мира, стања безбједности саобраћаја, стања ријешености захтјева за покретање прекршајног поступка и стања издатих и реализованих прекршајних налога.

---

219 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 173.

У склопу процјене остваривања процеса руковођења, руководиоца остварује увид у вредновање рада запослених, тј. обавља увид у годишњу оцјену радника (жалбе на оцјену), оцјену тестирања радника са нивоа МУП-а Републике Српске (годишње тестирање радника полиције), новчане награде, писане и усмене похвале, начин стимулације радника и мјесечно праћење појединачних активности радника.<sup>220</sup>

#### *6.2.3.6. Стање безбједносне проблематике и активности полиције*

Инспекцијским надзором организационих јединица МУП-а Републике Српске, неопходно је остварити увид у стање криминалитета за одређени период са упоредним показатељима за исти период претходне године те је потребно дати кратку оцјену стања криминалитета (колико је укупно евидентирано кривичних дјела, број расвијетљених кривичних дјела непознатог извршиоца, колико је проведено акција из области криминалитета, ухваћених лица на мјесту извршења кривичног дјела итд). Посебну пажњу у овој анализи треба посветити броју извршених тежих кривичних дјела и проценту њихове расвијетљености, појавним облицима криминалитета и предузимању мјера на њиховом сузбијању, квалитету документовања кривичних дјела, раду по кривичним дјелима која је извршио непознати извршилац, раду униформисане полиције на откривању и документовању кривичних дјела те заједнички рад униформисане и криминалистичке полиције у погледу сузбијања криминалитета.

Овдје треба нагласити да је посљедње Упутство о вршењу инспекцијског надзора обављања полицијских послова у Министарству унутрашњих послова (број С/М-020-16/20, од 6. 2. 2020. год), прецизно предвидјело начин вршења инспекцијског надзора по линији рада конкретне управе у сједишту Министарства и то: Управе полиције, Управе криминалистичке полиције, Управе за организовани и тешки криминалитет, Управе за борбу против тероризма и екстремизма и Управе за обезбјеђење личности и објеката. Међутим, ови одвојени инспекцијски надзори, у суштини, садрже, наравно, у складу са надлежностима конкретне управе, оно што је претходно образложено.

Дакле, вршећи инспекцијски надзор, неопходно је остварити увид у стање јавног реда и мира за одређени период са упоредним показатељима за исти период претходне године те дати кратку оцјену стања (ово се односи на Управу полиције). Овдје се, прије свега, мисли на то да треба утврдити број извршених прекршаја за поједине врсте прекршаја, упоредити број захтјева за покретање прекршајног поступка са претходним периодом, број прекршајних налога, број пријављених лица, број ријешених захтјева, број обустављених поступака, број жалби итд.

---

220 Ловичић Д. Јавна безбједност, Бања Лука, 2011. год, стр. 176 – 177.

Затим, свакако треба остварити увид у стање безбједности саобраћаја за одређени период са упоредним показатељима за исти период претходне године те је потребно дати кратку оцјену стања. Такође, потребно је упоредити укупан број саобраћајних несрећа, број саобраћајних несрећа са материјалном штетом, број саобраћајних несрећа са посљедицама по лица, број саобраћајних несрећа са лакше повријеђеним лицима, број извјештаја поднесених тужилаштву, број поднесених извјештаја за покретање прекршајног поступка, број издатих прекршајних налога, број искључених возача из саобраћаја, број искључених возила из саобраћаја итд.<sup>221</sup>

Да би увид у стање безбједности био потпун, неопходно је извршити анализу стања безбједности по осталим прекршајима, тј. по прекршајима који су предвиђени сљедећим прописима: Закон о оружју и муницији, Закон о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективној дјелатности, Закон о заштити од насиља у породици (спровођење заштитних мјера које су у надлежности МУП-а Републике Српске, вођење прописаних евиденција), Уредба о забрани продаје и употребе алкохолних пића на јавним мјестима лицима млађим од 18 година живота, Закон о производњи и промету опојних дрога и Закон о спречавању насиља на спортским приредбама.

Да би се могла стећи потпуна слика стања безбједности, треба, приликом вршења инспекцијског надзора, извршити и анализу превентивне дјелатности полиције. Под овим се подразумијева да треба остварити увид у стање у области рада полиције у директном контакту са грађанима. Овдје се мисли на анализу рада форума за безбједност грађана те ефекте примјене пројекта „Школски полицајац” и „Рад полиције у мултиетничким срединама”, оствареним контактима са локалном заједницом и осталим друштвеним субјектима, идентификованим и ријешеним проблемима итд. Неопходно је анализирати рад полицијских службеника задужених за ову област дјелатности и остварити увид у начине њиховог извјештавања.<sup>222</sup>

#### *6.2.3.7. Законитост рада*

Инспекцијски надзор у организационим јединицама МУП-а Републике Српске је веома сложена и захтјевна активност те, за потребе овог уџбеника, не треба ићи у све детаље, али је свакако неопходно истаћи да је један од основних задатака сагледавање стања законитости у раду контролисане организационе јединице, а у том циљу, треба посебно издвојити:

- увид у предмете извршених кривичних дјела, у оквиру чега се издваја снимање стања, запримања пријаве кривичног дјела, излазак на лице мјеста, обезбјеђење лица мјеста, обавјештавање тужиоца, вршење увиђаја,

221 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 175.

222 Јовичић Д. Јавна безбједност, Бања Лука, 2011. год, стр. 177.

начина документовања предмета и достављање тужиоцу те планирање и рад на расвјетљавању кривичних дјела по непознатом извршиоцу;

- увид у предмете прекршаја, примјену Инструкције о начину примјене Закона о прекршајима Републике Српске;
- законски основ, квалитет и комплетност поднесених захтјева за покретање прекршајног поступка;
- законски основ и квалитет издатих прекршајних налога, што укључује провјеру начина уручења прекршајног налога (лично или путем поште), уноса прекршајног налога у базу податка, праћење реализације прекршајног налога;
- лишење слободе, у оквиру чега треба сагледати законски основ, поступак са лицима лишеним слободе у складу са Упутством о поступању са лицима лишеним слободе и смјештај лица лишених слободе;
- одузимање предмета и оружја, при чему такође треба водити рачуна о законском основу, поступку у одузимању предмета (управни, прекршајни итд), смјештају одузетог оружја и предмета;
- употребу средстава силе, при чему треба обратити пажњу на број употреба силе, врсте употребљене силе, посљедице наступиле употребом силе, поступак правдања употребе силе;
- напад на припаднике полиције, при чему посебно треба регистровати број напада на припаднике полиције, врсте повреда, предузете мјере према извршиоцу;
- асистенције које су често посебно важне, при чему треба контролисати број асистенција у скраћеном и редовном поступку, законски основ пружања асистенције, усклађеност поступка са Инструкцијом;
- заштиту тајних података, при чему треба сагледати примјену Закона и Правилника и
- снимање стања корупције, при чему треба сагледати планиране активности и представке грађана.<sup>223</sup>

#### *6.2.3.8. Стање унутрашњег реда, дисциплине и међусобних односа*

Међусобни односи полицијских службеника (и осталих запослених у полицији) представљају укупност свих односа полицијских службеника за вријеме радног времена (формални) и изван радног времена (неформални). С обзиром на специфичност полицијског посла, међусобно опхођење полицијских службеника за вријеме вршења службених задатака је строго прописано и дефинисано законским и подзаконским прописима. То се, прије свега, односи на хијерархијске односе, односе надређени - подређени, пошто је полициј-

---

223 Исто, стр. 177 – 178.

ска организација изразито хијерархијска. Од квалитета ових односа зависи, наравно, у значајној мјери и функционалност организационе јединице па је логично да је овај сегмент под посебном лупом приликом вршења инспекцијског надзора у организационим јединицама полиције.

Што се тиче утврђивања стања унутрашњег реда, дисциплине и међусобних односа у организационој јединици која је предмет инспекцијског надзора, прије свега, треба направити анализу радних састанака, што значи да треба установити колико се често одржавају радни састанци, какав им је дневни ред, да ли се сачињавају записници о одржаним радним састанцима и слично. Затим, треба утврдити колико се често одржавају смотре уколико се инспекцијски надзор обавља у организационој јединици која има у својој надлежности послове и задатке у службеној униформи те колико је неправилности утврђено спроведеним смотрама.

Пошто се у овом дијелу говори и о дисциплини у конкретној организационој јединици, треба утврдити колики је укупан број покренутих дисциплинских поступака, колики је број суспендованих радника и који су разлози за њихову суспензију, затим, колики је број окончаних дисциплинских поступака те које су дисциплинске мјере изречене у проведеним поступцима и све остало што је релевантно са аспекта укупне радне дисциплине.

Поред неведеног, треба утврдити на који се начин и како врши предаја рапорта, какво је понашање полицијских службеника, на који се начин полицијски службеници опходе према надређеним, а неопходно је остварити увид и констатовати лични изглед полицијских службеника који су уочени у просторијама или испред просторија полицијске станице у којој се обавља инспекцијски надзор.<sup>224</sup>

#### *6.2.3.9. Реализација програма обуке*

У посљедњих двадесетак па и више година, у нашем друштву су тако честе измјене прописа да није ријеткост да се неки закони мијењају више пута у веома кратком временском периоду. То значи да они који примјењују законе морају стално пратити и проучавати те промјене како би могли квалитетно обављати своје послове и задатке. Прије извођења одређених полицијских послова и задатака, потребно је изучити и стручну литературу, што ће сасвим сигурно помоћи у правилном планирању и реализацији конкретног задатка. На овом плану, посебно корисним се показала тзв. ситуациона обука која подразумева постављање различитих конкретних полицијских активности и реализација под надзором и усмјеравањем кадрова задужених за обуку.

Дакле, потпуно је јасно да се и полицијски службеници морају стално стручно усавршавати. Стога је потребно да се, приликом вршења инспекциј-

---

224 Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год, стр. 178.

ског надзора, посебна пажња посвети утврђивању усклађености програма који се тичу стручне обуке са програмом који је донио МУП Републике Српске, када се изводи стручна обука, затим, ко су носиоци активности извођења наставе – предавачи, колико је полицијских службеника учествовало у похађању обуке и слично.

Поред тога, потребно је сагледати и активности везане за специјално физичко образовање, што значи да и у овом сегменту треба утврдити усклађеност са програмом који је донио МУП Републике Српске, када се изводи, у ком простору се изводи, ко су носиоци активности извођења наставе – инструктори, присутност обуци, да ли је извршена оцјена моторичких способности итд.

Имајући у виду да је полиција оружани државни орган те природу и врсту послова које обавља, приликом обављања инспекцијског надзора, важно је утврдити колико често и на који начин полицијски службеници изводе бојево гађање, установити колико је полицијских службеника било присутно и учествовало у извођењу гађања те какви су резултати постигнути том приликом.

#### *6.2.3.10. Материјално-техничка опремљеност и услови рада*

Један од основних елемената сваке организације јесу материјално-техничка средства па то јасно указује на важност снимања стања приликом вршења инспекцијског надзора у погледу материјално-техничке опремљености организационе јединице која је предмет инспекцијског надзора. У погледу утврђивања стања материјално-техничке опремљености и услова рада у конкретној организационој јединици полиције, врши се увид у:

- стање објеката и радних просторија;
- опремљеност возилима (број, марка и тип, регистарске ознаке, да ли је обилежен или не, старост возила и у каквом је техничком стању);
- опремљеност средствима везе (фиксни, колски и ручни радио уређаји, стање батерија);
- опремљеност заштитним средствима (заштитне маске, панцирни шлемови, кацига са визиром, ручни штитови, тактички (балистички) штитови, панцирни прслуци и комплети за контролу масе);
- опремљеност рачунарском опремом;
- опремљеност наоружањем (пиштољи, дуге цијеви и муниција) и полицијском опремом (службена палица, средства за везивање и слично) те оцјењивање и давање коментара о опремљености и условима рада, као и о односу према повјереним средствима.<sup>225</sup>

---

225 Упутство о вршењу инспекцијског надзора обављања полицијских послова у Министарству унутрашњих послова Републике Српске, број: С/М-020-16/20, од 6. 2. 2020. год, чл. 87.

### *6.2.3.11. Сарадња са другим државним органима и правним лицима*

Полиција неспорно спада у ред најважнијих државних органа због природе послова за које је надлежна, а који су у сфери интересовања свих грађана, али и друштва у цјелини. Ове важне послове полиција остварује, између осталог, и у сарадњи и комуникацији са осталим државним органима те је, стога, веома важно да се, приликом обављања инспекцијског надзора у некој организационој јединици полиције, посебна пажња усмјери на постигнут ниво сарадње са одређеним државним органима. Ту се, прије свега, мисли на сарадњу са тужилаштвом, пошто је тужилаштво као орган гоњења, овлашћено да захтијева од полиције, као органа откривања кривичних дјела и преступа, у свим случајевима када постоје основи сумње, да, на основу прикупљених обавјештења, поднесе извјештај о откривању извршилаца кривичног дјела са свим прикупљеним прилозима и доказима ради спровођења истраге. С друге стране, полиција је обавезна да обавијести надлежног тужиоца, на основу његовог захтјева, о мјерама које је предузела.

Такође је веома важан однос и сарадња полиције са судовима. Надлежност полиције и судова је строго одређена и прецизна. Полиција, по карактеру и природи своје основне функције, спада у извршну власт, а судови су независни и самостални у свом поступању и чине посебну грану власти – судску власт. То значи да се ови органи не могу мијешати једни другима у овлашћења и надлежности, али, законом је јасно дефинисано да се тај однос заснива на равнотежи, као и елементима међусобне контроле. Овај однос полиције и судова се огледа у више конкретних активности, али овдје ћемо издвојити обавезу полиције да пружа помоћ судским органима која се односи на обезбјеђење материјалних доказа за успјешно вођење кривичног поступка (наравно да то ради у комуникацији и под надзором тужиоца, али неријетко на директан захтјев судова). Такође, нису ријетке ситуације у којима полиција пружа помоћ судовима у реализацији извршења када се из одређених разлога неко извршење не може спровести без асистенције полиције. Оно што је можда најзначајније у овом односу навести, јесте да су судови овлашћени да полицији наређују да извршавају одређене процесне радње (претресање стана, привремено одузимање предмета кривичног дјела, претресање лица, као и друге доказне радње).<sup>226</sup>

Дакле, широка је лепеза органа и других правних лица са којима полиција сарађује у обављању својих послова и задатака и којима пружа своје услуге те је, због тога, веома важно да се приликом инспекцијског надзора посвети дужна пажња и овом сегменту функционисања овог важног државног органа. Значи, важно је да се оствари увид у ниво и начин сарадње са свим другим државним органима, али, посебно се пажња треба посветити сарадњи са тужилаштвом и судовима из разлога што полиција има најближу везу управо са

<sup>226</sup> Пилиповић В., Јовичић Д. Јавна безбедност, Нови Сад, 2017. год, стр. 348 – 350.

овим органима и што своју дјелатност у претежном обиму обавља управо у сарадњи и под надзором ових органа.

### **6.3. Поступак након извршеног инспекцијског надзора**

Након извршеног инспекцијског надзора, тим који је вршио инспекцијски надзор има обавезу да сачини писани извјештај у којем ће прецизно навести чињенице које је утврдио те, у случају пропуста који су утврђени, наложиће мјере са роком отклањања утврђених пропуста. Овај извјештај се сачињава у року од десет дана након завршеног инспекцијског надзора. Уколико се ради о случају у којем инспекцијски надзор врши више организационих јединица, извјештај сачињава свака организациона јединица из своје надлежности, након чега се сачињава јединствени извјештај о извршеном инспекцијском надзору.

Саставни дио извјештаја о инспекцијском надзору је и оцјена о раду организационе јединице Министарства у којој је извршен надзор, а која се исказује описно, једном од следећих оцјена:

- добро;
- задовољавајуће и
- незадовољавајуће.

Извјештај о инспекцијском надзору се доставља организационој јединици Министарства у којој је обављен надзор и надлежној подручној полицијској управи у циљу предузимања потребних активности на реализацији наложених мјера и унапређења стања и рада у организационој јединици Министарства. У случају да је оцјена незадовољавајућа, извјештај о инспекцијском надзору се доставља и Служби за заштиту интегритета и законитости у раду. Након отклањања уочених недостатака и пропуста у раду из извјештаја о извршеном инспекцијском надзору, унутрашња организациона јединица Министарства у сједишту и надлежна полицијска управа достављају надлежним основним организационим јединицама Министарства у сједишту извјештај о реализацији наложених мјера.<sup>227</sup>

---

227 Ловичић Д., Јавна безбједност, Бања Лука, 2011. год, стр. 178 – 179.

## 7. ФОРУМ ЗА БЕЗБЈЕДНОСТ ГРАЂАНА

---

Безбједност је основна потреба како сваког грађанина понаособ, тако и друштва у цјелини и она је данас, ако не најважније питање којим се чо-вјечанство бави, онда сасвим сигурно једно од најважнијих. Остваривање безбједности није само посао једног субјекта па више није ни питање које држава са својим органима може сама да третира на потребном нивоу. То је свакако питање које је интересантно како за државне органе, тако и за недржавни сектор и за све грађане па је неопходно да сви субјекти друштва буду укључени у остваривање овог значајног посла, наравно, у складу са својим овлашћењима. Данас се све чешће ова важна мисија остварује кроз концепт безбједности у локалној заједници, а она се дефинише као процес у коме се кључне институције и организације једног града или општине удружују да би радиле у (сарадњи) партнерству једна са другом, али и са грађанима, у циљу постизања безбједније средине за рад и живот људи.

Притом, треба бити свјестан чињенице да безбједност у локалној заједници није одговорност само једног субјекта. Органи локалне самоуправе, други државни органи на локалном нивоу и, наравно, полиција извршавају најважнију улогу, али, у томе учествују и удружења грађана, локална предузећа, медији и друге службе и, оно што многи сматрају важнијим од свега, представници локалне заједнице.

Да би се остварила безбједност на задовољавајућем нивоу, потребно је да ове организације и њихови чланови удружују знање, информације, идеје и искуство, све са циљем да идентификују најважније безбједносне проблеме те да их плански кроз заједничку акцију елиминишу усмјеравајући активност на факторе и ризике који утичу на безбједност или осјећај безбједности код грађана.

Према већини теоријских ставова, успјешно спровођење „партнерског” модела за безбједност у локалној заједници базира се на сљедећим начелима:

- поштовање права грађана;
- одговорно реаговање на јавну забринутост везану за безбједност и осјећај безбједности;
- уважавање чињенице да грађани често најбоље познају своје локалне проблеме;
- рад у партнерству са заједницом и свим релевантним организацијама или групама на идентификацији и рјешавању тих проблема и

- ниједна организација не може самосталним дјеловањем да ријешити проблеме који се тичу читаве заједнице.

Дакле, успјешан модел унапређења безбједности у локалној заједници утиче на побољшање колективне безбједности, повећава осјећај личне безбједности код грађана, а, што је посебно важно, подстиче њихово учешће у остваривању безбједности у заједници. Али, грађани ову своју улогу остварују у сарадњи са државним субјектима безбједности (прије свега, са полицијом), а не као партнери, из разлога што партнерство и сарадња немају исто значење. Партнерство представља равноправан однос са оним с ким сте у партнерству, док сарадња то није. Значи, грађани не могу бити партнери полицији, пошто би у том случају држава на њих пренијела и одговорност за стање безбједности (што неки теоретичари и заступају), али, истовремено треба знати да полиција не може да оствари своју функцију без сарадње са грађанима.

Један од видова остваривања ове сарадње различитих субјеката унутар једне локалне заједнице јесу и форуми за безбједност грађана који су код нас присутни од 2004. године, иако ни сада не постоје у свим општинама. Форуми за безбједност грађана оснивају се у оквиру општина, односно, градова, најчешће у оквиру пројекта „Безбједност заједнице и рад полиције у заједници” (на примјер, Форум за безбједност грађана у Приједору основан је на иницијативу Одјељења за међународни развој Владе Велике Британије). Форуми се формирају као неформална и нестраначка мултидисциплинарна тијела, а састоје се од равноправних чланова: представника општине, полиције, здравства, судства, школства, мјесних заједница, ватрогасних јединица, Центра за социјални рад, цивилне заштите, невладиних организација, представника вјерских заједница, привредних субјеката и других субјеката. Форуми су отворени и за све остале асоцијације заинтересоване за идентификовање и координацију рјешавања проблема у циљу јачања безбједности на подручју општина и градова.

Према неким ставовима, форум за безбједност има кључну улогу у побољшању безбједности у заједници. Међутим, врло важно је схватити шта форум не може и не треба да ради. На примјер, не може да надгледа или контролише рад полиције, као ни других органа и организација. Не треба да се бави појединачним случајевима нити да рјешава притужбе појединачних чланова заједнице, осим уколико у инцидентима није групно повријеђено неко људско или мањинско право члана заједнице, које за посљедицу може имати веће нарушавање јавног реда или стварање тензија и конфликта у локалној заједници. Форум за безбједност постоји да би пружио савјете везане за питања безбједности у заједници, као и да би охрабрио ближу сарадњу кључних локалних фактора – органа, организација и грађана. Оно што је посебно важно јесте бити свјестан да форум за безбједност није политички форум.<sup>228</sup>

228 Приручник за деловање савета за безбедност, Београд, 2015. год, стр. 14.

У циљу превентивног дјеловања и сузбијања криминалитета и других облика асоцијалног понашања, форуми директно, а посебно преко својих радних група, остварују сарадњу с државним институцијама, јавним установама, невладиним организацијама, другим локалним заједницама и осталим релевантним субјектима, координирајући заједничке активности на подизању нивоа безбједности, квалитетнијег живота, уз стално настојање да се, кроз „партнерски” рад и комуникацију у овим активностима укључе у што већој мјери грађани.

Примарни фокус ових активности заснива се на „партнерству”, рјешавању проблема, превенцији те полази од претпоставке да је безбједност заједнице интерес свих грађана. Безбједност је ствар свих нас, а не само полиције. Полиција је првенствено сервис грађана који обезбјеђује сигурност и безбједност и у том циљу је неопходна блиска сарадња са свим сегментима друштва.

Форуми раде на основу програма рада форума за безбједност грађана те доносе свој програм рада за сваку календарску годину на основу приједлога чланова форума.

Конкретни безбједносни проблеми углавном се рјешавају директно на терену у сарадњи полиције и грађана, док се они који се не могу ријешити на терену просљеђују „форуму”, а одатле установама и институцијама надлежним за њихово рјешавање. Оваквим начином рада општине/градови, полиција, али и све остале институције и установе постају стварни сервис грађана и задобијају њихово повјерење, што их додатно мотивише да се и сами укључе у реализацију оваквих иницијатива.

Чини се прихватљивим став да је улога форума за безбједност:

- идентификовање проблема чланова заједнице, нарочито оних најрањивијих, по питањима осјећаја безбједности и других проблема везаних за квалитет живота;
- развијање, у сарадњи са другим општинским организацијама и грађанима, пројеката који одговарају на ове проблеме;
- спровођење и праћење ових пројеката;
- промовисање значаја безбједности у заједници и превентивних активности и
- упознавање јавности са улогом и дјеловањем локалног форума за безбједност.<sup>229</sup>

---

229 Исто, стр. 15.

## 7.1. Циљеви и задаци форума

Форуми за безбједност, по својој суштини, представљају безбједносна „партнерства” која укључују представнике локалне самоуправе, установа и група грађана који раде заједно, договарају се и одлучују о правцима дјеловања на основу безбједносних потреба, ради постизања заједничког циља унапређења безбједности своје локалне заједнице.

Значи, циљеви форума су остваривање и побољшање права грађана, поготово оних најрањивијих категорија, да би се обезбиједили бољи услови живота који им омогућују да живе безбједан живот, без страха од криминала и других врста асоцијалног понашања. Криминалитет као реалност сваког друштва без обзира на степен његовог развоја није искључиво полицијски, већ много шири друштвени проблем и битно питање којим се нужно мора бавити и шира друштвена заједница.

Ради остварења ових циљева усмјерених на побољшање нивоа безбједности грађана и цијелог друштва, неопходно је одредити задатке које форум треба да извршава. Ти задаци форума обухватају сљедеће:

- заједничко дјеловање представника локалне заједнице, државних институција, јавних установа и невладиних организација на превенцији и сузбијању криминалитета и других облика асоцијалног понашања,
- идентификовање проблема у локалној заједници, дефинисање приоритета тих проблема и проналажење рјешења која ће се проводити на координисан начин, а који ће побољшати безбједност, квалитет живота и економски просперитет локалне заједнице,
- приближавање грађана полицији са циљем заједничког рада у локалној заједници, кроз јачање повјерења, партнерски рад и комуникацију.

## 7.2. Начин рада форума

Претходно смо навели да се форум за безбједност састоји од представника различитих структура, од оних који су запослени у органима локалне самоуправе, до представника невладиних организација, угледних грађана, вјерских институција и слично. И сви чланови форума који имају циљ да својим радом дају допринос да се осигура безбједност у заједници имају могућност да комуницирају, да се консултују те одређују приоритете на заједничким састанцима са полицијом и другим институцијама, као и појединцима. Ту се сагледава безбједносна ситуација у граду/општини, тј. врши се анализа криминалитета, стање јавног реда и мира, саобраћајних прекршаја, ради идентификовања актуелних проблема, постављање и рјешавање приоритета уз именовање извршилаца и њихових партнера.

Форуми свој рад реализују у оквиру сједница које се могу одржати уколико јој присуствује натполовичан број чланова форума. На сједницама форума води се записник, а у случају потребе изгласавања одлуке у форуму сваки члан има један глас. Одлуке се доносе већином гласова, а у случају гласања које не показује јасну већинску групу, председавајући је овлашћен да да један додатни глас који би допринио већини гласова. Такве одлуке имају карактер смјерница и препорука.

Форуми подносе скупштини општине/града годишње извјештаје о свом раду, а сам рад форума и његових радних група је јаван. Јавност може бити искључена само уколико то захтијевају разлози опште или појединачне безбједности грађана. Извјештај о раду форума треба да садржи преглед свих активности које су остварене у периоду на који се извјештај односи. Пожељно је да извјештај о раду форума буде доступан јавности. Форум за безбједност се у свом раду може суочити са бројним проблемима. Најчешћи проблеми у погледу рада форума односе се на нередовност састајања чланова, затим на лошу комуникацију између чланова радних група (тамо гдје су оне успостављене) и осталих чланова форума, затим одабир чланова који не представљају на прави начин интересе и потребе заједнице, него служе потребама и интересима уског круга људи. На начин рада форума у области безбједности битно може да утиче и однос између националних и локалних институција. Концентрација послова и овлашћења на нивоу државних органа значи висок степен централизације у одлучивању и у обезбјеђивању и располагању финансијским средствима. По природи ствари, то рађа проблеме спорости, неефикасности, некреативности и слабења одговорности. Имобилизација локалних ресурса иманентна је високом степену централизације. Супротно од тога, адекватна подјела улога у одлучивању, обезбјеђивању и располагању средствима израз је демократске структуре друштва и мобилизатор свих потенцијала којима располажу локалне заједнице.<sup>230</sup>

### **7.3. Конституисање форума**

Правни основ за оснивање форума за безбједност произилази из статута општине/града као основног правног акта јединице локалне самоуправе, а не из неког акта више правне снаге попут закона. Из разлога што је могућност оснивања и организација форума за безбједност препуштена свакој локалној заједници понаособ, а не закону, не постоји јединствен начин оснивања, него се модалитети оснивања форума разликују. Разлике у оснивању форума, у суштини, произилазе из чињенице да ли се форум оснива при законодавној или извршној власти. У случају да се форум оснива при законодавној власти, односно, као радно тијело скупштине општине/града, онда скупштина доноси

---

230 Приручник за рад локалних савјета за безбедност, Кикинда, 2011. год, стр.13.

одлуку о његовом оснивању те, обрнуто, ако се оснива при извршној власти, онда извршни органи, градоначелник/начелник општине доноси одлуку о његовом оснивању. Пракса показује да форум може бити основан као привремено радно тијело са ограниченим мандатом или као трајно радно тијело. Уколико је форум основан као привремено радно тијело, пожељно је да његов мандат траје минимално пет година како би се обезбиједио континуитет овог тијела и након редовних избора на локалном нивоу.

Дакле, конституисање форума врши се на конститутивној сједници у организацији одговарајућег органа општине, односно, града. Конститутивну сједницу у правилу сазива градоначелник, односно, начелник општине и њоме предсједава, до избора предсједника форума. На конститутивној сједници, именује се предсједник форума и његов замјеник, већином гласова чланова форума, односно, конституишу се радне групе форума и именује њихов састав. Као што је наведено, форум у правилу сачињавају представници:

1. скупштине општине/града,
2. одјељења за стамбене и комуналне послове,
3. одјељења за друштвене дјелатности,
4. службе за мјесне заједнице,
5. цивилне заштите,
6. комуналне полиције,
7. општинске инспекције,
8. МУП-а Републике Српске (најчешће командир ПС),
9. правосудних органа,
10. територијалне ватрогасне јединице,
11. актива директора основних и средњих школа,
12. вјерских заједница,
13. националних мањина,
14. удружења грађана,
15. омладинских организација,
16. привредних организација,
17. осталих субјеката значајних за безбједност заједнице.

Предсједник скупштине општине/града и начелник општине/градоначелник, чланови су форума по функцији. Број чланова и састав форума може се мијењати, у складу са Одлуком о образовању форума и то посебном одлуком коју форум доноси на самој сједници.

Појединац који представља *bona fide* групу или организацију може постати члан форума:

- а) позивом већинског дијела чланова који су оснивачи форума или позивом већине од укупног броја чланова форума и
- б) позивом предсједавајућег уколико он (предсједавајући) сматра да ће то обезбиједити бољу ефективност и ефикасност самог форума и да ће

чланство тог лица допринијети побољшању квалитета живота чланова заједнице.

#### **7.4. Радне групе форума**

Ради дјеловања у одређеним сегментима безбједности, могу се формирати радне групе форума, а чланови радних група не морају бити и чланови форума, већ могу бити и стручњаци за поједине области. На примјер, могу се формирати следеће радне групе:

1. група за идентификацију проблема, кроз партнерски рад са савјетима мјесних заједница и полицијом,
2. група за борбу против криминалитета, кроз партнерски рад са представницима правосуђа и полиције,
3. група за борбу против наркоманије, просјачења и других делинквентних понашања, кроз партнерски рад представника омладинских организација, Центра за социјални рад, полиције и органа правосуђа,
4. група за општу безбједност грађана, кроз партнерски рад Одјељења за цивилну заштиту, Одсека за саобраћај, ватрогасне јединице и полиције,
5. група за заштиту животне средине, кроз партнерски рад грађана и комуналне полиције,
6. група за развијање међусобних комуникација чланова форума и публикацију рада форума.

Задаци радних група одређују се Одлуком о оснивању форума. Радне групе раде у сједницама, а сједницу сазива и њом предсједава руководиоца радне групе којег именује форум. У случају спријечености руководиоца радне групе, радну групу може сазвати и руководити њеним радом, члан радне групе којег одреди руководиоца. Број чланова радне групе није ограничен, већ се састоји од представника свих институција које желе узети учешће у раду радне групе, оцјењујући да тако могу утицати на поједине сегменте или подизање укупног нивоа безбједности у заједници.

Радне групе иницирају питања за која оцијене да се форум треба о њима изјаснити или донијети одговарајућу одлуку. Оне информичу форум о свом раду на сједницама форума усмено, а требало би да једном годишње поднесу форуму писани извјештај о свом раду.

#### **7.5. Основни принципи и праксе форума за безбједност грађана**

Промјена концепта друштвеног живљења па, самим тим, и концепта безбједности, од безбједности у којој је фокус држава ка безбједности појединца, односно, људској безбједности, посљедњих деценија (на нашим простори-

ма) омогућила је да се на квалитативно другачији начин разматра безбједност у локалним заједницама и да се у складу са тим понуде нова рјешења која би степен безбједности свих грађана једне друштвене заједнице подигла на виши ниво. За остваривање људске безбједности, важно је да сви релевантни субјекти у локалној заједници партиципирају у одлучивању о питањима која се тичу њихове безбједности. Један од начина за активно учествовање кључних чланова заједнице у унапређењу (људске) безбједности на локалном нивоу представља формирање локалних тијела (форума) за безбједност.

Сврха форума за безбједност грађана је да се окупе представници свих организација с циљем да се кроз партнерски рад и ефективну комуникацију изврши консултација са свим дијеловима заједнице и идентификују проблеми који утичу на заједницу.

Један од водећих принципа би требало да буде да сваки појединац који мисли да на било који начин може допринијети раду форума треба бити позван да се укључи у рад форума кроз рад радних група у зависности од тога у ком сегменту може дати адекватан допринос. Претпоставка мора бити та да свако лице које изрази занимање и интерес за учешће у форуму, треба да буде позвано да постане активно у остваривању одређених активности, осим ако је доведено у питање да ли је то лице одговарајуће према захтјевима који су установљени раније.

Постоје многи приступи који се могу усвојити с циљем да се добију информације о проблему у одређеној локалној средини. На примјер, групе или организације које представљају чланови форума ће посједовати важне и вриједне информације које могу подијелити са другим члановима.

Кључ за улажење у срж проблема сваке локалне средине (заједнице) јесте консултовање. Чланови форума се морају консултовати са релевантним припадницима локалних средина и трудити се да добију увид у стање по свим сегментима који су интересантни за укупну безбједност у одређеној средини. У актуелном тренутку се преферира тзв. партнерски однос у реализацији безбједносних задатака, а све то под утицајем демократизације, али и англосаксонског правног система па се партнерски приступ сматра ефективним начином рада. Постоји одређен број стручних људи унутар група и организација које дјелују унутар форума и та стручност се може и треба искористити како би се достигао потребан ниво безбједности у конкретној локалној заједници. Такође, постоје стручњаци и унутар заједнице који се, такође, могу користити при рјешавању оваквих ситуација, а управо се путем форума треба отворити комуникација са припадницима струке у конкретној заједници.

Координисани напори свих укључених страна обезбјеђују најефикаснији и најекономичнији приступ рјешавању проблема. Чланови форума морају имати у виду важност ефективне комуникације као средства за предају и примање информација. Ефективна комуникација између појединачних

чланова је кључна ако желимо да форум функционише ефективно, ефикасно и економично. Ако имамо на уму да је форум интегрални дио заједнице којој служи, онда је јасно да треба да комуницира са заједницом. Имајући то у виду, чланови треба да размотре који је најбољи начин да се заједница редовно обавјештава о форуму и његовом раду.

Рад форума се креће од једноставнијих до најкомплекснијих задатака. Важно је константно вршити анализу резултата учињених залагања, кориштењем приступа и начина кориштења ресурса који су искориштени за рјешавање проблема.

Правилно размотрен и реалистичан приступ је кључна ствар. Не постоји идеалан број проблема којима би се форум бавио. Реално схватање способности и капацитета чланова форума и других да ријеше проблем требало би да буде значајан фактор приликом разматрања који проблеми ће бити усвојени за рјешавање. Један успјешно ријешен проблем је бољи него три проблема на којима се ради, а који остану неријешени. Успјех рађа будући успјех.

## **7.6. Савјет за безбједност саобраћаја**

У односу на друге општине и градове, изузетак је Бања Лука гдје је образован Савјет за безбједност саобраћаја Града Бања Лука, као стручно и консултативно тијело градоначелника у циљу проучавања појава које утичу на безбједност саобраћаја на подручју града те предлагања мјера из ове области.

Савјет за безбједност саобраћаја:

- разматра питања и даје приједлоге за дугорочно рјешавање безбједности саобраћаја у Бањој Луци,
- даје приједлоге за планирање, техничка рјешења и пројектовање саобраћајница и саобраћајне сигнализације,
- даје конкретне приједлоге за техничку регулацију саобраћаја на улицама града,
- даје приједлоге за трасу градских и приградских линија,
- даје приједлоге за планирање, техничка рјешења, пројектовање и уређење паркиралишта – за одређене врсте возила, аутобуских стајалишта и терминала, као и приједлоге и мјере којима се може побољшати безбједност саобраћаја,
- предлаже акције надлежним органима у вези са превентивним активностима на возилима и улицама на подручју града,
- остварује сарадњу и координацију са тијелима и организацијама које дјелују у области саобраћаја, како на подручју града тако и на подручју других општина или градова,

- утврђује најповољније услове и организује разне активности којима се обезбјеђује спровођење саобраћајно-безбједносног образовања и превентивног дјеловања,
- ради на унапређењу саобраћајне и техничке културе,
- ради на развијању међусобне солидарности код учесника у саобраћају,
- ради на учвршћивању дисциплине и одговорности код посредних и непосредних учесника у саобраћају,
- ради на унапређењу саобраћајног образовања и оспособљавању дјецe и омладине из области безбједности саобраћаја,
- ради на унапређењу пропагандног и информативног дјеловања према учесницима у саобраћају,
- прати, разматра и даје мишљења на нацрте законских и подзаконских аката и других аката којима се утврђују питања значајна за унапређење и безбједност саобраћаја,
- доставља градоначелнику најмање једном у шест мјесеци извјештај о раду Савјета са приједлогом мјера.

Савјет за безбједност саобраћаја Града Бања Лука образује се на период од четири године, а састаје се најмање једном мјесечно те има укупно девет чланова.

Дакле, форум за безбједност је тијело у чијем саставу се налази већи број представника различитих структура (како из друштвеног сектора, тако и неформалних и невладиних удружења), а међу њима је свакако видљиво да је обавезно у саставу форума увијек и представник полиције. Представник полиције је, у правилу, шеф полиције на нивоу општине, тако да је то у општинама које имају полицијске станице као организационе јединице, дакле, командир полицијске станице, док је у сједишту полицијских управа, у правилу, члан форума за безбједност, начелник полицијске управе. Наравно, то се односи на општине у којима постоје форуми за безбједност. Форум се не сматра контролним тијелом над радом полиције, али, он свакако, на одређен начин, има прилику да кроз редовну комуникацију са полицијом, путем члана форума на одређен начин и прати рад полиције на простору конкретне општине те да кроз своју активност и поставља одређене захтјеве пред полицијску организацију. Дакле, иако није званично орган који има могућност контроле над радом полиције, ипак, проводећи своју активност, утиче на дјеловање полицијске службе.

## **8. КОМПАРАТИВНИ МОДЕЛИ КОНТРОЛЕ ПОЛИЦИЈЕ**

---

Свака савремена држава тежи да има професионалну, поуздану и ефикасну полицију, јер једино таква полиција може да се ефикасно супротстави свим облицима угрожавања безбједности грађана, а што је један од кључних услова за квалитетно испуњавање основних потреба грађана. Иако данас у готово свим земљама па, наравно, и нашој, постоји више нивоа контроле полиције (грађанска, парламентарна, владина, судска, контрола коју обављају независне институције) за утврђивање чињеница у комплексним предметима као што су учешће припадника полиције у предметима који имају обиљежје корупције или организованог криминалитета, кључну улогу има унутрашња контрола полиције. Разлог тога је што управо полицијски службеници имају овлашћења која су неопходна за прикупљање доказа о овим врстама кривичних дјела, а која данас не заобилазе ни такве службе каква је полиција. У изналажењу што квалитетнијег модела унутрашње контроле полиције, свакако треба искористити позитивна искуства неких развијених земаља те, иста, у оној мјери у којој је то могуће, примјенити и у нашем полицијском моделу.

### **8.1. Проблематика унутрашње контроле**

Тежња сваке правне државе у којој је на сцени демократско друштво, јесте да оствари ефикасне механизме контроле професионалних субјеката у систему безбједности. Када говоримо о развијеним западним земљама, онда прво увиђамо да у тим земљама ти механизми контроле имају дугу традицију и да су се они развијали током дужег временског периода, у складу са развојем друштва и осталих државних органа. Ти органи код нас су успостављени и функционишу већ више од двадесет година, али се они суочавају са низом проблема.

Полиција је један од органа државне управе и она све више подлијеже разним облицима како унутрашње тако и спољашње контроле. Што је друштво развијеније, то су и облици и извори угрожавања безбједности све развијенији, а супротстављање тим све бројнијим облицима угрожавања неминовно носи са собом и могућност повреде неких основних људских права и слобода. Ово свакако не значи да полицију треба ограничити у обављању ових важних послова, али је неспорно треба подврћи додатним механизмима контроле и то различитим у односу на друге државне органе. Ова разлика је неопходна због саме природе полицијских послова и овлашћења која поли-

ција има. Кад кажемо додатни механизми контроле, онда се то односи и на механизме унутрашње, али и спољашње контроле.

Унутрашњу контролу полиције треба схватити као контролу која обухвата контролу извршавања свих задатака полиције. Важност полицијских послова и задатака захтијева да се прати цјелокупна дјелатност полиције, а на тај начин се обезбјеђују неопходне информације о обављању укупне полицијске активности, а то даље омогућава да се врше корекције идентификованих неправилности. Ако имамо ситуацију у којој се уоче одређене неправилности у поступку контроле, то се наводи у извјештају, у којем се налазе и мјере које би требало предузети ради њиховог отклањања.<sup>231</sup> Због тога је потребно, приликом успостављања правног оквира унутрашње контроле полиције, 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).<sup>232</sup>

## 8.2. Типологија задатака унутрашње контроле

Превасходни задатак унутрашње контроле јесте да води рачуна о законитости рада припадника полиције, али и осталих запослених у Министарству унутрашњих послова. Из тога разлога је и потребан добро структурисан систем унутрашње контроле који ће имати способност да детектује па и превентивно дјелује на корупцију и остала непрофесионална и незаконита понашања полицијских службеника и осталих запослених у Министарству. Дакле, циљ контроле полиције јесте да се обезбиједи функционисање полицијске службе у складу са својом сврхом. То даље значи да би резултат рада унутрашње контроле требало да буде усмјерен на побољшање угледа полиције те утицај на стварање укупне климе у којој ће полицијски службеници бити ефикаснији и одговорнији.

Задаци унутрашње контроле су бројни и разноврсни. Тако, рецимо, када је у питању безбједност, унутрашња контрола провјерава да ли је полиција предузела неопходне мјере опреза с циљем обезбјеђења ризичних подручја, а што се тиче саме организационе јединице полиције, води рачуна о томе да ли су заштићени осјетљиви подаци чије би „цурење” могло довести до различитих проблема у рјешавању конкретних случајева па би то, самим тим, негативно утицало на укупну функцију полиције. Када је у питању легитимитет поступања полицијског службеника (појединачно), унутрашња контрола фактички истражује да ли су предузете мјере биле законите и пропорционал-

231 Милетић С. Право унутрашњих послова, Београд, 2009. год, стр. 314.

232 Стајић Љ. Контрола полиције и служби безбедности, Нови Сад, 2012. год, стр. 20.

не у односу на безбједносну пријетњу те да ли су испоштоване све прописане процедуре. Пошто је постала пракса да се полиција понаша у складу са одређеним етичким правилима, унутрашња контрола води рачуна о поштовању одређених усвојених етичких правила.

Дакле, контролом се на тај начин обезбјеђује и заштита права и правних интереса грађана, с једне стране, и заштита објективне законитости, с друге стране.<sup>233</sup> Циљ овог начина рада јесте да се све евентуално утврђене неправилности у раду исправе те да се дјелује тако да у будућности не долази до повреде права и правних интереса грађана, као и како би полицијски службеници своје активности ускладили са правним нормама. Крајњи циљ тога је да цјелокупно дјеловање полиције буде подведено под принцип владавине права.<sup>234</sup>

### 8.3. Истражни инструменти и технике

Сви органи државне управе су подвргнути контроли па, наравно, и полиција, с тим што је полиција поред облика контроле којима су подвргнути остали органи државне управе, подвргнута и посебној контроли због природе својих послова и овлашћења која има (принуда, употреба оружја, дјелимична тајност у раду и слично). Без обзира на потребу за што бољом заштитом људских права и слобода, овлашћења полиције не смију се употребљавати неограничено с тим да неограничена ефикасност у раду полиције може бити оправдана само у борби против тероризма или сличним циљевима.<sup>235</sup>

Дакле, природа полицијских послова и овлашћења која полиција има у обављању послова захтијева и адекватне истражне инструменте и технике у процесу контроле овог важног државног органа. Да је полицијски службеник или неки други запослени у Министарству унутрашњих послова учествовао у незаконитим радњама, најубједљивији су докази који упућују на то да је имао финансијску корист од наводне корупције, као што је, рецимо, доказ да је депоновао велики износ готовинског новца на банковни рачун или да је куповао скупе ствари готовинским новцем или потрошио много већи износ од оног који би могао да се заради на легалан начин. Финансијски стручњаци за новац кажу да он има траг, што је, наравно, тачно. Тако примање и трошење новца оставља траг који може да се истражи, а до података о томе се долази у сарадњи са надлежним органима ван полиције.

233 Милков, Д. Управно право III – Контрола управе, Нови Сад, 2010. год, стр. 10.

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

235 Милетић С. Право унутрашњих послова, Београд, 2009. год, стр. 314.

Припадници унутрашње контроле имају овлашћења у провођењу унутрашњих истрага да примјењују различите методе и технике, а свакако им на располагању стоје и тајне операције. У одређеним случајевима свакако могу да примјењују „рад у тајности”, а што подразумева мјере праћења, озвучавање и аудио и видео присмотру лица (полицијских службеника) који су предмет обраде у конкретном случају. Што се тиче мјере праћења, то је посебно важна мјера (техника) пошто корумпирани полицајци знају на који начин да онемогуће стандардне истражне мјере и радње. Значај ових тзв. тајних истражних радњи, поготово кад су под лупом обраде припадници полиције је велики због тога што неки отворенији облици истраге као што је разговор са осумњиченим лицем или изјаве свједока немају ту димензију и тежину према осумњиченом као што то, рецимо, има видео снимак радњи у којима учествује осумњичени.

Савремене службе за унутрашњу контролу све више примјењују у свом раду тестове интегритета, полицијске клопке и планирање сценарија. За овакве мјере, наравно, потребна су одобрења надлежних правосудних органа, али и значајна финансијска средства, као и адекватно обучени кадрови. Треба имати на уму да не постоје јачи докази од форензичких физичких доказа (материјални докази), али, они су корисни само онда када се могу довести у контекст одговора на златна питања криминалистике.

Само провођење истраге унутрашње контроле подразумева неколико фаза. Прва фаза је прикупљање информација, затим се врши класификација и провјера поузданости информација. При томе се мора водити посебно рачуна о томе како се прикупљају, чувају и евидентирају докази прикупљени кроз провођење истраге. Посебна пажња се мора посветити сарадњи са тужиоцем који руководи истрагом, пошто је тужилац тај који доказе цијени и заступа их пред судом. Дакле, и у случају истраге коју проводи унутрашња контрола, такође се примјењују правила прописана Законом о кривичном поступку па, у овим случајевима, треба бити и обазривији из разлога што су под лупом обраде припадници полиције којима су процедуре истраге познате. Овдје може бити проблем и затвореност полицијске организације и присутност културе „нецинкарења” других полицијских службеника. Велика солидарност оличена у „полицијском кодексу ћутања”, као и специфичност посла који обављају, могу значајно утицати на поступак контроле. Тако се унутар полиције ствара специфична супкултура полицијских службеника која се огледа у негативном ставу према контролорима, за које се сматра да се не баве „правим полицијским послом”. То је изражено у ставу „ми против њих” и за посљедицу има чврст став међу полицијским службеницима да подрже једни друге у случају

повреде радне дисциплине, прекорачења или злоупотребе полицијских овлашћења.<sup>236</sup>

Висока сложеност обављања истрага у оквиру унутрашње контроле полиције захтијева и висок ниво познавања истражних техника и метода примјене предвиђених радњи и мјера. Капацитет и легитимитет организационих јединица за унутрашњу контролу може да јача само ако оне своје послове врше у складу са захтјевима професије и предвиђеним законским и подзаконским актима.

## **8.4. Компаративни модели**

Сврха унутрашње контроле полиције јесте да обезбиједи да полицијска служба функционише сврсисходно, да чува безбједност грађана и штити њихове интересе. То може само ако ради законито и професионално. Да би се то остварило, прије свега, треба дјеловати превентивно, али, наравно, и репресивно када дође до кршења прописа припадника полиције. Да би се могла лоцирати таква понашања полиције, потребно је успоставити квалитетан систем који ће бити у могућности да се супротставља таквим понашањима. Да бисмо успоставили добар образац унутрашње контроле код нас, потребно је упознати се са неким упоредним системима контроле полиције у неким другим земљама те, наравно, користити позитивна искуства других.

### **8.4.1. Србија**

Законом о полицији је прописано да се унутрашња контрола рада полиције остварује кроз два посебно уређена облика и то:

- институционални – чији је носилац Сектор унутрашње контроле и
- кроз контролу путем рјешавања притужби на рад полиције.

Поред тога, унутрашњу контролу полиције и цијелог Министарства унутрашњих послова Србије врши и Сектор интерне ревизије који, као основни предмет контроле, има законитост финансијског пословања.

Унутрашња контрола полиције је вишеструка, као што је то и спољашња контрола. Институционални облик ове контроле је Сектор унутрашње контроле полиције. Као организациони облик, Сектор унутрашње контроле представља заокружену област рада Министарства која је изван полиције коју контролише. Таквим унутрашњим уређењем се у Министарству обезбјеђује неопходна интерна самосталност и независност овог сектора у односу на

---

236 Robert Reiner. *The Politics of the Police* – fourth edition, Oxford University Press, New York, 2010. Нав. према Jan Terpstra and Dorian Schaap, „Police culture, stress conditions and working styles”, *European Journal of Criminology*, Vol. 11, No. 1, 2013, 60–61, Ненад П. Радивојевић, Сектор унутрашње контроле (полиције)... (стр. 1371–1388)

полицију, над којом врши контролу. Та контрола се односи на цјелокупан рад полиције. Она је, по врсти, унутрашња, будући да се одвија унутар Министарства и да је за њу, као и цјелокупан рад Министарства, Влади и Народној скупштини одговоран министар. Ако се има у виду интерна самосталност и независност Сектора у односу на полицију, као и непосредна одговорност министру, а не преко полиције, уобичајено теоријско изједначавање унутрашње контроле полиције са самоконтролом полиције прихватљиво је само ако се стави знак једнакости између Министарства и полиције.<sup>237</sup>

Иначе, први вид унутрашње контроле полиције је Сектор унутрашње контроле који је настао трансформацијом Службе генералног инспектора који је постојао у Ресору јавне безбједности прије него што је дошло до формирања Дирекције полиције. Сектором унутрашње контроле руководи начелник који има обавезу да министру подноси изјештаје о раду, али и надлежном јавном тужиоцу о свим проведеним радњама које су предузете у циљу расвјетљавања кривичних дјела. Сектор обавља контролу рада полиције, прије свега, у погледу поштовања и заштите људских права приликом извршавања полицијских послова и задатака, што се посебно односи на примјену полицијских овлашћења. Приликом контролисања, службена лица Сектора за унутрашњу контролу имају полицијска овлашћења, као и остали полицијски службеници. За свој рад, начелник Сектора редовно и периодично подноси извјештај министру унутрашњих послова. Према одредбама претходног Закона о полицији, начелник Сектора је био у обавези да министру подноси и ванредне извјештаје. Важећи закон је ово регулисао на начин да начелник Сектора ванредним извјештајима обавјештава јавног тужиоца о предузетим радњама у циљу расвјетљавања кривичних дјела.<sup>238</sup> Ова промјена уведена је с циљем да се министар као политичка личност онемогући да утиче на оперативни рад Сектора.

Сектор за унутрашњу контролу рада полиције предузима мјере и радње у складу са законом којим се уређује кривични поступак на откривању и сузбијању кривичних дјела са елементима корупције и других облика коруптивног понашања, али и других кривичних дјела полицијских службеника и других запослених у Министарству, извршених на раду или у вези са радом.

---

237 Милетић С. Коментар закона о полицији, Београд, 2009. год, стр. 333. Али, такво схватање не би било исправно и због тога што је у супротности с концептом ЗОП-а, према коме је шеф полиције њен директор, а не министар. Према томе, ако се уважи овакав положај министра, полиције и Сектора у Министарству, а посебно и споменута интерна самосталност и независност Сектора није исправно приписати полицији, сматрати да полиција преко Сектора обавља сама контролу над собом (самоконтролу). Исправније је схватање да унутрашњу контролу рада полиције обавља Сектор, интерно аутономан у односу на полицију, али је за свој рад одговоран министру, као што је за свој рад министру одговорна и полиција.

238 Радивојевић Н. Значај безбедносне културе у контроли као функцији руковођења у полицији, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 4/2014, Нови Сад, 2014. год, стр. 1361.

Важна дјелатност Сектора усмјерена је на превентивно-контролни надзор свих организационих јединица Министарства. Када се уоче незаконитости и пропусти у раду након извршених контрола, Сектор налаже мјере за отклањање утврђених незаконитости и контролише реализацију наложених мјера. У том правцу сачињава препоруке за отклањање утврђених неправилности у раду и уочава примјере добре праксе у поступању те их користи као позитивна рјешења за друге организационе јединице. Посебно је важно спровођење тестова интегритета у сврху јачања професионалног интегритета и превентивног дјеловања.<sup>239</sup>

Да би полицијски службеници Сектора ефикасно и законито поступали, неопходно је јасно и прецизно дефинисати надлежност свих припадника Сектора. У случају кад неки службеници поступају супротно границама својих овлашћења, начелник Сектора има обавезу да у писаној форми обавијести министра те да предузме потребне мјере о чему обавјештава и јавног тужиоца. Иначе, сви запослени у Министарству унутрашњих послова имају обавезу да, уколико дођу до сазнања да је неки припадник полиције или други запослени у Министарству извршио кривично дјело обављајући своју дужност, обавијесте јавног тужиоца и Сектор за унутрашњу контролу и то у року од 24 часа од момента сазнања за такву радњу.

Приликом вршења контроле, овлашћена службена лица Сектора за унутрашњу контролу имају сљедећа овлашћења:

- да остваре увид у списе, документацију и збирке података које у складу са својим надлежностима прибавља, сачињава или издаје полиција;
- да узимају изјаве од припадника полиције, оштећених лица и свједока;
- да од полицијских службеника захтијевају достављање других података и информација из њихове надлежности који су потребни за вршење унутрашње контроле;
- да захтијевају атесте, разгледају службене просторије које њихове колеге користе, техничке и друге податке о информатичким средствима које користи полиција и
- да траже доказе о стручној оспособљености полицајаца за употребу средстава које користе приликом вршења својих овлашћења.<sup>240</sup>

Поред наведених овлашћења, закон предвиђа и одређена ограничења која се односе на контролу коју обавља Сектор за унутрашњу контролу. У том смислу, овлашћена службена лица Сектора не могу учествовати у акцијама полиције или на било који други начин угрозити рад или повјерљивост података. Да ли је угрожена повјерљивост полицијске акције у сваком конкретном случају, то оцјењује надлежни јавни тужилац и о томе доноси одлуку. Када

239 Информатор о раду МУП-а Србије, 2019. год, стр. 57.

240 Милетић С. Право унутрашњих послова, Београд, 2009. год, стр. 63.

се основано претпоставља да би контролисање могло да резултира онемогућавањем или отежавањем примјене полицијских овлашћења, тада контролисани полицијски службеник може привремено одбити преглед просторија и увид у списе предмета све до одлуке надлежног јавног тужиоца. Ако се деси ситуација да, приликом контролисања, предмет контролисања превазилази капацитете Сектора, тада министар може, на приједлог начелника Сектора, задужити надлежну организациону јединицу која ће у сарадњи са Сектором извршити контролу. Овдје, ипак, остаје недоумица да ли приликом проширене контроле „надлежна организациона јединица” може бити истовремено и контролисани субјект.<sup>241</sup>

Дакле, дјелокруг Сектора унутрашње контроле полиције одређен је тако што је утврђено да тај сектор врши (унутрашњу) контролу законитости рада полиције. На овај начин, прецизиран је и обим те контроле, тако да Сектор не врши контролу успјешности рада полиције или цјелисходности законитих службених радњи полицијских службеника. Овако истакнута контрола законитости, с гледишта заштите људских права, најзначајнији је дио контроле рада полиције. Унутрашња контрола законитости рада полиције коју врши Сектор непосредно утиче на заштићеност људских права, а посредно (индиректно) и на њихово остваривање. Појединачни случајеви у којима Сектор врши контролу законитости рада полиције требало би да резултирају, са аспекта полицијског поступања, не само укупно бољом заштитом људских права, већ и ефективнијим остваривањем тих права. Резултати унутрашње контроле требало би да буду и подлога за стратегију полиције, будући да у значајном дијелу од њене безбједносне функције зависи и заштита и остваривање људских права.<sup>242</sup>

С обзиром на то да министар руководи Министарством као органском цјелином, једини могући контролор над унутрашњим контролорима у Министарству је министар. У складу с тим, предвиђено је да министар контролише рад свих учесника унутрашње контроле – начелника Сектора, запослених

---

241 Миленковић, Д., Копривица, С., Тодоровић, В. Контрола служби безбедности, Организација за европску безбедност и сарадњу - Мисија ОЕБС-а у Србији и Центар за нову политику, Београд, 2011. год, стр. 23.

242 Милетић С. Коментар закона о полицији, Београд, 2009. год, стр. 334. По врсти, унутрашња контрола коју обавља Сектор може у појединим случајевима бити претходна ако су њен предмет услови (претпоставке) за отпочињање законитог рада (обученост, опремљеност или друге припремне радње и сл), а у другим случајевима може бити и накнадна ако је њен предмет провјера законитости већ спроведених мјера и предузетих радњи у процесу рада. Ова контрола је ексклузивна зато што је обављају запослени у Сектору чији је то једини задатак, а не један од мноштва задатака, у којем би се радило о инклузивној контроли. Контрола није репресивна јер Сектор не изриче санкције због пропуста које утврди, већ је корективна будући да се окончава само утврђивањем пропуста и предлагањем корективних мјера и санкција. Ради се о сталној контроли а не повременој, јер се предузима континуирано, а не само у неким изузетним случајевима.

у Сектору и других (ван Сектора) које министар повремено задужи да ту контролу врше. Министар је овлашћен и да начин на који ће вршити ову контролу цјеловито одреди тако што ће ближе прописати облике и начин вршења унутрашње контроле рада полиције.

Врхунац контролних овлашћења министра садржан је у одредби члана 117 Закона о полицији, према којој министар може појединачни предмет вршења унутрашње контроле изузети из надлежности Сектора и уступити га другој организационој јединици. За такву одлуку министра довољан је и само један од три алтернативно одређена услова: да предмет превазилази надлежности Сектора; да је повезан са другим дјелима и да се ради о предмету великог значаја. У питању је одлука коју министар доноси по слободној оцјени.<sup>243</sup>

Што се тиче саме организационе структуре Сектора за унутрашњу контролу, поред организационих јединица у сједишту Министарства, Сектор има и центре ван сједишта и то у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу.

#### **8.4.2. Словенија**

Према недавним истраживањима, Словенија спада у земље средње распрострањене корупције. У истраживању које је обухватало 177 земаља, Словенија је на 43. мјесту. Када је у питању систем контроле над радом полиције у Словенији, и поред тога што постоји класична парламентарна, судска контрола коју врше независна тијела, не постоји ниједан други орган који има полицијска овлашћења. Дакле, криминалистичке истраге везано за полицијске службенике спроводи криминалистичка полиција, Национални биро за истраге и тужилаштво.

Иако постоје сви стандардни органи за надзор над радом полиције, системски надзор над радом полиције са акцентом на примјену овлашћења врши Министарство унутрашњих послова Словеније. Основна пажња овог надзора усмјерена је на процјену законитости и поштовања основних људских права и слобода приликом полицијског поступања. Надзор се реализује кроз вршење инспекцијског надзора који подразумијева увид у документацију, списе предмета, саслушање полицијских службеника и осталих запослених, а надзор се може вршити (и врши се) и непосредно на терену приликом вршења полицијских задатака. Као и у свим другим дјелатностима полиције, након

---

243 Исто, стр. 324 – 343. У основи, предмет може превазилазити надлежност Сектора у случају кад је у претежнијој надлежности друге организационе јединице. Предмет повезан с другим дјелима захтијева да се примарно заврши рад на откривању и расвјетљавању и тих дјела, што значи да је унутрашња контрола преурађена и да предмет ваља уступити организационој јединици надлежној за те послове, а по окончању њеног посла се унутрашњљ контрола може наставити.

извршеног надзора, сачињава се извјештај у којем се, поред осталог, наводе и мјере и приједлози за отклањање уочених недостатака.

У Министарству унутрашњих послова Словеније, постоји Јединица за усмјеравање и надзор, а истраге које они проводе, покрећу се на иницијативу или по наредби министра унутрашњих послова који именује шефа Јединице. Запослени који врше надзор над радом полиције имају статус службеног лица са посебним овлашћењима и стално су запослени у интерној Јединици за усмјеравање и надзор. Сви они имају службене легитимације чији изглед прописује министар, а која им служи да приликом контроле доказују свој идентитет.

Законом о организацији и раду полиције Словеније, овим лицима су дата сљедећа овлашћења:

- могу затражити информације које су садржане у регистрима које чува и одржава полиција;
- могу прегледати (испитивати) записнике, записе, евиденције, документа, папире, наредбе, одлуке и резолуције у посједу полиције без обзира да ли их је полиција припремила или издала у складу са својим надлежностима, и могу изузети оригинале или копије тих докумената,
- могу позвати полицијске службенике, друге запослене у полицији или физичка лица на разговор или саслушање,
- могу имати приступ свим просторијама које користи полиција за потребе свог рада,
- могу затражити званичне сертификате о техничким средствима,
- могу присуствовати обављању задатака полицијских службеника.<sup>244</sup>

С обзиром на значај који се даје контроли над радом полиције, постоји и обавеза свих службеника полиције да пруже помоћ припадницима Јединице за усмјеравање и надзор приликом вршења њихових послова и задатака. Када се вршењем надзора утврди да је неки полицијски службеник повриједио нечије основно људско право и слободу својим незаконитим поступањем, шеф надзора има овлашћење да од руководиоца организационе јединице чији је службеник контролисан захтијева да се неправилности отклоне, а све се то констатује у извјештају о извршеној контроли.

Без обзира на значај унутрашње контроле над радом полиције, у случајевима када би се примјеном овлашћења полицијских службеника који врше надзор и контролу могла десити ситуација која угрожава живот и здравље оних који тај надзор врше, полиција може привремено ускратити помоћ и онемогућити даље вршење надзора. Кад се те околности окончају, да ли ће се

---

244 Компаративни модели унутрашње контроле полиције, ОСЦЕ – Подгорица 2014. год, стр. 13 – 14.

даље обављати надзор или неће, о томе одлуку доноси министар. Поред тога, припадници Јединице за надзор не могу имати ни приступ документима која откривају идентитет тајних оперативаца који су на тајним задацима, као ни идентитет сарадника полиције који добровољно дају оперативне информације о безбједносно-интересантним догађајима и лицима.

Као и већина полиција нашег окружења, тако је и полиција Словеније организована на три хијерархијска нивоа. Ту су односи јасно дефинисани, тако да је сваки од тих нивоа одговоран за контролу и унутрашње управљање над нижим нивоом. Овај прецизно дефинисан хијерархијски однос има циљ да обезбједи законитост у раду, професионалност, квалитет, ефикасност и економичност. На врху полицијске пирамиде у Словенији је Генерални полицијски директорат, а он у свом саставу има Одјељење за унутрашње послове и интегритет и Одјељење за жалбе. Путем ових одјељења се остварује надзор над законитошћу рада полицијских службеника и осталих запослених у Министарству унутрашњих послова, а то се, између осталог, постиже и промовисањем антикорупцијске политике и мјера за системско унапређење система унутрашњих послова уз јачање интегритета полицијских службеника.<sup>245</sup>

### 8.4.3. Хрватска

Правни основ за дјеловање Службе за унутрашњу контролу је Уредба о унутрашњој организацији МУП-а и Закон о полицији (чл. 7). Служба за унутрашњу контролу, односно, њени службеници примјењују полицијска овлашћења прописана чланом 13 Закона о полицијским пословима и овлашћењима у складу с Правилником о начину провођења унутрашње контроле и надзора рада службеника и организационих јединица МУП-а те Правилником о начину рада и поступања по представкама и притужбама, вођењу евиденције представки и притужби.<sup>246</sup>

Правилником о начину провођења унутрашње контроле и надзора различито је дефинисан појам надзора у односу на појам унутрашње контроле. Према члану 2 Правилника, унутрашња контрола је дефинисана као скуп поступака успостављен за провјеру законитости, професионалности и етичности рада полицијских службеника и других државних службеника и намјештеника те организационих јединица Министарства. Надзор рада је скуп метода и поступака за праћење процеса остварења постављених циљева те предузимање корективних мјера у случајевима њиховог неостварења. Појам унутрашње контроле уско је везан уз појам надзора и понекад се нужно преплићу.<sup>247</sup>

---

245 Исто, стр. 14.

246 Краљ, Ж. Унутрашња контрола и надзор полиције, часопис Полиција и сигурност, Загреб, 2014. год, стр. 76.

247 Исто, стр. 76.

У МУП-у Републике Хрватске прво је успостављен Уред за унутрашњу контролу, а касније је он трансформисан у Службу за унутрашњу контролу која постоји и данас. Њена основна дјелатност је провођење унутрашње контроле законитости, професионалности и етичности рада организационих јединица МУП-а. Ово се реализује кроз: анализу и оцјену законитости примјене полицијских овлашћења, провођење поступака према представкама и притужбама физичких и правних лица, предузимање потребних радњи у сврху прикупљања података и информација које упозоравају на различите облике недоличног понашања и непрофесионалног или незаконитог поступања полицијских службеника и других запослених у МУП-у, обављање оперативних провјера података и извјештаја, њиховог систематизовања те иницирања рада оперативних служби са сврхом рјешавања конкретних случаја, укључивање у рад и надзор покренутих поступака до њиховог остварења, праћење стања унутрашње дисциплине и професионалне етике, израду потребних анализа и извјештаја те предлагање мјера за унапређење система унутрашње контроле. Служба за унутрашњу контролу је организациона јединица Кабинета министра и у њеном саставу су два одјељења: Одјељење за законитост поступања и Одјељење за аналитику.

Сврха поступка провјере навода из представке је непристрасно утврђивање чињеница јер се једино на основу тако утврђених чињеница могу предузимати одговарајуће мјере и аргументовано информисати подносиоци представки. Због многих фактора који се јављају као препрека објективном приступу у свакој фази поступка провјере важно је имати на уму ту сврху. Међутим, неки службеници који воде провјеру па и руководиоци који су наредили провјеру, понекад то изгубе из вида и тако погријеше у самом почетку одређујући се за доказивање невиности или кривице службеника на којег се представка односи. Провјера навода представке, без обзира на то је ли њезин подносилац познат или непознат, обавља се као провјера било које друге пријаве, што значи у складу с начелима и правилима криминалистичке тактике и методике, а по потреби, и примјеном метода и средстава криминалистичке технике. У сврху непристрасног утврђивања чињеница, морају се прибавити изјаве потенцијалних очевидаца или свједока, узети изјаве полицијских и других службеника посредно или непосредно наведених у представци, остварити увид у одговарајућу документацију и евиденције те предузети и друге мјере и радње које се покажу потребним. Током предузимања неке од мјера провјере, треба водити рачуна о тактичности приступа чиме се треба обезбиједити заштита дигнитета службеника чије се поступање или понашање провјерава, али, исто тако, и досљедност у тачном и објективном прикупљању података.<sup>248</sup>

---

248 Смолчић П. Представке на рад запосленика и устројствених јединица МУП-а РХ, часопис Полиција и сигурност, Загреб, 2007. год, стр. 211 – 212.

Правилником о начину провођења унутрашње контроле и надзора који смо претходно поменули, дефинисан је начин рада Службе за унутрашњу контролу. Правилником је предвиђено да извори сазнања о незаконитом, непрофесионалном или неетичном поступању полицијских службеника могу бити: притужбе или представке, анонимне пријаве, оперативне информације, пријаве органа државне и локалне управе, невладиних организација, здравствених установа, јавног правобраниоца, разних удружења, медија, захтјеви правосудних органа, обавјештења полицијских управа те редовни или ванредни надзор.

Што се тиче самог поступка након сазнања, Правилником је дефинисано да се проводе прелиминарне провјере увидом у податке на информационом систему МУП-а, интернету, средствима јавног информисања, кориштењем оперативних веза. Након тога се подаци до којих се дошло анализирају ради процјене основаности и мотива, како би се утврдиле штетне посљедице. Зависно од конкретног случаја, доноси се одлука о формирању стручног тима МУП-а ради непосредног прикупљања обавјештења нужних за оцјену законитости поступања полицијских службеника, анализирају се и прикупљају обавјештења након чега се подноси извјештај. Када постоје основи сумње да је почињено кривично дјело, подноси се извјештај јавном тужиоцу у складу са одредбама Закона о кривичном поступку. Невезано за кривични поступак, иницира се дисциплински поступак, привремено се из службе удаљавају одговорни полицијски службеници, рашчлањују се све прикупљене информације ради генералне превенције и едукације те се предлажу конкретне корективне мјере за побољшање рада службе. Свакако да је истраживање корупције у полицији једно од најделикатнијих питања којима се бави унутрашња контрола, а у том послу, уско сарађују са службеницима Управе криминалистичке полиције.<sup>249</sup>

Дакле, уз све проблеме који прате службу унутрашње контроле у већини држава па тако и у Хрватској, у складу са Правилником, ова служба самостално или у сарадњи са организационим јединицама може да: прикупља податке и извјештаје који указују на разне облике противправног понашања и поступања запослених; организује или самостално обавља оперативне провјере података и извјештаја, систематизује их те иницира рад оперативних служби са сврхом рјешавања конкретног случаја, укључује се и надзире покренуте поступке до реализације; анализира и оцјењује законитост примјене полицијских овлашћења; по налогу министра, проводи редовну и ванредну контролну дјелатност; проводи поступке по притужбама физичких и правних лица; проводи надзор над кориштењем буџетских средстава и осталих прихода Министарства; предлаже министру мјере за унапређење унутрашње контроле.<sup>250</sup>

249 Исто, стр. 76 – 77.

250 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр. 225.

#### 8.4.4. Белгија

Све озбиљне државе улажу озбиљне напоре у борбу против корупције, а то се посебно односи на корупцију у полицији. Белгија је земља која, иако има сложену структуру полиције, има ефикасан систем борбе против корупције у полицији који се заснива на координацији и интегрисаности репресивних и превентивних антикорупцијских политика. Значи, примјењују институционализовано партнерство између стратешких партнера.

Како би корупцију свели на минимум, направљена је анализа која је имала циљ да понуди одговор на питање из којих разлога полицијски службеници долазе у ситуације да врше противзаконите радње. Том анализом, дошли су до следећих разлога:

- лична осјетљивост (као што су дрога, новчани дугови, проблематичне друштвене везе),
- незадовољство на радном мјесту,
- живот или рад у окружењу са криминалним групама,
- друштвене и породичне везе са криминалним групама ван радног времена,
- недовољан или неадекватан надзор надређених,
- ранија прекршајна и кривична искуства.

Ова анализа послужила је да се дизајнира белгијски модел за сузбијање свих облика противправних понашања полицијских службеника. Овај модел у себи садржи и превентивни и репресивни сегмент. Превентивни се односи на: демократску политичку климу, слободу штампе и говора и ратификацију међународних конвенција. На средњем и микро нивоу, ово се односи на усвајање Етичког кодекса, обуке за све релевантне актере, организационе мјере које подразумевају високе услове за регрутовање, анализе ризика, редовне ротације и строгу политику „поклона”. У репресивном сегменту, предвиђено је посебно законодавство, координација свих специјализованих тијела на националном нивоу, примјена специјалних истражних техника. На средњем и микро нивоу, посебна пажња се усмјерава на заштиту звјездача, заштиту свједока и учешће експертских истражитеља.<sup>251</sup>

Што се тиче институционалног оквира за борбу против корупције и организованог криминалитета у Белгији, он обухвата велики број тијела од којих су, када је у питању полиција, најзначајнији Генерални инспекторат федералне и локалне полиције, Комитет П и систем унутрашњих контрола. Генерални инспекторат федералне и локалне полиције је екстерно (спољно) тијело независно од полицијских служби, у оквиру Министарства унутрашњих послова.

251 Компаративни модели унутрашње контроле полиције, ОСЦЕ – Подгорица 2014. год, стр. 10.

Улога овог органа јесте да пружи подршку бољем функционисању полицијских служби, њиховом функционисању у складу са законом, при чему посебно треба да се води рачуна о поштовању основних људских права и слобода. Надлежност овог органа је, као и у већини европских земаља, усмјерена на вршење инспекције и ревизије укупног полицијског рада, а посебно када су у питању операције у којима се примјењују полицијска овлашћења. Циљ ових инспекцијских послова јесте да се пружи одређене препоруке за унапређење рада и полицијске праксе. Свакако да се овај орган бави индивидуалним истрагама по жалбама, по дојавама (пријавама), а врши и управне и преткривичне истраге. Да би могао да реализује своје надлежности, Генерални инспекторат има неограничено право на инспекције и ревизије, неограничену могућност да саслуша и позове на саслушање запослене у полицијским службама, право приступа свим просторијама гдје се обављају полицијске дужности, право приступа (и фотокопирања) свим документима потребним за инспекцију, право одређивања рокова за одговор на који су обавезани они над којима се обавља инспекција, као и добијање обавјештења о примјени датих препорука. Такође, Инспекторат може иницирати примјену посебних истражних техника за прикупљање података (тајни надзор) од надлежног суда путем образложеног приједлога. Значи, Инспекторат има сва полицијска овлашћења и за кривичне и за дисциплинске предмете за све полицијске службенике на федералном и на локалном нивоу.<sup>252</sup>

Што се тиче саме организације Генералног инспектората, састављен је од шест организационих јединица. Ради се о сљедећим: Генерални директорат, Директорат за инспекцијске ревизије, Директорат за појединачне истраге, Директорат за надлежности прописане законом, Децентрализовани директорат (подручне канцеларије) и Јединица за подршку и логистику. Све ове организационе јединице дјелују у сарадњи са заједничим циљем, да се полицијски послови и задаци врше на законит и професионалан начин те да се могућност повреде људских права и слобода сведе на што мању мјеру. Нећемо се бавити анализом надлежности свих ових организационих јединица, али треба истаћи да се појединачне истраге покрећу на основу жалбе, пријаве, дојаве, података из преткривичног поступка који је у току, дисциплинског поступка, управног поступка, информација из медија, као и података из тајних операција полиције. Ова организациона јединица има посебну базу података за чување и управљање свим значајним подацима, а у ту базу се „сливају” и подаци Комитета П и локалних и федералних јединица полиције, али полиција нема приступ подацима Генералног инспектората. Ово је суштински значајно, пошто се тако обезбјеђује независан рад овог тијела за контролу рада полиције.

Комитет П, односно, стални одбор за мониторинг полиције основан је 1991. године са циљем да се Федералном парламенту стави на располагање

---

252 Исто, стр. 10.

стручно експертско тијело одговорно за мониторинг рада полиције и процјену примјене полицијских овлашћења. Дакле, ради се екстерном тијелу у односу на полицију које је независно од полиције и проводи класични парламентарни надзор над вршењем полицијских задатака. Може се слободно рећи да ово тијело функционише као чувар пратећи рад полиције у име Федералног парламента и свих грађана. Главни дио рада Комитета П односи се на важне и велике случајеве корупције, а може бити ограничен на прву фазу истраге или, пак, може помагати полицијским истражитељима неких полицијских служби. Комитет П врши ревизију полицијских процедура и поступа на основу жалби о непрописном поступању полицајаца. На основу проведене истраге и анализе, даје конкретне закључке, мишљења и препоруке те прати њихову реализацију.<sup>253</sup>

Пошто се полицијска активност одвија на терену, односно, у локалним полицијским организацијама, треба посебно истаћи да свака локална полицијска станица и служба има своје одјељење за унутрашњу контролу те да има одговорност обезбиједити да свакодневно полицијско поступање буде у складу са стандардима и прописаним процедурама. Посебно важна улога службе за унутрашњу контролу на локалном нивоу јесте да детектује и идентификује одговорне припаднике полиције за неетичко, непрофесионално и криминално поступање. Иако имају ову улогу, ова одјељења се баве прекршајима мање друштвене опасности. Када полицијски службеници, нарочито високо позиционирани, озбиљније и системски повреде закон, такви случајеви се просљеђују Генералном инспекторату или Комитету П. Одјељења за унутрашњу контролу су уведена 1994. године, а има их 196, колико има и локалних јединица полиције. Што се тиче броја особља у поједином одјељењу, тај број зависи од величине полицијске станице. Стратешки циљ ових јединица јесте да обезбиједи провођење оперативног рада у складу са стандардима, поузданост информација, регуларност трансакција и интегритет. У свакодневног раду, примијењује се контролни и стимулативни приступ политици интегритета.<sup>254</sup>

#### **8.4.5. Мађарска**

Мађарска, као и Словенија, спада у земље са средњом стопом корупције. За сузбијање корупције постоји читава лепеза органа, а најистакнутији су Национална полиција која има статус независног органа у оквиру Министарства унутрашњих послова. Затим, важну улогу има Царинска и финансијска служба која је у саставу Министарства финансија, а за надзор је задужено специјализовано тијело – Заштитна служба агенција за спровођење закона.

Оно што је специфичност мађарског модела контроле над радом полиције јесте да они примјењују тест интегритета, што су западне земље сматра-

253 Исто, стр. 11 – 12.

254 Исто, стр. 12 – 13.

ле неуставним инструментом борбе против корупције, али, упркос тим критичким сагледавањима, овај приступ се показао као успјешна компонента у борби против корупције.

Ова специјализована служба за надзор над институцијама (агенцијама) које спроводе закон, дјелује од 1995. године, а обавља послове превенције, заштите и откривања кривичних дјела јавних службеника и намјештеника запослених у:

- полицији
- Националном генералном директорату за управљање катастрофама (што укључује стручне органе цивилне заштите и професионалне локалне и националне ватрогасне службе),
- Царинској и финансијској служби,
- институцијама за извршење кривичних санкција,
- органима на нивоу министарстава задужених за надзор над овим органима.

Као и у већини других земаља, надзорне активности су, прије свега, усмјерене на спречавање и откривање кривичних дјела путем прикупљања, анализе и процјене података који се односе на кривична дјела и све остале врсте прекршаја. Ова служба, вршећи своје послове, као основ узима јавне извјештаје и притужбе јавности, а ослања се на помоћ запослених у агенцијама у којима се врши истраживање коруптивних активности. Такође, сарађује са државним и друштвеним организацијама, грађанима, али и међународним агенцијама за спровођење закона. Треба нагласити да ова служба није истражни орган – а то значи да активности службе у откривању криминалних радњи не иду даље од потврђивања или искључивања кривичног дјела на које се сумња, и пријављивања случаја надлежном тужилаштву или, пак, закључивања предмета уколико су сумње биле неосноване.<sup>255</sup>

Национална заштитна служба је посебно тијело, њени припадници имају полицијска овлашћења и под директним су надзором министра унутрашњих послова, са надлежношћу над цијелом територијом Мађарске. Што се тиче превентивног рада ове службе, она покрива сљедећа подручја:

- немар у служби,
- кривична дјела почињена у службеном својству,
- кривична дјела почињена током вршења службене дужности или у вези са вршењем службених овлашћења,
- прекршаји које су починили професионални полицијски службеници и припадници војске ангажовани на пословима граничне контроле.

---

255 Исто, стр. 15.

Претежан дио задатака ове службе односи се на антикоруптивне активности у домену јавне управе, односно, три линије рада: 1) превенција и откривање кривичних дјела, 2) праћење животног стила службеника 30 дана (поштовање професионалних стандарда) и 3) тест интегритета. О значају ове службе говори и чињеница да она може прикупљати податке и информације о владиним службеницима и службеницима органа за провођење закона, укључујући информације из домена приватне сфере па чак тестирати њихов интегритет лажним покушајем поткупљивања (тест интегритета), а ова мјера се учестало примјењује. Дакле, овдје имамо фактички примјењивање посебних истражних радњи. Служба има кодекс понашања, тако да прописи који се односе на пријављивање имовине, а пријаву обављају полицијски службеници, односе се и на саме службенике.<sup>256</sup>

#### 8.4.6. Њемачка

Њемачка формира прве организоване полицијске формације још у раном XIX вијеку, под утицајем идеја Наполеона Бонапарте о успостављању националне жандармерије у Француској. Послије Другог свјетског рата, њемачка полиција је била под надзором савезничких снага, а почетком педесетих година прошлог вијека добија могућност да сама уреди своју полицију. У том процесу изградње своје полиције, контролу над пословима полиције њемачка власт даје својим државама чланицама – покрајинама којих има 16. Свака држава има одређене специфичности у погледу организације полиције, али се може констатовати да се и Њемачка не разликује од других држава у којима се монопол силе налази у рукама полиције.

Наиме, све државне институције подлијежу различитим облицима контроле, почев од медија па све до механизма интерне контроле који настоје да побољшају однос између институција и јавности. Поштовање закона је императив који се поставља пред полицију с циљем да се ограничи поље државног и полицијског дјеловања, а уједно и да се обезбиједи владавина права. Законитост полицијског дјеловања у Њемачкој може бити предмет тужилачке и судске контроле уколико постоји сумња да су остварена обиљежја бића кривичног дјела, радњом полицијског службеника. Као и у другим земљама, у Њемачкој поред ових облика контроле над радом полиције, постоји и политичка, односно, парламентарна контроле која је оличена у активностима парламентарних надзорних одбора или специјално сазваних комисија које испитују законитост полицијског дјеловања.

У складу с тим, свака демократски организована држава па и Савезна Република Њемачка, настоји да успостављањем система норми, институција

---

256 Исто, стр. 15 – 16.

и процедура државне органе обавезе на поштовање закона.<sup>257</sup> Поред тога што је ограничавање државне моћи садржано и у одредбама Устава Савезне Републике Њемачке, ипак је очигледно да су мјере предострожности често без резултата, односно, да су више обећања која не одговарају реалности полицијског дјеловања. Тако је поимање да полиција не може себи обезбиједити специјалну контролу већ је потребно успоставити механизме спољашње контроле широко распрострањено међу државама Западне Европе. И поред чињенице да се жалбе на рад њемачке полиције могу упутити одборима на петиције и жалбе покрајинских парламената, као и Савезном парламенту (Бундестагу), чини се да улога парламентарних органа остаје безначајна те таквим ставом сврстава Њемачку међу малобројне земље које сматрају да је рад ових органа сувишан. Њемачке владе, што је свакако помало изненађујуће, не одобравају спољашњу контролу, што је практично државу удаљило од европских стандарда у области контроле над радом полиције. Али, поред контроле полиције коју врше парламенти и судови, у Њемачкој постоји и административна унутрашња контрола која је заснована на принципима хијерархијске структуре полицијске организације према којој је рад нижих инстанци подређен контролним механизмима виших инстанци.<sup>258</sup>

Према томе, у случајевима да постоји сумња да је неки полицијски службеник дјеловао супротно правилима понашања, против њега се може покренути дисциплински поступак. На примјер, у Берлину постоји централизован систем поступања по притужбама на рад полиције, у оквиру којег овлашћени руководилац прибавља изјаве од полицијских службеника, испитује све чињенице и околности те, након што утврди чињенично стање, подноси извјештај јавном тужиоцу који о поднесеној притужби доноси коначну одлуку. Један број аутора критикује овакав систем унутрашње контроле полиције, а то чине из разлога што сматрају да функционална повезаност полиције и јавног тужилаштва доводи до простора да се сумња у објективност тужиоца у доношењу одлуке по поднесеној притужби. Код ове групе аутора, преовладава став да без обзира што полиција и јавни тужилац припадају различитим министарствима, њихове институционалне разлике су незнатне, пошто свакодневно, по природи послова, блиско сарађују и међусобно зависе једни од других. Значи, према овом мишљењу, тешко је замислити ситуацију у којој полицијски службеници по налогу јавног тужиоца непристрасно спроводе истрагу против свог колеге. Управо због ових недостатака у приступу провођења унутрашње

---

257 Norbert Pütter, „Kontrolle der Polizei – Demokratische Selbstverständlichkeit oder starker Staat“, 2011. год, стр. 37

258 Alexander B., Jonas G. „Kontrolle der Polizei“, Bundeszentrale für politische Bildung 3. september 2015. год, стр. 231.

контроле истиче се да Њемачка у области контроле полиције далеко заостаје за другим развијеним земљама.<sup>259</sup>

Дакле, присутна су различита нормативна, организациона и институционална упоредно-правна рјешења, што указује на то да у области унутрашње контроле над радом полиције у Њемачкој није у питању недостатак идеја, него је евидентно да постоји мањак политичке воље, као и воље код руководства полиције у Њемачкој. Полицијска организација у Њемачкој је велика (броји око 300.000 припадника), тако да је и полицијска пракса веома богата и обилује мноштвом примјера који могу послужити као инспирација за успостављање механизма независне контроле полиције, али, за њу, чини се, тренутно не постоји заинтересованост релевантних политичких субјеката.

---

259 Norbert Pütter. „Kontrolle der Polizei – Demokratische Selbstverständlichkeit oder starker Staat“, 2011. год, стр. 38.

## 9. ЕВРОПСКА НАЧЕЛА ПОЛИЦИЈСКОГ НАДЗОРА

---

Што се тиче саме организације полиције у европским државама, треба констатовати да постоје значајне разлике од државе до државе па, у складу с тим, те разлике су присутне и у погледу надзора и контроле над радом полиције у различитим европским државама, што смо могли видјети и из претходно изнесеног компаративног приказа. Али, упркос тим разликама кроз активност ЕРАС-а (европска агенција за превенцију корупције са сједиштем у Бечу), 2010. године су израђена и усвојена Европска полицијска начела надзора, с циљем да се обезбиједи модел функционалног полицијског надзора за којим могу тежити организације и владе које дјелују у Европи.<sup>260</sup>

Ова начела су изграђена на доброј пракси надзорних полицијских тијела која већ постоје и дјелују у европским државама, али у складу са ставовима Европског суда за људска права и размишљањима повјереника за људска права Савјета Европе. Развој стандарда Савјета Европе у погледу надзора над радом полиције је, углавном, утемељен у потпуној забрани мучења или нељудског или понижавајућег поступања или кажњавања која су предвиђена чланом 3 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Међутим, без пратеће позитивне обавезе државе да истражи такво поступање, мало је вјероватно да би начела или стандарди били изграђени и спроведени.<sup>261</sup>

Држава има дужност да предузме мјере како би спријечила или казнила повреду коју су починили њени заступници или представници. Европски суд за људска права утврдио је низ обавеза за државе да предузму мјере, на основу начела да Конвенција не обавезује само више органе држава уговорница да и саме поштују права и слободе које она представља. Посљедица тог начела је да држава, како би обезбиједила та права и слободе, мора спријечити или отклонити сваку њихову повреду на нижим нивоима. У том правцу размишља и повјереник за људска права Савјета Европе, Thomas Hammarberg који каже: „Независан и функционалан полицијски систем везан за подношење представки је од темељне важности за дјеловање демократске и одговорне полицијске службе. Независно и функционално поступање везано за представке јача очекивања јавности и повјерење у полицију и обезбјеђује немогућност опраштања казне/казни за несавјестан рад или неодговарајуће (лоше) поступање. Полицијски систем везан за представке мора бити разумљив, отворен и доступан и с позитивним погледом и разумијевањем везано за питања као што су пол, раса, етничка, вјерска припадност, увјерење, сексуална оријентација, осјећај припадности полу, правно-пословна неспособност и старосна доб.

260 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр. 256.

261 Извјештај о надзору над радом полиције у земљама Савјета Европе, 2017. год, стр. 3.

Исти мора бити функционалан и допринијети развијању и дјеловању полицијских служби”.<sup>262</sup>

Према ставовима Савјета Европе, обавезе држава у погледу надзора над радом полиције могу се схватити као материјалне и процедуралне. Материјалне обавезе укључују, али нису ограничене на, превентивне мјере, као што је захтијевање од државе да утврди правила или стандарде за уређивање полицијског дјеловања или добру опремљеност мјеста за притвор. С друге стране, процедуралне обавезе укључују корективне мјере, као што је право подносилаца притужбе на дјелотворну истрагу по питању њихових тврдњи. Свака страна држава (чланица) обезбјеђује да њени надлежни органи настављају без одлагања са истрагом која је непристрасна, гдје год да постоје оправдани разлози за вјеровање да је извршен чин тортуре на било којој територији која је у њеној надлежности.

Европски суд за људска права израдио је пет кључних начела за дјелотворну истрагу притужби против полиције, који обухватају члан 2 или 3 Европске конвенције о људским правима:

- независност; нема институционалних нити хијерархијских веза између истражитеља који су предмет притужбе, што резултира стварном практичном независношћу;
- адекватност; истрага треба бити у стању скупити доказе како би се утврдило да ли је понашање полиције на које је поднијета притужба незаконито и како би се идентификовали и казнили они који су одговорни;
- без одлагања; истрагу треба спровести без одлагања и у најкраћем року како би се одржало повјерење у владавину права;
- јавна контрола; поступци и доношење одлука треба да буду отворени и транспарентни како би се обезбиједила одговорност и
- учешће жртва; подносилац притужбе треба бити укључен у поступак подношења притужбе како би заштитио своје легитимне интересе.<sup>263</sup>

Овдје треба констатовати да је у посљедњих тридесетак година било значајног повећања у овлашћењима која су дата полицијским службеницима и другим представницима служби за провођење закона у борби против организованог криминала, корупције и тероризма. С обзиром на повећање поли-

---

262 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр. 256. У задњих тридесет година било је значајног повећања у овлашћењима која су дата полицијским службеницима и другим представницима служби за провођење закона у борби против организованог криминала, корупције и тероризма. С обзиром на повећање полицијских овлашћења, тако ће се и очекивања полицијских служби ускладити с начелима демократије, одговорности и поштовања људских права; како је то и наведено у преамбули Кодекса Уједињених нација о понашању полицајаца – свака агенција за провођење закона мора бити репрезентативна и одговорна заједници у цијелости.

263 Извјештај о надзору над радом полиције у земљама Савјета Европе, 2017. год, стр. 4 – 5.

цијских овлашћења, тако ће се и очекивања полицијских служби ускладити с начелима *демократије, одговорности и поштовања људских права*; а што је и наведено у преамбули Кодекса Уједињених нација о понашању полицијских службеника – „свака агенција за провођење закона мора бити репрезентативна и одговорна према заједници у цијелости”.

Ова начела треба да примјењују тијела која су надлежна и имају улогу да проводе надзор над радом полиције. Подразумијева се да начела имају различите приступе у различитим земљама, али су примјенљива у оквирима законске политике појединих земаља и организација.

Поштовањем ових начела ствара се простор да се стекну:

- највећи стандарди у полицији;
- поштовање владавине закона и људских права у свим активностима полиције;
- веће повјерење у полицију;
- примјерене системске одговорности везане за полицијске службенике и остале који проводе законе;
- већа одштета за оне који су жртве несавјесног рада полиције;
- већа отвореност и разумијевање грађана према полицији;
- системи којима би се обезбиједило да су научене лекције из инцидената (инцидентних ситуација) и погрешака;
- веће поштовање закона, уопштено рада полиције и дјеловање у правцу смањења криминала и нереда.<sup>264</sup>

Поред наведеног, ваља нагласити да је Европски полицијски кодекс дефинисао основна начела која треба примјењивати на полицијску службу у демократским друштвима те, на тај начин, доприносити владавини права. Европски полицијски кодекс је утврђен под руководством Европског комитета за кривичне проблеме и одобрен је 2001. године. Кодекс пружа општи организациони оквир за полицију, њено мјесто у кривичноправном систему, њене циљеве, учинак и, у погледу механизма надзора, њену одговорност. Кодекс посебно утврђује начела екстерне одговорности полиције, као и оне која се спроводи интерно, унутар полицијских агенција. Кодекс утврђује сљедеће: „Полиција је одговорна држави, грађанима и њиховим представницима. Она се подвргава дјелотворној екстерној контроли”. Како би се стекло повјерење јавности, Кодекс тврди да полицијски системи морају не само да буду непристрасни него се морају показати као непристрасни кроз функционисање механизма као што су:

- одговорност заснована на комуникацији и међусобном разумијевању између јавности и полиције;

---

264 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр. 256 – 257.

- медијација или процедуре за улагање притужби које омогућавају контакт, преговоре и неформално рјешавање спора;
- транспарентност и праћење поступања у полицијским ћелијама које врши цивилно друштво;
- усвајање домаћих етичких кодекса на основу начела утврђених у Кодексу;
- етички кодекси које надгледају органи независни од полиције, као што су омбудсмани и
- могућности упућивања притужби суду.<sup>265</sup>

### 9.1. Дјеловање надзорних полицијских тијела

Државна контрола полиције је допуњена механизмима којима се полиција чини одговорном према јавности (грађанима и њиховим представницима). Десет година након усвајања Европског полицијског етичког кодекса, донесен је Приручник агенције за борбу против корупције, којим је разјашњено шта чини дјелотворан надзор над радом полиције. Приручник признаје поријекло начела која су у њему идентификована као она која су заснована на доброј пракси органа за надзор над радом полиције који су већ успостављени у неким европским државама, пресудом Европског суда за људска права и размишљањима комесара Савјета Европе за људска права.

Приручник дефинише основни циљ надзора над радом полиције као промоцију:

- највиших стандарда у полицијском дјеловању;
- поштовања владавине права и људских права у свим полицијским активностима;
- већег повјерења јавности у полицијски посао;
- одговарајућих система одговорности полицијских службеника и других службених лица која спроводе закон;
- дјелотворне заштите права за оне који су жртве полицијске повреде дужности;
- веће отворености грађана и разумијевања полицијског рада;
- система који обезбјеђује да се извуку научене лекције из ванредних ситуација и грешака и
- већег поштовања закона, полицијског посла и као посљедица смањења криминалитета и нереда.<sup>266</sup>

<sup>265</sup> Извјештај о надзору над радом полиције у земљама Савјета Европе, 2017. год, стр. 8–9.

<sup>266</sup> Исто, стр. 9.

По узору на претходно наведено, може се закључити да су главни циљеви система надзора над радом полиције:

- започети рјешавање притужбе подносилаца представки;
- утврдити несавјесан рад полиције и, гдје је то могуће, обезбиједити доказе и пружити подршку везану за кривичне поступке, дисциплинске поступке или друге управне мјере;
- пружити полицији повратну информацију од чланова јавности који имају искуство полицијске праксе;
- обезбиједити приступ праву на ефикасну заштиту за кршење Европске конвенције о људским правима и слободама - European Convention on Human Rights (ECHR) као што се то захтијева у члану 13 Конвенције;
- спријечити неодговарајуће (лоше) понашање и несавјестан рад полиције;
- у сарадњи са полицијом и другим регулаторним тијелима, успоставити, надzirати и ојачати полицијске стандарде;
- научити лекције о полицијској политици и пракси.<sup>267</sup>

Кроз досадашњи период у коме су поступали органи Европске уније утврђен је скуп начела која третирају поступање надзорних тијела, као што је рад органа за притужбе против полиције/надзор над радом полиције, сам систем подношења притужби и дјелотворна истрага. Према овим искуствима, као основна начела рада органа за надзор над радом полиције могу се сматрати сљедећа:

- орган треба бити довољно одвојен од полицијске хијерархије која је предмет њеног задатка;
- њиме треба да управљају и контролишу га лица која нису тренутно у полицијској служби;
- уопштено говорећи, он треба да има овлашћење и надлежност да се, по сопственом нахођењу, обрати широј јавности и медијима у вези са аспектима свог посла;

---

<sup>267</sup> Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр. 257. Полицијско надзорно тијело треба бити одговорно за истраге по представкама којима се баве чланови 2 или 3 Европске конвенције о људским правима и слободама, као и кад се појави питање кривичне или дисциплинске одговорности. Осим тога, полиција би морала бити у могућности добровољно прослједити представке надзорном полицијском тијелу. Полицијско надзорно тијело морало би имати овлашћење провођења независних истражних питања у складу са чланом 2 Конвенције тамо гдје и није формално поднесена представка. Полицијско надзорно тијело требало би имати овлашћење позвати се на било које истражно питање за које се сматра да је интересантно јавности. Полицијски систем представки требало би, осим тога, да дјелује не само као алтернатива кривичној, јавној и приватној заштити за несавјесан рад полиције.

- да би вршио своје функције дјелотворно, треба му обезбиједити адекватна финансијска и материјална средства и треба га финансирати држава;
- његова задужења треба да јасно буду утврђена у уставном, законодавном или другом формалном тексту који прецизира његов састав, овлашћења и сферу надлежности;
- његовим истражитељима морају се обезбиједити сва полицијска овлашћења како би им се омогућило вршење правичних, независних и дјелотворних истрага, нарочито овлашћење за добијање свих информација које су неопходне за вршење дјелотворне истраге;
- органи за надзор над радом полиције и полиција треба да проактивно обезбиједје да припадници шире јавности постану свјесни улоге и функционисања органа за надзор и својих права да поднесу притужбу и
- орган за надзор над радом полиције ће имати адекватна овлашћења да врши своје функције и, по потреби, треба имати овлашћења да истражи, захтијева истрагу и да надзире или прати истрагу:
  - озбиљних инцидената који су резултат дјеловања полицијских службеника;
  - употребе смртоносне силе полицијских службеника или службених лица која спроводе закон и смртних случајева у притвору;
  - тврдњи да су полицијски службеници и службена лица која спроводе закон користили мучење или свирепе, нељудске или понижавајуће поступке или казне или
  - тврдњи или притужби о повреди дужности полицијских службеника или службених лица која спроводе закон.<sup>268</sup>

У складу са европском праксом, полицијско надзорно тијело треба бити одговорно за истраге по представкама којима се баве чланови 2 или 3 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода, као и кад се појави питање кривичне или дисциплинске одговорности. Осим тога, полиција би морала бити у могућности добровољно прослиједити представке надзорном полицијском тијелу. Поред тога, полицијско надзорно тијело би морало имати овлашћење за провођење независних истражних питања у складу са чланом 2 Конвенције и у случајевима када није формално поднесена представка. Затим би тијело овлашћено за надзор над радом полиције требало имати овлашћење да се позове на било које истражно питање за које се сматра да је интересантно за јавност. То упућује на то да би полицијски систем представки требало, осим тога, да дјелује и као алтернатива кривичној, јавној и приватној заштити за несавјестан рад полиције.<sup>269</sup>

268 Извјештај о надзору над радом полиције у земљама Савјета Европе, 2017. год, стр. 10.

269 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр. 257.

Што се тиче самог подношења притужби на рад полиције, подносиоцима притужби треба дати јасна објашњења критеријума за прихватање притужби и упутство са детаљним информацијама које корак по корак прецизира како ће они бити рјешавани те о стандарду услуге коју могу очекивати и резултатима које би могли добити. Подразумијева се да подносилац притужбе треба бити обавијештен о рјешавању своје притужбе и, наравно, подносилац притужбе треба имати право да оспори начин на који се његова притужба обрађује или рјешава путем права на жалбу органу за надзор над радом полиције.

У складу са европском праксом, да би надзорна тијела спровела дјелотворну истрагу, потребно је придржавати се слједећих принципа:

1. да би истрага смртног случаја или могућег злостављања била дјелотворна, сматра се важним да су лица одговорна за њено спровођење независна од оних која су учествовала у тим догађајима. Важно је обезбиједити да предметна службена лица нису из исте службе као она која су предмет истраге. Идеално би било када би они којима је повјерено спровођење истраге били потпуно независни од агенције која је учествовала у случају;
2. орган за надзор над радом полиције мора обезбиједити да подносилац притужбе, припадник јавности на кога је догађај негативно утицао или рођак некога ко је умро након контакта са полицијским службеницима или службеним лицима која спроводе закон буде укључен у поступак у мјери неопходној за заштиту његових легитимних интереса;
3. по потреби, орган за надзор над радом полиције треба да има овлашћење да упути или да препоручи упућивање навода о повреди дужности које је учинио полицијски службеник или службено лице које спроводи закон, органу или органима надлежним за предузимање дисциплинских мјера или да сам предузме те мјере;
4. орган за надзор над радом полиције треба имати овлашћење да поднесе влади, парламенту и/или другом надлежном органу, мишљења, препоруке, приједлоге и извјештаје о питањима у његовој надлежности и да да препоруке чија је намјера да побољша рад полиције или активности других агенција за спровођење закона и да покуша осигурати да су научене озбиљне лекције из истраге навода о повреди дужности полицијских службеника и службеника за спровођење закона;
5. орган за надзор над радом полиције треба имати овлашћење да даје препоруке које су сачињене тако да побољшају процесе, процедуре и законе за истрагу наводних повреда дужности полицијских службеника и службеника за спровођење закона;
6. ако орган за надзор над радом полиције да препоруке, треба постојати механизам који ће обезбиједити да се те препоруке дјелотворно спроводе;

7. коначно, писмо или извјештај треба да пружи сажетак чињеница које су узете у обзир, опишу резултате истраге или извршене анализе и, по потреби, разлоге за одлуке које су донесене. Овај материјал треба послати подносиоцу притужбе по завршетку истраге и, такође, треба детаљно навести шта подносилац притужбе може урадити уколико је незадовољан исходом;
8. орган за надзор над радом полиције треба имати овлашћење да објави резултате предузетог испитног поступка или истраге, уколико је то потребно, заједно са детаљима свих препорука које су дате и како напредује њихово спровођење. Ако је материјал објављен, он треба бити лако доступан јавности.<sup>270</sup>

Што се тиче надлежности и одговорности полицијских надзорних тијела, према европској пракси, надзорно тијело треба бити овлашћено или створено на начин да је надлежно надзирати рад полицијских службеника и других припадника службе безбједности с полицијским овлашћењима. Такође, јавна институција може имати друге функције, као што је надзирање затвора или других мјеста за задржавање, али се утврђена начела морају нужно примјењивати на друге функције. Кључно правило је да мандат јавних институција треба бити јасно постављен уставно, законодавно или у неком другом формалном тексту, наводећи њихов састав, овлашћења и подручје надлежности које покрива. Такође, јавна институција ће обезбиједити да се према полицијским службеницима и другим припадницима службе безбједности који су сами предмет истраге поступа праведно, објективно и да се поштују њихова људска права.

Кад су у питању истражна овлашћења, истражитељима полицијског надзорног тијела потребно је обезбиједити свеобухватан низ полицијских овлашћења како би се омогућило провођење праведних, независних и функционалних истрага, посебно овлашћење добијања свих информација потребних за ефикасне истраге (што се сматра кључним начелом). Надзорно полицијско тијело ће имати овлашћење провођења својих функција и тамо гдје је то потребно, требало би да има овлашћења да истражи, наложи истрагу или да управља или надзире истрагу:

- важних догађаја који произилазе из дјеловања полицијских службеника или припадника службе безбједности;
- коришћења смртоносне силе полицијских службеника или припадника службе безбједности и смрти у притвору;
- навода да су полицијски службеници или припадници службе безбједности користили облике мучења и нељудског или понижавајућег поступања или кажњавања;

---

270 Извјештај о надзору над радом полиције у земљама Савјета Европе, 2017. год, стр. 11 – 12.

- навода или представки везаних за несавјестан рад полицијских службеника или припадника службе безбједности.<sup>271</sup>

Према устаљеним европским праксама, полиција је одговорна држави, грађанима и њиховим представницима те је општеприхваћено да се она подвргава дјелотворној контроли. А то захтијева да се континуирано ради на подизању свијести о раду полицијских надзорних тијела. У том смислу, полицијска надзорна тијела и полиција би требало да проактивно дјелују како би јавност постала свјесна улоге и функционисања надзорног тијела и њиховог права за упућивање представки.

Требало би да надзорна тијела над радом полиције, у суштини, представљају ширу популацију, договарају се и консултују са свим кључним заинтересованим странама. Ово укључује подносиоце представки и њихове представнике, полицијске службе и представнике удружења, централне и локалне управљачке структуре с полицијским овлашћењима, јавне тужиоце, организације и невладине организације везане за обављање полицијских послова.

Један од приоритета полицијских надзорних тијела требало би да буде усмјерен на вођење бриге о повратној информацији везаној за задовољство корисника њихових услуга, као и појединаца који подносе представку или чија се представка истражује како би се помогло тијелу и указало на могуће мањкавости у раду и поступању полиције и како би се могла побољшати искуства оних који долазе у контакт с полицијом и њиховим надзорним тијелом.<sup>272</sup>

Да би систем надзора над радом полиције био дјелотворан, требало би да постоје најмање шест независних центара надзора и контроле:

- унутрашњи надзор;
- извршна контрола (контрола полиције, финансијска контрола и хоризонтални надзор владиних агенција);
- парламентарни надзор (чланови парламента, парламентарне комисије за спровођење истраге);
- правосудно преиспитивање (ревизија);
- независни органи као што су институције за људска права на нивоу цијеле државе и
- надзор цивилног друштва.

271 Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр. 258 – 259. Полицијска надзорна тијела и полиција требало би да проактивно дјелују како би јавност постала свјесна улоге и функционисања надзорног тијела и њихових права за упућивање представке. Требало би да полицијска надзорна тијела презентују ширу популацију, договарају се и консултују са свим кључним заинтересованим странама.

272 Исто, стр. 259.

Анализа надзора над радом полиције у земљама чланицама Савјета Европе нам говори да демократска друштва рјешавају притужбе против полиције на много различитих начина, који су често одраз различитих јурисдикција. Очигледно је да су у неким државама два циља блиско повезана и јасно формулисана, односе се на:

- обесхрабривање културе која подржава непрописно дјеловање полиције и
- истовремено изградња легитимних механизма надзора над радом полиције.<sup>273</sup>

## 9.2. Систем представки

Прије свега, потребно је знати да сама ријеч „представка”, етимолошки посматрано, вуче своје поријекло од латинске ријечи *petition* што значи петиција и представља писани поднесак властима. Дакле, представку можемо схватити као захтјев грађана за одређену промјену која се спроводи скупљањем потписа заинтересованих лица. Она се користи свуда у свијету и представља једно од устаљених права које посједују грађани готово свих земаља. Штавише, у уставима бројних земаља, право на представку спада у основно људско право. Као један од облика демократије, представка најдиректније показује одређен вид неслагања грађана са органима јавне власти. Сама форма представке није одређена законом, али, ипак, постоје неки основни елементи које она мора да садржи. То су: назив органа којем се упућује, уставни основ за подношење представке са захтјевом да се на исту одговори, јасна формулација неслагања која не смије бити написана у форми пријетње, објашњење неслагања и основни подаци о подносиоцу представке. Представке се најчешће подnose како би се утицало на власт, односно, на конкретан државни орган с циљем да промијени неку своју одлуку или да предузме одређене мјере против одговорних лица у државном органу у случају да су изашли из оквира дозвољеног или су се понашали непрофесионално и тако нанијели штету подносиоцу представке.

У пракси европских земаља, издефинисала су се четири основна разлога подношења представки везаних за поступање полицијских службеника, а ради се о сљедећим:

- несавјестан рад из којег произилази питање кривичне одговорности;
- кршење основних људских права и слобода;
- несавјестан рад из којег произилазе питања дисциплинске одговорности и
- лош или неодговарајући рад.

273 Извјештај о надзору над радом полиције у земљама Савјета Европе, 2017. год, стр. 67.

А што се тиче лица којима би било потребно допустити подношење представки директно полицији или неком полицијском надзорном тијелу, ради се о сљедећим категоријама:

- било који грађанин који наводи како је несавјестан рад полиције био усмјерен на њих;
- било који грађанин који наводи како је несавјестан рад полиције утицао на јавност, чак и уколико то није било директно усмјерено према јавности;
- било који грађанин који тврди како је био свједок несавјесног рада полиције и
- лице које поступа у име некога и које подлијеже било којој од претходно наведених категорија.

Интенција у европским праксама је усмјерена у правцу развијања могућности да полицијском надзорном тијелу могу информације давати и полицијски службеници о евентуалном противправном дјеловању својих колега или других службеника запослених у полицији.

Што се тиче самог приступа систему везаном за представке, може се говорити о неколико утврђених ставова:

- полицијско надзорно тијело требало би да обезбиједи и предузме разумне кораке у вези са подизањем свијести код грађана о самом дјеловању и његовој улози. Промотивни материјали требало би да буду доступни на мјестима на којима се окупљају или траже информације могући корисници услуге.
- информације за јавност требало би да се користе како би се објаснио начин рада полицијског надзорног тијела; како заинтересовани грађани могу поднијети представку и објаснити резултате које могу очекивати. Све публикације морају бити једноставне и писане на разумљив и отворен начин.
- доступност везано за систем представки зависиће од величине, мјеста и надлежности полицијског надзорног тијела, лицима која подносе представку потребно је пружити различите начине подношења исте уколико је то практично могуће и ако је у складу са законским оквиром;
- приступ систему за подношење представки лица које подноси представку или његовог изабраног представника може се остварити различитим методама укључујући:
  - лично у просторијама полиције,
  - телефонским позивом полицији или полицијском надзорном тијелу;
  - преписом оригинала полицији или полицијском надзорном тијелу;
  - упућивањем дописа полицији или полицијском надзорном тијелу;

- електронским путем, слањем *имејла* или путем *World Wide Web-a* полицији или полицијском надзорном тијелу.
- лица која упућују представку требало би да буду у могућности бирања законског заступника или треће странке по властитом избору који би их заступао у свим аспектима у вези са њиховом представком;
- полицијско надзорно тијело би требало пружити подносиоцу представке сву додатну подршку која ће се евентуално захтијевати или бити укључена у процес подношења представки (на примјер, кориштење судског тумача или браниоца ако га буде захтијевао);
- подносиоцима представки потребно би било јасно приказати критеријум за примања представки и, корак по корак, детаље о подношењу представке као и стандарде службе којој се иста представка подноси и резултате који се могу добити.<sup>274</sup>

Када је у питању комуникација са подносиоцем представке, ту су успостављени одређени стандарди, а односе се на сљедеће:

- требало би да полицијска надзорна тијела развију стандардне методе дјеловања у вези са подносиоцем представке тако да би то било одговарајуће у већини ситуација, а требало би подстицати и досљедност;
- подносилац представке би морао бити информисан о резултату своје представке;
- требало би да надзорна тијела редовно провјеравају колико брзо и успјешно подносиоци представке проналазе пут према службама које се баве наведеним, на примјер, повратном информацијом о начину рада и уз консултацију с циљаним – фокус групама.

Питање пропорционалности у сваком поступању има одређен значај па тако и у случају подношења представки на рад полиције, а према ставовима и искуствима у већем броју европских земаља, пропорционалност у поступању се односи на сљедеће:

- све представке упућене полицијским службама пружају прилику да се науче лекције те да служе као важни показатељи полицијског дјеловања и објективне одговорности према заједници;
- кроз поступање у процесу подношења представке и самом поступању у рјешавању исте, потребно би било имати довољно флексибилности како би се допустило да се сваки подносилац осјећа да се према њему поступа као појединцу на одговарајући начин и како ће се његова представка разматрати засебно;
- уколико се питања која произилазе из представке могу ријешити што је брже могуће, то представља бољи резултат за подносиоца представке,

<sup>274</sup> Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год, стр. 260 – 261.

као и за организацију која врши надзор. Тамо гдје то није одговарајуће везано за представку или питање постављено у истој, потребно је још једном детаљно размотрити представку у циљу проналажења одговарајућег рјешења, потребно је испитати методе које је користило надзорно тијело и истражити све потребно по представци што би требало одговорати питању које произилази из представке;

- у случајевима гдје једноставно постоји неспоразум или је дошло до прекида комуникације између полицијског службеника и грађана и даје се повод који је везан за саму представку о којој је ријеч, постоји могућност да можда неће бити потребно да полиција или полицијско надзорно тијело покрену дуготрајнију и скупу истрагу. Поред тога, постоји могућност да истрага неће задовољити очекивања лица које подноси представку, уколико је ријеч о једноставном случају, исти ће се брзо ријешити на једноставан и отворен начин. Надзорно тијело би се требало побринути да се по представци поступа те да се иста рјешава посредовањем или мање формалним механизмом.
- Примјери како представка може бити ријешена на задовољавајући начин и благовремено уз договор са лицем које подноси представку укључује:
  - допис полицијског службеника у којем се описује случај, односно, садржај представке и, уколико је потребно, упућује се извињење;
  - сусрет између лица које подноси представку с присутним изабраним представником и полицијским службеником;
  - понуда за плаћање под посебним условима;
  - споразум са састанка између лица које подноси представку и службеника који се жали с присутним представником уколико се то захтијева.

Овдје свакако треба констатовати и то да лице које подноси представку има право да изабере начин како ће се поступати по његовој представци или како ће се иста ријешити уз право подношења жалбе полицијском надзорном тијелу.<sup>275</sup>

---

275 Исто, стр. 262 – 262.

## ЛИТЕРАТУРА

---

- [1] Ainsworth P. B. *Psichology and Policing in a Changing world*, Chichester: Johnwiley & Sons, 1995. год.
- [2] Alexander B., Jonas G. „Kontrolle der Polizei”, *Bundeszentrale für politische Bildung* 3. september 2015. год.
- [3] Бабовић Б. *Цивилна контрола и надзор над полицијом у Југославији*, Београд, 2001. год.
- [4] Бачанин Н. *Управно право*, Крагујевац, 2000. год.
- [5] Bayley H. D. *Democratizing the Police Abroad* (Демократизација полиције у иностранству), Вашингтон, 2001. год.
- [6] Born H., Leigh I. *Прави стандарди и најбољи начини надзора обавјештајних агенција*, Београд, 2012. год.
- [7] Bittner E. *The Functions of the Police in Modern Society*, Cambridge, 1980. год.
- [8] Бјелопољак А. *Зборник радова „Европско конвенцијско право и полиција”*, XVII дани криминалистичких наука, Сарајево, 2017. год.
- [9] Бошковић М. *Криминалистички лексикон*, Нови Сад, 2015. год.
- [10] Дапчевић Марковић, Љ. *Контрола полиције и полицијски омбудсман*, Београд, 2008. год.
- [11] Dean J. *Champion*, George E. *Rush*. *Рад полиције у заједници*, Сарајево, 2003. год.
- [12] Димитријевић, П. *Основи управног права*, Београд, 1983. год.
- [13] Емкић Х. *Специфичности полицијских односа са јавношћу – криминалистички аспекти*, *Криминалистичка теорија и пракса*, Загреб, 2015. год.
- [14] Јевтовић М. „*Морал полиције у наставном плану Полицијске академије*”, *часопис Безбедност*, број 2, Београд, 1998. год.
- [15] Јовичић Д. *Утицај транзиције на рад органа државне управе Републике Српске са посебним освртом на полицију*, Бања Лука, 2007. год.
- [16] Јовичић Д. *Организација и надлежност полиције*, Бања Лука, 2011. год.
- [17] Јовичић Д. *Јавна безбједност*, Бања Лука, 2011. год.
- [18] Јовичић Д. *Утицај медија на безбједност*, *Зборник радова – Дани безбједности*, Бања Лука, 2015. год.

- [19] Јовичић Д., Шетка Г. Организација и надлежност полиције, Бања Лука, 2018. год.
- [20] Јовичић Д., Скакавац З. Привредна криминалистика, Нови Сад, 2019. год.
- [21] Јурина М. Руковођење и организацијско понашање, Загреб, 1994. год.
- [22] Калем Д. Међусобни односи и пословно понашање полицијских службеника, часопис Полиција и сигурност, бр. 23, Загреб, 2014. год.
- [23] Краљ, Ж. Унутрашња контрола и надзор полиције, часопис Полиција и сигурност, Загреб, 2014. год.
- [24] Крапац, Д. Енглески казнени поступак, Загреб, 1995. год.
- [25] Krašovec, D. Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti, Ljubljana, 2006. год.
- [26] Кунић, П. Управно право, Правни факултет, ВШУП, Бања Лука, 2006. год.
- [27] Кунић П. Управно право, Бања Лука, 2010. год.
- [28] Купер А., Купер Џ. Енциклопедија друштвених наука, Службени гласник Београд, 2009. год.
- [29] Марковић Р. Извршна власт, Београд, 1980. год.
- [30] Марковић Р. Уставно право и политичке институције, Београд, 2008. год.
- [31] Марковић Д. Љ. Контрола полиције и полицијски омбудсман, Београд, 2008. год.
- [32] Милков, Д. Зборник радова Изградња и функционисање правног система Републике Српске, Омбудсман – вид ванправне контроле управе, Бања Лука, 1997. год.
- [33] Милков, Д. Управно право III – Контрола управе, Нови Сад, 1998. год.
- [34] Милков, Д. Управно право III – Контрола управе, Нови Сад, 2010. год.
- [35] Милетић С. Полицијско право, Београд, 2003. год.
- [36] Милетић С. Право унутрашњих послова, Београд, 2009. год.
- [37] Милетић С. Коментар закона о полицији, Београд, 2009. год.
- [38] Милетић С., Југовић С. Право унутрашњих послова, Београд, 2009. год.
- [39] Миленковић, Д., Копривица, С., Тодоровић, В. Контрола служби безбедности, Организација за европску безбедност и сарадњу - Мисија ОЕБС-а у Србији и Центар за нову политику, Београд, 2011. год.
- [40] Милосављевић Б. Наука о полицији, Београд, 1997. год.
- [41] Милосављевић Б. Грађански надзор над полицијом – могући модел у Србији, Београд, 2004. год.

- [42] Милосављевић Б. и други, Београд, 2012. год. Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије, Приручник, ОЕБС, Београдски центар за безбедносну политику,
- [43] Микић К. Зашто одгајати и образовати за медије, часопис Зрно, Загреб, 2009/2010. год.
- [44] Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2015. год.
- [45] Мршић Ж. Надзор над радом полиције, Загреб, 2016. год.
- [46] Никач Ж. Полиција у заједници, Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд, 2019. год.
- [47] Никач Ж., Лештанин Б. „Нови закон о полицији и примена принуде”, Војно дело, 1/2017, Београд, 2017. год.
- [48] Norbert Pütter. „Kontrolle der Polizei – Demokratische Selbstverständlichkeit oder starker staat”, 2011. год.
- [49] Орлић Д. Операционализација безбедносне политике – Европске уније, Београд, 2006. год.
- [50] Пилиповић В., Јовичић Д. Јавна безбедност, Нови Сад, 2017. год.
- [51] Пусић Е. Наука о управи, Загреб, 1973. год.
- [52] Пусић Е. Управни систем, Загреб, 1985. год.
- [53] Радивојевић Н. „Значај безбедносне културе у контроли као функцији руковођења у полицији”, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 4/2014, Нови Сад, 2014. год.
- [54] Robert Reiner. The Politics of the Police – fourth edition, Oxford University Press, New York, 2010. Нав.према Jan Terpstra and Dorian Schaap, „Police culture, stress conditions and working styles”, European Journal of Criminology, Vol. 11, No. 1, 2013, 60–61,
- [55] Ненад П. Радивојевић, Сектор унутрашње контроле (полиције)... (стр. 1371–1388)
- [56] Симић Б., Никач Ж. Контрола полиције у Републици Србији у функцији заштите људских права, Култура полиса, број 2, Нови Сад, 2012. год.
- [57] Симовић М. Кривично процесно право, Бања Лука, 2009. год.
- [58] Сингер М. Криминологија, Загреб, 1994. год.
- [59] Skolnick J. and Bayley D. H. Community Policing: Issues and Practices Around the World, Washington, 1988. год.
- [60] Смолчић П. Представке на рад запосленика и устројствених јединица МУП-а РХ, часопис Полиција и сигурност, Загреб, 2007. год.

- [61] Стајић Љ. Контрола полиције и служби безбедности, Нови Сад, 2012. год.
- [62] Стојановић Д. Уставносудско испитивање судских одлука, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 75, 2016. год.
- [63] Тадић Љ. Енциклопедија политичке културе, Београд, 1984. год.
- [64] Талијан М., Аранђеловић Д., Велимировић Д. Организација и послови униформисаних припадника полиције, Београд, 2001. год.
- [65] Талијан М. Руковођење унутрашњим пословима, Београд, 2001. год.
- [66] Томић, З. Управно право, Београд, 1995. год.
- [67] Томић З. Управно право – систем, Београд, 1998. год.
- [68] Тулези Ј. Полиција и јавност, Загреб, 2000. год.
- [69] Finn P. Getting along with citizen oversight, FBI Law Enforcement Bulletin 69 (8), 2000. год.
- [70] Флури Ф., Борн Х. Приручник – Парламентарни надзор безбједносног сектора – 2003, Женева, 2003. год.
- [71] Хацић М., Милосављевић Б. Правна уређеност сектора безбедности Србије, Београд, 2013. год.
- [72] Хацић М. Ускраћена безбедност, ЈП Службени гласник и Београдски центар за безбедносно политику, Београд, 2014. год.
- [73] Hodgson James, Глобални парламентарни извјештај за 2017. год. УНДП
- [74] Cox S. M. Police: Problems, Pratices, Perspectivas, Boston: Allyn and Bacon, 1996.
- [75] Шетка Г., Павловић Г. Надзор и контрола система безбједности са посебним освртом на полицију Републике Српске, Бања Лука, 2016. год.

#### ЗАКони и други прописи

- [1] Парламентарни надзор над сектором сигурности, мисија ОСЦЕ-а у БиХ, Сарајево, 2003. год.
- [2] Закон о полицији и унутрашњим пословима Републике Српске, Сл. гласник РС, број 57/16, 110/16, 58/19 82/19.
- [3] Приручник за рад локалних савета за безбедност, Кикинда, 2011. год.
- [4] Информатор о раду МУП-а Србије, 2019. год.
- [5] Компаративни модели унутрашње контроле полиције, ОСЦЕ – Подгорица 2014. год.
- [6] Кривични законик Републике Српске, Сл. гласник РС, број 64/17 од 13. 7. 2017

- [7] Закон о кривичном поступку Републике Српске, Сл. гласник РС, број 53/2012, 91/2017 и 66/2018)
- [8] Полицијски етички кодекс Републике Српске
- [9] Закон о измјенама и допунама Закона о парламентарном надзору у области одбране и безбједности, Сл. гласник РС, број, 63/07
- [10] Приручник за невладине организације у Босни и Херцеговини, УНДП, Сарајево, 2014. год.
- [11] Приручник за деловање савета за безбедност, МУП Србије, Београд, 2015. год.
- [12] Упутство о спровођењу унутрашњег поступка у Министарству унутрашњих послова, Бања Лука, 2017. год.
- [13] Капацитети одбора за контролу служби безбедности, Институт за европске послове, Београд, 2017. год.
- [14] Пословник о раду Народне скупштине Републике Српске, Сл. гласник 34/17, 2017. год.
- [15] Правилник о дисциплинском поступку, Сл. гласник 8/17, 2017. год.
- [16] Извјештај о надзору над радом полиције у земљама Савјета Европе, 2017. год.
- [17] Закон о управном поступку Републике Српске, Сл. гласник 66/18, 2018. год.
- [18] Упутство о вршењу инспекцијског надзора обављања полицијских послова у Министарству унутрашњих послова Републике Српске, број: С/М-020-16/20, од 6. 2. 2020. год.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна и универзитетска библиотека  
Републике Српске, Бања Лука

351.741:351.9(075.8)

ЈОВИЧИЋ, Драгомир, 1961-

Контрола над радом полиције / Драгомир Јовичић. - Бања  
Лука : Факултет безбједносних наука, 2021 (Бања Лука :  
Макопринт). - IX, 235 стр. ; 24 cm

Тираж 200. - Напомене и библиографске референце уз текст. -  
Библиографија: стр. 231-235.

ISBN 978-99976-756-7-5

COBISS.RS-ID 133070849