www.bezbednost.org

Nacrt Zakona o policiji: dobro, loše i šta može bolje

Saša Đorđević, Sonja Stojanović Gajić

Beograd, april 2015.

Sadržaj

SAŽETAK....4

UVOD....5

ŠTA JE DOBRO?....5

Bolje je strateško planiranje....5

Razdvojeni su policijski poslovi od unutrašnjih poslova....6

Unapređeno je upravljanje ljudskim resursima....7

ŠTA JE LOŠE?....8

Nepotpuna spoljašnja i demokratska kontrola policije....8

Problemi sa unutrašnjom kontrolom....9

Nedovoljna javnost rada....12

Nejasna uloga specijalnih policijskih jedinica....12

ŠTA MOŽE BOLJE?....13

Iskoristiti postojeća dobra rešenja za poboljšanje lokalne bezbednosti....13

Precizirati ulogu pomoćne policija....14

Bezbednosne provere urediti posebnim zakonom....14

PREDLOG AMANDMANA....15

Predmet zakona....15

Pojam unutrašnjih i policijskih poslova....16

Prava i obaveze policijskih službenika prilikom ostvarivanja međunarodne policijske saradnje....17

Civilna kontrola policije....19

Kontrola rada policije 19

Saradnja sa Bezbednosno-informativnom agencijom 30

Postupak rešavanja pritužbi 31

Pomoćna policija 32

Način zasnivanja radnog odnosa 32

Poslovi policijske stanice 33

Posebni uslovi za zasnivanje radnog odnosa 33

Sažetak

Nacrt Zakona o policiji ima dobre i loše strane. Najveći napredak za dalju profesionalizaciju policije načinjen je na planu operativnog i razvojnog planiranja u Ministarstvu unutrašnjih poslova, i jasnim razgraničavanjem unutrašnjih od policijskih poslova. Unapređeno je upravljanje ljudskim resursima. Predviđen je javni konkurs za zasnivanje radnog odnosa u Ministarstvu. Interni konkursi su predviđeni za visoke pozicije u policiji: rukovodioce organizacionih jedinica u Direkciji policije, načelnike policijskih uprava, rukovodioce unutrašnjih organizacionih jedinica u policijskim upravama, načelnike policijskih stanica. Dobre novine su to što je predviđeno da Sektor unutrašnje kontrole kontroliše sve zaposlene u Ministarstvu i što su najavljene nove antikorupcijske mere (imovinske kartice, test integriteta).

Najveća mana ovog zakona jeste što ne kreira dovoljne i neophodne pretpostavke za depolitizaciju upravljanja policijom i demokratsku kontrolu rada policije. Najzabrinjavajuća je mogućnost da ministar daje policiji smernice i uputstva za rad policije, uz navodno uvažavanje operativne nezavisnosti koja nije precizirana, sve dok javni tužilac ne bude obavešten o krivičnom delu i preuzme postupak (čl. 16). Ministar ne bi smeo u demokratskim zemljama da se bavi operativnim delovanjem policije, odnosno da daje uputstva za delovanje u konkretnim slučajevima. Takođe, kao rizik za dodatnu politizaciju rada policije je i činjenica da ministar postavlja i razrešava načelnike policijskih uprava i rukovodioce organizacionih jedinica u Direkciji policije.

Loše je jer nisu kreirane pretpostavke za nezavisno postupanje Sektora unutrašnje kontrole. Ministar unutrašnjih poslova i dalje može da spreči istragu Sektora i dodeli je nekom drugom u policiji. Nisu ni razgraničene nadležnosti u radu tri unutrašnja kontrolora u MUP-u: Sektora unutrašnje kontrole, Odeljenja za kontrolu zakonitosti u radu u Policijskoj upravi za Beograd i u Upravi policije i Odseka za kontrolu zakonitosti u Žandarmeriji. Takvo stanje je loše ne samo zato što ministar ima preveliku diskrecionu moć, već i zato što je unutrašnja kontrola rascepkana, što sve zajedno utiče na smanjenje njene delotvornosti. Nove antikorupcijske mere, kao što su test integriteta ili provera imovine policajaca, nisu dovoljno precizno formulisane. Mnogo prostora je ostavljeno podzakonskim propisima da urede, što nije dobro. Tu spada i oblast nespojivih delatnosti sa poslom u policiji. Poslovi svih organizacionih celina Direkcije policije nisu precizirani. Nije uređena uloga jedinica za posebne namene (kao što je Žandarmerija koja se ne spominje nijednom u nacrtu Zakona) i Specijalne jedinice policije (nije jasno da li je reč o jednoj ili više njih), što je veliki propust. Uloga pomoćne policije preširoko je postavljena, naročito zbog njihove uloge u kontroli državne granice.

Nužno je uvesti zaseban odeljak zakona koji je fokusiran na demokratsku i civilnu kontrolu rada policije, kao i unaprediti obaveze policije u saradnji sa drugim akterima na rešavanju pitanja lokalne bezbednosti.

Uvod

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) je u februaru 2015. godine započelo proces konsultacija o novom Zakonu o policiji, kada je na internet stranici Ministarstva okačen prednacrt. Sledeća verzija u formi nacrta Zakona postavljena je mesec dana kasnije. Javna rasprava o nacrtu zakona započeta je 26. marta 2015. i trajala je sve do 20. aprila 2015. godine. U ovom tekstu predočena je analiza dveju oblasti nacrta zakona:

1. upravljanje policijom i
2. kontrola i nadzor policije.

Na kraju analize naveden je predlog amandmana na nacrt Zakona o policiji.[1] Ceo tekst struktuiran je na taj način da ukaže šta je dobro u nacrtu zakona, a šta nije i šta može bolje.

Šta je dobro?

Bolje je strateško planiranje

Dugogodišnje ulaganje u razvoj strateškog planiranja MUP-a najzad se isplatilo. Ukoliko bude usvojen ovakav nacrt Zakona, strateško planiranje biće osnov za rad policije na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, ali i u samom Ministarstvu. Važno je napomenuti da je operativno planiranje rada policije odvojeno od strateškog i razvojnog. To znači da je Ministarstvo zaduženo za razvoj policije, dok Direkcija policije zajedno sa područnim policijskim upravama vrši procene svog rada i planira aktivnosti na operativnom nivou. Na taj način strateški je jasno razdvojena uloga Ministarstva od policije.

Tabela 1: Strateško planiranje u MUP-u

Nivo	Nosilac	Naziv	Vreme	Okvir	Kontrola
Procena					
Regionalni, policija	Područna policijska uprava	Operativna procena unutrašnje bezbednosti	Na godinu dana	Procenjuje se stanje bezbednosti, utvrđuju se rizici i predlažu se prioriteti.	Direkcija policije
Nacionalni, policija	Direkcija policije	Strateška procena unutrašnje bezbednosti	Na tri godine	Procenjuje se učinkovitost, utvrđuju se prioriteti i analiziraju se kapaciteti policije.	Ministarstvo

[1] U izradi amandmana učestovali su, pored Saše Đorđevića i Sonje Stojanović Gajić, istraživači Beogradskog centra za bezbednosnu politiku Katarina Đokić, Vladimir Erceg i Marko Milošević

Nacionalni, Ministarstvo	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Strategija razvoja MUP-a	Na tri godine	Utvrđuju se prioriteti i ciljevi rada MUP-a, te resursi i rokovi.	Vlada
Planiranje					
Nacionalni, policija	Direkcija policije	Strateški plan	Na tri godine	Detaljan plan rada u skladu sa Strategijom razvoja MUP-a	Ministarstvo
Regionalni, policija	Područna policijska uprava	Operativni plan rada	Na godinu dana	Detaljan plan rada u skladu sa budžetom i već utvrđenim prioritetima.	Direkcija policije

Razdvojeni su policijski poslovi od unutrašnjih poslova

Značajno poboljšanje u odnosu na važeći Zakon o policiji načinjen je jasnim razdvajanjem poslova koje obavlja Ministarstvo (unutrašnjih poslovi) od onih za koje je zadužena Direkcija policija (policijski poslovi). U nacrtu zakona (čl. 3) dodata su četiri nova policijskih posla u odnosu na važeći Zakon o policiji: (1) prevencija kriminala i unapređenje bezbednosti na lokalnom nivou, (2) izvršavanje poslova u vezi sa oružjem, privatnim obezbeđenjem i detektivskim delatnostima, (3) međunarodna operativna policijska saradnja i (4) bezbednosna i kontraobaveštajna zaštita MUP-a. Policija se ovim poslovima bavila i do sada, ali se pravna utemeljenost crpela iz drugih članova važećeg Zakona o policiji. Ovakvim izmenama jasniji su policijski poslovi.

Nadležnosti Ministarstva su pobrojana u članu 15 nacrta zakona. Utvrđeno je 15 poslova od kojih su najvažniji: (1) utvrđivanje razvoja policije, (2) sprovođenje unutrašnje kontrole i (3) obezbeđivanje operativne nezavisnosti policije i uslova za rad. Problem je u tome što Ministarstvo, određenim članovima nacrta zakona, ugrožava upravo ove zadatke za koje je zaduženo, pre svega jer nije omogućena nezavisna unutrašnja kontrola (više o tome u delu teksta koji objašnjava šta je loše u nacrtu zakona) i operativna nezavisnost policije.

UGROŽAVANJE OPERATIVNE NEZAVISNOSTI POLICIJE

Najproblematičnija su rešenja iz člana 16 koji navodi da ministar daje policiji smernice i obavezna uputstva za rad, te može da zahteva izveštaje i drugo, sve do trenutka kada javni tužilac bude obavešten o krivičnom delu i preuzme upravljanje nad policijskim postupanjem u predistražnom postupku. Iako isti član navodi da se uputstva daju uz puno uvažavanje operativne nezavisnosti policije, predviđanje mogućnosti upravljanja policijskim postupanjem od ministra do preuzimanja vođenja istrage od tužioca, navodi na sumnju da je operativna nezavisnost policije ugrožena.

Zakon predviđa da gotova sva konkretna rešenja za način rada policije donosi ministar, a ne direktor policije. Tako na primer, ministar propisuje način obavljanja policijskih poslova na bezbednosnom sektoru, najmanjoj teritoriji rada policije koja se poklapa sa mesnom zajednicom.

Unapređeno je upravljanje ljudskim resursima

Osnivanje Sektora za ljudske resurse

Predviđeno je osnivanje Sektora za ljudske resurse koji će biti zadužen da sprovodi 26 poslova (čl. 137). Među njima su i oni „problematični" poslovi zbog kojih je sadašnje upravljanje ljudskim resursima loše: izrada opisa poslova, sprovođenje internog i javnog konkursa, karijerno napredovanje i zdravstvena i psihološka prevencija. Predviđene funkcije Sektora najavljuju ambiciju da ne bude samo tehničko telo bez ikakvog uticaja, kao što je to slučaj sa postojećom Upravom za ljudske resurse. Imajući u vidu da se EU tvining projekat koji podržava proces reforme upravljanja kadrovima završava početkom sledeće godine, neophodno je osigurati posvećenost nastavku reformi u ovoj oblasti kroz dalje definisanje politika, procedura i podzakonskih akata i njihovo sprovođenje u praksi.

Obavezan je konkurs

Konkurs je obavezan za zasnivanje radnog odnosa u MUP-u, što nije slučaj u postojećem zakonu. Biće izuzeti diplomirani studenti Kriminalističko-policijske akademije koji su zaključili ugovor za MUP-om za svaku školsku godinu i čiji su troškovi studiranja finansirani iz budžeta. To je dobro rešenje, ali je važno da Sektor za ljudske resurse, prilikom izrade kadrovskog plana, proračuna koliko je novih studenta zaista potrebno MUP-u i na kojim pozicijama.

Predviđeni su posebni uslovi za početak rada u MUP-u (čl. 140, čl. 141). Najvažnija uslovi su da je kandidat psihofizički sposoban, da se protiv njega ne vodi krivični postupak, ili da nije osuđivan na kaznu zatvora u trajanju dužem od tri meseca. Za pojedina radna mesta, koja nisu utvrđena zakonom, ali će biti pravilnikom ministra, postoji mogućnost zaposlenja uz samo državljanstvo Republike Srbije (čl. 140, st. 2). To nije dobro rešenje jer je moguće da lica koja nisu prošla bezbednosnu proveru započnu rad u MUP-u i otvara prostor za politizaciju policije u domenu ljudskih resursa. Zbog toga je potrebno izbrisati ovaj stav ili tačno precizirati u zakonu za koja radna mesta je potrebno samo državljanstvo Republike Srbije.

Struktura radnih mesta i napredovanje

Stari policijski činovi su vraćeni u policiju, ali su i ostala policijska zvanja.[2] Državni službenici imaju svoja zvanja (čl. 163). Dobro je što su nacrtom zakona tačno uređeni koraci za napredovanje, odvojeno za državne službenike i policajce, što je i u skladu sa novim sistemom karijernog napredovanja. Nije jasno ko će u policiji imati činove, što može da predstavlja čin remilitarizacije policije, te je potrebno to precizirati, odnosno odgovoriti na pitanje da li se to odnosi na uniformisani deo policije. Protivurečna je i činjenica da istovremeno postoje činovi u policiji i policijska zvanja u skladu sa novom podelom na policijske službenike i državne službenike, kao i službenike u Direkciji za vanredne situacije sa posebnim ovlašćenjima. Pri tome, nisu jasno precizirana koja su to posebna ovlašćenja (čl. 17)

[2] U trenutku stupanja na snagu Zakona o policiji 2005. godine, prestao je da važi Zakon o činovima pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova („Sl. glasnik RS", br. 53/95 i 66/2003 - odluka USRS), osim u delu koji se tiče studenata Kriminalističko-policijske akademije.

pripadnika Direkcije za vanredne situacije i koja je razlika u odnosu na policijska ovlašćenja, odnosno na službena ovlašćenja (odeljak VIII).

Dobro je što su taksativno nabrojani kriterijumi za napredovanje. Međutim, postoje problemi oko toga ko je zadužen za postavljenje i razrešenje. Nije dobro što i dalje ministar postavlja i razrešava načelnike područnih policijskih uprava i rukovodioce organizacionih jedinica u Direkciji policije. To je način da političari utiču na operativan rad policije.

Šta je loše?

Nepotpuna spoljašnja i demokratska kontrola policije

Nacrtom Zakona o policiji utvrđeno je da kontrolu i nadzor policije vrše: (1) Narodna skupština, (2) Vlada Republike Srbije, (3) Skupština Vojvodina, (4) Pokrajinska vlada, (5) skupština i izvršni organi lokalne samouprave, (6) pravosuđe i (7) organi državne uprave nadležni za određene poslove nadzora i drugi zakonom ovlašćeni organi i tela (čl. 5 i čl. 119). Time je nabrojan najveći broj spoljašnjih kontrolora, ali ne i svi akteri demokratske kontrole u kojoj pored državnih organa učestvuju i nedržavni akteri. Nedostaju civilno društvo i mediji, koji praćenjem i informisanjem o radu policije mogu da vrše spoljašnji nadzor. Njihovim uključivanjem bila bi zaokružena spoljašnja kontrola policije.

Dobro rešenje u ovoj oblasti jeste član 29 Zakona o Vojsci Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - dr. zakon i 10/2015) koji precizira širok spektar kontrolora, uključujući i javnost i građane, kao i naročito osetljive oblasti funkcionisanja Vojske koje su pod demokratskom kontrolom spoljnih nadzirača. Ako bi se primenilo ovakvo rešenje, MUP bi trebalo da se eksplicitno obaveže da će staviti pod kontrolu upotrebu i razvoj policije Srbije i drugih operativnih jedinica u MUP, trošenje, praćenje stanja i obaveštavanje javnosti o stanju priprema za izvršenje policijskih poslova i utvrđivanje odgovornosti za postupanje u skladu sa zakonom.

ČLAN 29 ZAKONA O VOJSCI SRBIJE

13. Demokratska i civilna kontrola

Član 29

Vojska Srbije je pod demokratskom i civilnom kontrolom.

Demokratska i civilna kontrola Vojske Srbije naročito obuhvata kontrolu upotrebe i razvoja Vojske Srbije, internu i eksternu kontrolu troškova za vojne potrebe, praćenje stanja i obaveštavanja javnosti o stanju priprema Vojske Srbije, obezbeđenje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i utvrđivanje odgovornosti za vršenje vojnih dužnosti u skladu sa zakonom.

Demokratsku i civilnu kontrolu Vojske Srbije vrše Narodna skupština, Zaštitnik građana i drugi državni organi u skladu sa svojim nadležnostima, građani i javnost.

Propisi o zaštitniku građana koji se odnose na zaštitu i ostvarivanje prava građana, primenjuju se i na profesionalne pripadnike Vojske Srbije.

Nacrtom Zakona o policiji učestvovanje civilnog društva omogućeno je prilikom razvoja prevencije kriminala i unapređenja bezbednosti, te tokom predlaganja predstavnika javnosti koji učestvuje u rešavanju pritužbi na rad policajaca. Nigde nije izričito pomenuta nadzorna uloga civilnog društva i medija. U nekim državama, kao što su susedna Crna Gora ili Hrvatska, omogućeno je civilnom društvu da vrši kontrolnu i nadzornu ulogu kroz Savjet za građansku kontrolu rada policije ili Vijeće za građanski nadzor nad primjenom pojedinih policijskih ovlasti. U Sjedinjenim Američkim Državama postoji Nacionalna asocijacija za civilni nadzor rada službi za sprovođenje zakona. To je moguće uraditi i u Srbiji.

Potrebno je omogućiti i veću javnost u radu komisija za pritužbe jer je određeni broj slučajeva prekomerne upotrebe sile od policajaca ostao bez epiloga ili, pak izveštaji komisije nisu dostupni javnosti, kao za npr. slučaj „Monako" iz 2010. godine. Tada je kamera zabeležila scene brutalnog nasilja policajaca. Prema sadašnjem rešenju, izveštaji komisije se na godišnjem nivou dostavljaju ministru i Vladi (čl. 233), a trebalo bi da se propiše obaveza da sumarni godišnji izveštaj bude javno objavljen na stranici MUP najmanje jednom godišnje. Najzad, predstavnika javnosti treba da bira Odbor za odbranu i unutrašnje poslove u Narodnoj skupštini (takvo rešenje postoji u Hrvatskoj), a ne ministar. Time se obezbeđuje veća odgovornosti i javnost u radu komisija.

Potrebno je precizirati način na koji Narodna skupština, Skupština Vojvodine, Pokrajinska vlada, kao skupština i izvršni organi lokalne samouprave, kontrolišu rad policije. Najpre, nije uređeno kada i koliko puta MUP podnosi izveštaj o stanju bezbednosti u Srbiji spoljašnjim kontrolorima, te bi ovo trebalo makar u slučaju izveštaja Narodnoj skupštini usaglasiti sa obavezama sistema odbrane koji podnosi tromesečne izveštaje. Tolika učestalost je i preduslov za bolje upoznavanje poslanika sa stanjem u toj oblasti i preuzimanje aktivnije uloge. Takođe, potrebno je izveštaj o stanju bezbednosti razdvojiti od izveštaja o radu, kako bi se odvojile informacije o stanju i razvoju MUP-a od informacija o trendovima kriminala i drugih bezbednosnih fenomena. Na taj način bi poslanicima bilo omogućeno da razdvoje nadzor nad efikasnošću rada MUP u rešavanju bezbednosnih problema, od nadzora upravljanja i zakonitosti rada MUP.

Problemi sa unutrašnjom kontrolom

Sektor unutrašnje kontrole nije nezavisan

Učinkovita unutrašnja kontrola podrazumeva zakonski utvrđenu trojaku nezavisnost organizacione jedinice koja sprovodi kontrolu u (1) organizacionom smislu, tako da su zakonski uređene nadležnosti, ovlašćenja i odnos prema ostalim organizacionim jedinicama; (2) operativnom pogledu, tako da telo koje sprovodi kontrolu može sve svoje zadatke da realizuje ne oslanjajući se na kapacitete drugih; (2) finansijskom smislu, gde su ograničeni izgledi za ometanje tela koje obavlja kontrolu kroz budžetske restrikcije. Nacrtom Zakona o policiji nije ispunjen nijedan od pomenutih elemenata u potpunosti.

Nigde u delu zakona koji uređuje rad unutrašnje kontrole ne postoji stav da je SUK samostalna i nezavisna organizaciona jedinica u Ministarstvu. Ministar unutrašnjih poslova i dalje može da spreči istragu SUK-a i dodeli je drugoj organizacionoj jedinici u policiji (čl. 226). Nisu ni razgraničene nadležnosti u radu tri unutrašnja kontrolora u MUP-u: Sektora unutrašnje kontrole, Odeljenja za

kontrolu zakonitosti u radu u Policijskoj upravi za Beograd i u Upravi policije, te Odseka za kontrolu zakonitosti u Žandarmeriji. Takvo stanje nije loše samo zato što ministar ima preveliku diskrecionu moć već i zato što je unutrašnja kontrola rascepkana, što sve zajedno utiče na smanjenje delotvornosti unutrašnje kontrole. Sektor unutrašnje kontrole oslanja se na često na kapacitete kriminalističke policije, naročito kada je reč o složenim krivičnim istragama sa elementima korupcije. U budžetu Republike Srbije ne postoji posebna stavka za rad SUK-a u okviru razdela za Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Ovako uspostavljena unutrašnja kontrola MUP-a limitirana je jer umnogome zavisi od diskrecionih ovlašćenja ministra unutrašnjih poslova. Praksa ukazuje na to da takva unutrašnja kontrola najčešće izbegava da istražuje korupciju među policijskim službenicima na višim pozicijama koji su povezani sa organizovanim kriminalom. Zbog toga je neophodno uspostaviti dvostruki sistem kontrole i nadzora SUK-a, što posledično povećava njegovu odgovornost. To je moguće uraditi tako što će načelnik SUK-a direktno izveštavati ministra unutrašnjih poslova i Odbor za odbranu i unutrašnje poslove Narodne skupštine. Slične forme komunikacije, na osnovu kojih su postignuti dobri rezultati u kontroli policije, postoje u Belgiji i Velikoj Britaniji.

Nepreciznost novih antikorupcijskih mera

U delu zakona posvećenom radu Sektora unutrašnje kontrole (čl. 221, st. 2) dodat je novi stav koji omogućuje SUK-u da se bori protiv korupcije u redovima celog ministarstva, a ne samo Direkcije policije što je do sada bio slučaj. To je dobro rešenje i neophodno ga je u što skorijem roku prevesti u delo zapošljavanjem adekvatnog kadra u SUK, koji trenutno zapošljava samo 90 osoba, a treba da kontroliše rad preko 40 hiljada zaposlenih. Nacrtom zakona (čl. 224) predviđene su antikorupcijske mere: (1) preventivni nadzor, (2) analiza rizika od korupcije, (3) test integriteta, (4) kontrola imovinskog kartona i promene imovnog stanja. Iako pomenute antikorupcijske mere mogu povoljno da utiču na smanjenje korupcije u MUP-u, one nisu na zadovoljavajući i precizan način propisane.

Nacrtom Zakona o policiji uvedena je obaveza da SUK izrađuje analizu rizika od korupcije, što je i njegova obaveza prema Akcionom planu za poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i Akcionom planu za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije. Ipak, ovde je potrebno dodatno precizirati da se analiza rizika od korupcije odnosi na celo Ministarstvo jer to nije potpunosti naglašeno, te da se na osnovu analize rizika izrađuje godišnji izveštaj koji će razmatrati ministar unutrašnjih poslova i nadležni Odbor za odbranu i unutrašnje poslove Narodne skupštine. Na taj način se jača kontrola i odgovornost rada SUK-a.

Primena testa integriteta je u nacrtu Zakona o policiji na isuviše opšti način propisana. Test integriteta je istražna metoda koja se koristi da bi se proverila sklonost policijskog službenika ka korupciji. U veštački stvorenom okruženju testira se kako policajci primenjuju zakone i propise u nezakonitim uslovima. Na osnovu toga sakupljaju se obaveštajni podaci pomoću kojih se utvrđuje da li je neki policajac sklon korupciji ili nije. Celokupna materija treba da bude uređena posebnim propisom, što nije u potpunosti dobro rešenje. Zakon bi trebalo da uredi barem cilj primene testa integriteta, te da utvrdi prema kome je moguće primeniti testiranje i da onemogući zloupotrebe, odnosno da će testiranje biti u skladu sa osnovnim ljudskim pravima i slobodama, i uvažavajući profesionalni

integritet subjekta testiranja. Suštinski bi trebalo da uredi pitanja ko naređuje, ko odobrava i ko kontroliše primenu testa integriteta.

Potrebno je da postoji jedan podzakonski propis koji u potpunosti uređuje rad SUK-a, a ne nekoliko, kao što se sada planira. Na primer, Pravilnik o vršenju unutrašnje kontrole i nadzoru rada policijskih službenika, državnih službenika i drugih zaposlenih u Ministarstvu bi trebalo da uredi: (1) oblike i način vršenja unutrašnje kontrole; (2) oblike i način vršenja nadzora rada; (3) izradu procene analizu rizika od korupcije u Ministarstvu; (4) primenu testa integriteta; (5) kontrolu imovinskog kartona i proveru imovnog stanja. Tek nakon dobrog uređivanja ove oblasti moguće je zaključiti da je SUK osposobljen da vrši kontrolu i nadzor pripadnika MUP-a. U suprotnom, promene koje najavljuje nacrt Zakona o policiji nemaju nikakvog efekta.

Sektor unutrašnje kontrole vrši kontrolu rada svih zaposlenih u MUP-u

Nacrtom Zakona o policiji omogućeno je SUK-u da vrši kontrolu nad radom policije i ostalih zaposlenih u Ministarstvu, što nije bio slučaj do sada. Unutrašnja kontrola je prema sadašnjem zakonskom okviru ograničena na pripadnike Direkcije policije. Međutim, moguće je dodatno unaprediti okvir delovanja SUK-a u skladu sa novinama koje isporučuje nacrt Zakona o policiji. Zbog preciznosti, potrebno je konkretno navesti koga kontroliše SUK (čl. 220, st. 1), odnosno da je reč o kontroli policijskih službenika, državnih službenika i drugih zaposlenih u MUP-u. Na taj način bi bio usklađen deo zakona koji propisuje rad SUK-a sa onim koji uređuje ko su zaposleni u MUP-u (čl. 14) i bilo bi nemoguće da neko od pripadnika MUP-a bude izuzet od kontrole.

Novo ovlašćenje SUK-a da vrši preventivni nadzor policijskih uprava u sedištu i područnih policijskih uprava (čl. 224, st. 4) bi trebalo navesti i kao nadzornu ulogu SUK-a u članu koji uređuje okvir delovanja (čl. 220, st. 1). Ovo je bitno jer Sektor unutrašnje kontrole kroz preventivni nadzor ojačava svoju ulogu u sprečavanju korupcije u MUP-u. Međutim, i ovde je primećen nedostatak. Preventivni nadzor ograničen je na sastav Direkcije policije što nije u skladu sa rešenjem da SUK vrši kontrolu svih pripadnika MUP-a. Zbog toga je potrebno proširiti nadzornu ulogu SUK-a na rad svih organizacionih delova Direkcije policije u skladu sa članom 17 nacrta Zakona, kao i ostalih delova Ministarstva u skladu sa unutrašnjim uređenjem Ministarstva na osnovu člana 19 nacrta Zakona. Usvajanjem ovakvih preporuka uspostavlja se kontrola i nadzor nad svim pripadnicima, kao i organizacionih celina MUP-a.

Ograničena je javnost rada Sektora unutrašnje kontrole

Javnost rada SUK-a skoro da nije ni pomenuta nacrtom Zakona o policiji. Građani imaju pravo da znaju šta se dešava sa korumpiranim pojedincima u MUP-u ili sa onim koji su prekoračili policijska ovlašćenja, zbog čega cure operativni podaci iz policije, koji delovi policije su posebno rizični po korupciju i ko je zadužen da kontroliše sve pripadnike MUP-a. Veću javnost u radu i bolju kontrola SUK-a moguće je postići tako što će podaci u vezi sa radom Sektora biti uvek dostupni na njihovoj internet stranici, ukoliko to nije u suprotnosti sa zakonima koji uređuju zaštitu i tajnost podataka. Potrebno je najmanje jednom godišnje objavljivati zbirni izveštaj o postupanju i rezultatima rada SUK-a, uključujući i detaljan uvid u podatke od posebnog interesovanja za kontrolore rada MUP: profil oštećenih, profil

osumnjičenih, Takođe, veća javnost bi se postigla direktnim redovnim i vanrednim izveštavanjem načelnika SUK-a o radu Sektora unutrašnje kontrole poslanicima Narodne Skupštine.

Nedovoljna javnost rada

Predloženi nacrt Zakona nedosledno i nepotpuno uređuje javnost rada MUP-a i policije što je pretpostavka za kreiranje poverenja u rad policije i delotvornu demokratsku i civilnu kontrolu. Članom 18 nacrta Zakona predviđeno je blagovremeno i potpuno informisanje javnosti o radu, kao i obaveza da najmanje jednom godišnje MUP na svojoj stranici objavi izvod iz Izveštaja o bezbednosti kojim bi predstavio rezultate rada.

Ovo obećanje javnosti rada je ograničeno nepreciznom formulacijom iz člana 3 nacrta Zakona koja predviđa onemogućavanje uvida u rad MUP-a kada su u pitanju sve istrage. Podaci o rezultatima istraga bi morali biti dostupni javnosti, a bez ugrožavanja pretpostavke nevinosti osumnjičenog i potencijalnog sudskog postupka. Imajući u vidu značaj posla koji obavlja MUP, nedovoljno je obavezivanje da se jednom godišnje objavi deo izveštaja o radu za pravovremeno i potpuno informisanje javnosti o bitnim aspektima rada MUP-a, te da se obavezno izveštavanje javnosti treba dopuniti i posebnim izveštajima od značaja za demokratsku i civilnu kontrolu rada MUP-a – kao što su na primer Izveštaj o radu SUK-a, Izveštaj o radu Komisije za pritužbe i sl.

I na kraju, najvažnije, nacrt Zakona ostavlja veliki broj oblasti rada policije koje potencijalno mogu ograničiti, pa i ugroziti prava građana da budu uređene podzakonskim aktima. Najvažniji primer je da način primene policijskih ovlašćenja bliže propisuje ministar (čl. 53, st. 2). To ostavlja mogućnost da ovo pitanje bude uređeno aktom koji nije po slovu zakona dostupne po zahtevu o slobodnom pristupu informacijama, npr. uputstvom, te se time ugrožava pravo javnosti da sazna o načinim potencijalnog ograničavanja njihovih prava, a smanjuje potencijal za demokratsku kontrolu rada policije.

Nejasna uloga specijalnih policijskih jedinica

Nacrtom zakona predviđeno je da celokupna materija organizacije i funkcionisanja specijalne policijske jedinice i jedinica posebne namene bude uređena posebnim propisom ministra uz saglasnost Vlade (čl. 21), što nije dobro rešenje. Vlada bi trebalo da usvoji ovaj propis.

Na početku je potrebno napomenuti da nije jasno koliko će biti specijalnih policijskih jedinica i jedinica posebne namene u Srbije. U nacrtu Zakona nekada je reč o jednoj specijalnoj jedinici, a nekada o više njih. Lista jedinica za posebne namene takođe ne postoji. Nije jasno na koji način će biti urađena reorganizacija specijalnih policijskih jedinica, dok nacrt Zakona ne ukazuje ni na njihovu ulogu, ni delokrug rada. Zakon bi trebalo da, barem taksativno, nabroji nadležnosti ovakvih jedinica. U slučaju Srbije, naročito je važno znati čime će se baviti Žandarmerija i Specijalna jedinica policije. Naročito je važno zakonom važno definisati nadležnosti da ne bi došlo do preklapanja, kao u dosadašnjoj praksi.

Žandarmerija se ne pominje nijednom u nacrtu Zakona. Rad Specijalne jedinice policije je nešto bolje uređen. Za njeno angažovanje potrebno je odobrenje direktora policije i saglasnost ministra, kao i poseban plan. Nigde nije napisano šta će ove jedinice raditi u praksi.

Za rad Žandarmerije, moguće je uzeti u obzir dve strane prakse. Prema francusko-italijanskom modelu način finansiranja, upravljanja ljudskim resursima i krivično-disciplinska odgovornost uređena je Zakonom o odbrani, dok su uloga, nadležnosti i organizacija uređeni zakonom koji reguliše unutrašnje poslove. U Rumuniji postoji poseban zakon koji uređuje ulogu, organizaciju i nadležnost Žandarmerije i ona je deo Ministarstva unutrašnjih poslova. Imajući u vidu zadatke koje Žandarmerija u Srbiji trenutno obavlja, preporučuje se mešovito rešenje. Žandarmerija treba da ostane u MUP-u. Pripadnici Žandarmerije bi trebalo da imaju status policijskih službenika, što znači da imaju pravo da primenjuju policijska ovlašćenja. Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da omogući finansiranje rada, upravlja ljudskim resursima i vrši kontrolu Žandarmerije. Nije potrebno usvajati poseban zakon o Žandarmeriji kao u Rumuniji, ali Zakon o policiji bi trebalo da uredi ulogu, nadležnosti i organizaciju rada. U krajnjem slučaju, organizaciju rada je moguće regulisati podzakonskim aktom, da se ne bi opterećivao zakon. Slično je potrebno uraditi i za Specijalnu jedinicu policije.

Šta može bolje?

Iskoristiti postojeća dobra rešenja za poboljšanje lokalne bezbednosti

Novi Zakon o policiji treba da omogući jačanje saradnje policije sa građanima, lokalnom samoupravom i drugim akterima radi rešavanja problema lokalne bezbednosti. Ipak, rešenja ponuđena nacrtom Zakona ne daju dovoljno pretpostavki za pouzdanu i delotvorno delovanje policije u lokalnoj zajednici. Nacrt Zakona propisuje načelnu obavezu saradnje MUP sa širokim spektrom javnih organa vlasti na centralnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, i sa organizacijama civilnog društva i samoorganizovanim pojedincima (čl. 5, čl. 13). Takođe, nacrt predviđa da se pokrajinskoj i lokalnoj skupštinama i organima izvršne vlasti dostavljaju izveštaji o stanju bezbednosti na njihovoj teritoriji.

Glavni nedostatak trenutnih rešenja jeste što nije precizirana učestalost izveštavanja civilne vlasti o stanju bezbednosti, te u praksi neke opštine dobijaju dnevne i detaljne preglede stanja u formi dnevnika događaja, dok u nekim opštinama nije razmatran ni godišnji izveštaj o stanju bezbednosti.

Dobru praksu saradnje policije i predstavnika lokalne samouprave u pojedinim opštinama i gradovima u Srbiji bi trebalo ozakoniti i prepoznati različite potrebe i uloge izvršne i skupštinske vlasti na lokalu. To znači da je lokalna policija dužna da na dnevnom, nedeljnom i mesečnom nivou obaveštava lokalnu samoupravu o stanju bezbednosti i sa njom dogovora mere koje je neophodno sprovesti u partnerstvu zarad unapređenja bezbednosti i kvaliteta života građana, npr. češće kontrole saobraćaja za koje je zadužena policija, a uređivanje puteva i parkiranja za koje je zadužena lokalna samouprava. Godišnji izveštaj trebalo bi predstaviti odbornicima na sednici skupštine i njihova uloga bi bila da nadziru rad policije i predlažu smernice za unapređenje rada policije. Takođe, potrebno je ostaviti i mogućnost da zbog određene rizične bezbednosne situacije lokalna samouprava zatraži vanredno izveštaj od policije. Pohvalna je i ideja da lokalni savetodavna tela pri opštinama i gradovima u Srbiji mogu da imaju kontrolnu ulogu.

Precizirati ulogu pomoćne policija

Uloga pomoćne policije nije jasno definisana nacrtom Zakona o policiji zbog nekoliko razloga: (1) nije uređen način organizacije pomoćne policije; (2) nisu utvrđeni poslovi pomoćne policije, niti je poznato koja policijska ovlašćenja će pomoćni policajci moći da primenjuju i da li će ih primenjivati, od čega zavisi i njihova kontrola; (3) nisu poznati uslovi i kriterijumi na osnovu kojih kandidat može da bude angažovan u pomoćnoj policiji; (4) nepoznat je način obuke pomoćnih policajaca što je od izuzetne važnosti s obzirom na preširoko postavljen okvir angažovanja pomoćne policije; (5) nisu utvrđena prava i obaveze pomoćnih policajaca.

Iako se pretpostavlja da će podzakonski propis bliže urediti rad pomoćne policije, iz predloga člana 140 nije jasno šta će to biti uređeno. Takođe, ovaj propis, zbog važnosti i mogućih posledica, trebalo bi da propiše Vlada Republike Srbije, a ne ministar unutrašnjih poslova.

Veći problem od rečenog je preširoko postavljen okvir delovanja pomoćne policije. Posebno je problematična uloga pomoćne policije u obezbeđivanju državne granice. U stranoj policijskoj praksi nije primećena takva uloga pomoćne policije, kao ni u važećem Zakonu o policiji. To zahteva učinkovitu kontrolu pomoćnih policajaca, što je trenutno nemoguće s obzirom da postojeće kapacitete Sektora unutrašnje kontrole policije. Takođe, nije jasno šta su situacije koje teže ugrožavaju unutrašnju bezbednost države. Suštinski, angažovanje pomoćnih policajaca podrazumeva da su oni već obučeni za obavljanje policijskog posla, odnosno da im je potrebna obuka, što u praksi iziskuje značajna finansijska sredstva. To je otežavajuća okolnost imajući u vidu finansijsku situaciju i mere štednje u Srbiji. Glavni problem je nejasno obrazlaganje potrebe za uvođenjem ovih jedinica, tj. njihova svrsishodnost, imajući u vidu da u Srbiji postoji i komunalna policija u kojoj će biti upošljeni novi kandidati.

Potrebno je jasnije precizirati okvir rada pomoćne policije i utvrditi da li postoje finansijske mogućnosti za rad pomoćne policije i da li je Srbiji zaista treba još jedna policija.

Bezbednosne provere urediti posebnim zakonom

U odnosu na važeći Zakon o policiji u kome je nedovoljno uređena oblast bezbednosnih provera, nacrt Zakona o policiji predlaže uređenje ove materije u 5 članova (čl. 145 – čl. 150). Definiciju bezbednosne smetnje je moguće poboljšati, tako da pored jasne, tačne, precizno navedene činjenice koja ukazuje da kandidat ne ispunjava uslove za prijem u radni odnos u Ministarstvo, dodati i činjenicu koja upućuju na zloupotrebu ili postojanje rizika od zloupotrebe radnog mesta. To znači da se za kandidata za radno mesto u Ministarstvu vrši provera sklonosti, odnosno ponašanja. Takođe, nije jasno ko će da radi bezbednosne provere za zasnivanje radnog odnosa u MUP-u.

Dobro je što su utvrđeni nivoi i načini bezbednosnih provera, te da je potrebna prethodna saglasnost subjekta provere, kao i lica koja su sa njim u vezi i o kojima će skupljati podaci tokom provere. Bezbednosna provera ne obuhvata obradu naročito osetljivih podataka o ličnosti kao što su: nacionalna pripadnost, rasa, pol, jezik, veroispovest, pripadnost političkoj stranci, sindikalno članstvo, zdravstveno stanje, primanje socijalne pomoći, iskustvo žrtve nasilja, osudu za krivično delo i seksualni

život. Ovi podaci se mogu obrađivati samo na osnovu slobodno datog pristanka lica. Imajući u vidu da do sada nije postojao jedinstveni obrazac za prikupljanje podataka tokom bezbednosne provere, već da je isti sastavljala svaka linija rada, ključ za proveru valjanosti odredbi ovog nacrta (čl. 145, st. 3) biće analiza Upitnika o identifikacionim podacima koji će biti naknadno usvojen. Jedino je tako moguće utvrditi kvalitet zakonskog okvira za primenu bezbednosne provere.

Glavni nedostatak je taj što nije utvrđen način kontrole bezbednosnih provera radi sprečavanja zloupotreba i zaštite ličnih podataka, van postojećih nadležnosti Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Poželjno je obavezati i aktere unutrašnje kontrole, posebno Sektor unutrašnje kontrole i Biro za informacije od javnog značaja u Kabinetu ministra, da redovno, a najmanje jednom godišnje, nenajavljeno proveravaju zakonitost postupka prikupljanja, obrade i čuvanja ličnih podataka prikupljenih kroz bezbednosne provere.

Imajući sve ovo u vidu, najbolje rešenje bi bilo usvojiti inicijativu Poverenika iz 2012. godine.[3] Reč je o tome da se posebnim zakonom uredi postupak bezbednosne provere za sve institucije koje primenjuju ovaj postupak (MUP, BIA, VBA itd.). Takvo rešenje postoji, na primer, u Nemačkoj, Švajcarskoj, Hrvatskoj, dok većina razvijenih demokratija ima na standardizovan način uređen proces bezbednosne provere koji je i javno dostupan preko stranica za zapošljavanje državnih službenika.

Predlog amandmana

Predmet zakona

Izvorni tekst i predlog izmena
Član 1 Ovim zakonom uređuje se organizacija, nadležnost i način obavljanja unutrašnjih poslova, kao i policijskih poslova, te i organizacija i nadležnost policije, upotreba policijskih ovlašćenja, rad i radni odnosi u Ministarstvu unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: Ministarstvo), disciplinska odgovornost, kontrola rada zaposlenih, način finansiranja, okvir rada pomoćne policije i saradnja sa drugim subjektima.
Konačan predlog izmena
Ovim zakonom uređuje se organizacija, nadležnost i način obavljanja unutrašnjih poslova, kao i policijskih poslova, te i organizacija i nadležnost policije, upotreba policijskih ovlašćenja, rad i radni odnosi u Ministarstvu unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: Ministarstvo), disciplinska odgovornost, kontrola rada zaposlenih, način finansiranja, okvir rada pomoćne policije i saradnja sa drugim subjektima.
Obrazloženje
Nisu popisani svi elementi zakona. U nacrtu zakona odvojeni su unutrašnji poslovi od policijskih, te ih je tako potrebno napisati i u članu koji uređuje predmet zakona. Nije navedena upotreba

[3] Pogledati: <http://goo.gl/A3URpc>

policijskih ovlašćenja, dok je funkcija upravljanja ljudskim resursima uža oblast, od značajnog po obimu dela zakona koji uređuje radne odnose. Potrebno je dodati: (a) disciplinsku odgovornost i (b) rad pomoćne policije.

Pojam unutrašnjih i policijskih poslova

Izvorni tekst i predlog izmena
2. Pojam unutrašnjih poslova i policijskih poslova **Član 2** Unutrašnji poslovi su zakonom utvrđeni poslovi čijim obavljanjem se ostvaruje bezbednost građana i imovine, te obezbeđuje ostvarivanje Ustavom i zakonom utvrđenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda građana. Unutrašnje poslove državne uprave vrši Ministarstvo. Unutrašnji poslovi obavljaju se na način kojim se svakom građaninu Republike Srbije obezbeđuje jednaka zaštita i ostvarivanje njegovih Ustavom utvrđenih sloboda i prava. Policijski poslovi su zakonom utvrđeni poslovi državne uprave koje obavlja policija primenom policijskih ovlašćenja i policijskih mera i radnji, za čije se obavljanje u Ministarstvu obrazuje Direkcija policije.
Konačan predlog izmena
2. Pojam unutrašnjih poslova i policijskih poslova **Član 2** Unutrašnji poslovi su zakonom utvrđeni poslovi čijim obavljanjem se ostvaruje bezbednost građana i imovine, te obezbeđuje ostvarivanje Ustavom i zakonom utvrđenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda građana. Unutrašnje poslove državne uprave vrši Ministarstvo. Unutrašnji poslovi obavljaju se na način kojim se svakom građaninu Republike Srbije obezbeđuje jednaka zaštita i ostvarivanje njegovih Ustavom utvrđenih sloboda i prava. Policijski poslovi su zakonom utvrđeni poslovi državne uprave koje obavlja policija primenom policijskih ovlašćenja i policijskih mera i radnji, za čije se obavljanje u Ministarstvu obrazuje Direkcija policije.
Obrazloženje
Izmene tehničke i jezičke prirode.

Izvorni tekst i predlog izmena
Član 3 Policijski poslovi, u smislu ovog zakona, jesu: 1. preventivne aktivnosti u cilju prevencije kriminala i unapređenja bezbednosti u lokalnoj zajednici; 2. bezbednosna zaštita života, prava i sloboda građana, zaštita imovine, kao i podrška vladavini prava;

3. sprečavanje, otkrivanje i rasvetljavanje krivičnih dela, prekršaja i drugih delikata (u daljem tekstu: krivična dela i prekršaji); otkrivanje imovine proistekle iz krivičnog dela, ostali vidovi borbe protiv organizovanog kriminala, terorizma i drugih pojavnih oblika kriminala;
4. otkrivanje i hvatanje učinilaca krivičnih dela i prekršaja i drugih lica za kojima se traga i privođenje nadležnim organima; obezbeđivanje dokaza, njihova analiza, forenzičko veštačenje upotrebom savremenih forenzičkih metoda i evidencija;
5. održavanje javnog reda, sprečavanje nasilja na sportskim priredbama, sprovođenje rada policije u lokalnoj zajednici, pružanje pomoći u izvršenjima nadležnim organima, fizičkim i pravnim licima u skladu sa posebnim zakonima;
6. izvršavanje poslova utvrđenih propisima o oružju, privatnom obezbeđenju i detektivskoj delatnosti;
7. obezbeđivanje određenih javnih skupova, ličnosti, organa, objekata i prostora;
8. regulisanje, kontrola, pružanje pomoći i nadzor u saobraćaju na putevima i drugi poslovi iz propisa o bezbednosti saobraćaja;
9. kontrola državne granice, poslovi u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca, poslovi azila, prekograničnog kriminala, iregularnih migracija i readmisije;
10. poslovi međunarodne operativne policijske saradnje;
11. bezbednosna i kontraobaveštajna zaštita Ministarstva;
12. izvršavanje drugih zadataka utvrđenih zakonom i podzakonskim aktom donetim na osnovu ovlašćenja iz zakona.

Ministar propisuje način obavljanja policijskih poslova.

Napomene

Potrebno je definisati, u delu zakona u kome se objašnjavaju značenje korišćenih izraza, šta je lokalna zajednica. Preporučuje se sledeća definicija: Lokalna zajednica je određena društvena sredina koju je moguće razlikovati po kvalitativnim karakteristikama (različitom stepenu privrednog, kulturnog, obrazovnog razvoja i znanja o bezbednosnoj kulturi) i kvantitativnim karakteristikama (broj stanovnika i veličina teritorije). Kao sinonimi koriste se: grad, opština, mesna zajednica, seoska zajednica, kvart.

Iz policijskih poslova potrebno je obratiti pažnju na deo koji se odnosi na bezbednosnu i kontraobaveštajnu zaštitu Ministarstva. Trenutno je taj zadatak poveren Odeljenju za poslove bezbednosti koji se nalazi u Kabinetu ministra unutrašnjih poslova, a ne u Direkciji policije. To nije u skladu sa čl. 2 nacrta Zakona o policiji koji propisuje da policijske poslove obavlja Direkcija policije.

Prava i obaveze policijskih službenika prilikom ostvarivanja međunarodne policijske saradnje

Izvorni tekst i predlog izmena

Član 9

Ukoliko međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno, policijski službenici Republike Srbije za vreme izvršavanja zadataka van njene teritorije mogu primenjivati ovlašćenja i sredstva predviđena međunarodnim ugovorom na osnovu kojeg se saradnja odvija.

Policijski službenici inostranih i međunarodnih policijskih službi u vršenju aktivnosti na teritoriji Republike Srbije mogu primenjivati samo ona ovlašćenja predviđena međunarodnim ugovorom na osnovu kojeg se saradnja odvija.

Sprovođenje aktivnosti policijskih službenika inostranih i međunarodnih policijskih službi u nadležnosti je Ministarstva unutrašnjih poslova.

Policijskom službeniku koji je raspoređen van Ministarstva pripada plata, odnosno naknada po odredbama ovog zakona.

Policijski službenik koji je upućen na službu u diplomatsko konzularno predstavništvo, plata, dodaci i naknade i druga primanja utvrđuju se propisima koji se primenjuju na zaposlene u diplomatsko-konzularnim predstavništvima u inostranstvu.

Osnovni koeficijent plate prema činu i dužnosti, odnosno prema zadacima i poslovima koje obavlja policijski službenik upućen na diplomatsko konzularno predstavništvo u inostranstvo, propisuje Vlada na predlog Ministra unutrašnjih poslova.

Policijskom službeniku kome je ministar unutrašnjih poslova odobrio rad u inostranstvu ili u međunarodnoj organizaciji, odnosno regionalnoj inicijativi pripadaju plata i druge naknade iz stava 5 ovog člana, ako ta prava ne ostvaruje na osnovu bilateralnih ugovora ili ugovora zaključenih sa međunarodnom organizacijom ili regionalnom inicijativom.

Konačan predlog izmena

Ukoliko međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno, policijski službenici Republike Srbije za vreme izvršavanja zadataka van njene teritorije mogu primenjivati ovlašćenja i sredstva predviđena međunarodnim ugovorom na osnovu kojeg se saradnja odvija.

Policijski službenici inostranih i međunarodnih policijskih službi u vršenju aktivnosti na teritoriji Republike Srbije mogu primenjivati samo ona ovlašćenja predviđena međunarodnim ugovorom na osnovu kojeg se saradnja odvija.

Sprovođenje aktivnosti policijskih službenika inostranih i međunarodnih policijskih službi u nadležnosti je Ministarstva unutrašnjih poslova.

Policijskom službeniku koji je raspoređen van Ministarstva pripada plata, odnosno naknada po odredbama ovog zakona.

Policijski službenik koji je upućen na službu u diplomatsko konzularno predstavništvo, plata, dodaci i naknade i druga primanja utvrđuju se propisima koji se primenjuju na zaposlene u diplomatsko-konzularnim predstavništvima u inostranstvu.

Osnovni koeficijent plate prema činu i dužnosti, odnosno prema zadacima i poslovima koje obavlja policijski službenik upućen na diplomatsko konzularno predstavništvo u inostranstvo, propisuje Vlada na predlog Ministra unutrašnjih poslova.

Policijskom službeniku kome je ministar unutrašnjih poslova odobrio rad u inostranstvu ili u međunarodnoj organizaciji, odnosno regionalnoj inicijativi pripadaju plata i druge naknade iz stava 5 ovog člana, ako ta prava ne ostvaruje na osnovu bilateralnih ugovora ili ugovora zaključenih sa međunarodnom organizacijom ili regionalnom inicijativom.

Obrazloženje

Potrebno je dodati stavove koji precizno uređuju radna prava policijskih službenika koji su upućeni u službu van MUP-a i u inostranstvu u skladu sa dobrom praksom Ministarstva odbrane. Izmenama Zakona o vojsci rešeni su problemi upućivanja i regulisanja stanja pripadnika Vojske Srbije u

diplomatsko konzularnim predstavništvima, kao i da te osobe kasnije, prilikom vraćanja u zemlju, mogu da doprinesu boljem radu Ministarstva u oblasti međunarodne saradnje.

Civilna kontrola policije

Izvorni tekst i predlog izmena
~~Član 5~~ ~~Narodna skupština, odnosno izvršni organ Republike, skupština i izvršni organ jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave:~~ ~~1) razmatra izveštaj o stanju bezbednosti u Republici Srbiji, pokrajini, odnosno gradu i opštini;~~ ~~2) zauzima stavove o prioritetima za bezbednost ljudi i imovine u Republici Srbiji, pokrajini, odnosno gradu i opštini i, s tim u vezi, podnosi predloge rukovodiocu nadležne organizacione jedinice Ministarstva.~~ ~~Rukovodilac nadležne organizacione jedinice u saradnji sa organima iz stava 1. ovog člana obezbeđuje informisanje o stanju bezbednosti i vodi računa o zastupljenosti u saradnji pripadnika nacionalnih manjina i različitih etničkih, kulturnih, verskih i drugih grupa sa područja organizacione jedinice policije.~~ ~~U cilju ispunjenja ciljeva iz stava 1. i 2. ovog člana skupština, odnosno izvršni organ teritorijalne autonomije i lokalne samouprave može osnovati savetodavna tela.~~ ~~Rukovodilac nadležne organizacione jedinice policije je dužan da pri planiranju i odlučivanju razmotri i uzme u obzir i stavove o prioritetima za bezbednost ljudi i imovine, koje zauzmu organi iz stava 1. ovog člana.~~
Konačan predlog izmena
Brisati.
Obrazloženje
Radi bolje preglednosti i jasnosti delokruga kontrole i nadzora nad radom policije, celishodnije je opredeliti jedan deo zakona koji će urediti ovu oblast. Za više pogledati naredni amandman.

Kontrola rada policije

U nastavku teksta je predlog Beogradskog centra za bezbednosnu politiku za uređenje kontrole rada policije.

XIII KONTROLA RADA POLICIJE

Policija je pod demokratskom i civilnom kontrolom.

Demokratska i civilna kontrola policije naročito obuhvata kontrolu upotrebe i razvoja policije, internu i eksternu kontrolu troškova, praćenje stanja i obaveštavanja javnosti o stanju u policiji, obezbeđenje

slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i utvrđivanje odgovornosti za vršenje policijskih poslova u skladu sa zakonom.

Vrste kontrola

Član 219

Kontrola rada policije obezbeđuje se spoljašnjom, građanskom i unutrašnjom kontrolom.

Spoljašnja kontrola

Član 220

Spoljašnju kontrolu rada policije vrše:

1. Narodna skupština Republike Srbije,
2. skupštine jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, uključujući i gradske opštine,
3. pravosudni organi,
4. nezavisni državni organi nadležni za poslove nadzora i drugi ovlašćeni državni organi i tela,
5. građani i javnost.

Parlamentarna kontrola

Član 221

Narodna skupština obavlja nadzor nad radom policije neposredno i preko nadležnog odbora za unutrašnje poslove (u daljem tekstu: Odbor).

Odbor naročito:

1. razmatra polugodišnje i vanredne izveštaje o stanju bezbednosti u Republici Srbiji,
2. razmatra polugodišnje i vanredne izveštaje o radu Ministarstva unutrašnjih poslova;
3. razmatra godišnje izveštaje o radu Sektora unutrašnje kontrole,
4. nadzire zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad,
5. nadzire zakonitost sprovođenja posebnih dokaznih radnji definisanih u zakoniku kojim se uređuje krivični postupak, mere ciljane potrage i testa integriteta,
6. nadzire poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu policije,
7. utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu Ministarstva i o tome donosi zaključke,
8. izveštava Narodnu skupštinu o svojim zaključcima i predlozima.

Ministar unutrašnjih poslova podnosi Odboru:

1. polugodišnji izveštaj o stanju bezbednosti u Republici Srbiji;
2. polugodišnji izveštaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova;
3. godišnji izveštaj o radu Komisije za pritužbe.

Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavlja Odboru izveštaje iz stava 3 ovog člana pismenim putem najkasnije mesec dana nakon isteka perioda za koji se izveštaj dostavlja.

Ministar ili lice koje on ovlasti podnosi izveštaje iz stava 3 ovog člana na sednicama Odbora. Ministar ili lice koje on ovlasti je tom prilikom u obavezi da odgovori na sva dodatna pitanja narodnih poslanika.

Osim polugodišnjih izveštaja, Ministarstvo, po potrebi ili na zahtev Odbora, podnosi Odboru i vanredne izveštaje.

Narodna skupština zauzima stavove o prioritetima za bezbednost ljudi i imovine u Republici Srbiji i s tim u vezi podnosi preporuke Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Kontrolna uloga skupštine jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, uključujući i gradske opštine

Član 222

Skupština jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, uključujući i gradske opštine, vrši kontrolu nad radom organizacionih jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova uspostavljenih na teritoriji te jedinice.

Rukovodilac nadležne organizacione jedinice Ministarstva uspostavljene na teritoriji jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, uključujući i gradske opštine, podnosi skupštini te jedinice:

1. polugodišnji izveštaj o stanju bezbednosti na teritoriji te jedinice;
2. polugodišnji izveštaj o radu nadležne organizacione jedinice Ministarstva na teritoriji te jedinice.

Osim polugodišnjih izveštaja, rukovodilac nadležne organizacione jedinice Ministarstva na teritoriji jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, uključujući i gradske opštine, po potrebi ili na zahtev Skupštine, podnosi Skupštini i vanredne izveštaje.

Skupština jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave zauzima stavove o prioritetima za bezbednost ljudi i imovine na teritoriji jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i s tim u vezi podnosi preporuke nadležnoj organizacionoj jedinici Ministarstva.

U cilju ispunjenja ciljeva iz stava 4 ovog člana, jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, uključujući i gradske opštine, može osnovati savetodavna tela.

Rukovodilac nadležne organizacione jedinice Ministarstva dužan je da obezbedi učestvovanje Ministarstva u radu tela iz stava 5 ovog člana.

Rukovodilac nadležne organizacione jedinice Ministarstva dužan je da vodi računa o zastupljenosti u saradnji pripadnika nacionalnih manjina i različitih etničkih, kulturnih, verskih i drugih grupa sa područja organizacione jedinice Ministarstva.

Saradnja sa izvršnim organima jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, uključujući i gradske opštine

Član 223

Izvršni organ jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, uključujući i gradske opštine, dužan je da dobije od rukovodioca nadležne organizacione jedinice Ministarstva na teritoriji te jedinice, dnevni, nedeljni i mesečni izveštaj o stanju bezbednosti.

Izvršni organ jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, uključujući i gradske opštine zauzima stavove o prioritetima za bezbednost ljudi i imovine na teritoriji te jedinice, i s tim u vezi podnosi preporuke nadležnoj organizacionoj jedinici Ministarstva.

U cilju ispunjenja ciljeva iz stava 2 ovog člana, Izvršni organ jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, uključujući i gradske opštine, može osnovati savetodavna tela.

Rukovodilac nadležne organizacione jedinice Ministarstva dužan je da obezbedi učestvovanje Ministarstva u radu tela iz stava 3 ovog člana.

Rukovodilac nadležne organizacione jedinice Ministarstva dužan je da vodi računa o zastupljenosti u saradnji pripadnika nacionalnih manjina i različitih etničkih, kulturnih, verskih i drugih grupa sa područja organizacione jedinice Ministarstva.

Savet za građanski nadzor policije
Član 224

Građanski nadzor nad radom policije vrši Savet za građanski nadzor policije (u daljem tekstu: Savet).

Savet je telo koje ocenjuje primenu unutrašnjih poslova i policijskih poslova u skladu sa principima demokratske i civilne kontrole.

Savet se sastoji od pet članova i pet zamenika članova, predstavnika građana, koje postavlja i razrešava Narodna skupština na osnovu javnog poziva na predlog udruženja građana.

Sastavni deo Saveta su predstavnik javnosti u okviru Komisije za pritužbe i predstavnik Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.

Za članove Saveta može biti imenovano lice iz redova istaknutih stručnjaka u oblasti rada policije.

Za članove Saveta može biti imenovano i udruženje koje se bavi radom policije.

Za člana Saveta ne može biti imenovano lice koje je član političke organizacije.

Uslove i kriterijume za imenovanje i način rada Saveta uređuje Narodna skupština.

Narodna skupština konstatuje završetak postupka imenovanja članova Saveta.

Savet donosi Poslovnik o svom radu.

Savet u obavljanju nadzora može vršiti uvid u izveštaje i druge dokumente policije i Ministarstva, tražiti pisane odgovore na pitanja Saveta, a radi pojašnjenja navoda iz odgovora može obaviti i razgovore sa zaposlenima u Ministarstvu.

Savet daje ocene i preporuke iz stava dva ovog člana Narodnoj skupštini, ministru unutrašnjih poslova, direktoru policije, Sektoru unutrašnje kontrole, nezavisnim državnim organima nadležnim za poslove nadzora i drugim ovlašćenim državnim organima i telima, policijskim sindikatima, kao i javnosti.

U nastavku tekst su amandmani za uređenje unutrašnje kontrole policije. Predlog Beogradskog centra za bezbednosnu politiku je da ovaj deo zakona sledi nakon dela koji uređuje spoljašnju kontrolu.

Unutrašnja kontrola

Član 221

Unutrašnju kontrolu i nadzor nad radom~~a~~ policijskih službenika ~~policije~~, državnih službenika i ~~ostalih~~ drugih zaposlenih u Ministarstvu vrši Sektor unutrašnje kontrole.

Sektor unutrašnje kontrole je samostalna i nezavisna organizaciona jedinica u Ministarstvu.

Sektorom unutrašnje kontrole rukovodi načelnik Sektora unutrašnje kontrole.

Načelnik Sektora unutrašnje kontrole redovno i periodično podnosi ministru izveštaje o radu Sektora unutrašnje kontrole, kao i vanredne izveštaje po zahtevu ministra.

Načelnik Sektora unutrašnje kontrole najmanje jednom godišnje podnosi nadležnom odboru za unutrašnje poslove Narodne skupštine Republike Srbije izveštaje o radu Sektora unutrašnje kontrole, kao i vanredne izveštaje na zahtev narodnih poslanika.

Obrazloženje:
Stav 1 – Pozitivna je namera autora predloga zakona da povećaju mandat kontrole Sektora sa policije i na ostale zaposlene u Ministarstvu, što nije slučaj u postojećem Zakonu o policiji. Zbog preciznosti, potrebno je specifično navesti koga kontroliše Sektor, odnosno da je reč o policijskim službenicima i državnim službenicima (u skladu sa ovim predlogom Zakona o policiji), ali i na ostale zaposlene u Ministarstvu. Na taj način, tačno je fokusirana kontrola i nemoguće je da neko od zaposlenih u Ministarstvu bude izuzet od kontrole. Takođe, neophodno je i dodati nadzornu ulogu Sektora unutrašnje kontrole, s obzirom da se izričito propisuje da „Sektor unutrašnje kontrole vrši preventivni nadzor policijskih uprava u sedištu i područnih policijskih uprava".
Stav 2 – Međunarodni standard za učinkovitu kontrolu odnosi se na jasno utvrđenu nezavisnost organizacione jedinice koja sprovodi kontrolu.[4] Takva nezavisnost se ogleda (a) organizaciono – zakonski su uređene nadležnosti, ovlašćenja i relacija prema ostalim organizacionim jedinicama, te

[4] Pogledati: EPAC (2011) Police Oversight Principles <http://goo.gl/tUAjou>; DCAF (2012) Toolkit on Police Integrity <http://goo.gl/RF97s9>

(b) operativno – sve svoje zadatke može da sprovodi ne oslanjajući se na kapacitete drugih i (v) finansijsko – ograničene su mogućnosti za opstrukciju tela koji obavlja kontrolu kroz budžetske restrikcije. Po svim rečenim elementima nezavisnost unutrašnje kontrole policije je ograničena. Ministar unutrašnjih poslova može da spreči istragu Sektora i dodeli je drugoj organizacionoj jedinici u policiji. Sektor se često oslanja na kapacitete kriminalističke policije, naročito kada je reč o složenim krivičnim istragama. U budžetu Republike Srbije ne postoji posebna stavka za rad Sektora u okviru razdela za Ministarstvo unutrašnjih poslova.
Stav 4 – Veća odgovornost prema građanima, ali i nezavisnost i kontrola Sektora obezbeđuje se uvođenjem obaveze da načelnik Sektora direktno izveštava nadležni odbor za unutrašnje poslove, kao i da postoji mogućnost da narodni poslanici (bez obzira na to da li su članovi odbora) postavljaju pitanja načelniku o radu Sektora, naročito u slučajevima kada postoje sumnje da su policijski službenici i ostali zaposleni u Ministarstvu počinili teška krivična dela povezana sa korupcijom i organizovanim kriminalom.

Oblici i način vršenja unutrašnje kontrole i nadzora~~zaposlenih~~

Član 222

Sektor unutrašnje kontrole ~~policije~~ vrši kontrolu zakonitosti, profesionalnosti i etičnosti rada policijskih službenika, državnih službenika, kao i drugih zaposlenih u Ministarstvu, a naročito u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih prava pri izvršavanju službenih zadataka i primeni policijskih ovlašćenja, odnosno pri vršenju poslova iz svog delokruga.

Sektor preduzima mere i radnje u skladu sa zakonom na otkrivanju i suzbijanju krivičnih dela korupcije i drugih oblika koruptivnog ponašanja, kao i drugih krivičnih dela policijskih službenika i drugih zaposlenih u Ministarstvu, izvršenih na radu ili u vezi sa radom.

Sektor preduzima nadzorne mere i radnje radi praćenja procesa ostvarenja postavljenih ciljeva Ministarstva, te preduzimanja korektivnih mera u slučajevima njihovog neostvarivanja.

Obrazloženje:
Stav 1 – Potrebno je izbrisati „policije“ u skladu sa čl. 220, st. 1 ovog predloga Zakona. Sektor unutrašnje kontrole policije više ne postoji. Potrebno je proširiti kontrolnu ulogu Sektora, koja se neće isključivo odnositi na zakonitost, već i na oblasti kontrole profesionalnosti i etičnosti. To je u skladu sa obavezama koje je Sektor preuzeo na osnovu (a) Akcionog plana za poglavlje 23 i (b) Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. Obaveze se odnose na praćenje sprovođenja Kodeksa policijske etike i Plana integriteta. Takođe, u Ministarstvu ne postoji specifična organizaciona jedinica koja u svom opisu posla kontroliše ili nadzire profesionalno i etično postupanje policijskih službenika.
Stav 2 – Pozitivna je namera autora predloga zakona da preciziraju nadležnost Sektora u vezi sa koruptivnim ponašanjem pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova.
Stav 3 – Potrebno je dodati poseban stav u okviru ovog člana koji propisuje nadzornu ulogu Sektora u skladu sa čl. 224, st. 3, st. 4, st. 5 i st. 6 koji predviđaju da Sektor (a) vrši preventivni nadzor policijskih uprava u sedištu i područnih policijskih uprava, (2) vrši analizu rizika od korupcije i (3) primenjuje test integriteta i (4) vrši kontrolu imovinskog kartona i promene imovnog stanja. Sve rečene mere su nadzornog preventivnog karaktera, osim testa integriteta i kontrole imovine koji

može da bude i istražno represivni, na osnovu kojih je moguće utvrditi da li se zaposleni u Ministarstvu ponašaju u skladu sa zacrtanim ciljevima utvrđenim različitim strateškim planovima.

Zaposleni u Sektoru unutrašnje kontrole

Član 222

Policijski službenici ovlašćeni za vršenje unutrašnje kontrole (u daljem tekstu: policijski službenik unutrašnje kontrole) u Sektoru unutrašnje kontrole pri vršenju kontrole imaju sva policijska ovlašćenja i u pogledu svojih prava i dužnosti izjednačeni su sa drugim policijskim službenicima.

Postupanje Sektora unutrašnje kontrole

Član 223

Sektor unutrašnje kontrole postupa po sopstvenoj inicijativi, na zahtev ministra, na osnovu prikupljenih obaveštenja i drugih saznanja, pisanih obraćanja policijskih službenika i drugih zaposlenih u Ministarstvu, kao i predloga ili pritužbi fizičkih i pravnih lica.

Načelnik Sektora unutrašnje kontrole blagovremeno i pismeno obaveštava ministra o svim slučajevima preduzimanja ili propuštanja akcija policije za koje smatra da su protivne zakonu, i blagovremeno preduzima potrebne radnje.

Načelnik Sektora unutrašnje kontrole blagovremeno i pismeno obaveštava nadležni odbor za unutrašnje poslove Narodne skupštine Republike Srbije o podnetim prijavama Sektora protiv policijskih službenika, državnih službenika i drugih zaposlenih u Ministarstvu za počinjena teška krivična dela.

Policijski službenici ili drugi zaposleni u Ministarstvu ne mogu biti pozvani na odgovornost zbog obraćanja Sektoru.

Obrazloženje:
Stav 3 – Veća odgovornost prema građanima, ali i nezavisnost i kontrola Sektora obezbeđuje se uvođenjem obaveze da načelnik Sektora blagovremeno i pismeno obaveštava nadležni odbor za unutrašnje poslove Narodne skupštine o podnetim prijavama protiv zaposlenih u Ministarstvu kada su oni počinili neko od težih krivičnih dela. Na taj način omogućeno je poslanicima, kao i javnosti da prate tok postupka i da saznaju ishod. U dosadašnjoj praksi to nije bio slučaj, te je javnost bila uskraćena o takvim informacijama, kao što je npr. slučaj kladionice „Monako“ ili veliki broj afera u kojima su bili uključeni pripadnici Žandarmerije.

Član 224

Policijski službenici i drugi zaposleni u Ministarstvu dužni su da policijskim službenicima Sektora unutrašnje kontrole omoguće da izvrše kontrolu i da im u tome pruže potrebnu stručnu i tehničku pomoć kojom Sektor ne raspolaže.

U vršenju kontrole policijski službenici unutrašnje kontrole Sektora unutrašnje kontrole imaju ovlašćenje da:

1. ostvare uvid u spise, službenu dokumentaciju i baze podataka koje u skladu sa svojim nadležnostima pribavlja, sačinjava ili izdaje policija ili druge organizacione jedinice Ministarstva;
2. uzmu izjave od policijskih službenika i drugih zaposlenih u Ministarstvu, oštećenih lica i svedoka;
3. od policije i policijskih službenika i drugih zaposlenih u Ministarstvu zahtevaju dostavljanje drugih podataka i informacija iz njihove nadležnosti koji su potrebni za vršenje unutrašnje kontrole;
4. ostvare uvid u službene prostorije koje policija i pregled sredstava koje se koriste u radu;
5. zahtevaju ateste i tehničke i druge podatke o tehničkim sredstvima koja se koriste u radu i zahtevaju dokaze o osposobljenosti policijskih službenika i drugih zaposlenih u Ministarstvu za upotrebu tehničkih i drugih sredstava koja koriste u svom radu;
6. nalažu preduzimanje hitnih i neophodnih mera i radnji ukoliko bi njihovim odlaganjem došlo do povrede ljudskih prava i sloboda prilikom primene policijskih ovlašćenja ili prilikom obavljanja drugih policijskih poslova.

U vršenju kontrole policijski službenici Sektora unutrašnje kontrole ne mogu se mešati u tok pojedinih akcija policije ili na drugi način ometati rad ili ugroziti poverljivost policijske akcije.

Sektor unutrašnje kontrole vrši preventivni nadzor rada svih organizacionih delova Ministarstva u skladu sa članom 22 ovog Zakona. ~~policijskih uprava u sedištu i područnih policijskih uprava~~. Organizaciona jedinica zadužena za finansijsku internu reviziju u Ministarstvu dužna je da pruži stručnu pomoć Sektoru u vršenju preventivnog nadzora.

Sektor unutrašnje kontrole vrši analizu rizika od korupcije u Ministarstvu na osnovu čega se izrađuje godišnji izveštaj. Načelnik Sektora dužan je da predstavi godišnji izveštaj o proceni rizika od korupciji u Ministarstvu nadležnom odboru za unutrašnje poslove Narodne skupštine Republike Srbije. Godišnji izveštaj se objavljuje javno na internet prezentaciji Sektora

Test integriteta

Sektor unutrašnje kontrole može primenjivati test integriteta radi sprečavanja i suzbijanja korupcije u Ministarstvu poštujući osnovna ljudska prava i slobode, kao i profesionalni integritet testiranog subjekta.

Zabranjeno je podsticanje činjenja krivičnog dela prilikom primene testa integriteta.

Test integriteta, na obrazloženi predlog načelnika Sektora unutrašnje kontrole i zahteva javnog tužioca, odobrava sudija za prethodni postupak obrazloženom naredbom.

Predlog, zahtev i odluka iz stava 3 ovog člana sačinjavaju se u pisanom obliku. Predlog sadrži podatke i činjenice koje su od značaja za odlučivanje o primeni testa integriteta.

U slučaju neprihvatanja zahteva, sudija za prethodni postupak navodi razloge odbijanja.

Odluka o nastavku primene testa integriteta, odnosno o njegovoj obustavi donosi se u roku od 72 časa od podnošenja zahteva. Odluka o obustavi testa integriteta mora biti pisano obrazložena.

Provera imovine

U vršenju kontrole policijski službenici unutrašnje kontrole Sektora unutrašnje kontrole mogu vršiti kontrolu imovinskog kartona i promene imovnog stanja zaposlenih u Ministarstvu koji primenjuju policijska ovlašćenja, službena ovlašćenja i posebna ovlašćenja.

Dokumentaciju koja se odnosi na primenu ovlašćenja iz stava 2 ovog člana i ima oznaku poverljivosti, policijski službenici unutrašnje kontrole koji vrše kontrolu mogu da pregledaju u prisustvu odgovornog lica koje je utvrdilo stepen poverljivosti dokumenta, odnosno lica koje je ono ovlastilo.

Za izvršavanje određenih zadataka pojedinačne kontrole, pored policijskih službenika unutrašnje kontrole Sektora unutrašnje kontrole policije, ministar može zadužiti i druge policijske službenike u Ministarstvu.

Obrazloženje:
Opšta preporuka – Potrebno je da postoji jedan podzakonski propis, a ne nekoliko, koji u potpunosti uređuje rad Sektora unutrašnje kontrole. Na primer, Pravilnik o vršenju unutrašnje kontrole i nadzoru rada policijskih službenika, državnih službenika i drugih zaposlenih u Ministarstvu bi trebalo da uredi: (1) oblike i način vršenja unutrašnje kontrole; (2) oblike i način vršenja nadzora rada; (3) izradu procene analizu rizika od korupcije u Ministarstvu; (4) primenu testa integriteta; (5) kontrolu imovinskog kartona i proveru imovnog stanja. Postojeći predlog izmena Zakona o policiji može da predstavlja dobru potporu za izradu propisa koji će na precizan i sveobuhvatan način da uredi rad Sektora unutrašnje kontrole.
Stav 4 – U predlogu Zakona o policiji navedeno je da Sektor unutrašnje kontrole može da vrši preventivni nadzor samo onih organizacionih celina koje se nalaze u Direkciji policije. To nije u skladu sa idejom da Sektor može da kontroliše i nadzire sve zaposlene u Ministarstvu. Zbog toga je potrebno proširiti ovaj član zakona. To znači da Sektor može da vrši preventivni nadzor Direkcije policije u potpunosti, ali i ostalih delova Ministarstva u skladu sa uredbom Vlade o unutrašnjem uređenju Ministarstva. Time je u potpunosti zaokružen sistem unutrašnje kontrole Ministarstva. Služba interne revizije treba da pruži stručnu pomoć Sektoru u vršenju ovog posla, s obzirom da ne postoji dovoljni kapaciteti Sektoru za kontrolu finansijskog upravljanja u Ministarstvu (npr. mogućih zloupotreba prilikom realizacije javnih nabavki), a i postojeća dobra saradnja između Sektora unutrašnje kontrole i Službe interne revizije bila bi institucionalizovana.
Stav 5 – Pozitivna je namera autora predloga zakona da obavežu Sektor unutrašnje kontrole da izrađuje analizu rizika od korupcije, što je i obaveza Sektora prema (a) Akcionom planu za poglavlje 23 i (b) Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. Ipak, ovde je potrebno dodatno precizirati (a) da se analiza rizika od korupcije odnosi na celo Ministarstvo jer u predlogu ovog stavu nije bilo jasno na koga se odnosi analiza rizika; (b) da se na osnovu analize rizika izrađuje godišnji izveštaj koji će (v) razmatrati nadležni odbor za unutrašnje poslove Narodne skupštine Republike Srbije radi utvrđivanja smernica za jačanje borbe protiv korupcije u Srbiji, čime se jača odgovoran rad Sektora.

Stav 6 – Primena testa integriteta je u predlogu Zakona o policiji na isuviše opšti način propisana. Na osnovu predloga, celokupna materija treba da bude uređena posebnim propisom, što nije dobro rešenje. Zakon bi trebalo da uredi barem osnovni cilj primene testa integriteta, te da utvrdi prema kome je moguće primeniti testiranje i da onemogući zloupotrebe, odnosno da će testiranje biti u skladu sa osnovnim ljudskim pravima i slobodama, i uvažavajući profesionalni integritet subjekta testiranja.

Dužnosti Sektora unutrašnje kontrole

Član 225

U vršenju unutrašnje kontrole i nadzora rada policijskih službenika, državnih službenika i drugih zaposlenih u ~~rada policije Sektor~~Ministarstvu, Sektor unutrašnje kontrole ~~policije~~, policijski službenici unutrašnje kontrole ~~Sektora unutrašnje kontrole~~ preduzimaju potrebne mere i radnje, prikupljaju dokaze i utvrđuju činjenično stanje i druge mere u skladu sa zakonom.

Načelnik Sektora unutrašnje kontrole upoznaje sa rezultatima svojih ispitivanja ministra i direktora policije, kao i rukovodioca kontrolisane organizacione jedinice Ministarstva kojem nalaže otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i realizaciju mera odgovornosti u skladu sa Zakonom i drugim propisima donetim na osnovu zakona.

Rukovodilac kontrolisane organizacione jedinice Ministarstva je odgovoran za realizaciju naloženih mera i za povratno informisanje načelnika Sektora unutrašnje kontrole.

Obrazloženje:
Stav 1 – Neophodno je uskladiti čl. 125, st. 1 sa čl. 120, st. 1 ovog predloga Zakona. Naime, dužnost vršenja unutrašnje kontrole ograničena je na policiju, iako je prvobitno planirano da vršenje kontrole bude omogućeno na sve zaposlene u Ministarstvu. Izbrisana je i reč „policije“ s obzirom da organizaciona jedinica Sektor unutrašnje kontrole policije ovim predlogom zakona ne postoji.

Kontrola rada Sektora unutrašnje kontrole

Član 226

Kontrolu rada načelnika Sektora unutrašnje kontrole i policijskih službenika unutrašnje kontrole u Sektoru unutrašnje kontrole, vrši ministar, na način određen propisom iz člana ____ stav ____ ovog zakona.

Za svoj rad i rad Sektora unutrašnje kontrole, načelnik Sektora odgovoran je ministru.

Načelnik Sektora unutrašnje kontrole dužan je da izveštava nadležni odbor za unutrašnje poslove i odgovori na poslanička pitanja o radu Sektora, na način određen ovim zakonom iz čl. 120 st. 5, čl. 123 st. 3 i čl. 124 st. 5.

Sve organizacione jedinice Ministarstva, ukoliko tokom svog rada dođu do podataka da je zaposleni u Ministarstvu izvršio krivično delo, na radu ili u vezi sa radom, dužne su da bez odlaganja dostave podatke kojima raspolažu Sektoru unutrašnje kontrole u roku od 24 časa od saznanja.

Ako postoji osnovana opasnost da bi vršenje unutrašnje kontrole rada policije nad primenom njenih policijskih ovlašćenja utvrđenih ovim Zakonom ili drugim propisom, onemogućilo ili bitno otežalo primenu policijskih ovlašćenja ili bitno ugrozilo život i zdravlje lica koja ih primenjuju, policijski službenik može do odluke ministra, ali ne duže od 24 časa, privremeno da odbije uvid u dokumentaciju, pregled prostorija i dostavljanje određenih podataka i informacija, policijskom službeniku unutrašnje kontrole.

Policijski službenik u slučaju odbijanja naloga Sektora iz razloga navedenih u stavu 4, sačinjava bez odlaganja izveštaj i isti dostavlja ministru kao i nadležnom sudu koji je doneo odluku za izvršenje mere.

Ukoliko predmet vršenja unutrašnje kontrole prevazilazi nadležnosti Sektora unutrašnje kontrole ~~policije ili je povezan sa drugim delima ili se radi o predmetu velikog značaja~~, ~~ministar~~ načelnik Sektora može odlučiti da se dalje postupanje po tom predmetu ustupi ~~drugoj organizacionoj jedinici nadležnoj za pokretanje postupka~~nadležnom javnom tužilaštvu koji će odlučiti o daljem postupku u skladu sa zakonom. ~~ili da se kontrola izvrši zajedničkim radom sa Sektorom.~~

Sektor unutrašnje kontrole će podatke o svom radu učiniti dostupnim javnosti ako to nije u suprotnosti sa propisima kojima se uređuje zaštita i tajnost podataka.

Obrazloženje:
Stav 3 – Veću odgovornost prema građanima i javnost u radu Sektora moguće je obezbediti direktnom komunikacijom Sektora unutrašnje kontrole i Narodna skupštine Republike Srbije u skladu sa već napisanim obrazloženjima.
Stav 7 – Postojeća odredba predloga Zakona o policiji ugrožava nezavisnost Sektora unutrašnje kontrole s obzirom da postoji mogućnost ministra da spreči istragu koju vodi Sektor i dodeli je drugoj organizacionoj jedinici u Ministarstvu koja može da pokrene istragu. Zbog toga je potrebno (1) izbrisati ovaj stav člana 226 ili (2) urediti da načelnik Sektora, u slučaju da je utvrđeno Sektor ne može da postupa, predaje slučaj nadležnom javnom tužilaštvu koji dalje deluje u skladu sa zakonom. Nezavisno pravosuđe bi trebalo dalje da deluje.
Stav 8 – Veća odgovornost i bolja kontrola Sektora unutrašnje kontrole omogućuje se obavezom da rad Sektora mora uvek biti dostupan nezavisnim državnim regulatornim telima.
Stav 9 – Veća javnost u radu i bolja kontrola Sektora unutrašnje kontrole omogućuje se da podaci u vezi sa radom Sektor budu uvek dostupni na njihovoj internet stranici, ukoliko to nije u suprotnosti sa zakonima koji uređuju zaštitu i tajnost podataka.

Ovlašćenje ministra i obaveze Sektora unutrašnje kontrole prema ministru

Član 227

Ministar ~~daje~~ obezbeđuje uslove za nezavisan rad Sektora~~u~~ unutrašnje kontrole, i daje smernice, obavezna uputstva za rad, direktive, kao i naloge da u okviru svoje nadležnosti izvrši određene zadatke i preduzme određene mere.

~~Policijski službenici unutrašnje kontrole i drugi policijski službenici u Sektoru unutrašnje kontrole na zahtev ministra podnose podatke, dokumenta i izveštaje o pojedinačnim pitanjima iz svog delokruga.~~

Obrazloženje:
Stav 1 – Ministar bi trebalo da pored toga što daje smernice za rad Sektora, obezbedi i dovoljne finansijske, materijalne i ljudske resurse za rad Sektora.
Stav 2 – Predlog je da se izbriše ovaj član jer je već u prethodnim članovima odgovornost Sektora i policijskih službenika unutrašnje kontrole ministru već uređena.

Ministar pravilnikom propisuje (1) oblike i način vršenja unutrašnje kontrole; (2) oblike i način vršenja nadzora rada; (3) izradu procene analizu rizika od korupcije u Ministarstvu; (4) primenu testa integriteta; (5) kontrolu imovinskog kartona i proveru imovnog stanja.

Stav 4 – U važećem Zakonu o policiji iz 2005. godine postoji identičan stav koji je predvideo usvajanje dodatnog propisa radi uređenja oblika i načina vršenja unutrašnje kontrole. Taj propis do sada nije usvojen iako je prošlo više od deset godina. U čl. 241 nacrta Zakona o policiji iz 2015. godine propisan je novi rok koji je predugačak imajući u vidu preuzete obaveze Sektora u procesu evropskih integracija. Naime, predviđeno je da će ministar usvojiti propis o oblicima i načinu vršenja unutrašnje kontrole rada policije u roku od godinu dana nakon stupanja na snagu Zakona. Rok bi trebalo skratiti na najmanje trideset dana, odnosno najviše tri meseca, nakon stupanja na snagu Zakona o policiji. Takođe, potrebno je precizirati šta će taj propis tačno urediti.

Saradnja sa Bezbednosno-informativnom agencijom

Izvorni tekst i predlog izmena
3. Saradnja sa drugim organima državne upraveBezbednosno-informativnom agencijom **Član 10.** U skladu sa ovim zakonom~~, zakonom kojim je regulisan rad Bezbednosno-informativne agencije (u daljem tekstu: Agencija)~~, zakonom kojim je regulisan krivični postupak i drugim zakonima koje primenjuju Ministarstvo i nadležni državni organi u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela~~ Agencija~~, Ministarstvo i drugi državni ~~ministar i direktor Agencije sporazumno~~organ sporazumno utvrđuju obavezne oblike i način ostvarivanja saradnje ~~Ministarstva i Agencije~~ u pitanjima od interesa za bezbednost ljudi i imovine, odnosno za bezbednost i ustavni poredak Republike Srbije. ~~, a naročito:~~ ~~1) međusobno obaveštavanje, razmenu podataka i saznanja od značaja za izvršavanje zadataka iz nadležnosti Ministarstva, odnosno Agencije;~~ ~~2) pružanje neposredne fizičke, stručne, tehničke i druge međusobne pomoći, u skladu sa zakonom utvrđenim delokrugom i po prethodnom dogovoru između ministra i direktora Agencije, odnosno lica koja oni ovlaste;~~ ~~3) preduzimanje zajedničkih mera i aktivnosti od interesa za zaštitu i ostvarivanje bezbednosti ljudi i imovine i bezbednosti Republike Srbije.~~

Konačan predlog izmena
3. Saradnja sa drugim organima državne uprave **Član 10.** U skladu sa ovim zakonom, zakonom kojim je regulisan krivični postupak i drugim zakonima koje primenjuju Ministarstvo i nadležni državni organi u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, Ministarstvo i drugi državni organ sporazumno utvrđuju obavezne oblike i način ostvarivanja saradnje u pitanjima od interesa za bezbednost ljudi i imovine, odnosno za bezbednost i ustavni poredak Republike Srbije.
Obrazloženje
U izvornom tekstu člana postoje dva problema. Najpre, saradnja je ograničena samo na BIA, dok su izostavljene druge službe bezbednosti, ali najvažnije tužilaštvo. Podsetimo, Akcionim planom za sprovođenje antikorupcijske strategije i nacrtima akcionih planova za poglavlje 23 i poglavlje 24 predviđeno je potpisivanje memoranduma o saradnji između policije i tužilaštva radi suzbijanja korupcije. Zatim, Evropska komisija je u Izveštaju o skriningu za Srbiju za poglavlje 24 ocenila da zavisnost policije od BIA u sprovođenju kriminalističkih istraga nije u skladu sa praksom u državama članicama EU. Nacrtom Zakona o policiji dodatno se komplikuje saradnja policije i BIA. Predviđeno je da ministar i direktor Agencije sporazumom (čl. 10) definišu odnose između ove dve institucije, što nije dobro rešenje. Postoji mogućnost da se na ličnom nivou regulišu odnosi policije i BIA. Onemogućena je kontrola sprovođenja sporazuma, što otvara prostor za zloupotrebu. Zbog toga je potrebno omogućiti potpisivanje sporazuma sa svim organima državne uprave koji su u obavezi ili postoji obostran interes za saradnjom. Specifičnosti saradnje dodatno opterećuju zakon te ih je potrebno izbaciti. Najzad, važno je da sporazum potpisuju institucije, a ne oni koji ih vode.

Postupak rešavanja pritužbi

Izvorni tekst i predlog izmena
Član 228, stav 8 Predstavnika javnosti koji učestvuje u rešavanju pritužbi na rad policijskih službenika, na predlog organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija, imenuje i razrešava nadležni odbor za unutrašnje poslove Narodne skupštine Republike Srbije ~~Vlada~~.
Konačan predlog izmena
Predstavnika javnosti koji učestvuje u rešavanju pritužbi na rad policijskih službenika, na predlog organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija, imenuje i razrešava nadležni odbor za unutrašnje poslove Narodne skupštine Republike Srbije.
Obrazloženje
Omogućuje se veća nezavisnost predstavnika javnosti.

Pomoćna policija

Izvorni tekst i predlog izmena
~~**1. Pripadnici pomoćne policije**~~ ~~**Član 240**~~ ~~Ministarstvo može obrazovati pomoćnu policiju za izvršavanje policijskih zadataka u slučajevima kada treba nadoknaditi angažovanje velikog broja policijskih službenika za:~~ ~~1) izvršavanje zadataka visokog bezbednosnog rizika;~~ ~~2) u prirodnim i drugim nesrećama;~~ ~~3) obezbeđivanje državne granice;~~ ~~4) u drugim slučajevima kad je teže ugrožena unutrašnja bezbednost;~~ ~~5) u slučajevima iz člana _____. ovog zakona.~~ ~~O upotrebi pomoćne policije za izvršavanje policijskih zadataka odlučuje ministar, na predlog direktora policije.~~ ~~Bliže uslove za uslove organizaciju i rad pomoćne policije propisuje ministar.~~
Konačan predlog izmena
Briše se u celosti stav.
Obrazloženje
Nejasna je svrha pomoćne policije, i preširoko su postavljene mogućnosti za njeno angažovanje. To iziskuje dodatna sredstva, i otežana je kontrola.

Način zasnivanja radnog odnosa

Izvorni tekst i predlog izmena
2.1. Način zasnivanja radnog odnosa **Član 139** Radni odnos u Ministarstvu unutrašnjih poslova zasniva se putem javnog konkursa, preuzimanjem iz drugog državnog organa, sporazumom rukovodilaca i uz saglasnost lica koje se preuzima. Konkurs je obavezan za zasnivanje radnog odnosa u Ministarstvu, osim za lica koja su završila studije na Kriminalističko policijskoj akademiji i čije su studije finansirane iz budžeta Republike Srbije, odnosno imali zaključene ugovore sa Ministarstvom za svaku školsku godinu. Pripadnicima nacionalnih manjina, prilikom popune radnih mesta, Ministarstvo je dužno da omogući zastupljenost vodeći računa o proporcionalnosti u skladu sa Ustavom.
Konačan predlog izmena
2.1. Način zasnivanja radnog odnosa **Član 139** Radni odnos u Ministarstvu unutrašnjih poslova zasniva se putem javnog konkursa, preuzimanjem iz drugog državnog organa, sporazumom rukovodilaca i uz saglasnost lica koje se preuzima.

Konkurs je obavezan za zasnivanje radnog odnosa u Ministarstvu, osim za lica koja su završila studije na Kriminalističko policijskoj akademiji i čije su studije finansirane iz budžeta Republike Srbije, odnosno imali zaključene ugovore sa Ministarstvom za svaku školsku godinu. Pripadnicima nacionalnih manjina, prilikom popune radnih mesta, Ministarstvo je dužno da omogući zastupljenost vodeći računa o proporcionalnosti u skladu sa Ustavom.
Obrazloženje
Stav 1 – Potrebno je jasno naglasiti da je reč o javnom konkursu. To je i u skladu sa osnovnim principom novog sistema karijernog upravljanja ljudskim resursima u MUP-u. Stav 2 – Slovna greška.

Poslovi policijske stanice

Izvorni tekst i predlog izmena
2.3. Poslovi policijske stanice **Član 31** Policijska stanica neposredno obavlja policijske i unutrašnje poslove i ostvaruje lokalnu saradnju na području opštine za koje je obrazovana u sastavu područne policijske uprave. Način obavljanja policijskih poslova na bezbednosnom sektoru ~~propisuje ministar~~direktor policije.
Konačan predlog izmena
2.3. Poslovi policijske stanice **Član 31** Policijska stanica neposredno obavlja policijske i unutrašnje poslove i ostvaruje lokalnu saradnju na području opštine za koje je obrazovana u sastavu područne policijske uprave. Način obavljanja policijskih poslova na bezbednosnom sektoru direktor policije.
Obrazloženje
Stav 2 – Direktor policije treba da uredi način obavljanja policijskih poslova na bezbednosnom sektoru, s obzirom da je reč o policijskom poslu.

Posebni uslovi za zasnivanje radnog odnosa

Izvorni tekst i predlog izmena
2.2. Posebni uslovi za zasnivanje radnog odnosa **Član 140.** Lice koje zasniva radni odnos u Ministarstvu, pored opštih uslova za zasnivanje radnog odnosa u državnom organu, mora da ispunjava i posebne uslove, i to da: 1) ima prebivalište u Republici Srbiji; 2) je državljanin Republike Srbije; 3) ima potreban stepen obrazovanja propisan posebnim aktom; 4) ima godine života predviđene posebnim aktom;

5) je psihofizički sposoban, što dokazuje lekarskim uverenjem zdravstvene ustanove određene zakonom;
6) ispunjava druge posebne uslove za pojedina radna mesta predviđene posebnim aktom;
7) ne postoje bezbednosne smetnje za obavljanje poslova u Ministarstvu, a što se utvrđuje na osnovu bezbednosnih provera.

~~Posebnim aktom ministra, za pojedina radna mesta utvrdiće se kao uslov samo državljanstvo Republike Srbije.~~

Konačan predlog izmena

2.2. Posebni uslovi za zasnivanje radnog odnosa

Član 140.

Lice koje zasniva radni odnos u Ministarstvu, pored opštih uslova za zasnivanje radnog odnosa u državnom organu, mora da ispunjava i posebne uslove, i to da:

1) ima prebivalište u Republici Srbiji;
2) je državljanin Republike Srbije;
3) ima potreban stepen obrazovanja propisan posebnim aktom;
4) ima godine života predviđene posebnim aktom;
5) je psihofizički sposoban, što dokazuje lekarskim uverenjem zdravstvene ustanove određene zakonom;
6) ispunjava druge posebne uslove za pojedina radna mesta predviđene posebnim aktom;
7) ne postoje bezbednosne smetnje za obavljanje poslova u Ministarstvu, a što se utvrđuje na osnovu bezbednosnih provera.

Obrazloženje

Brisati stav 2 ovog člana. To nije dobro rešenje jer je moguće da lica koja nisu prošla bezbednosnu proveru započnu rad u MUP-u i otvara prostor za politizaciju policije u domenu ljudskih resursa. Zbog toga je potrebno izbrisati ovaj stav ili tačno precizirati u Zakonu za koja radna mesta je potrebno samo državljanstvo Republike Srbije.