



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Gundulićev venac 48  
11000 Belgrade  
Tel: 011 | 3287 226; 011 | 3287 334  
Email: [office@bezbednost.org](mailto:office@bezbednost.org)  
Web: [www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

---

# Civilna kontrola i nadzor nad policijom u Jugoslaviji

Autor: Budimir Babović

Knjiga: Demokratska kontrola vojske i policije u SR Jugoslaviji

Priredio: Miroslav Hadžić

---

Tekst u elektronskom obliku možete preuzeti na:

<http://www.bezbednost.org/publikacije>

---

Izdavač: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2001.

**Citiranje:** Budimir Babović. 2001. „Civilna kontrola i nadzor nad policijom u Jugoslaviji“. U: Miroslav Hadžić, pr. *Demokratska kontrola vojske i policije u SR Jugoslaviji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 255-295.

Budimir Babović

## CIVILNA KONTROLA I NADZOR NAD POLICIJOM U JUGOSLAVIJI

### I. OPŠTA PITANJA

#### 1. Razlozi uspostavljanja kontrole i nadzora rada policije

Postojanje i funkcionisanje institucija putem kojih se provjerava sprovođenje zakona, predstavlja jedan od najvažnijih elemenata pravne države. *Kontrola uopšte* bitna je komponenta demokratskog procesa i javlja se u njegovim inicijalnim fazama. Načelno govoreći, bez polaganja računa zajednici ne može biti reči ni o demokratiji (mada kontrola nije demokratska uvijek i sama po sebi).

Potreba za uspostavljanje *kontrole policije* proističe iz specifičnosti ovlašćenja i značaja diskrecionih prava koja su joj data ili koje ona prisvaja (legalna upotreba sile, lišavanje slobode, pretres, itd.). Kontrola doprinosi tome da rad policije bude transparentan, demistifikovan i ograničava mogućnost pozivanja na tajnost kako bi bila prikrivena nezakonitost.

Postojanje kontrole od značaja je i za legitimitet policije, tj. za pozitivan odnos građana i javnosti prema njenoj misiji i zakonom utvrđenim zadacima i metodama.

Policija spada među najstarije institucije ljudskog društva i javlja se, kako ističe Veber, naporedo sa narastanjem potreba društva da budu uspostavljeni red i zaštita. U tome što odražava stvarnu i opštedruštvenu potrebu, nalazi se osnovni i najvažniji izvor legitimiteta policije. Bezbjednost je postala fundamentalno pravo. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima stavlja je u isti red sa pravima na život i na slobodu. U *Bibliji* je zapisano:

“Blago onima koji obezbjeđuju mir, oni će biti nazvani božjom djecom” (Matija, 5:9).

Iako su jedna od institucija društvene kontrole, policija i njeni pripadnici su najzapaženiji, a ima mišljenja da su i najčešći prekršioc i ljudskih prava. Problem kontrole policije (*Quis custodiet ipsos custodes?*) star je gotovo koliko i ona sama.

No, mnoge zloupotrebe ustavnih i zakonskih odredbi koje pogađaju čitave slojeve naroda, nijesu djelo policije, već drugih državnih organa. Vrlo masovnu i tešku krađu glasova poslije lokalnih izbora u Srbiji krajem 1996. godine izvršili su drugi organi – politički i sudski. Protivpravno postupanje policije uslijedilo je potom, ali je baš ono ostavilo posebno upečatljiv utisak. Mediji u Srbiji, koji su finansirani iz javnih prihoda, već niz godina pod kontrolom vlasti kriju ili iskrivljuju istinu i masovno krše Ustav Srbije (čl. 46) koji garantuje pravo na nepristrasno i blagovremeno obavještanje. Ista ocjena važi za donošenje i primjenu srpskog Zakona o informisanju (1999).

Diskreciona prava i legalna mogućnost prinude upotrebom sile su najvažniji objektivni faktori koji doprinose tome da policija krši prava. To utiče na ponašanje nosilaca ovlašćenja, kao i na shvatanje prioriteta. Rašireno je mišljenje da policija na prvo mjesto stavlja efikasnost, a ne puno poštovanje legalnosti. (Argument efikasnosti navodi se i kao alibi za nepotrebnu samovolju, nasilničko ponašanje i kršenje zakona).

Zbog toga ima mišljenja da bi ovlašćenje za legalnu upotrebu sile trebalo ukinuti, jer predstavlja stalni izvor zloupotrebe ovlašćenja, pa i policije u političke svrhe.

Posebna ovlašćenja i diskreciona prava su značajna. Policija odlučuje kakvu će pažnju posvetiti nekom slučaju. Policajac često sam odlučuje da li će i kako primijeniti neku zakonsku odredbu, kakvu će prijavu podnijeti, itd. On je ovlašćen da naredi, a ako naređenje nije izvršeno može i da primijeni odgovarajuća sredstva prinude. Savladavanje aktivnog i pasivnog otpora, a pasivnim otporom smatra se i zauzimanje klečećeg, sedećeg,

ležecem ili sličnog položaja, jedan je od osnova upotrebe fizičke snage ili palice.<sup>268</sup>

Prema jugoslovenskom krivičnom i policijskom zakonodavstvu i propisima, pravo je policajca da primijeni neko od sredstava prinude, od fizičke sile do hemijskih sredstava, onda kada oceni da neko "stavlja u izgled" da će napasti službeno lice. On može da odluči i da nekoga mora "zadržati" (do 24 časa), jer "na drugi način ne može" uspostaviti javni red i mir i spriječiti ugrožavanje bezbjednosti Republike, kako je to određeno Zakonom o unutrašnjim poslovima Srbije (čl. 11).<sup>269</sup> Ima pravo i da u neki stan upadne i izvrši pretres bez sudskog naloga i bez obzira na doba dana ili noći onda kada je ocenio da je "očigledno" da dokaze može obezbijediti samo na ovaj način. Policija, takođe, može procjeniti da su javni red i mir narušeni "u većem obimu" i da su se tako stekli uslovi za upotrebu vodenog topa, konjice, hemijskih sredstava, itd.

No, policiji su neophodna diskreciona prava, jer je situacije, u kojima će biti potrebno djelovanje, nemoguće predvidjeti, niti se one ponavljaju. Policajac se suočava sa događajem i mora brzo reagovati. On ne može da proučava dosije i analizira osumnjičenog.

Nizak nivo demokratije možemo navesti kao globalni i najvažniji činilac subjektivne prirode koji doprinosi kršenju ljudskih prava od strane policije. On se očituje u: neefikasnosti pravosudnog sistema, prirodni policijskog sistema, nekažnjivosti za kršenje ljudskih prava, nepostojanju mehanizama spoljnog nadzora rada policije, ideološkoj ili političkoj indoktrinaciji policije, neadekvatnom obrazovanju i obuci njenih pripadnika koje kao posljedicu imaju nepoznavanje i nepoštovanje međunarodnih instrumenata i zakona.

Kada zakonska i sistemska rješenja koja se tiču subjektivnih činilaca nijesu definisana i sprovedena tako da koriguju negativne efekte objektivnih faktora, problem protivpravnog postu-

---

<sup>268</sup> Pravilnik (MUP Srbije) o uslovima i načinu upotrebe sredstava prinude (1995), *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 40/95.

<sup>269</sup> *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 44/91.

panja policije se zaoštrava. Takva situacija je sada uočljiva u Srbiji.

*a) Kontrola kao parametar demokratičnosti*

Problemi poštovanja zakona i ljudskih prava postoje čak i tamo gdje je vladavina prava prevladajuća stvarnost, ali je pitanje odnosa policije prema ljudskim pravima od posebnog značaja u zemljama u tranziciji. To je stoga što građani permanentno vide i osjećaju ponašanje policije, tako da ono predstavlja očigledan indikator opšteg razvoja odnosa, pa može da služi i kao sama mjera promjena. (Takav zaključak, ipak, ne može imati apsolutnu vrijednost, jer se upravo u zemljama u tranziciji centralne i istočne Evrope policija tokom više godina nije mijenjala u skladu sa promjenama političkog sistema).

Tokom poslednjih tridesetak godina razvija se pokret za utvrđivanje principa posebne policijske etike. To možemo tumačiti i kao priznanje da društvo nije uspjelo da u ovoj oblasti ostvari zadovoljavajuće rezultate uobičajenim mehanizmima – zakonima, nadzorom, javnim mnjenjem ili tržištem. Nivo i sadržina policijske etike, formulisanje njenih načela i njihovo poštovanje, sve se više u razvijenijim demokratskim društvima uzima i kao mjerilo odnosa dotičnog društva prema ljudskim pravima.

Kontrola rada policije sada se javlja kao imperativ pravne države.

## **2. Evolucija problema kontrole**

Konkretno odgovore na problem kontrole rada policije počinjemo dobijati tek u posljednjih tridesetak godina. Razlog zaostajanja za potrebama društva leži u odbijanju policije da se podvrgne bilo kakvoj kontroli. Taj otpor je realnost, iako poznati policiolog Bejli s pravom ocjenjuje da je taj otpor više emocionalan, nego promišljen.<sup>270</sup>

---

<sup>270</sup> David H. Bayley, Preface, in Goldsmith Andrew, *Complaints against the police*, Oxford, Clarendon Press, 1991

Valja, takođe, naglasiti da svaki policijski sistem počiva na kompromisu konfliktnih principa i ideja: policija treba da bude jaka i efikasna u sprovođenju zakona i sprečavanju zločina, ali ne i da bude kontrolisana i omeđena, da bude moćna, ali ne i opresivna.

Kada govorimo o kontroli i o nadzoru nad radom policije koristimo iste termine koji označavaju različite mehanizme i postupke. Kontrola može biti unutrašnja i spoljna, tj. civilna. Spoljna, opet, može biti politička, sudska i građanska (kojoj više odgovara naziv nadzor).

1. Ako je neki organ nadležan da razmatra globalna pitanja u vezi sa policijskom institucijom, da određuje njenu ulogu, zadatke, organizaciju, finansiranje, rukovođenje i slično, onda taj organ odista vrši *političku* kontrolu rada policije. Nju je moguće sprovesti uz pomoć vlade i parlamenta, ponegdje (npr. u Srbiji) i uz pomoć najvišeg inokosnog organa. Njom je obezbjeđeno da policija nadležnom organu polaže račun za izvršavanje zadataka i dužnosti.

2. *Sudsku* kontrolu vrše organi tužilaštva i pravosuđa onda kada neki pripadnik policije učini krivično djelo. U zemljama tzv. kontinentalnog pravnog sistema (Francuska, Njemačka) sve do nedavno je smatrano da drugi, kvazi sudski organi u takvim slučajevima nijesu ni potrebni. Stvarnost uglavnom osporava takva stanovišta.

3. Ako se radi o mehanizmu koji treba da obezbijedi prvo građanima da jednostavno podnesu prijavu na neki postupak policije ili njenih pripadnika, a da zatim na osnovu te prijave bude postupljeno nepristrasno, onda je riječ o nadzoru postupka po predstavkama. To može biti označeno kao *građanski nadzor* (*civilian oversight*). Da to nije beznačajno, potvrđuje misao Džona Milтона da je najviša granica građanske slobode, kojoj mudar čovjek može da teži, dostignuta onda kada ljudi slobodno izražavaju žalbe, a njih, zatim, neko podrobno razmatra i brzo daje odgovor. Građanski nadzor ne zadire u djelokrug rada organa kontrole.

4. Takođe, postoji kontrola koju je moguće sprovesti u okviru policije (*interna*, disciplinska, ili "hijerarhijska" kontrola), s tim što se organi interne kontrole ne moraju baviti isključivo

pitanjima discipline u užem smislu, nego svoju aktivnost mogu proširiti i na domen ponašanja policajaca prema građanima. Međutim, ciljeve kontrole teže je ostvariti ako se postupak u vezi sa žalbom vodi tamo gdje može postojati staleška solidarnost.

Kontrola rada i civilni nadzor međusobno se razlikuju po načinu na koji su nastali, po domašaju i efektima i po mjestu koje imaju u demokratskom procesu. Već je naglašeno da uspostavljanje kontrole započinje u inicijalnim fazama demokratskog procesa, dok se, s druge strane, civilni nadzor javlja nekoliko decenija kasnije.

Neophodnost uvođenja nadzora konstatovana je još 1979. Godine u rezoluciji UN kojom je usvojen Kodeks UN za ponašanje lica odgovornih za primjenu zakona (u daljem tekstu: Kodeks UN). Tu je podvučeno da zvanični nadzor rada policije mora biti obezbijeđen i to "putem istražne komisije, posebnog ministarstva, javnog tužioca, pravosuda, ombudsmana, komiteta građana, ili kombinacijom nekoliko pomenutih organa, ili putem posebnog tijela za nadzor". Iako Kodeks UN nema obavezujuću snagu, ipak se radi o stavu najvišeg organa OUN. Dva deset godina kasnije, Interpol je usvojio "Seulsku deklaraciju"<sup>271</sup>, ističući potrebu usvajanja kodeksa policijske etike, naročito u kontekstu borbe protiv korupcije.

Spoljni nadzor i spoljna kontrola mogu biti povjereni različitim organima koji su pomenuti u rezoluciji UN. Kao što, za sada, nema primjera da je policijska institucija idealna i besprekorna u poštovanju zakona, tako i nijedno rješenje za nadzor i kontrolu nema takvu vrijednost da bi moglo biti označeno kao univerzalno najcjelishodnije.

Politička nepristrasnost, odnosno depolitizacija organa nadzora i njihova nezavisnost, bitni su preduslovi za postizanje cilja.

---

<sup>271</sup> Šezdeset osmo zasijedanje Generalne skupštine Interpola, 1999. u Seulu.

*a) Raznolikost oblika*

Od početka osamdesetih godina stalno raste interesovanje za instituciju ombudsmana koja je nastala u Švedskoj, početkom 19. vijeka. Sada je uvedena u preko sto zemalja. Pokazalo se da je privlačna, naročito za zemlje trećeg svijeta i za evropske zemlje u tranziciji.

Ombudsman ("zaštitnik naroda") je institucija "na čijem čelu stoji nezavisni visoki javni funkcioner koji je odgovoran pred zakonodavnim organom ili parlamentom. Ta institucija prima žalbe koje oštećeni građani podnose protiv vladinih agencija, funkcionera i službenika, a može da postupa i na sopstvenu inicijativu. Ovlašćena je da sprovodi istrage, preporučuje koercitivne mjere i podnosi izvještaje".<sup>272</sup>

U nekim zemljama (Kanada, Engleska i Vels, Irska, Belgija, neke federalne države Australije, itd.) kao organi spoljnog nadzora rada, ili kontrole rada policije, javljaju se stalne parlamentarne komisije ili, pak, organi koje formiraju gradske vlasti (SAD).

Ove komisije ili odbori nisu formirani iz redova poslanika. Tako su zaštićeni od neposrednog uticaja partija, tj. od štetnog prenošenja partijskih interesa na rad organa koji stoje u službi građana. Drugo, njihov mandat nije vezan za mandat instance koja ih formira. Na taj način izbjegnuto je da parlamentarnim krizama i nesuglasicama bude paralisiran rad ovih organa ili da na njega drugačije bude uticano.

Prava organa nadzora pretežno su savjetodavna. Oni razmatraju predstavke i svoje stavove definišu u formi zaključaka i preporuka. Za njihovo sprovođenje mogu da se bore obraćanjem instanci kojoj polažu račune, ali nemaju pravo da šefu policije diktiraju mjere.

---

<sup>272</sup> G. Caiden, N. MacDermot, A. Sandler., The Institution of the Ombudsman, *in* G. Caiden, International Handbook of the Ombudsman: evolution and present function, Westport/Connect., Greenwood Press, 1981



Važno je pitanje samostalnosti organa nadzora, koje obuhvata: a) odvojenost od policije, b) pravo i osposobljenost da slučajevi budu isledivani nezavisno od policije.

Odvojenost od policije uglavnom je regulisana tako što je aktom o osnivanju organa kontrole isključena mogućnost da u njihov sastav ulaze aktivni policajci (Engleska i Vels, Kanada, Belgija, Njujork), pa čak i bivši pripadnici policije (Engleska i Vels).

Pravo na samostalnu istragu obezbjeđeno je posebnom službom islednika (Belgija, zatim u saveznoj policiji Kanade, ombudsman u Švedskoj, itd.) ili davanjem ovlašćenja u pogledu uvida u istragu koju povodom predstavke vodi policija. U Engleskoj i Velsu, kao i u Irskoj, organ nadzora nadgleda istragu kada god je prekoračenjem ovlašćenja izazvana smrt ili teška povreda, kao i u svakom slučaju kada ocijeni da je to u javnom interesu.

U mnogim zemljama institucije spoljnog nadzora za sada ne postoje. U Francuskoj i Njemačkoj se ističe normativna definicija policije kao pomoćnog organa suda i smatra da je sudski sistem dovoljno efikasan mehanizam za rješavanje po tužbama i predstavkama. Uz to ukazuje se i na ulogu institucija za zaštitu prava privatnosti i nevladinih organizacija.

#### *b) Pojedinačna rješenja*

Da bismo ilustrovali različita rješenja, ukazaćemo na iskustva Kanade (sistem stalnih komisija), Švedske (ombudsman) i Francuske (inspekcijska kontrola).

**Kanada.** Spoljni nadzor nad radom policije u Kanadi spada u red najrazvijenijih i najefikasnijih. Kanadski sistem nadzora, kao i sam policijski sistem, veoma je razuden. Zaštita ljudskih prava predmet je angažovanja razgranate mreže institucija, državnih i nevladinih. Pored onoga što se mjera u vezi s radom policije, a tiču se ljudskih prava, postoje zakoni, organi i organizacije koji se ovom problematikom neposredno bave u širem kontekstu.

U vršenju policijskih funkcija kao savezna institucija djeluje Kraljevska jahaća policija Kanade (RCMP, ili GRC<sup>273</sup>) koja je nadležna za sprovođenje saveznih zakona. Na čitavoj teritoriji Kanade ona je nadležna za borbu protiv ilegalnog prometa droga i privrednog kriminala (otkrivanje i sprečavanje nedozvoljenih aktivnosti poslovnih krugova, kriminala u oblasti telekomunikacija i informatike, falsifikovanja novca, korupcije, pranja novca), kao i za politiku regulisanja saobraćaja, pasošku službu i međunarodnu policijsku saradnju.

Savezne države ("provincije") mogu ugovoriti sa RCMP izvršavanje policijskih zadataka na svojoj teritoriji. Usluge RCMP i finansijske obaveze provincije precizirane su ugovorima. Kao "provincijska policijska snaga", RCMP osigurava kriminalističku tehniku, vođenje statistike, telekomunikacionu mrežu, patrolna sredstva na vodi i u vazduhu, policijske pse i sve policijske usluge u opštinama do 5000 stanovnika. Kada dostigne tu veličinu, municipalitet je dužan da formira "nezavisnu policijsku snagu" ili da sa RCMP zaključi ugovor.

RCMP djeluje kao "provincijska policijska snaga" u 8 provincija i na 2 teritorije (samo provincije Ontario i Kvebek imaju "nezavisnu policijsku snagu"). Najprisutnija je u Britanskoj Kolumbiji kao savezna policija, zatim kao policijska snaga provincije u 84 municipaliteta sa manje od 5000 stanovnika i najzad kao municipalna policija u 55 municipaliteta sa preko 5000 stanovnika (1995. godine). U 12 municipaliteta Britanske Kolumbije sa preko 5000 stanovnika djeluju i "nezavisne policijske snage".

I tamo gdje nastupa kao provincijska ili kao municipalna policija RCMP odgovara saveznoj vladi, a ne provincijskom ili gradskom organu koji je angažovao. To je predmet kritika i mišljenja da je neumjesno da u provinciji djeluje provincijska i municipalna policija kojom rukovodi telo u Otavi.

Nezavisne policijske snage odvojene su od RCMP. Ima situacija da u jednoj opštini djeluje RCMP, a u susjednoj nezavisna policija. To izaziva određene probleme, pa je, na primer, u Van-

---

<sup>273</sup> Royal Canadian Mounted Police, Gendarmerie royale du Canada.

kuveru formiran organ koji treba da koordinira njihove aktivnosti.

U RCMP postoje tri organa spoljnog nadzora: Komisija za predstavke na rad RCMP, Spoljni odbor za ispitivanje i Komitet za nadgledanje obavještajnog rada i aktivnosti u domenu državne bezbjednosti.

*Komisija za predstavke na rad RCMP* osnovana je Zakonom o policiji 1988. i treba da se stara da žalbe na pripadnike RCMP budu razmotrene pravično i efikasno i da pri tome bude vođeno računa o neophodnosti da zakon bude primjenjivan pravično i objektivno.

Predsjednik Komisije podnosi izvještaje koji sadrže zaključke i preporuke. Ovi stavovi ne obavezuju policiju, ali komesar RCMP rizikuje da sebe dovede u neugodnu poziciju ako se o njih ogлуši. Predsednik Komisije izvještaje podnosi ministru nadležnom za policiju koji ih, zatim, dostavlja parlamentu. Izvještaji i zaključci moraju biti dostavljeni i komesaru RCMP.

Sjedište Komisije je u Otavi, a isturene biroe ima u Vancouveru i Edmontonu. Komisiju čine predsjednik, potpredsjednik, predstavnici provincija, koje su sa RCMP zaključile ugovor o vršenju poslova, i još najviše tri člana. Predsjednika i članove imenuje guverner Kanade. Provincija koja ima pravo na zastupljenost daje saglasnost na predlog za svog predstavnika. Mandat traje pet godina (uz mogućnost opoziva iz valjanih razloga), a može biti samo jednom obnovljen. Aktivni pripadnici RCMP ne mogu biti članovi Komisije.

Žalbu na ponašanje pripadnika policije, ili nekog lica koje za nju radi, može podnijeti svako. Žalbu podnosi Komisiji, pripadnicima policije ili organu provincije nadležnom za žalbe i istragu. Organ koji je primio žalbu o tome izdaje potvrdu. Žalba može biti podnijeta telefonom (postoji broj koji građani koriste besplatno), u pisanom obliku ili lično u jednom od biroa. Postupak u vezi s nekim slučajem može pokrenuti i predsjednik Komisije, na sopstvenu inicijativu.

Komesar RCMP biva obaviješten o svakoj podnijetoj žalbi. Po žalbi može biti postupljeno na jedan od sljedećih načina:

- RCMP prvo pokušava da spor bude sporazumno riješen. Ako to bude postignuto, Komisija se ne angažuje.

● Kada nije postignuto sprazumno rješenje, RCMP sprovodi istragu i rješava slučaj po žalbi, da bi na kraju obavijestila žalioca i podsjetila ga da se može obratiti Komisiji i tražiti preispitivanje.<sup>274</sup>

● RCMP može odbiti da sprovede istragu. Tada je dužna da obavijesti zainteresovanu stranu i uputi je na Komisiju.

Ako ocijeni da je to u javnom interesu, predsjednik Komisije može i sam sprovesti istragu povodom neke žalbe, bez obzira na to da li je policija već sprovela istragu.

Najkasnije četrdeset pet dana po prijemu obavještenja, komesar je dužan da obavijesti podnosioca o toku istrage, a zatim da to čini svakog mjeseca sve do okončanja istrage.

Komisija uzima u razmatranje žalbe na postupak nekog pripadnika policije i poslije njegovog penzionisanja, pod uslovom da je žalba bila uložena prije njegovog odlaska u penziju.

Komisija i RCMP uspješno saraduju, mada među njima ima i sporova. Jedan takav spor odnosio se na status komesara RCMP. Komesar je smatrao da se na njega ne mogu primijeniti odredbe o žalbama koje se primjenjuju na pripadnike RCMP. Vrhovni sud je dao tumačenje da je komesar pripadnik RCMP i da Komisija može ispitivati njegovo ponašanje.

Komisija i RCMP ne slažu se u pitanju zaštite ličnih podataka. RCMP smatra da joj je zakonom zabranjeno da objelodanjuje mjere koje izriče svojim pripadnicima na osnovu žalbi građana. Zato odbija da s tim mjerama detaljnije upozna žalioca i Komisiju. Komisija se ne slaže sa takvim tumačenjem zakona, pa traži tumačenje od Saveznog suda.

Godišnji izvještaj Komisije je javna publikacija. Tokom 1995/1996. godine Komisija je primila 1.018, a RCMP 2.592 nove žalbe. Žalbe Komisiji imale su sljedeće osnove:<sup>275</sup> materijalni razlozi – 5; kažnjiva vožnja automobila – 13; zloupotreba vatrenog oružja – 13; politički razlozi – 16; pretres lica ili automobila bez opravdanog razloga – 30; neregularnost dokaza –

<sup>274</sup> U periodu 1991-1996. Komisiji je upućeno 1.318 zahtjeva za reviziju, a u istom razdoblju podnijeto je 4.539 žalbi.

<sup>275</sup> RCMP Public Complaints Commission, Annual Report 1995-1996, Minister of Supply and Services Canada, 1996

37; nekorektna upotreba nekog dobra – 55; neadekvatan pretres prostorija – 62; povreda nekog zakona – 66; neopravdano hapšenje – 119; neregularnost postupka – 132; pružanje usluge – 140; zloupotreba u primjeni sile – 220; kažnjivo ponašanje – 327; nasilničko ponašanje – 494; nepoštovanje dužnosti – 593.

*Spoljni odbor za ispitivanje* ustanovljen je Zakonom o policiji, uporedo sa uspostavljanjem Komisije za predstavke. On razmatra interne prigovore i žalbe pripadnika RCMP na odluke u vezi s disciplinskim mjerama, otpuštanjem iz službe, vraćanjem u niži rang, stambenim problemima, premještanjem, napredovanjem u službi itd.

*Komitet za nadgledanje obavještajnog rada i aktivnosti u domenu državne bezbjednosti* zadužen je da kontroliše policijske službe koje su nadležne za državnu bezbjednost i obavještajni rad. Za članove Komiteta biraju se ugledne i neosporavane ličnosti (bivši ministri i drugi političari). Imenuje ih predsjednik vlade nakon konsultacija sa opozicionim partijama.

Tokom izvještajnog perioda 1995/96.<sup>276</sup> Komitet je razmatrao 29 pojedinačnih predstavljanja na rad obavještajne službe. Najveći broj (njih 14) sadrži primjedbu da je obavještajna služba davala poslodavcu negativne ocjene o žaliocima, da je otvarala njihovu poštu ili da je prisluškivala telefonske razgovore. Komitet u takvim slučajevima sprovodi istragu, ali žaliocu ne saopštava nalaz. Jedna od žalbi odnosila se na odugovlačenje obavještajne službe da izvrši provjere i pruži obavještenja potrebna za odlučivanje o davanju kanadskog državljanstva žaliocu.

Komitet provjerava rad obavještajne službe u provincijama i u inostranstvu tako što svake godine obradi podatke vezane za jednu provinciju i službu u jednoj zemlji. U provinciji ispituje dozvole date obavještajnoj službi da istražuje ili da prati. Ispituje, zatim, određene delikatne operacije, kao i odnose sa etničkim zajednicama. U periodu 1995-96, nasumce je izdvojeno pet istraga iz domena kontraobavještajnog rada i šest istraga iz anti-terorističkog rada. Komitet je tom prilikom nastojao da nađe odgovore na sljedeća pitanja:

---

<sup>276</sup> Security Intelligence Review Committee Annual Report 1995-1996, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1995

- da li je obavještajna služba imala dovoljno razloga da posumnja u postojanje prijetnje za bezbjednost Kanade;
- da li je nivo rada bio srazmjeran ozbiljnosti i neposrednosti prijetnje;
- da li je istraga odobrena u skladu sa internim pravilima i važećim uputstvima;
- da li je služba prikupljala samo informacije neophodne za davanje mišljenja u vezi sa prijetnjom nacionalnoj bezbjednosti.

Prilikom preispitivanja 115.000 dosijea službe, za koje se primicao datum do koga je dozvoljeno čuvanje, Komitet je upoznat sa činjenicom da je 97 odsto uništeno, manje od 3 odsto je zadržano, a 0,6 odsto je ustupljeno nacionalnom arhivu zbog istorijske vrijednosti.

**Kvebek.** Pitanja kontrole i nadzora policijskih snaga koje ne ulaze u sastav savezne policije reguliše provincija posebnim zakonima i propisima. U Kvebeku sadašnji sistem kontrole i nadzora počiva na Etičkom kodeksu policajaca Kvebeka i na Zakonu o organizaciji policije iz tekstova koji važe od septembra 1990.

Etičkim kodeksom utvrđene su dužnosti policajaca i norme njihovog odnosa prema građanima. Tu su naglašene i razrađene obaveze poštovanja ljudskih prava, zabrana zloupotrebe položaja, dužnost učtivog ponašanja i obraćanja i sl. Posebno je utvrđena obaveza starješine da povodom svakog kršenja Etičkog kodeksa obavijesti oštećenog o njegovim pravima, a da kopiju obavještenja dostavi Komesaru za policijsku etiku.

Zakonom o organizaciji policije ustanovljen je i razrađen mehanizam kojim treba da bude obezbijeđeno poštovanje Etičkog kodeksa. Taj mehanizam čine *Komesar za policijsku etiku* i *Komitet za policijsku etiku*. Za rješavanje po prigovorima nadležan je *Sud Kvebeka*.

Komesar prima žalbe na postupanje pripadnika policije i odlučuje da li će neka žalba biti odbačena, da li će optuženi biti izveden pred Komitet za policijsku etiku ili će predmet biti dostavljen javnom tužiocu. Komesara imenuje vlada iz redova ličnosti koje su članovi advokatske komore najmanje 10 godina.

Njegov mandat je pet godina i nema ograničenja u pogledu ponovnog imenovanja. Komesar podnosi godišnji izvještaj ministru za javnu bezbjednost Kvebeka koji ga, zatim, Nacionalnoj skupštini dostavlja u roku od 30 dana.

Komitet ima tri odsjeka (za policiju provincije, Montreala i municipaliteta) koje čine advokati, predstavnici odgovarajućih policijskih službi i članovi koji nisu ni advokati, ni policajci, a sve članove imenuje vlada. Za predsjednika i tri potpredsjednika imenuju se advokati koji imaju najmanje 10 godina članstva u advokatskoj komori. Komitet odlučuje o žalbama koje su mu proslijeđene i o onima koje je komesar odbacio, a može i izreći kaznu okrivljenom.

**Ontario.** Najveći grad ove provincije (i Kanade), Toronto, prednjačio je u razvoju civilnog nadzora nad radom policije. Međutim, krajem 1997. odlučeno je da bude ukinut civilni nadzor i da rješavanje po predstavkama građana bude vraćeno u nadležnost policije. U obrazloženju je navedeno da je nadzor bio komplikovan i skup (blizu četiri miliona kanadskih dolara godišnje). U policijskim krugovima odluka je dočekana s odobravanjem. To je jedan od prvih slučajeva napuštanja civilnog nadzora.

**Švedska.** Ova država nema poseban organ spoljne kontrole rada policije, već te zadatke izvršava poznata institucija Ureda parlamentarnog *ombudsmana* (Riksdagens Ombudsmän ili Justitieombudsmännen) ustanovljena još 1809. godine.

Parlament bira četiri ombudsmana čiji mandat traje četiri godine.<sup>277</sup> Pored tih ombudsmana, postoje i oni koje imenuje vlada – za prava potrošača, za ravnopravnost žena i muškaraca, za prava i interese mladih, za staranje o hendikepiranim licima, za štampu i protiv etničke diskriminacije.

Osnovni zadatak parlamentarnih ombudsmana je da vode računa o tome da sudovi i drugi organi poštuju i primjenjuju zakone, a naročito u oblasti sloboda, bezbjednosti i imovinskih prava građana. Ombudsmani su zaduženi za nadgledanje rada centralnih i lokalnih organa vlasti i njihovih pripadnika, kao i svih lica koja imaju javne funkcije (izuzev članova vlade i par-

---

<sup>277</sup> The Swedish Ombudsmen, Stockholm, Swedish Institute, 1995

lamenta i lokalnih vladinih funkcionera). Svaki ombudsman ima posebnu oblast koju nadgleda. Jedan od četiri ombudsmana je *prvi među jednakima* i on rukovodi Uredom. Prema izvještaju o radu za period od jula 1995 do juna 1996, ovaj ombudsman je vršio nadzor nad policijom, sudovima i tužilaštvom.

Ombudsman razmatra žalbe i predstavke građana, kao i svaku prijavu zloupotrebe koju mu podnese neki organ vlasti. Određene slučajeve istražuje i na sopstvenu inicijativu na osnovu informacija iz medija. Takođe, vrši inspekciju centralnih organa uprave.

U izvještajnom periodu juli 1995 – juni 1996, ombudsmani su registrovali 5.115 novih slučajeva. Od tog broja, u 4.990 slučajeva radi se o prijavama putem predstavki građana ili prijave organa, a 125 slučajeva pokrenuli su ombudsmani.

Na postupanje policajaca ili na rad policije podnijete su 522 prijave. Ta grupa je po broju prijava na trećem mjestu, poslije predstavki na račun socijalnih službi – 722 i na račun uprave zatvora – 587. Od predstavki na račun policije, ombudsmani su 195 odbacili bez istrage, devet su ustupili drugim institucijama, u 268 slučajeva istraga je pokazala da nema mjesta za preduzimanje mjera, a u 50 slučajeva izrečene su opomene ili kritike. Ni u jednom od ovih slučajeva nije predloženo pokretanje disciplinskog ili krivičnog postupka.

Ombudsmani nemaju naredbodavna ovlašćenja, nego svoje zadatke izvršavaju formulisanjem stavova i predloga. Međutim, ombudsmani imaju pravo da pokrenu postupak pred sudom ili da javnog službenika koji je prekršio propise prijave ustanovi u kojoj radi i da predlože odgovarajuće mjere.

Ombudsmani svake godine podnose izvještaj parlamentu i tom prilikom ukazuju na uočene nedostatke zakona i formulišu predloge za izmjene ili dopune.

Disciplinske probleme u švedskoj policiji rješava Disciplinski odbor ustanovljen 1987. godine (do tada je ova materija bila u nadležnosti oblasnih organa uprave). Nacionalni komesar (šef) policije predsjedava odborom u kome ima još sedam članova. Odbor rješava slučajeve na osnovu prijava koje mu dostavljaju pojedine službe policije, parlamentarni ombudsman za pitanja policije ili javni tužilac. U 1993/1994. godini, Disci-



plinski odbor donio je odluke o otpuštanju osam pripadnika policije zbog: podmetanja požara, napada i protivzakonite upotrebe sile, izdavanja lažne potvrde i teške povrede dužnosti. Izrečeno je i 28 opomena zbog nenamjernog pucanja, uzimanja alkoholnog pića na dužnosti, protivzakonite upotrebe službene legitimacije, itd. Jednom pripadniku policije izrečena je novčana kazna zato što je uporno obavljao posao inkompatibilan sa pripadnošću policiji.

Disciplinski odbor ne rješava slučajeve na osnovu predstavki ili tužbi građana protiv pripadnika policije.

**Francuska.** Francuska ima složeni i centralizovani policijski sistem. Policijske dužnosti izvršavaju dvije najvažnije snage: nacionalna policija i žandarmerija.

Francuski policiolozi ističu da Francuska nije slijedila nastojanja da uvođenjem institucija civilnog nadzora građanima pruži bolje mogućnosti zaštite prava<sup>278</sup> i obezbjedi veću transparentnost policijskog rada. Kao što je rečeno, tamo prevladava stav da ne postoji potreba da budu formirana posebna tijela za predstavke građana na postupanje policije.

Dekretom od 16. februara 1993. formiran je Visoki savjet za aktivnost nacionalne policije. Ovaj savjet nadležan je samo za nacionalnu policiju, a ne i za žandarmeriju, za opštinske policije, niti za carinu koja, takođe, izvršava policijske funkcije, na primer, u borbi protiv šverca droga.

Pri Ministarstvu unutrašnjih poslova, septembra 1993. formiran je Visoki savjet za etička pitanja nacionalne policije. On ima dužnost da, na zahtjev ministra unutrašnjih poslova, daje mišljenje i predloge o "svim pitanjima koja se odnose na pravila policijske etike, naročito sa aspekta stručnog obrazovanja osoblja". Svake godine savjet sačinjava izvještaj koji dostavlja ministru unutrašnjih poslova i ministru pravde.

Visoki savjet ima predsjednika i deset članova koji su imenovani iz redova savjetnika Državnog savjeta i Kasacionog suda, iz redova kompetentnih ličnosti, iz Generalne inspekcije

---

<sup>278</sup> Dominique Monjardet, Le modèle français de police, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, No 13, 1993

uprave i Generalne inspekcije nacionalne policije i iz redova aktivnih i penzionisanih pripadnika nacionalne policije. Na predlog tih institucija i ministra unutrašnjih poslova, njih imenuje predsjednik vlade na tri godine, s tim što mogu biti još jednom imenovani.<sup>279</sup> Prva imenovanja bila su izvršena maja 1995. godine.<sup>280</sup>

U nacionalnoj policiji, unutrašnju kontrolu sprovodi Generalna inspekcija nacionalne policije (Inspection Générale de la Police Nationale, IGPN). Ona kontroliše rad svih aktivnih službi i obrazovnih institucija nacionalne policije i sprovodi disciplinski postupak u vezi sa njenim pripadnicima. Na zahtjev sudskih vlasti može i da sprovodi krivičnu istragu protiv pripadnika nacionalne policije. Pored toga, dužna je da organizuje analize i istraživanja koja treba da doprinose unapređivanju službe. Članovi IGPN mogu direktno da primaju žalbe i tužbe i da po njima sprovode upravnu ili sudsku istragu.

Kontrola koju sprovodi IGPN sve više poprima funkcije kompleksnijeg analiziranja položaja i uloge policije i predstavlja važan podsticaj za elaboriranje razvojnih programa i programa prevencije. U nalazima i zaključcima ove inspekcije ukazano je na disfunkcije u samoj instituciji koje mogu biti uzročnici ličnih grešaka i protivpravnog postupanja.

Za pitanja discipline postoji centralni disciplinski kabinet i dve regionalne delegacije predviđene za djelove zemlje koji imaju veći broj pripadnika policije (u Lionu i u Marseju).

Inspeksijska služba je neka vrsta policije u policiji i ima zadatak da preduzima mjere ne samo u vezi sa slučajem koji je već registrovan, nego i da djeluje preventivno, otkrivajući u "životu policijske zajednice neoprezna ili opasna ponašanja koja mogu brzo dovesti do kažnjive prakse".<sup>281</sup> S obzirom na takvu misiju, službu pretežno popunjavaju iskusni policajci koji su

---

<sup>279</sup> Décret No 93-1081 du 9. septembre 1993, instituant un haut conseil de déontologie de la police nationale, *Journal officiel de la République française*, 16. 9. 1993.

<sup>280</sup> *Journal officiel de la République française*, 7. 5. 1995.

<sup>281</sup> Instruction relative aux règles de fonctionnement des délégations régionales de discipline de l'IGPN, du 3. nov. 1988.

pokazali da nemaju "savitljivu kičmu" i koji, pošto su došli u konflikt sa pretpostavljenim ili s organima vlasti, moraju biti sklonjeni iz operativnih službi. Zbog toga ovu instituciju popularno nazivaju i "groblje slonova". U drugim djelovima nacionalne policije ona nije naročito omiljena, jer preovladava mišljenje da njen rad nije u skladu sa nepisanim principima kolegijalnosti i staleške solidarnosti.

Krajem osamdesetih godina IGPN je prihvatila metod *odita* (audit) koji je primjenjivan u pojedinim službama nacionalne policije. Na taj način vrše se provjere u odnosu na osnovne parametre rada policije: *legitimnost* (izvršavanje normativno utvrđenih zadataka), *efikasnost* (provjera da li su postignuti rezultati na nivou priznatih radnih normi), *rentabilnost* (odnos između uloženi i angažovanih sredstava, s jedne strane, i rezultata, s druge), *strategijski aspekti* organizacionih rješenja.

U žandarmeriji, takođe, postoji generalni inspektor čije su funkcije slične onima koje ima IGPN u nacionalnoj policiji.

### **3. Međunarodnopravni instrumenti za suzbijanje protivpravnog postupanja i za uspostavljanje kontrole**

Na postupanje policije primjenjive su odredbe unutrašnjeg prava, kao i norme i stavovi brojnih međunarodnih instrumenata koji se odnose na ljudska prava.

Obaveza policije da poštuje odredbe međunarodnih ugovora kojima su kodifikovana ljudska prava, implicitno sadrži veliki broj instrumenata. Uz to, više instrumenata odnosi se na policiju neposredno. To je prije svega Kodeks UN (1979), zatim Deklaracija o policiji Savjeta Evrope sa Rezolucijom 690 (1979), Seulska Deklaracija Interpola (1999) itd.

U međunarodnoj zajednici već nekoliko decenija postoje naponi kako bi bili utvrđeni opšti standardi za suzbijanje protivpravnog postupanja policije i za uspostavljanje kontrole. *Međunarodni standardi za ljudska prava* kodifikovani su u međunarodnim ugovorima, ali su dati i u međunarodnim aktima koji nemaju snagu ugovora (minimalna pravila, kodeksi, osnovni principi, deklaracije, itd.). U tom procesu standardizacije razlike u

pravnoj prirodi i snazi pojedinih instrumenata ostaju, ali ne zadržavaju apsolutnu vrijednost.

Šerif Basiuni ocjenjuje da za norme i standarde zaštite ljudskih prava moralna snaga nekih vrijednosti, za koje se zalažu najveće svjetske kulture i pravni sistemi, znači više od formalnog priznavanja obaveznosti koje se postiže ugovorom ili običajem.<sup>282</sup>

Međunarodni instrumenti koji implicitno ili eksplicitno sadrže standarde za postupanje policije veoma su brojni. Centar UN za ljudska prava objavio je 1996. godine priručnik "o ljudskim pravima za policiju" pod nazivom "Međunarodni standardi ljudskih prava u sprovođenju zakona".<sup>283</sup>

Tu je izvršena kompilacija standarda iz preko 25 zvaničnih tekstova koje su usvojili organi ili tijela OUN, a koji mogu biti označeni kao međunarodni instrumenti. Citirani su sledeći tekstovi: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Kodeks ponašanja za službena lica odgovorna za primjenu zakona, nekoliko konvencija UN (protiv torture i drugih svirepih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, protiv genocida, kao i konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije), zatim jedan broj pravila, principa i deklaracija usvojenih u okviru OUN (o upotrebi sile i vatrenog oružja, o zaštiti lica u pritvoru ili zatvoru, o zaštiti lica od prisilnog nestanka, o osnovnim principima pravde u vezi sa žrtvama kriminalnih radnji i žrtvama zloupotrebe vlasti, itd.). Postoje i regionalni instrumenti, a među njima je i Evropska konvencija o ljudskim pravima i Evropska konvencija o sprečavanju torture.

U pomenutom priručniku UN izdvojeno je 242 standarda univerzalne prirode, koji su podijeljeni u 23 grupe. S pozivom na Pakt o građanskim i političkim pravima i na Kodeks UN,

---

<sup>282</sup> The protection of human rights in the administration of criminal justice; a compendium of UN norms and standards, by M. Cherif Bassiouni, Transnational Publishers, New York, 1994

<sup>283</sup> International human rights standards for law enforcement. A pocket book on human rights for police, United Nations, New York and Geneva, 1996

među opšte principe uvršten je stav da su lica zadužena za primjenu zakona obavezna da poznaju i da primjenjuju međunarodne standarde ljudskih prava.<sup>284</sup>

I u ovom domenu kao i u mnogim drugim, sada suština problema nije u nepostojanju instrumenata, nego u njihovom nesprovođenju. Zato postoje zahtjevi da postojeći međunarodni sistem zaštite ljudskih prava bude još više sistematizovan i da bude osnažen ovlaštenjima koja bi, više nego sada, sadržala nadnacionalna prava.

Pozitivne efekte na plan unapređivanja odnosa policije prema ljudskim pravima moglo bi da ima konstituisanje i razvoj međunarodnog policijskog prava.<sup>285</sup> Tamo gdje mehanizmi kontrole i spoljnog nadzora rada policije i kažnjavanja kršenja ljudskih prava ne postoje, ili ne funkcionišu, formulisanje međunarodno utvrđenih obaveza policije u pogledu poštovanja zakona, u jednom posebnom instrumentu, predstavljalo bi važan korak.

Sistem međunarodne zaštite čine brojni organi i tijela na svjetskom i regionalnim nivoima, kao što su, na primer, komisije i drugi organi UN: Komisija za ljudska prava, Komitet za ljudska prava, Komitet protiv torture, Visoki komesar za ljudska prava, Centar za ljudska prava, zatim Evropska komisija za ljudska prava i Evropski sud za ljudska prava, Evropski komitet za sprečavanje torture, Interamerička komisija za ljudska prava i Interamerički sud za ljudska prava, Afrička komisija za ljudska prava i prava naroda itd.

Stavovi i odluke ovih organa i tijela djelotvorno utiču na postupanje policije. O tome govori bogata jurisprudencija.

---

<sup>284</sup> Na obuhvatan i produbljen način problematika ljudskih prava u kontekstu rada policije obrađena je i prezentirana u priručniku Međunarodnog komiteta crvenog krsta: Cees de Rover, *To serve and to protect – human rights and humanitarian law for police and security forces*, Geneva, International Committee of the Red Cross, 1998

<sup>285</sup> O tome detaljnije: Budimir Babović, *Policija u svjetskom poretku*, Beograd, Nea, 1997, naročito str.129-136.

## II. NORMATIVNI OKVIRI ZA KONTROLU I NADZOR POLICIJE U JUGOSLAVIJI

### 1. Jugoslavija

#### a) Karakteristike policijskog sistema u SRJ

Uopšteno govoreći, možemo reći da sadašnji policijski sistem u Jugoslaviji reprodukuje prethodni. Zadržani su neki negativni aspekti (centralizacija, samovolja, partijska policija), pri čemu elementi involucije pretežu, naročito u Srbiji gdje je policija još više politizovana, potpuno militarizovana i strahovito brojčano uvećana.

Polazeći od određenih načela klasifikacije policijskih sistema,<sup>286</sup> karakteristike policijskog sistema u Jugoslaviji možemo definisati na sljedeći način:

- prvo, to je *složeni sistem* (policijski pluralizam) jer postoje tri zasebne policijske organizacije čije se jurisdikcije ne preklapaju. Linija razdvajanja nije stručne prirode (kao što je, npr. u Francuskoj, između žandarmerije, sudske policije, obavještajne službe, itd.), nego prati razdvajanje tri egzekutive i princip njihove potpune funkcionalne odvojenosti.

- drugo, ako bismo mogli govoriti o *jugoslovenskom* policijskom sistemu, onda bi to bio *decentralizovani sistem* u kome nema jedinstvene komande.

- treće, policijski sistemi potpuno su *centralizovani* u Srbiji i Crnoj Gori gdje se inače ostvaruju funkcije borbe protiv kriminala i održavanja javnog reda i mira. Sva ovlašćenja koncentrisana su u funkciji ministra unutrašnjih poslova. Pitanja koja se nalaze u djelokrugu rada policije isključena su iz kruga pitanja za koja su, prema Ustavu Srbije, nadležne niže teritorijalne jedinice (autonomne pokrajine, opštine, grad Beograd).

---

<sup>286</sup> Šire o uporednim analizama policijskih sistema: David Bayley, *Patterns of policing. A comparative international analysis*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1985; i Budimir Babović, *op.cit.*

- četvrto, u Srbiji i Crnoj Gori primjenjuje se tradicionalni, *zatvoreni model* organizacije policije koji je svojstven vojnoj organizaciji i koji, smatra se, karakteriše krutost, birokratizovanost, sporost, nekreativnosti, pa i nehumanost.

- peto, policijski sistem u Jugoslaviji spada u grupu *samovoljnih (arbitrernih) sistema*, jer ne postoje mehanizmi spoljnog nadzora, a mehanizmi parlamentarne kontrole ne funkcionišu na način koji bi potvrđivao da oni uopšte postoje.

#### *b) Savezna ili republička kontrola*

Organi nadzora mogu biti jedinstveni i centralizovani, ili složeni i decentralizovani. U federalnom sistemu, spoljni nadzor saveznih policijskih službi odvojen je od spoljnog nadzora službi koje su u nadležnosti federalnih jedinica ili gradova (Kanada, Australija). Belgija, takođe, spada u grupu zemalja policijskog pluralizma, ali je tamo u domenu nadzora ustanovljen jedinstveni organ za sve policijske službe. U SAD ne postoji poseban nacionalni organ za spoljni nadzor, nego je on organizovan na nivou velikih gradova i država. Federalne policijske službe (na primjer FBI) podliježu kontroli koju vrši dipartment u čijoj se nadležnosti nalaze. U uslovima policijskog monizma (npr. Irska), nadzor je centralizovan i jedinstven.

Polazeći od pretpostavke da će Jugoslavija opstati kao federalna ili konfederalna država i da će republike imati bar onaj nivo samostalnosti koji je utvrđen Ustavom iz 1992. godine, nužno je reći da kontrola i civilni nadzor rada policije treba da budu organizovani u okviru republika, dok za saveznu policiju treba da postoje posebni organi.

#### *c) Ustavna i zakonska rješenja*

U SR Jugoslaviji postoje parlamentarne komisije i odbori (za pitanja sloboda i prava, za predstavke i žalbe, za odbranu i bezbjednost) u čijoj se opštoj nadležnosti nalaze pitanja kontrole. Za njih bi se, čak i u deklarativnom pogledu, samo uslovno moglo reći da predstavljaju organe spoljne kontrole rada policije.

### ***Jugoslavija***

Dok je postojala SFRJ, kontrola državne bezbjednosti bila je regulisana Zakonom o osnovama sistema državne bezbjednosti iz 1984. godine. Od nastanka SRJ taj Zakon nije primjenjivan,<sup>287</sup> tako da njime predviđena Komisija za kontrolu Službe državne bezbjednosti, nije ni formirana.

Na nivou federacije kontrolu policije mogle bi vršiti dvije stalne komisije Savezne skupštine – koje bi dva vijeća (građana i republika) zajednički obrazovala – Komisija za predloge i predstavke i Komisija za ostvarivanje sloboda, prava i dužnosti čovjeka i građanina.

Komisija za predstavke i predloge “razmatra predstavke, peticije i predloge koje građani i organizacije upućuju Saveznoj skupštini i predlaže Vijeću i nadležnim organima mjere” (...) i o tome obavještava podnosiocima “ukoliko su to zahtijevali”. O svojim zapažanjima obavještava Vijeće.<sup>288</sup>

Komisija za ostvarivanje sloboda, prava i dužnosti čovjeka i građanina svakako je ovlašćena i *dužna* da preduzima mjere u vezi sa kršenjem ljudskih prava od strane policije, iako policija kao prekršilac ljudskih prava nije eksplicitno pomenuta u njenom mandatu. Naime, Komisija ima zadatak da:

- “prati ostvarivanje i zaštitu sloboda, prava i dužnosti čovjeka i građanina utvrđenih Ustavom SRJ, koji je uređen zakonima, drugim propisima i opštim aktima;
- prati izvršavanje obaveza koje je SRJ preuzela potpisivanjem i potvrđivanjem međunarodnih akata o ljudskim pravima i slobodama; daje mišljenje i predloge za potpunije i efikasnije ostvarivanje i zaštitu utvrđenih sloboda i prava građanina;
- prati i razmatra međunarodnopravne instrumente koje SRJ nije potvrdila i kojima nije pristupila;

---

<sup>287</sup> Zakon se faktički ne primjenjuje, iako formalno nije stavljen van snage. Međutim, Ustav na osnovu koga je taj Zakon donijet, prestao je da važi s donošenjem Ustava 1992.

<sup>288</sup> Čl. 53 Poslovnika Vijeća građana (*Sl. list SRJ*, br. 43/94), i čl. 54 Poslovnika Vijeća republika (*Sl. list SRJ*, br. 1/95).



- razmatra predloge i inicijative organizacija i zajednica, udruženja građana i pojedinaca u vezi s proširivanjem, ostvarivanjem i zaštitom ljudskih prava;
- prati aktivnosti Savezne vlade i drugih saveznih organa i organizacija na međunarodnom planu u vezi sa uređivanjem i zaštitom sloboda prava i građanina”.

Svako vijeće ima Odbor za odbranu i bezbjednost. Njima je stavljeno u nadležnost, pored ostalog, da razmatraju zakone, druge propise i opšte akte iz oblasti odbrane i bezbjednosti, “kao i pitanja u vezi sa obavljanjem kontrole Vijeća nad radom Savezne vlade i drugih saveznih organa i funkcionera odgovornih Saveznoj skupštini i druga pitanja iz ovih oblasti” (čl. 67 Poslovnika Vijeća građana i Poslovnika Vijeća republika).

U mandatu ovih komisija i odbora nigdje nije izričito naglašena njihova obaveza da razmatraju *predstavke građana u vezi s postupanjem policije*. Policija kao specifični objekt predstavi nije pomenuta.

### **Srbija**

Situacija je manje-više identična i u Srbiji. U okviru dvadeset tri odbora koje obrazuje Narodna skupština, nalazi se i Odbor za bezbjednost koji “razmatra predlog zakona, drugog propisa i opšteg akta, kao i druga pitanja iz oblasti odbrane i bezbednosti Republike Srbije i njenih građana i vrši kontrolu nad radom službi bezbednosti, u skladu sa zakonom”.<sup>289</sup> Takođe, predviđen je i Odbor za predstavke i predloge.

Međutim, javnosti nije poznato da li ovi odbori uopšte rade. Naprotiv, februara 2000, predsjednik Odbora za bezbjednost izjavio je da za tri godine svog mandata nije dobio nikakav izvještaj od MUP Srbije. Štaviše, MUP ga nije udostojio bilo kakvog odgovora kada je pokušao da sazove sjednicu Odbora u vezi sa pogibijom četiri pripadnika opozicione partije SPO (oktobra 1999), koju SPO pripisuje srpskoj tajnoj policiji.

---

<sup>289</sup> Član 51 Poslovnika Narodne skupštine, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 69/94.

Pored odsustva kontrole koja je označena kao politička, u Srbiji je u veoma velikoj mjeri degradirana i kontrola koju sprovode organi tužilaštva i sudovi.

(Interesantno je da je u proljeće 1991. jedan poslanik vladajuće SP Srbije podnio formalni predlog za ustanovljenje ombudsmana koji bi nosio naziv "narodni zaštitnik". Funkcija bi mu bila zaštita sloboda i prava građana i pružanje pomoći Narodnoj skupštini u ostvarivanju kontrolne funkcije. U obrazloženju predloga isticano je da takva institucija uspješno djeluje u svijetu i doprinosi "samozauzdavanju i samoograničavanju vlasti". Autor je, takođe, podvlačio da bi to bilo "nalik na neizostavni barometar demokratije u gotovo svim visoko razvijenim zemljama"<sup>290</sup>. Međutim, režim nije bio spreman da prihvati jednu izrazito demokratsku inicijativu. Predlog je propao, navodno zbog nedostatak para).

Disciplinska pitanja u MUPS regulisana su Zakonom o unutrašnjim poslovima (1991) i Uredbom o disciplinskoj odgovornosti u MUP Srbije (1992).<sup>291</sup>

U Uredbi o disciplinskoj odgovornosti materija je uglavnom izložena veoma logično i detaljno. Utvrđen je sistem unutrašnje kontrole i razrađen tok postupka, postupanje po žalbi, pitanje vanrednih pravnih sredstava. Predviđena je ljestvica disciplinskih organa: disciplinski isljednik, disciplinski tužilac, Disciplinski sud, Viši disciplinski sud.

Postupak za lakše povrede radnih dužnosti sprovodi neposredni rukovodilac. Odluku donosi "nadležni starešina", a po žalbama na donetu odluku slučaj rješava Disciplinski sud.

U vezi sa težim povredama vodi se prethodni postupak, zatim postupak pred Disciplinskim sudom i postupak pred Višim disciplinskim sudom.

U kategoriju težih povreda spadaju povrede utvrđene zakonom za zaposlene u državnim organima, kao i posebne povrede radnih obaveza i dužnosti u MUP. U članu 50 ZUP nabrojano je 15 takvih povreda. One su uglavnom u vezi sa disciplinom, a

---

<sup>290</sup> *Politika*, 23. 5. 1991.

<sup>291</sup> *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 71/92.

sljedeće povrede mogu predstavljati kršenja zakona čije posljedice prevazilaze okvire MUP:

- izdavanje ili izvršavanje naređenja kojima se protivpravno ugrožava sigurnost ljudi i imovine;
  - protivpravno pribavljanje lične ili materijalne koristi za sebe ili za drugog u vezi sa radom;
  - svaka radnja koja predstavlja krivično djelo izvršeno na radu ili u vezi sa radom;
  - izdavanje naređenja čije bi izvršavanje predstavljalo krivično djelo;
  - prikrivanje izvršene teže povrede radnih obaveza i dužnosti od strane neposrednog starješine.

Prethodni postupak u vezi sa težim povredama sprovodi neposredni rukovodilac. Za povrede koje su istovremeno krivično djelo, prethodni postupak sprovodi disciplinski isljednik koji saslušava radnike, svjedoke i vještake, pribavlja dokaze i istražuje sve okolnosti. Ako zaključi da postoji osnovana sumnja da je učinjena teža povreda, nadležni starješina dostavlja disciplinskom tužiocu zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka.

O težim povredama odlučuje u prvom stepenu Disciplinski sud. Predsjednika, predsjednike vijeća, članove i zamjenike, kao i disciplinske isljednike i disciplinske tužioce i njihove zamjenike imenuje ministar. Njihov mandat traje četiri godine.

Za odlučivanje u drugom stepenu nadležan je Viši disciplinski sud, čijeg predsjednika, zatim predsjednike vijeća i članove imenuje vlada, na četiri godine. Predviđena je mogućnost da jedna trećina predsjednika vijeća, članova i zamjenika članova mogu biti lica van MUP-a.

Oba suda, Disciplinski i Viši disciplinski, sude u vijeću sastavljenom od predsjednika i dva člana, a odluke donose većinom glasova. Predsjednika i članove vijeća Disciplinskog suda određuje predsjednik Disciplinskog suda. Uredbom nije precizirano u čijoj je nadležnosti određivanje predsjednika i članova vijeća Višeg disciplinskog suda.

U principu "pretres pred disciplinskim sudovima je javan" (čl. 54 ZUP). Predviđena je i mogućnost isključenja javnosti ako se na pretresu iznose podaci i dokumenta koji predstavljaju

službenu, državnu ili vojnu tajnu, "ili ako to zahtevaju razlozi morala".

Rad i sastav ovih organa, bar u načelu, otvoreni su za javnost. Zato bi bilo korisno kada bi i informacije o njihovom radu i njihovim odlukama bile dostupne javnosti mnogo više nego što je to bio slučaj do sada. Ima osnova za pretpostavku da bi to bilo u interesu same policije, jer bi, bar u nekim slučajevima, pokazalo kako ona sprovodi zakon u sopstvenim redovima.

Radnika MUP-a protiv koga se vodi disciplinski postupak može braniti i neko ko nije pripadnik MUP-a, osim u slučajevima kada je javnost isključena sa pretresa. Institut branioca nije bliže preciziran u nekom dokumentu javnog karaktera.

Uredba o disciplinskoj odgovornosti ćutke prelazi preko vrlo važnog pitanja ko ima pravo da postavi zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka u slučaju lakše povrede radnih dužnosti i obaveza od strane pripadnika MUPS.

Situacija nije jasna ni onda kada je riječ o težoj povredi. Neposredni rukovodilac sprovodi prethodni postupak, zatim podnosi prijavu nadležnom starješini, koji formuliše zahtjev za pokretanje postupka, ali se ne zna na čiju inicijativu neposredni rukovodilac *sprovodi* prethodni postupak.

Postavlja se pitanje da li je i pod kojim uslovima to pravo priznato i građanima. Ako bi odgovor bio potvrđan, onda bi to moglo predstavljati određeni oblik spoljne kontrole. U svakom slučaju, ova pitanja zalužuju precizniju razradu i formulisanje.

Ustav SRJ iz 1992. priznaje pravo građanina "da javno kritikuje rad državnih i drugih organa i organizacija i funkcionera, da im podnosi predstavke, peticije i predloge i da na njih dobije odgovor ako ga traži" (čl. 44). Ako bi se pomenuta Uredba MUP Srbije odnosila i na predstavke građana, vjerovatno bi bilo neophodno da u tom aktu ili na nekom drugom mjestu bude naznačen bar rok u kome mora biti dostavljen odgovor.

U praksi nekih država u kojima ne postoje organi spoljne kontrole (Francuska), obaveza internih organa na razmatranje predstavke građana izričito je naglašena.

### ***Crna Gora***

Sve do maja 1997. godine u Skupštini Crne Gore postojao je samo Odbor za ljudska prava i slobode.<sup>292</sup> Nije bilo Odbora za predstavke i žalbe, niti Odbora za bezbjednost. I ovdje je nadležnost pomenutog Odbora definisana tako da tek uz napor možemo zaključiti da on ima mogućnost razmatranja i predstavke u vezi sa radom policije. Naime, Odbor "razmatra predloge zakona i drugih akata koji se odnose na način ostvarivanja sloboda i prava čovjeka i razmatra načelna i pojedinačna pitanja iz oblasti ostvarivanja, unapređivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda". Kao i ostala radna skupštinska tijela, Odbor svojim sastavom treba da odražava zastupljenost stranaka u Skupštini.

U Crnoj Gori je 1997. godine otvoreno pitanje kontrole SDB. Povod su bili zahtjevi da bude smijenjen rukovodilac SDB. Na zahtjev predsjednika Republike, usvojen je Zakon o savjetu za bezbjednost<sup>293</sup> da bi inicijatoru bila obezbijedena uloga "superministra" tajne policije.

Godinu dana kasnije, Ustavni sud Crne Gore utvrdio je da Zakon nije u saglasnosti s Ustavom pošto su njegovim konstituisanjem i njegovim sastavom Savjeta "povrijeđena ustavna načela o vezanosti vlasti Ustavom i zakonom"<sup>294</sup>.

Kada je usvojen Zakon o Savjetu za bezbjednost, u Skupštini Crne Gore odlučeno je da bude formiran i Odbor za kontrolu rada Službe državne bezbjednosti.

Time je nadzor nad postupanjem po predstavkama građana na rad policije povjeren odboru sastavljenom od članova parlamenta. Na taj način je ozbiljno ugrožena nezavisnost organa, jer uzimati kao prvi (i jedini) kriterij za ovu funkciju posjedovanje poslaničkog mandata i pripadanje nekoj partiji ne samo da nije bitno, nego može biti i pogubno.

Za valjano izvršavanje funkcije nadzora važniji od svega je moralni integritet ličnosti, nepokolebljiva privrženost poštovanju prava i poznavanje problematike.

<sup>292</sup> *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 37/96.

<sup>293</sup> *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 16/97.

<sup>294</sup> *Službeni list RCG*, br. 22, 12. jun 1998.

Nije sporno da skupština treba da imenuje organ nadzora koji će joj podnositi izvještaje i predloge, ali taj organ treba da bude nezavisan i njegov mandat ne treba vezivati za skupštinski, niti ga ograničavati na dužinu mandata Skupštine.

Ovakve konsideracije nijesu uzete u obzir u Skupštini Crne Gore kada je maja 1997, izmjenom Poslovnika, donijeta odluka o ustanovljenju Odbora za kontrolu Službe državne bezbjednosti. Odbor ima predsjednika i deset članova, a konstituiše se kao i ostali odbori. Nadležan je da razmatra predloge zakona i drugih akata od značaja “za ostvarivanje funkcije ovog odbora”, zatim pitanja ostvarivanja “sloboda i prava čovjeka i građanina” u radu SDB, kao i “pojedinačna pitanja eventualnih povreda sloboda i prava” u radu SDB. Kada ocijeni da je SDB ugrozila slobode i prava čovjeka, Odbor može da od državnih organa i službi zahtijeva informacije i izvještaje o tome. Isto tako, od nadležnih državnih organa može zahtijevati “globalne informacije” o finansijskim izdacima za SDB.

Takođe, pada u oči da je nadležnost Odbora (kao i propalog Savjeta za bezbjednost) ograničena samo na jednu od službi koje ulaze u sastav MUP-a. Međutim, građaninu je svejedno da li je pripadnik službe javne bezbjednosti ili pripadnik SDB prekršio zakon i njegova prava time što ga je tukao, odveo u pritvor protivno zakonu i slično. Kada se tako nešto desi, građaninu je jedino važno da krivica bude utvrđena, zahvaljujući postojanju odgovarajućeg mehanizma kontrole, i da krivac bude kažnjen. Zato jedan *sistem* kontrole i nadzora ima smisla i efekta tek ako je cjelovit.

Jedan od razloga zbog kojih kontrola treba da bude sveobuhvatna leži u sadejstvu svih djelova policije. Mogućnosti zajedničkog djelovanja institucionalizovane su zakonom i permanentno postoje, a takvo djelovanje je u određenim situacijama i neizbježno.

Valja imati u vidu, takođe, i mogućnost postojanja situacija kakva je bila ona u Srbiji početkom 1997. godine. Nadležnosti državne i javne bezbjednosti prilično su bile ispreplitane, pa je čak dio nadležnosti državne bezbjednosti bio prebačen u nadležnost sektora za javnu bezbjednost. To znači da organ koji je bio zadužen da kontroliše SDB formalno nije mogao da kon-

troliše drugu službu, koja je, faktički, obavljala poslove iz resora za koji je organ kontrole i formiran.

Opšti sistem kontrole ne implicira postojanje jedinstvenog organa kontrole. U svijetu postoje i takva rješenja, ali ima i onih (npr. u Kanadi i Belgiji) gdje su uspostavljeni odvojeni organi za kontrolu rada službi javne bezbjednosti (policijske službe) i službi državne bezbjednosti (obavještajne službe). U Belgiji su odvojeni organi uspostavljeni jedinstvenim zakonom.

Uprkos nekim manjkavostima na koje je u tekstu već ukazano, crnogorski Odbor za kontrolu rada SDB predstavlja, bar u deklarativnom smislu, svojevrsni presedan u Jugoslaviji. Možemo to reći, jer je u nadležnost skupštinskog organa prvi put stavljen problem "pojedinačnih", tj. konkretnih povreda prava i sloboda od strane policije. Makar da je reč i o "eventualnim" povredama, odredbe kojima je Odbor ustanovljen ipak akredituju osnovanost tvrdnji o stvarnom postojanju ovog problema. To predstavlja napredak u poređenju sa uobičajenim stavom policije kojim ona negira kršenje prava i sloboda.

Što se tiče procedure disciplinske odgovornosti u MUP CG, postupak za povrede radnih obaveza vodi i odluku predlaže Disciplinska komisija koju imenuje ministar (ZUP iz 1994, čl. 57). Mjere izriče ministar, a postupak se vodi "u skladu sa odgovarajućim pravilnikom ministarstva" (Pravilnik o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti u MUP Crne Gore) kojim su utvrđene nadležnosti Disciplinske komisije i disciplinskog tužioca. Prema usmenoj izjavi nadležnog funkcionera, komisija u svom radu primjenjuje važeći ZKP.

Radnik koji je, zbog odbijanja izvršenja službenog naređenja ili omalovažavanja naređenja starješine, kažnjen novčano ili prestankom radnog odnosa može uložiti prigovor ministru, tj. istom organu koji je mjeru izrekao. Međutim, mogućnost stavljanja prigovora nije u vezi sa 14 ostalih povreda radnih obaveza iz člana 57 Zakona.

U periodu od novembra 1997. do novembra 1998, Disciplinska komisija MUPCG donijela je 132 rješenja protiv 175 pripadnika MUP. Izrekla je 149 disciplinskih mjera, što znači da je, otprilike, svaki petnaesti pripadnik MUP bio predmet neke disciplinske mjere. Bilo je 45 slučajeva udaljavanja iz službe

(prestanak radnog odnosa). Najviše slučajeva pokrenuto je po osnovu nanošenja štete ugledu službe ili narušavanja međuljudskih odnosa u službi.

Pravo na inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka ima "svaki službenik" (čl. 58, stav 2). Ni ovdje, kao ni u odgovarajućoj srpskoj Uredbi, nema pomena o predstavkama građana u vezi sa postupcima policije, odnosno njenih pripadnika.

### III. MOGUĆNOSI USPOSTAVLJANJA KONTROLE I NADZORA U POSTOJEĆIM USLOVIMA

#### 1. Da li je moguć nadzor u opštinama s opozicionom većinom

U raspravama koje su vođene u Jugoslaviji o nadzoru rada policije javila se dilema da li je umjesno pokretati ova pitanja u vrijeme kada se u dubokoj krizi nalaze zakonodavne, izvršne i pravosudne institucije, javni moral i kada, čak ni veoma snažne, težnje ka demokratskim promjenama u društvu ne uspijevaju da nađu djelotvoran politički izraz.

Jasno je da je demokratsku rekonstrukciju policijske institucije moguće ostvariti tek u uslovima promjene režima i promjena u institucijama političkog sistema. Međutim, već samo pokretanje problema nadzora rada policije doprinosi demistifikaciji tog rada i razvijanju osjetljivosti građana na mogućnosti da unaprijede zaštitu sopstvenih prava.

U Jugoslaviji nema civilnog nadzora, ali se informacije o nezakonitom postupanju policije široko prenose, zahvaljujući velikom broju istraživača i aktivista. Njihov rad bio je u velikoj mjeri omogućen podrškom Fonda za otvoreno društvo i nekih drugih međunarodnih institucija. Analiza rada policije, koju su vršili nezavisni istraživači, odigrala je važnu ulogu u poboljšanju odgovornosti policije i u poštovanju vladavine prava i na Zapadu.<sup>295</sup>

<sup>295</sup> William McDonald, Paromchik Sergei, Transparency and the police: external research, policing and democracy, referat na Konferenciji "Transparency and the police: policing in Central and Eastern Europe", Slovenija 1966.



Čini se da bi već i u postojećim uslovima bilo moguće preduzeti sledeće:

1. Gradovi i opštine u kojima se na vlasti nalaze demokratske opozicione snage mogu da, u okviru svojih nadležnosti, ustanove neka tijela koja bi bar evidentirala protivpravna postupanja policije i njenih pripadnika i pritužbe građana. Pri tom bi posebnu pažnju valjalo posvetiti ukazivanju na sve pojave korupcije u policiji.

Da već samo evidentiranje i povremeno razmatranje izvještaja o tome predstavlja jednu vrstu pritiska koji ne treba zanemariti, govori i činjenica da ni ombudsman nema naredbodavna ovlašćenja. S druge strane, procesi promjena u zemljama u tranziciji mijenjaju njihov uobičajeni redosljed. Tako je ombudsman u Poljskoj, koji je nadležan i za nadzor rada policije, osnovan nekoliko godina prije nego što će biti izvršena reorganizacija i reforma policije.

U Novom Sadu već postoji Savjet za javni red, mir i bezbjednost koji ima Radno tijelo za žalbe i predloge građana. Zajedno sa Komisijom za predstavke i žalbe, Radno tijelo prima građane jednom nedeljno. Marta 2000. godine Skupština opštine Sombor razmatrala je mogućnost ustanovljenja sličnog tijela, a inicijativu u tom pravcu zajednički su formulisali (aprila 2000) predstavnici beogradskih organizacija opozicionih stranaka.

2. Djelovanje prema pripadnicima organa unutrašnjih poslova bilo bi od velikog značaja. To je delikatan problem koji do sada nije bio predmet posebnog angažovanja snaga koje se izjašnjavaju za demokratske promjene.

Demokratske opozicione partije i NGO treba da utvrde sadržinu i oblike svog djelovanja u tom domenu. Među pripadnicima organa unutrašnjih poslova prisutno je nezadovoljstvo politikom Miloševićevog režima koja ih usmjerava na sukobljavanje sa narodom. Obim tog nezadovoljstva teško je utvrditi. Akcenat predloženog djelovanja trebalo bi da bude na građanskim pravima policajaca i na njihovoj pripadnosti narodu, ali i na obavezi da poštuju Ustav i zakon.

Treba, takođe, pružiti podršku pojedincima i grupama koji unutar MUP Srbije pokušavaju da razviju sindikalne aktivnosti

usmjerene na zaštitu prava policajaca, na borbu protiv zloupotreba i na suzbijanje političkog angažovanja policije.

## **2. Inicijative nevladinih organizacija**

Poboljšanju transparentnosti policijskog rada u uslovima nepostojanja institucija kontrole i nadzora značajno su doprinijele nevladine organizacije. Njihova uloga u unapređivanju tog procesa bila je prvorazredna. U odsustvu vidljive podrške političkih partija, one su jedini organizovani oslonac težnjama ka demokratizaciji u ovom domenu.

U ranijoj fazi najznačajnije su bile aktivnosti Fonda za humanitarno pravo. U roku od godinu dana u organizaciji ovog Fonda održana su dva skupa (u jesen 1996. i 1997), od kojih je drugi, pod nazivom Međunarodna konferencija o kontroli rada policije, okupio i predstavnike relevantnih iskustava iz Kanade, Velike Britanije, Belgije, Francuske, Mađarske, kao i predstavnike Međunarodnog udruženja za građanski nadzor nad sprovođenjem zakona. Nažalost, na unutrašnjem planu konferencija nije proizvela očekivane efekte.

## **IV. SUGESTIJE I PREDLOZI**

### **Prethodne napomene**

- Redefinisanje misije policije, u smislu uspostavljanja nove ravnoteže između njenih različitih aspekata, biće moguće nakon demokratskih promjena u Srbiji. Sugestije i predlozi odnose se na pitanja kontrole i nadzora, a ne na sva pitanja koja se javljaju u okviru policijskog sistema.

- Za funkcionisanje političke kontrole policije neophodno je obezbijediti funkcionisanje demokratskog političkog sistema. Pri tome bi bilo neophodno isključiti mogućnost da najviši inokosni organ vrši kontrolu nad radom policije.

- Za djelovanje sudske kontrole potrebno je obezbijediti da organi pravosuđa djeluju u skladu sa ustavnim odredbama o njihovoj nezavisnosti.

- Ima relativno dosta pitanja čija su rješenja data u ustavima, pa ih tamo valja i korigovati. Takođe, ima pitanja koja treba rješavati u Zakonu o krivičnom postupku.

### **Konkretne sugestije**

1. Bilo bi potrebno u ustavima (a i u zakonima o unutrašnjim poslovima) naznačiti opšte okvire misije organa unutrašnjih poslova i njihove kontrole:

- osiguravanje bezbjednosti Republike i njenih demokrat-skih institucija
- obezbjeđivanje javnog reda i mira
- osiguravanje lične i imovinske sigurnosti građana suzbija-njem kriminala i otkrivanjem izvršilaca krivičnih dela
- zaštita ljudska prava građana
- obaveznost civilne kontrole
- depolitizacija i deideologizacija policije.

Zadaci moraju biti ravnopravno zastupljeni u normiranju rada organa unutrašnjih poslova. Moraju biti ravnopravno tretirani i u obrazovanju pripadnika policije. Stavovi utvrđeni u odgovarajućim međunarodnim instrumentima treba da budu integrisani u nacionalno zakonodavstvo.

2. Za građanski nadzor nad postupanjem policije u Srbiji vjerovatno je najbolje uvesti instituciju ombudsmana. (U Crnoj Gori to pitanje se već razmatra u okviru opšte revizije krivično-pravnog sistema). Pri tom valja imati na umu neka iskustva (Mađarska, Slovenija) koja upućuju na potrebu da u okviru in-stitucije parlamentarnog ombudsmana postoji ombudsman po-sebno i isključivo zadužen za policiju.

3. Potrebno je ustanoviti posebno tijelo koje će vršiti kon-trolu službe državne bezbednosti. Kanadska rješenja mogla bi poslužiti kao osnova za formulisanje predloga.

4. *Kodeks policijske etike* bio bi važan doprinos naporima za otklanjanje protivpravnih postupanja policije. Iako sam po sebi

ne može otkloniti opasnost od protivzakonitog postupanja, on ipak predstavlja naročit instrument i uporište težnji i borbi da se "k poznaniju prava" dovedu i oni kojima je povjereno staranje o primjeni zakona. Zato je veoma značajno da takav tekst postoji i da njime principi policijske etike budu široko prezentirani i javnosti. Pored toga, policijska etika treba da bude uvedena u nastavne programe ustanova za obrazovanje policajaca.

Pomenuti Kodeks UN i "Seulska Deklaracija" Interpola predstavljaju solidnu osnovu za izradu ovog kodeksa. (Jedan predlog za raspravu<sup>296</sup> predložen je na pomenutoj Međunarodnoj konferenciji o kontroli rada policije 1997).

Kodeks bi trebalo da bude sastavni dio Zakona o unutrašnjim poslovima.

5. *Protivpravno lišavanje slobode.* Naročitu pažnju privlačilo je tokom preteklih 7/8 godina postojanje i primjena odredbi ZKP (član 196) o pravu policije da drži u policijskom pritvoru osumnjičena lica suprotno ustavnim odredbama. Taj problem valja rješavati u kontekstu izrade novog krivičnog zakonodavstva. Međutim, u Zakonu o unutrašnjim poslovima (Srbije: članovi 11-12; Crne Gore: članovi 15-16) predviđene su dodatne mjere *zadržavanja*, odnosno *lišavanja slobode*. To je u suprotnosti sa odredbom iz člana 23 Ustava SRJ (1992) kojom se uslovi lišavanja slobode i postupak po kome ta mjera može biti sprovedena utvrđuju saveznim zakonom, a ne republičkim propisima.

6. *Upotreba sredstava prinude.* Neophodno je izvršiti opštu reviziju postojećih propisa radi preciziranja formulacija koje dozvoljavaju široka tumačenja i radi ograničavanja upotrebe nekih sredstava.

Republičke zakone treba dopuniti odredbom o posebnim obavezama organa unutrašnjih poslova u slučajevima kada je upotrebom sredstava prinude prouzrokovana smrt ili teška telesna povreda nekog lica. Takvu odredbu sadržao je Pravilnik o upotrebi sredstava prinude od strane pripadnika Saveznog SUP-a (1986). Savezni sekretar bio je obavezan da u tim slučajevima

---

<sup>296</sup> Tekst predloga u: Budimir Babović, Policijska i ljudska prava u Jugoslaviji, Beograd, "Prometej", 1999.

obrazuje posebnu komisiju koja utvrđuje sve okolnosti i daje mišljenje o opravdanosti upotrebe određenih sredstava.

Takođe, treba razmotriti opravdanost da se iz pomenutog saveznog Pravilnika preuzme i u republičke zakone unese odredba kojom se gumena palica *po pravilu* ne upotrebljava radi savladavanja pasivnog otpora, a ne smije biti ni upotrebljavana (izuzev radi sprečavanja napada kojim je ugrožen život) za udarce u glavu ili u predjelu genitalija.

Neophodno je iz Pravilnika MUP Srbije o uslovima i načinu upotrebe sredstava prinude (1995) izbaciti odredbu iz člana 11 kojom je omogućeno da hemijska sredstva i vatreno oružje mogu biti upotrebljavani radi zaprečavanja prolaska lica i uspostavljanja javnog reda i mira narušenog u većem obimu. Upotreba vatrene oružja u takvim slučajevim nije predviđena u ZUPS, niti u Pravilniku (odjeljak 9 o upotrebi vatrene oružja).

7. *Zabrana torture* nije naglašena u zakonima o unutrašnjim poslovima Srbije i Crne Gore, niti u drugim javnim nacionalnim instrumentima koji se neposredno odnose na policiju. Izričita zabrana torture, iznuđivanja obavještenja i priznanja putem torture, zastrašivanja ili vršenja pritiska mučenjem, nije data ni u pravilima o vršenju poslova.

To je u suprotnosti sa obavezom država potpisnica Konvencije protiv torture (čl.10) da pomenutu zabranu unesu u sva "pravila ili instrukcije koje se donose u vezi sa dužnostima ili poslovima civilnog ili vojnog osoblja zaduženog za primjenu zakona", kao i da ova zabrana bude "sastavni dio obuke civilnog ili vojnog osoblja zaduženog za primjenu zakona, medicinskog osoblja, javnih službenika i drugih lica koja su na bilo koji način uključena u čuvanje, ispitivanje ili tretman bilo kog uhapšenog lica, lica u pritvoru ili lica u zatvoru". Ova obaveza važi i za SRJ, ali se ne izvršava.

8. Obaveza neodložnog *obavještanja o razlozima hapšenja* utvrđena je u članu 9 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i podrazumeva da uhapšenom licu moraju biti saopšteni razlozi hapšenja *već u trenutku hapšenja*, a u najkraćem roku i bilo kakva optužba protiv njega.

Tu obavezu treba ugraditi u policijsko zakonodavstvo ili dati tumačenje termina "odmah" koji koriste ustavi SRJ (čl. 23) i

Crne Gore (čl. 22) kada utvrđuju obavezu obavještanja o razlozima lišavanja slobode. Licu pritvorenom na osnovu odluke nadležnog suda "mora se uručiti obrazloženo rješenje u času pritvaranja ili najkasnije u roku od 24 časa od pritvaranja" (Ustav SRJ, čl. 24; Ustav Crne Gore, čl. 23). ZKP propisuje (čl. 192) da rješenje o pritvoru treba predati licu na koje se odnosi "u času lišenja slobode, a najdocnije u roku od 24 sata od časa lišenja slobode". Ista odredba primjenjuje se i onda kada pritvor određuje organ unutrašnjih poslova koji je, takođe, dužan da u pismenom rješenju navede, pored ostalog, krivično djelo i zakonski osnov za pritvor (čl. 192 i čl. 96 ZKP).

Neophodno je skratiti rok od 24 časa.

U vezi sa primjenom policijske mjere lišenja slobode, ZUPCG (čl. 16) predviđa da ona bude određena rješenjem koje, pored ostalog, sadrži osnov lišenja slobode i pouku o pravu na žalbu. Rješenje treba da bude uručeno licu u roku od tri časa od početka lišenja slobode.

Za sličnu policijsku mjeru zadržavanja, ZUPS određuje (čl. 11) da je službeno lice dužno da zadržano lice odmah upozna s razlozima zadržavanja i da o zadržavanju donese rješenje "odmah". ZUPS, dakle, ne precizira rok u kome moraju biti saopšteni razlozi zadržavanja, niti obavezu da donijeto rješenje bude uručeno licu koje je zadržano.

9. *Pravo na ćutanje.* Ustav SRJ (čl. 23) i Crne Gore (čl. 22) utvrđuju da lice lišeno slobode "istovremeno mora biti upoznato da nije dužno ništa da izjavi". Shodno tome, ZUPCG (čl. 15) utvrđuje obavezu ovlašćenog službenog lica da lice na koje je primijenjena policijska mjera lišenja slobode upozna sa njegovim pravima (znači i sa "pravom na ćutanje"). U Ustavu Srbije nema odredbe o ovom pravu, kao ni u ZUPS. ZUPS (čl. 11) kaže da je ovlašćeno službeno lice dužno da lice na koje je primijenjena policijska mjera zadržavanja odmah upozna s njegovim pravima, u koja ne spada "pravo na ćutanje".

ZKP vezuje ovo pravo za pokretanje istrage ili podizanje optužnice, optužnog predloga ili privatne tužbe, a ne za lišenje slobode. Članom 218 ZKP propisano je da to pravo bude saopšteno *okrivljenom* i to tek pošto su od njega uzeti svi lični,

porodični i drugi slični podaci, uključujući i one koji se odnose na narodnost, državljanstvo, osuđivanje.

10. *Obavještanje porodice.* Ustav Crne Gore (čl. 22), kao i ZUPCG (čl. 15) obavezuju organ koji je izvršio lišenje slobode da, na zahtjev uhapšenog lica, o tome obavijesti njegove najbliže odmah, odnosno bez odlaganja. Ustav SRJ (čl. 23) utvrđuje pravo lica koje je lišeno slobode da zahtijeva od organa da o lišenju slobode obavijesti njegove najbliže. ZUPS (čl. 11) naglašava da je ovlašćeno lice MUPS *dužno* o zadržavanju “bez odlaganja obavijestiti porodicu zadržanog lica ukoliko je to moguće”. Prema ZKP (čl. 200) “organ unutrašnjih poslova, odnosno sud” *dužan je* o lišenju slobode da obavijesti u roku od 24 sata porodicu lica lišenog slobode, osim ako se ono tome protivi.

Sve navedeno znači da ZUPCG i ZUPS odstupaju od ZKP u tome što ne utvrđuju rok u kome ovu obavezu treba izvršiti, nego propisuju da to treba učiniti “odmah” ili “bez odlaganja”.

Uz to, ZUPS relativizuje obavezu obavještanja unošenjem neprecizne klauzule “ukoliko je to moguće” koja ostavlja širok prostor za korišćenje prema nahodanju.

11. *Pravo na branioca.* Ustav SRJ (čl. 23) garantuje *svakom licu koje je lišeno slobode* pravo na branioca po sopstvenom izboru. Ustavi Srbije (čl. 24) i Crne Gore (čl. 25) jamče pravo na odbranu i na branioca “pred sudom ili drugim organom nadležnim za vođenje *postupka*”. Citirane formulacije mogu biti tumačene kao mogućnost uzimanja branioca i u prekrivičnom *postupku* koji vode organi unutrašnjih poslova.

U krivičnom postupku *okrivljeni* mora biti poučen prije prvog ispitivanja da ima pravo da uzme branioca (ZKP, čl. 67 i 183) i da ovaj može prisustvovati ispitivanju. Ako je lice okrivljeno za krivično djelo za koje je zapriječena kazna zatvora preko tri godine, a zbog imovinskog stanja ne može da snosi troškove odbrane, ima pravo da zahtijeva da mu sud postavi branioca. ZKP utvrđuje i slučajeve u kojima okrivljeni *mora* imati branioca.

12. *Pravo na mirno okupljanje* garantovano je međunarodnim ugovorima, kao i jugoslovenskim ustavima (SRJ: čl. 40; Crne Gore: čl. 39; Srbije: čl. 43) koji obavezuju organizatora da

prethodno prijavi skup, a predviđaju i mogućnost privremenog ograničavanja prava. Međutim, u Ustavu Srbije kao razlog za ograničavanje navodeno je i ometanje javnog saobraćaja. Zakon o javnom redu i miru Srbije (1992) proširuje osnove i dozvoljava MUPS da zabrani održavanje nekog skupa “radi sprečavanja ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine” (čl. 11). Sve su to zakonske podloge koje vlasti koriste za zloupotrebe i treba ih otkloniti.

13. *Pravo na privatnost.* Nepovredivost tajne pisma i drugih sredstava opštenja je pravo garantovano međunarodnim ugovorima i važećim ustavima (SRJ: čl. 32; Srbije: čl. 19; Crne Gore: čl. 30). Ovo pravo može biti ograničeno zakonom i to samo na osnovu odluke suda. Znači, policija ne bi smjela da na svoju inicijativu preduzme mjeru prisluškivanja, bez odluke suda.

No, razlozi zbog kojih to pravo može biti ograničeno, dati su u ustavima veoma uopšteno. Tamo je, u istom članu u kome je garantovana nepovredivost, rečeno da od tog načela može biti odstupljeno onda kada je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili za odbranu *Jugoslavije* (Ustavi SRJ i Crne Gore), odnosno *Srbije* (Ustav Srbije). Ovako uopštene formulacije svakako dozvoljavaju proizvoljnost i samovolju prilikom njihove primjene.

Javnost treba da bude upoznata sa sadržinom i obimom ograničavanja prava na tajnost pisma i drugih sredstava komuniciranja, kao i sa pravnim mehanizmom putem kojeg se ograničavanje sprovodi ili sa mehanizmom putem kojeg se sve to kontroliše.

14. *Legitimisanje građana* jedno je od posebnih ovlašćenja policije utvrđeno zakonima o unutrašnjim poslovima (ZUPCG: čl. 12; ZUPS: čl. 21). Ali, tu praktično kao da ni nema ograničenja za policiju. Pravila službe MUPCG (članovi 278-284) nabrajaju različite situacije kada je policija dužna da legitimiše, a onda propisuju i “u drugim slučajevima kada je potrebno izvršiti službeni zadatak”. Ta preširoka formulacija “u drugim slučajevima” dozvoljava policajcu da legitimiše i svakoga ko mu



se ne sviđa ili mu se na neki način zamjeri, tako da je zloupotreba ovog ovlaštenja uobičajena pojava.

### **Disciplinska kontrola**

Normativna rešenja za unutrašnju kontrolu u MUPS solidno su data u ZUPS i Uredbi o disciplinskoj odgovornosti. Te odredbe mogu biti preuzete u kontekstu demokratske rekonstrukcije organa unutrašnjih poslova uz neka poboljšanja (prije svega u pogledu prava inicijative, kao i u vezi sa objelodanjivanjem sastava disciplinskih organa i njihovog rada). Kao i u drugim oblastima, i ovde je najvažnije osigurati njihovo sprovođenje.

### **Neka pitanja promjene policijskog sistema**

Pri razmatranju *decentralizacije* policijskog sistema moramo imati u vidu prednosti i nedostatke kako centralizovanog, tako i decentralizovanog sistema.

U Srbiji bi vjerovatno bilo cjelishodno i racionalno zadržati kao centralizovane većinu postojećih službi, ali istovremeno ustanoviti sistem koji će ih obavezivati da, na nivoima nižih administrativnih jedinica, saraduju sa izabranim vlastima, da jednom godišnje (ili kada je to zatraženo) podnose izvještaje, razmatraju njihove zahtjeve i predloge.

Takvom decentralizacijom treba omogućiti da Ustavom utvrđene administrativne jedinice (autonomne pokrajine, gradovi, opštine) neposredno utiču i na definisanje zadataka službi za održavanje javnog reda i mira na svom području. Na svakom nivou, organ unutrašnjih poslova bi u saradnji sa vlastima utvrđivao godišnje planove rada na prevenciji kriminaliteta. Organ administrativne jedinice trebalo bi da daje saglasnost za imenovanje rukovodilaca policijske organizacione jedinice koja je nadležna za to područje.

Veći gradovi moći će da formiraju sopstvene policijske snage za održavanje reda na javnim mjestima, kažnjavanje ili prijavljivanje nepropisnog parkiranja, nepropisne vožnje u gradu, kao i za prisustvo u blizini škola i na pješačkim prelazima u blizini škola radi bezbjednog ulaska i izlaska đaka i sl.

U javnosti je pokretano pitanje ustanovljenja *sudske policije*. Ono zaslužuje detaljno razmatranje u svjetlosti rešenja cjelokupnog krivičnog sistema.

*Policajska povjereništa ("policija u zajednici")*. U većim naseljima trebalo bi ustanoviti urede za kontakte građana sa policijom (npr. pri mjesnim zajednicama koje izgleda i dalje postoje). U njima bi građani mogli da na dobrovoljnoj osnovi obavljaju neke poslove (npr. da dežuraju, da obilaze teritoriju, da upozoravaju na delinkventna ponašanja, da primaju i prenose prijave, itd.). Taj sistem "policije u zajednici" (*community policing, police de proximité*) uglavnom je prihvaćen u većem broju zemalja. Kod nas bi, za početak, mogao biti eksperimentalno uveden u manji broj sredina.

Treba uvesti sistem *pozornika* zaduženih za određeni reon, umjesto sadašnjeg pretežno "kancelarijskog" načina rada.