

УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У КОНТРОЛИ РАДА ПОЛИЦИЈЕ

Мр Славиша Вуковић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Сажетак: Контрола полиције је један од најважнијих критеријума за процењивање мере у којој неко друштво почива на принципима правне државе јер се њом обезбеђује поштовање начела једнакости свих грађана пред законом. Учешће грађана у контроли рада полиције може допринети спречавању и сузбијању злоупотреба и прекорачења овлашћења, а нарочито сузбијању корупције и спречавању прекомерне употребе принуде од стране припадника полиције. У раду се под контролом полиције од стране грађана подразумева законом и другим правним прописима предвиђена могућност ангажовања представника грађана у поступку испитивања основаности представки и притужби поднетих против припадника полиције. Дат је упоредан приказ искустава водећих англосаксонских земаља – Велике Британије и Сједињених Америчких Држава, у контроли полиције од стране грађана, која могу бити корисна приликом законског нормирања те области у другим земљама, као и приказ аргумената против увођења такве праксе. На крају је дат приказ учешћа грађана у контроли полиције у Републици Србији према новом Закону о полицији.

Кључне речи: *контрола полиције, надзорни одбори грађана, истицање решавача представки.*

УВОД

Карактер полицијске функције и амбивалентност овлашћења њених припадника, којима се истовремено ограничавају и штите слободе и права грађана, захтевају од савременог демократског друштва прецизно и ефикасно правно уређење контроле полиције. Контрола полиције од стране друштвене заједнице је један од најважнијих критеријума за процењивање мере у којој неко друштво почива на принципима правне државе јер се њом обезбеђује поштовање једног од основних уставних начела – начела једнакости свих грађана пред законом. Законом уређени облици контроле полиције треба да обезбеде непристрасност у примени овлашћења од стране припадника полиције ради заштите личне и имовинске безбедности свих грађана, без обзира на њихов друштвени положај, економску моћ, национално или етничко порекло, расу, језик, уверења, године, брачно стање, пол, физичке или психичке недостатке.

Механизми контроле полиције треба да омогуће ефикасно откривање и санкционисање припадника полиције који су злоупотребили или прекорачили своја овлашћења, спречавање таквих случајева и онемогућавање њиховог прикривања унутар полиције. То се посебно односи на ситуације када су припадници полиције свесно (с умишљајем) прекорачили или злоупотребили законска овлашћења ради остваривања личних интереса или интереса појединаца и ужих друштвених група (појединих политичких група, економски моћних појединаца, припадника одређених етничких, верских и других заједница). Међу многобројним појавним облицима злоупотребе овлашћења највећу штету изазива корупција. Резултати истраживања ставова грађана које је спроведено у неколико општина у Републици Србији крајем 2002. године, у оквиру пилот пројекта „Полиција у локалној заједници“, показали су да од укупног броја испитаника (2 600) 30,4% сматра да корумпираност полицајаца представља проблем у њиховом крају, док је 40,2% испитаних одговорило да не зна¹. Испитаници који су изјавили да корумпираност полицајаца представља проблем сматрају да се она углавном испољава као примање материјалне користи, односно мањих сума новца (53,4%), коришћење услуга и повластица (47,8%), као и материјална корист у виду поклона (38,3%).

Поред случајева корупције, механизми контроле полиције треба да омогуће ефикасно откривање и санкционисање припадника полиције који су своја законска овлашћења применили у законом одређене сврхе, али на начин који није у складу са законом (прекорачење овлашћења)². Иако после-

¹ „Опажање полиције у Србији“, резултати истраживања Агенције „Partner“ за Мисију ОЕБС-а у СР Југославији, у сарадњи с Радном групом Министарства унутрашњих послова Републике Србије, децембар 2002.

² Игњатовић, Ђ.: *Криминологија*, Београд: Номос, 1996, стр. 257.

дице прекорачења овлашћења најчешће нису резултат намере припадника полиције већ њиховог неискуства, незнања и сличних фактора, треба имати у виду да последице могу бити веома тешке (нпр., одузимање живота због примене ватреног оружја, наношење тешких телесних повреда услед примене других средстава принуде, изношење у јавност података о приватном животу грађана итд.). Могућност прекорачења овлашћења у обављању полицијских послова и примени овлашћења постоји у великој мери с обзиром на то да се околности под којима припадници полиције примењују своја овлашћења често не могу у потпуности и благовремено предвидети. Примена овлашћења полиције по правилу се заснива на дискреционој оцени њених припадника, која подразумева детаљно испитивање природе проблема који треба решити (нпр., доношење одлуке о употреби ватреног оружја, забрани јавног скупа, пружању асистенције и сл.). Међутим, детаљно испитивање околности које су од значаја за доношење најцелисходније законите одлуке често је немогуће због тога што полицајцу или руководиоцу недостаје довољно кадра, времена, материјалних средстава, овлашћења и других ресурса, што лако може довести до погрешне безбедносне процене и прекорачења овлашћења. Управо због тога контрола полиције треба да допринесе благовременом откривању фактора који доводе до прекорачења овлашћења како би се у процесу образовања, обуке, а нарочито стручног усавршавања, припадници полиције упознали с њима и да би се на тај начин избегло понављање грешака убудуће.

Контрола рада полиције од стране грађана без сумње може допринети остваривању оба наведена циља – превенцији и репресији случајева злоупотребе и прекорачења овлашћења од стране припадника полиције. Основна или главна сврха увођења таквог облика контроле јесте онемогућавање прикривања злоупотреба и прекорачења овлашћења с најтежим последицама какве су корупција, незаконита употреба принуде и употреба средстава за тајну опсервацију лица. Међутим, поставља се питање чему контрола полиције од стране грађана ако већ постоје законом уређени механизми контроле од стране скупштине, владе, јавног тужилаштва и судова. Чињеница је да се контрола рада полиције у великој мери обезбеђује и исцрпљује контролом од стране јавног тужилаштва, судова, скупштине и владе. Скупштини и влади стоје на располагању механизми за политичку контролу полиције, док јавно тужилаштво и судови располажу овлашћењима за правну контролу полиције. Скупштина, на пример, контролу врши одређивањем надлежности, врсте и ширине овлашћења припадника полиције, одређивањем висине финансијских средстава потребних за рад полиције, оснивањем анкетних одбора за испитивање проблема у раду полиције, примањем извештаја о раду полиције преко надлежних тела, док влада уређује унутрашњу организацију полиције, одре-

ђује приоритете у њеном раду, предлаже скупштини висину буџетских средстава која су потребна за рад полиције итд.

С друге стране, јавно тужилаштво и судови контролишу рад полиције оцењивањем процесне ваљаности доказа које су прикупили њени припадници у преткривичном поступку (изузетно и у фази истраге). Јавни тужилац врши контролу полиције и решавањем притужби грађана на рад њених припадника. Према члану 225, ставу 4 важећег Законика о кривичном поступку Србије и Црне Горе, лице према коме су припадници органа унутрашњих послова применили неку од радњи или мера из ст. 2 и 3 истог члана има право да поднесе притужбу надлежном јавном тужиоцу. Уколико у поступку решавања притужбе утврди постојање елемената кривичног дела за које се гони по службеној дужности, јавни тужилац има дужност да предузме кривично гоњење конкретног припадника полиције. С друге стране, грађанин може директно да поднесе јавном тужилаштву кривичну пријаву против познатог или непознатог полицајца као извршиоца кривичног дела. Уколико нема довољно доказа за покретање кривичног поступка, јавни тужилац ће, сходно члану 235, ставу 2 важећег ЗКП-а, сам или посредством других органа прикупити потребна обавештења. Према истом законском основу, јавни тужилац може позивати грађане да би прикупио потребна обавештења, а ако није у могућности да то предузме сам, захтеваће од органа унутрашњих послова да прикупе потребна обавештења и да предузму друге мере ради откривања кривичног дела и учиниоца. Према члану 235, ставу 3, јавни тужилац може увек тражити да га органи унутрашњих послова обавесте о мерама које су предузели, а они су дужни да му без одлагања одговоре.

Иако се чини да је тиме у довољној мери обезбеђена правна сигурност грађана, треба имати у виду и недостатке таквог законског решења. Уколико се јавни тужилац сам ангажује у прикупљању потребних обавештења која су му неопходна за покретање кривичног поступка, онда се приговор о пристрасности у обезбеђивању доказа о кривичи припадника полиције може одбацивати. Тај приговор се такође може одбацивати ако се јавни тужилац обрати захтевом за прикупљање потребних обавештења органима унутрашње контроле у полицији који су иначе задужени за контролу законитости у поступању полицајаца. Међутим, ако се јавни тужилац за прикупљање обавештења обрати организационој јединици полиције у чијем се саставу налази припадник против којег је поднета притужба или кривична пријава, онда се поставља питање да ли ће припадници полиције бити непристрасни у прикупљању доказа против свог колеге. Да би се отклониле могућности за евентуално пристрасно прикупљање обавештења, чини се да је неопходно детаљно правно уредити поступак прикупљања и обезбеђивања доказа када је осумњичени припадник полиције. То треба учинити, пре свега, прецизним означавањем организацио-

не јединице унутар полиције која би била задужена за расветљавање кривичног дела и поступање по захтевима јавног тужилаштва када је осумњичено лице припадник полиције.

Значајну улогу у обезбеђивању непристрасности током расветљавања кривичног дела када је осумњичени припадник полиције може имати и ангажовање грађана у поступку испитивања притужби и представки против припадника полиције. Дакле, у питању је законом и другим правним прописима предвиђена могућност ангажовања представника грађана у поступку испитивања основаности представки и притужби поднетих против припадника полиције. Представници грађана могу бити ангажовани не само у надзору над поступком решавања притужбе која је поднета против припадника полиције јавном тужиоцу, већ и у поступку када је грађанин поднео представку руководиоцу полиције. Сврха таквог облика ангажовања грађана јесте спречавање могућности прикривања кривичних дела и других кажњивих понашања унутар полиције, односно скривања полицајаца који својим незаконитим и неетичким поступањем подстичу неповерење јавности у рад полиције. У првом реду, то су поједина кривична дела против службене дужности (примање мита, злоупотреба службеног положаја и сл.) и кривична дела против слобода и права грађана (изнуђивање исказа, злостављање и мучење, противправно лишење слободе, нарушавање неповредивости стана и сл.). Надзор од стране грађана посебно треба да отклони сумње јавности у законитост и сврсисходност мера и средстава принуде које полиција предузима, а нарочито да спречи сукоб с припадницима етничке, верске и друге мањинске групе према чијим члановима су полицајци применили репресивна овлашћења. Поред тога, заједничко ангажовање грађана и полицајаца у решавању представки треба да омогући објективно утврђивање узрока међусобних конфликта, као и утврђивање препорука за побољшање тактике поступања полицајаца.³ На тај начин се могу избећи тешке последице преурањене употребе средстава принуде, као што су рањавање и лишавање живота грађана.

УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У КОНТРОЛИ РАДА ПОЛИЦИЈЕ У ВЕЛИКОЈ БРИТАНИЈИ И СЈЕДИЊЕНИМ АМЕРИЧКИМ ДРЖАВАМА

Искуства Велике Британије, Сједињених Америчких Држава и других англосаксонских држава које имају развијену праксу ангажовања грађана у испитивању основаности представки на рад полиције могу бити корисна прили-

³ Генерална инспекција Националне полиције Француске има поред репресивне и значајну превентивну улогу јер у својим налазима и закључцима указује на околности које могу проузроковати незаконито поступање припадника полиције. Бабовић, Б.: *Људска права и полиција у Југославији*, Београд: ИГП „Прометеј“, 1999, стр. 61.

ком законског нормирања ове области у другим земљама⁴. У Великој Британији, ангажовање грађана у испитивању оправданости представки на рад полиције датира још из тридесетих година XIX века када је чувени сер Роберт Пил (Sir Robert Peel) оснивао „грофовијске полицијске одборе“ (*County Police Commitees*), које су сачињавали угледни грађани у грофовији. Након Другог светског рата, у Великој Британији је покренута шира иницијатива за контролу полиције од стране грађана, па је Законом о полицији (*Police Act*) из 1976. године установљен Одбор за жалбе на рад полиције (*Police Complaints Board*), у чијем саставу су била лица независна од полиције. Одбор је примао жалбе грађана, док је истрагу спроводио шеф полицијског органа којем припада полицајац против кога је поднета жалба. Извештај је потом примао државни тужилац (*Director of Public Prosecutions*), који је доносио коначну одлуку о томе да ли је полицајац учинио кривично дело и хоће ли бити подигнута оптужница.

Недовољна овлашћења Одбора нису могла обезбедити адекватну контролу поступка по жалбама против полицајца, па је Законом о полицији и доказу у кривичном поступку (*The Police and Criminal Evidence Act*) из 1984. године образована Управа за жалбе на рад полиције (*Police Complaints Authority*). Управа је састављена од представника грађана које именује министар унутрашњих послова, а у њен састав не могу ући припадници полиције било активни било пензионисани. Управа контролише истраге у случајевима озбиљнијих притужби у којима се наводи да је због незаконитог поступања припадника полиције проузрокована смрт или тешка телесна повреда неког лица. У таквим ситуацијама, како указује Ричард Терил (Richard Terril), Управи мора бити достављена притужба, а она потом именује припаднике полиције, обично с подручја другог полицијског органа, који ће спровести истрагу у конкретном случају. И када је реч о мање озбиљним притужбама, које могу представљати кривично дело или дисциплински прекршај, такође се извештава Управа која затим контролише поступак шефа полиције. Шеф полиције може тражити од Управе да надзире

⁴ За разлику од англосаксонских земаља, француској управној традицији није својствено ангажовање грађана у поступку испитивања оправданости представки поднетих против полицајца. Отуда се у овој земљи решавање представки и жалби на поступање припадника полиције препушта редовним правосудним органима или интерним дисциплинским органима полиције. Унутрашњу контролу у Националној полицији спроводи Генерална инспекција (*Inspection Générale de la Police Nationale – IGP*), а у Националној жандармерији Генерални инспектор. Генерална инспекција Националне полиције спроводи дисциплински поступак, а на захтев судских власти може спроводити и кривичну истрагу према припадницима полиције. Контролу законитости рада припадника полиције врши и Високи савет за активност националне полиције (*Conseil Supérieur de l'activité de la Police Nationale*), који је основан 16. фебруара 1993. године и Високи савет за етичка питања Националне полиције (формиран исте године), који на захтев министра унутрашњих послова даје мишљење и предлоге о свим питањима која се односе на правила полицијске етике. *Ibid*, стр. 62.

његов рад чак и када Управа то не захтева, како би се обезбедила јавност поступка по притужби. У осталим случајевима, шеф полиције сам одлучује о томе да ли ће ангажовати полицајце из другог органа или ће ангажовати своје потчињене за испитивање основаности представки. Међутим, без обзира на врсту притужбе, Управа прима коначан извештај о спроведеном поступку и налазима. У случају да није задовољна резултатима из извештаја, Управа може захтевати да се спроведу додатне мере и радње⁵.

Од када је донет Закон о полицији и доказу у кривичном поступку поступак по представкама грађана је трострук. Једна од могућности која стоји на располагању грађанима уколико нису задовољни поступком припадника полиције јесте да поднесу представку директно полицији преко локалне полицијске станице. Друга могућност која им стоји на располагању јесте да представку поднесу директно Управи за жалбе на рад полиције као надзорном телу и трећа могућност је да директно поднесу представку Одељењу за представке и дисциплину (*Complaints and Discipline Department*) у било којем полицијском органу. За мање озбиљне представке – неучтиво и неуљудно понашање припадника полиције – могу се користити и неформални путеви за решавање представки – тзв. неформално решавање (*Informal Resolution*), што је такође предвиђено Законом о полицији и доказу у кривичном поступку. Неформално решавање се може спровести уколико се подносилац представке слаже с таквим начином решавања представке, а њена садржина је такве природе да нема могућности за подизање оптужнице за кривично дело или покретање дисциплинског поступка.

Упркос очекивањима, постојећи систем испитивања представки грађана на рад полиције у Великој Британији и даље је предмет многобројних критика. Нарочито се указује на неспособност Управе за жалбе да обезбеди поверење јавности у поступак по представкама грађана због недовољне независности тог тела од утицаја припадника полиције на коначан исход поступка. Постојећи поступак пред Управом за жалбе је независан у надзору, али не и у истрази садржаја представке, јер истрагу ипак спроводе припадници полиције. Због тога је Министарство унутрашњих послова, у децембру 2000. године, изнело предлоге за успостављање новог надзорног тела које би заменило постојећу Управу за жалбе на рад полиције, како би се у фази испитивања чињеничног стања заједнички ангажовали представници грађана и полиције и тиме обезбедила потребна независност у раду тог тела. Предложен је нови систем за испитивање основаности представки под називом Независна комисија за представке на рад полиције (*The Independent Police Complaints Commission*

⁵ Terrill, J. R.: Citizens oversight of police: developments in the West, *Policing in Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West*, Slovenia: College of Police and Security Studies, 1996, str. 34–35.

– *IPCC*). Реформисани систем за испитивање представки требало би да доведе до повећања степена поверења грађана у полицију и поступак по представкама, повећања доступности, отворености и независности, брже решавања представки, побољшања комуникације с подносиоцима представки и побољшања процеса прикупљања, размене и пружања података⁶.

Процес укључивања грађана у контролу полиције у Сједињеним Америчким Државана започео је 1950-тих година уз велике отпоре првенствено од стране полиције, а до ширег прихватања те идеје дошло је тек почетком 1990-тих година. Већ крајем 1990-тих година више од половине полицијских одељења у већим градовима укључивало је грађане у надзор над решавањем притужби против полицајаца. Надзор грађана над поступком по притужбама постоји у великом броју федералних јединица, као што су: Њујорк, Флорида, Орегон, Минесота, Мичиген, Калифорнија, Аризона и др. Питер Фин (Peter Finn) издваја четири модела ангажовања грађана у испитивању представки против припадника полиције, која се најчешће могу срести на подручју САД-а. Према првом моделу, утврђивање чињеничног стања је у надлежности одбора грађана, али не и доношење коначне одлуке у погледу основаности представке. Другим речима, одбори грађана утврђују истинитост тврдњи које су подносиоци представки навели у садржини представке, а након тога дају препоруке руководиоцима полиције у погледу доношења коначне одлуке. Према другом моделу, одбори грађана не учествују у утврђивању чињеничног стања нити имају улогу доносиоца коначне одлуке. Према том моделу, припадници полиције утврђују основаност представки и дају своје налазе, а затим грађански одбор испитује те резултате и даје препоруке руководству полиције да ли да прихвати или одбаци налазе припадника полиције. Према трећем моделу, одбори грађана не учествују обавезно у поступку испитивања основаности представки, већ само уколико то грађани захтевају. Подносиоци представки се обраћају полицији чији припадници утврђују чињенично стање и доносе коначну одлуку. Уколико нису задовољни, подносиоци представки могу поднети жалбу грађанским телима за контролу полиције против одлуке њених припадника, која у том случају врше одговарајуће провере и дају препоруке руководиоцима полиције. Према четвртном моделу, посебно именован грађанин контролише поступак пријема и испитивања основаности представки од стране полиције, а потом извештава полицију и заједницу о темељитости и правичности поступка⁷.

⁶ Strudwick, K.: Is independence the only answer to complainants' satisfaction of the police complaints process? A perspective from the United Kingdom, *Police Practice & Research: An International Journal*, God. 4, broj 1, 2003, str. 37–38.

⁷ Finn, P.: Getting along with citizen oversight, *FBI Law Enforcement Bulletin*, God. 69, izd. 8, 2000, str. 22–23.

У САД-у, наведени модели се могу срести у свом чистом облику, мада нису ретки случајеви и њиховог комбиновања. Тако, на пример, у Минеаполису (држава Минесота) грађански надзор полиције се одвија у две етапе. У првој етапи, професионални истражитељи и извршни директор испитују случајеве грађана који су поднели највише представки како би утврдили да ли постоје оправдани разлози да се верује да је полиција незаконито поступила. Потом чланови одбора волонтера спроводе истрагу затворену за јавност како би одлучили о томе да ли ће подржати тврдње о могућим незаконитим случајевима. С друге стране, у Оранџ Каунтију (држава Флорида), девет чланова волонтера грађанског надзорног одбора води истрагу отворену за јавност и медије у свим случајевима који укључују наводну употребу прекомерне силе и злоупотребе овлашћења након истраге шерифа департамента⁸.

Као што се може видети из наведених модела, одлуке које доносе одбори грађана углавном немају обавезујући карактер за руководиоце полиције већ су најчешће саветодавног карактера и представљају препоруке руководиоцима полиције да ли да представку оцене као основану. На тај начин, руководиоци полиције задржавају право доношења коначне одлуке о одговорности полицајаца. Међутим, у пракси се могу срести примери у којима одбори грађана имају већа овлашћења од руководиоца полиције. Тако, на пример, Ричард Терил указује на то да Комисија полицијских комесара града Детроита (*The Board of Police Commissioners for the city of Detroit*) прима представке од грађана, надзире истражни поступак у коме се утврђује чињенично стање и има овлашћење коначног апелационог органа у дисциплинским поступцима⁹. Надлежност одбора грађана који врше контролу рада полиције може се односити на цео поступак по представкама грађана, укључујући и примање представке, или само на фазу утврђивања чињеничног стања и оцену основаности представке. С обзиром на то да утврђивање чињеничног стања подразумева разговор с већим бројем лица (подносилац представке, полицајац против кога је представка поднета, присутни сведоци), прикупљање предмета и трагова, као и увид у документацију, одбори грађана обично имају овлашћење да позивају грађане и полицајце, као и да остварују увид у службене евиденције. У погледу стварне надлежности, могу се срести примери у којима грађански одбори имају овлашћење да испитују основаност свих представки које су поднете против полицајаца без обзира на њихову тежину и озбиљност. Према правилу, већину представки против полицајаца грађани подnose за мање неправилности у раду, односно понашање које нема елементе кривичног дела. Углавном су то представке на вербално понашање полицајаца у непосредној комуникацији с грађанима (груб тон приликом обраћања странци и сл.). То

⁸ *Ibid*, str. 23.

⁹ Terrill, J. R.: *op. cit.*, str. 33–34.

потврђују и резултати истраживања разлога подношења представки, која су спроведена у Флориди, Илиноису, Мусурију, Пенсилванији и Вашингтону. Према тим истраживањима, како истиче Ричард Џонсон (Richard Johnson), у просеку 50% свих представки на рад полиције подноси се због увредљивих и неприкладних изјава полицајаца, 25% због прекомерне употребе принуде (нарочито приликом лишавања слободе), а преосталих 25% због неетичког и другог ненасилног противзаконитог поступања полицајаца. Исти аутор подсећа на то да су у више од половине укупног броја поднетих представки, припадници полиције самоиницијативно доносили одлуке о предузимању интервенције. За такве интервенције је карактеристично да су полицајци били мање пријатељски настројени према грађанима јер се интервенција по сопственој иницијативи предузима углавном када је уочено извршење кривичног дела или прекршаја. Пошто у таквим приликама може доћи до пружања активног отпора од стране извршиоца, полицајци најчешће интервенишу уз претњу употребе силе, односно издавањем наредби. Уколико код грађана не постоји намера пружања отпора или не постоји свест да је извршено кривично дело, онда постаје јасно зашто се представке против полицајаца чешће подnose у таквим ситуацијама¹⁰.

С друге стране, одбори грађана могу бити надлежни само за испитивање основаности озбиљнијих представки у случајевима прекорачења или злоупотребе овлашћења од стране полицајаца. Обично су то интервенције полиције у којима је дошло до повређивања лица или смртних случајева услед примене средстава принуде, као и други случајеви који привлаче велику пажњу јавности, или они за које се процени да могу изазвати неповерење грађана. У таквим случајевима, одбори грађана имају улогу дисциплинских органа и обавезу да поднесу кривичну пријаву надлежном јавном тужиоцу уколико постоји основана сумња да је припадник полиције извршио кривично дело.

АРГУМЕНТИ ПРОТИВ УЧЕШЋА ГРАЂАНА У КОНТРОЛИ РАДА ПОЛИЦИЈЕ

Иако ангажовање грађана у контроли полиције несумњиво има предности, постоје многобројни аргументи који се истичу против такве праксе. Један од најчешћих аргумената против ангажовања грађана јесте могућност смањивања ефикасности полиције у контроли криминалитета јер се укључивањем грађана у процес контроле нарушава један од основних принципа руковођења у полицији – принцип једностарешинства. У полицији, која је организована по принципу хијерархије, принцип једностарешинства подразумева да сваки

¹⁰ Johnson, R. R.: Citizen complaints: What the police should know?, *FBI Law Enforcement Bulletin*, God. 67, izd. 12, 1998, str. 1–5.

потчињени на хијерархијској лествици има само једног претпостављеног који му наређује и коме одговара. Руководиоци имају право и дужност да издају законита и целисходна наређења потчињенима, а потчињени дужност да изврше сва наређења претпостављеног старешине која су издата ради обављања службених послова, осим оних којима се наређује извршење радње која представља кривично дело. Уколико се грађанима да право да испитују и оцењују законитост и целисходност поступака полицајаца, тиме се у основи нарушавају одговорност и ауторитет руководиоца у полицији, којима је поверен процес руковођења. У таквим околностима потчињени не могу бити сигурни да ће грађани одобрити мере и радње које су предузели по налогу претпостављеног (или уз његову сагласност), што може довести до избегавања службених задатака, пада морала и појаве стреса код полицајаца. Осим тога, често постоји страх да једнака или чак шира овлашћења грађана од овлашћења руководиоца у полицији могу умањити ефикасност акција полиције и проузроковати нелегалне политичке утицаје на рад полиције. Управо су то разлози због којих одбори грађана за контролу полиције у великом броју случајева имају искључиво саветодавну улогу у процесу испитивања представки, а ретко и право доношења коначне одлуке у оцени основаности представки.

Непознавање законских услова и тактике поступања припадника полиције у примени овлашћења такође се наводи као разлог против ангажовања грађана у испитивању основаности представки. Штавише, ако се превазиђе приговор да грађани не познају правне основе овлашћења полиције, остаје чињеница да немају довољно искуства у практичном обављању полицијских послова и задатака, које би им омогућило да боље разумеју поступке припадника полиције у конкретним ситуацијама. Питер Фин указује на то да постоји више могућности за превазилажење приговора те врсте. Једна од њих је да у састав одбора који контролишу рад полиције, поред грађана уђу и припадници полиције (најчешће руководиоци), док је друга могућност да професионални припадници полиције обучавају грађане кандидате за надзорни одбор. У том случају, грађани могу похађати сажету верзију курса за полицајце обиласком полицијских станица, као што је то случај у Рочестеру (држава Њујорк). Обука грађана у том граду обухвата курс у трајању од 48 сати, који садржи учење о тактици поступања припадника полиције у интервенцијама, коришћењу симулатора за употребу ватреног оружја, коришћењу средстава за везивање и употребу других средстава принуде¹¹. Међутим, непознавање овлашћења и начина рада полиције од стране чланова одбора може се отклонити и на друге начине. Један од начина је да се приликом испитивања основаности представки од стране грађана позивају официри полиције задужени за контролу законитости у раду, како би појаснили политику рада полиције и

¹¹ Finn, P.: *op. cit.*, str. 23–24.

тактику извођења одређених акција. Осим тога, надзорни одбор грађана може ангажовати и посебно стручно лице које има довољно искуства у обављању послова полиције с подручја другог полицијског органа, или пак одређена лица изван полиције која могу објективно утврдити чињенично стање у поступку испитивања основаности представки.

Приговори против увођења грађана у процес решавања представки делимично су последица и неправедног односа чланова надзорног одбора према полицајцима против којих се води поступак. Неправедан однос се огледа, пре свега, у критици полицајаца за најмање пропусте у раду и одуговлачењу поступка, што код полицајаца може изазвати стрес због неизвесности коначне одлуке и њиховог статуса, нарочито ако су привремено удаљени из полиције, тј. под суспензијом. Од осталих аргумената против учешћа грађана у контроли рада полиције истиче се могућност грађана да другим правним средствима обезбеде заштиту својих права, као што су: грађанска тужба за накнаду штете или кривична пријава надлежном јавном тужиоцу. Међутим, треба имати у виду да грађани понекад нису у могућности да искористе та правна средства из различитих разлога: недостатак новца за покретање и вођење поступка за накнаду штете, непостојање сведока који би потврдили наводе оптужбе и слични разлози. С друге стране, јавно тужилаштво и судови по природи посла сарађују с припадницима полиције, што понекад може бити узрок њихове неефикасности у вођењу кривичног поступка¹².

УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У КОНТРОЛИ ПОЛИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У периоду до доношења важећег Закона о полицији, разматрање представки грађана на рад полиције у Републици Србији било је у искључивој надлежности полиције, мада су грађани имали на располагању и могућност подношења притужбе надлежном јавном тужиоцу. У зависности од тога којој организационој јединици полиције су грађани подносили представке, основаност представки су испитивали непосредно надређени руководиоци (обично командири, њихови заменици или помоћници у полицијским станицама), официри за контролу законитости у раду у оквиру одељења или управе полиције и криминалистичке полиције, служба Генералног инспектора и Биро за решавање жалби и притужби у саставу кабинета министра. Наведени органи су утврђивали чињенично стање и доносили одлуку о томе да ли је радник против којег је поднета представка одговоран и о томе обавештавали подносиоца представке у року од 60

¹² Terrill, J. R.: Alternativna poimanja o nezavisnosti gradanskog nadzora nad policijom, *Izbor*, broj 4, 1990, str. 217.

дана. Према тада важећем Закону о унутрашњим пословима Републике Србије, било је предвиђено да за лакше повреде радних обавеза и дужности дисциплински поступак спроводи и мере изриче министар, односно лице које он овласти, а уколико је у питању била тежа повреда, поступак утврђивања одговорности су спроводили дисциплински иследник, дисциплински тужилац и Дисциплински суд (чл. 51 и 53 ЗОУП-а). За теже повреде радних обавеза и дужности мере је изрицао Дисциплински суд, а одлуке по жалбама на његове пресуде доносио је Виши дисциплински суд. У сваком случају, ако би се утврдило да је припадник полиције учинио кривично дело за које се гони по службеној дужности, против њега је подношена кривична пријава надлежном јавном тужиоцу.

Према подацима Министарства унутрашњих послова Републике Србије, у периоду од 25. јануара 2001. године до 30. септембра 2003. године укупно је поднето 5 119 представки и притужби на рад припадника полиције, од чега је 556, односно 10,8% оцењено као основано. С обзиром на то да је већина поднетих представки и притужби оцењена као неоснована, требало би очекивати да укључивање представника грађана у поступак по представкама у значајној мери допринесе учвршћивању поверења јавности у полицију. Још пре три деценије др Јанез Печар и Винко Скалар су упозоравали на то да у концепту друштвене самозаштите није могуће задржати праксу да жалбе против милиционара у вези с њиховим поступцима разматра сама служба. О тим питањима, према њиховом мишљењу, морао би да одлучује неки други орган или заједничке комисије грађана и представника Службе јавне безбедности¹³. Важећи Закон о полицији је увео такву праксу у Републику Србију и то у другостепеном поступку за утврђивање дисциплинске одговорности, посебно у контроли рада полиције решавањем притужби. Чланом 161 је предвиђено да о дисциплинској одговорности полицијских службеника Дирекције полиције и запослених у седишту Министарства у првом степену одлучује директор полиције, односно функционер у чијој надлежности је обављање одређених послова и задатака или полицијски службеник кога они овласте, док о дисциплинској одговорности полицијских службеника подручне полицијске управе, полицијских станица и других запослених на односном подручју у првом степену одлучује начелник подручне полицијске управе или лице које он овласти. Против њихових одлука полицијски службеник има право приговора дисциплинској комисији у року од осам дана од уручења одлуке, која је надлежна за одлучивање у другом степену (члан 162). Дисциплинска комисија има 30 чланова које именује министар, а одлучује у већу од три члана, од којих је један члан ван Министарства (члан 163).

¹³ Печар, Ј., Скалар, В.: *Милиционарски односи са јавношћу*, Београд: Савезни секретаријат за унутрашње послове, 1973, стр. 186–187.

Важећим Законом о полицији Републике Србије предвиђена је могућност учешћа грађана и у контроли рада полиције решавањем притужби. Закон гарантује право сваком грађанину да полицији или Министарству унутрашњих послова поднесе притужбу против полицијског службеника ако сматра да су му незаконитом или неправилном радњом повређена права или слобода и то у року од 30 дана од дана када је дошло до повреде. Сваку притужбу против полицијског службеника мора прво да размотри и све околности у вези с њом провери руководилац организационе јединице у којој је полицијски службеник запослен или полицијски службеник кога он овласти. Ако су ставови подносиоца притужбе и руководиоца усклађени, може се одлучити да је поступак решавања притужбе тиме закључен. У том случају, поступак мора бити закључен у року од 15 дана од пријема притужбе у форми записника о разматрању притужбе који потписује и њен подносилац. Међутим, у случају да се подносилац не одазове позиву на разговор, или да се одазове али се не сагласи са ставовима руководиоца, као и у случајевима када из притужбе произлази сумња да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности, руководилац организационе јединице мора да уступи целокупне списе предмета Комисији која води даљи поступак решавања по притужби. Комисија је састављена од три члана и то: начелника Сектора унутрашње контроле полиције или другог овлашћеног службеног лица из Сектора унутрашње контроле кога овласти начелник, представника полиције кога је овластио министар и представника јавности. Представника јавности који учествује у решавању притужби на подручју полицијске управе, а на предлог органа локалне самоуправе, именује и разрешава министар, док представника јавности који учествује у решавању притужби на рад полицијских службеника у седишту именује и разрешава министар на предлог организација стручне јавности и невладиних организација. Представник јавности се именује на период од четири године с могућношћу поновног именовања (члан 180). Поступак решавања притужбе у Министарству се закључује достављањем одговора подносиоцу притужбе у року од 30 дана од дана закључења поступка код руководиоца организационе јединице полиције. Одговором подносиоцу притужбе поступак по притужби је закључен, а њен подносилац има на располагању сва правна и друга средства за заштиту својих права и слобода. Члан 181 прописује: „Лица која учествују у вршењу контроле полиције, дужна су да штите и чувају поверљивост података и информација до којих долазе у вршењу контроле и по престанку својих функција.“

Такво решење свакако представља велики допринос у правцу побољшања односа полиције и грађана, односно успостављања узајамног поверења. Међутим, може се приметити да Закон о полицији не предвиђа услове, или бар минимум услова, које треба да испуњава кандидат за представника јавно-

сти у Комисији. Иако Закон изричито не предвиђа те услове, сасвим је сигурно да представници јавности не би требало да буду лица која према члану 110, ставу 3 не би могла да заснују радни однос у Министарству. То су лица осуђивана због кривичног дела за које се гони по службеној дужности, или против којих се води кривични поступак за такво кривично дело, лица која су осуђивана на безусловну казну затвора у трајању дужем од три месеца, или лице коме је служба у државном органу или правном лицу с јавним овлашћењима престала због тешке повреде службене дужности правноснажном одлуком надлежног органа.

Наведено решење свакако представља велики корак напред у правцу побољшања односа између полиције и грађана у Републици Србији јер омогућава да јавност посредством свог представника контролише поступак полиције у решавању притужби. С друге стране, без обзира на то о каквом је моделу учешћа грађана реч, не треба очекивати да одбори грађана остварују функцију коју имају јавно тужилаштво и судови. Другим речима, коначна оцена о евентуалној кривичној одговорности полицијског службеника, као и одговорности за штету причињену грађанима, и даље треба да буде у надлежности судова као што је била и до сада. Главна сврха ангажовања грађана у испитивању основаности представки (притужби) против припадника полиције треба да буде онемогућавање прикривања случајева када су полицијски службеници злоупотребили своја службена овлашћења, или су прекорачили границе законских овлашћења услед грубог немара за безбедност грађана и њихове имовине. На тај начин, учешће грађана у контроли полиције би требало да допринесе уклањању сумње у професионализам и моралност већине поштених и часних припадника полиције, за коју увек има места посматрано из угла подносиоца представке.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бабовић, Б.: *Људска права и полиција у Југославији*, Београд: ИГП „Прометеј“, 1999.
2. Finn, P.: Getting along with citizen oversight, *FBI Law Enforcement Bulletin*, God. 69, izd. 8, 2000.
3. *Закон о унутрашњим пословима Републике Србије*, Службени гласник, бр. 44 и 79/1991.
4. *Закон о полицији Републике Србије*, Службени гласник, број 101/2005.
5. *Законик о кривичном поступку Србије и Црне Горе*, бр. 70/2001, 68/2002, 58/2004, 85/2005 и 115/2005.
6. Игњатовић, Ђ.: *Криминологија*, Београд: Номос, 1996.
7. Johnson, R. R.: Citizen complaints: What the police should know?, *FBI Law Enforcement Bulletin*, God. 67, izd. 12, 1998.

8. „Опажање полиције у Србији“, резултати истраживања Агенције „Partner“ за Мисију ОЕБС-а у СР Југославији, у сарадњи с Радном групом Министарства унутрашњих послова Републике Србије, децембар 2002.
9. Strudwick, K.: Is independence the only answer to complainants' satisfaction of the police complaints process? A perspective from the United Kingdom, *Police Practice & Research: An International Journal*, God. 4, broj 1, 2003.
10. Terrill, J. R.: Alternativna poimanja o nezavisnosti građanskog nadzora nad policijom, *Izbor*, broj 4, 1990.
11. Terrill, J. R.: Citizens oversight of police: developments in the West, *Policing in Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West*, Slovenia: College of Police and Security Studies, 1996.
12. Печар, Ј., Скалар, В.: *Милиционарски односи са јавношћу*, Београд: Савезни секретаријат за унутрашње послове, 1973.

PARTICIPATION OF CITIZENS IN POLICE WORK CONTROL

Slaviša Vuković, M.A.

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Summary: The control of police represents one of the most important criteria based on which we make estimates to what extent a society is founded on the principles of legal state, since it provides for respecting of principles of equality of all citizens in the eyes of the law. The participation of citizens in the control of police work may contribute to the prevention and suppression of misuses of power or exceeding of someone's authorizations, especially to suppression of corruption and prevention of use of excessive force by law enforcement officers. In the paper the citizen control of police work means legally and by other regulations provided possibility to engage the representatives of citizens during the procedure of examining the justification of petitions and complaints submitted against law enforcement officers. The purpose of such a form of citizen engagement is to prevent the possibility of covering up criminal acts and other punishable behaviors within police, i.e. hiding police officers who support the distrust of the public in police work by their illicit and immoral acting. These are primarily some criminal acts against the line of duty (bribe-taking, misconduct in office, and similar) and the crimes against freedoms and rights of citizens (extortion of a statement, cruelty and torturing, illegal arrest, breach of domicile, and similar). Supervision by citizens should particularly remove a public doubt in legality and appropriateness of measures and weapons of coercion undertaken and used by the police, especially to prevent conflict with the members of ethnic, religious and other minority groups towards whom the law enforcement officers applied their repressive powers. In addition to this, joint engagement of citizens and police officers in solving the petitions should enable the objective determination of causes of mutual conflicts, as well as determining the recommendations to improve the tactics of police officer acting.

The experiences of the Great Britain, the United States of America and other Anglo-Saxon countries that have a developed practice of engaging citizens in examining justification of petitions against the police work may be useful in the process of legal regulation of this field in other countries as well. This is why a special attention is paid to the experiences of the leading countries such as the Great Britain and the USA. These experiences show that citizen boards for police work control have various competences and authorizations. With regards to real

competence, we may come across the examples where citizen boards are entitled to examine the justification of all complaints submitted against police officers, regardless of their seriousness, but also the examples where their competence refers to complaints for abuse and exceeding of one's powers with serious consequences. The competences of citizen boards are mostly advising in character, although they can be obliging (executive). The main arguments against the participation of citizens in police work control are endangering the principle of single-seniority in management, which may lead to the drop of overall efficiency of police work, insufficient knowledge of authorizations and tactics of conduct of police officers, the possibility to protect freedoms and rights by other legal means and similar. The participation of citizens in the control of police work in the Republic of Serbia is provided for by the new Law on Police. They participate in boards of second instance in the procedure of determining discipline responsibility of police officers and control of police work by solving the complaints. According to the Law a representative of the public is appointed by the Minister and this representative participates as one of the three members of the board in solving the complaints, while the other two members are law enforcement officers.