

institut alternativa

Komparativni
modeli
unutrašnje
kontrole policije

institut alternativa

**KOMPARATIVNI
MODELI UNUTRAŠNJE
KONTROLE POLICIJE**

Naziv publikacije:
Komparativni modeli unutrašnje kontrole policije

Izdavač:

institut alternativa

Institut alternativa

Đoka Miraševića, "Kroling", 3/3, Podgorica, Crna Gora

Tel/Fax: (+382) 20 268 686

e-mail: info@institut-alternativa.org

web site: www.institut-alternativa.org

Za izdavača:

Stevo Muk,

predsjednik Upravnog odbora

Urednik:

Stevo Muk

Autorka:

Dina Bajramspahić

Dizajn i tehnička priprema:

Miloš Otašević

Štampa:

Argrafika, Podgorica

Tiraž:

300

Donator:

Organizacija za bezbjednost i saradnju, Misija u Crnoj Gori

CIP- Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црна Гора, Цетиње
ISBN 978-9940-533-43-4
COBISS.CG-ID 26385680



oebs Organizacija za evropsku
bezbjednost i saradnju
Misija u Crnoj Gori

*Mišljenja i stavovi iznijeti u ovom izvještaju su stavovi autora
i ne moraju nužno odražavati stavove Misije OEBS-a u Gori.*

SADRŽAJ:

UVOD	5
I dio - Problematika unutrašnje kontrole	7
Tipologija zadataka unutrašnje kontrole	7
Veza sa spoljašnjim kontrolnim mehanizmima	7
Istražni instrumenti i tehnike	7
II dio - Komparativni modeli	9
Kraljevina Belgija.....	9
1. Generalni inspektorat federalne i lokalne policije	10
2. Komitet P.....	11
3. Sistem unutrašnjih kontrola.....	12
Republika Slovenija.....	13
Jedinica za usmjeravanje i nadzor	13
Kontrola unutar policije.....	14
Odjeljenje za žalbe	15
Republika Mađarska	15
Zaštitna služba agencija za sprovođenje zakona.....	16
Prijave policiji.....	17
Osvrt na crnogorski model i preporuke za unapređenje:	17
0 Institutu alternativa:	19



Komparativna studija pred vama, daje detaljan prikaz kontrolnih mehanizama (modus operandi) i instrumenata za efikasno detektovanje i preveniranje zloupotreba, kao i analizu izazova i mogućnosti za unapređenje funkcionisanja unutrašnje kontrole policije. Na bazi toga i analize komparativnih slučajeva (modeli u tri EU zemlje) formulisane su konkretne preporuke IA za reformu crnogorskog modela.



kupljanje dokaza, ali za njih su potrebna značajna finansijska sredstva i ljudski resursi. Ne postoje jači dokazi od forenzičkih fizičkih dokaza, ali oni su od koristi samo onda kada se stave u kontekst - opšti istražni principi podrazumijevaju odgovaranje na sedam pitanja: *šta se desilo, ko je počinio krivično djelo, gdje, kada, kako/čim, zašto?*

Faze istražnog procesa podrazumijevaju prikupljanje informacija, njihovu klasifikaciju i provjeru pouzdanosti, tj. potvrdu od drugih izvora (kad god je to moguće). Posebna pažnja se mora obratiti na način na koji se prikupljaju, čuvaju i evidentiraju dokazi, kao i na saradnju sa tužiocem koji dokaze cijeni i zastupa pred sudom.

Unutrašnje istražne jedinice i aktikorupcijske jedinice jačaju sopstveni legitimitet ukoliko se koncentrišu na kriminalističke istrage (uređene pravilima krivičnog postupka i pravilima postupanja sa dokazima) u odnosu na administrativne istrage (uređene ugovorima o radu i kodeksom ponašanja)¹⁰.

Zatvorena kultura policijske organizacije je važan ometački faktor u istraživanju nepropisnog ponašanja policijskih službenika, a posebno pravilo policajaca o "necinkarenju" drugih policajaca¹¹. Pozitivna mjera za razbijanje ove kulture je poboljšanje imidža i pozicije službenika unutrašnje kontrole i promovisanje njihovih uspješnih rezultata. Žalbe građana i dojave zviždača su često najznačajniji izvor informacija pa ih treba ohrabrivati.

Konačno, uloga rukovodstva odjeljenja za unutrašnju kontrolu je od posebne važnosti i ima pet osnovnih zadataka: analizira rad odjeljenja i određuje ciljeve, motiviše zaposlene i vodi komunikaciju sa drugim organima, kontroliše rad zaposlenih, ocjenjuje i daje povratne informacije.

10 Ibidem, str. 229.

11 "Police corruption: an organization based problem?" Drago Kos, 2008.

II dio - Komparativni modeli

● Kraljevina Belgija

Prije institucionalnog okvira

Belgija je jedna od zemalja sa najmanjom stopom korupcije u svijetu i zauzima 15. mjesto na listi istraživanja percepcije korupcije Transparency International-a (od 177 zemalja)¹².

Za belgijski model borbe protiv korupcije u policiji, ključnom odlikom se smatra koordinisanost i integrisanost represivnih i preventivnih komponenti antikorupcijskih politika, kao i institucionalizovano partnerstvo između ključnih strateških partnera¹³. Na bazi studija korupcije u policiji, prepoznate su najčešće okolnosti koje proizvode povećanu "osjetljivost" i rezultiraju protivzakonitim ponašanjem policajaca:

- lična osjetljivost (droge, dugovi, problematične društvene veze),
- nezadovoljstvo na radnom mjestu i loši radni rezultati;
- nedovoljan ili neadekvatan nadzor nadređenih;
- ranija prekršajna i krivična iskustva;
- život i/ili rad u istom okruženju sa kriminalnim grupama;
- društvene i/ili porodične veze sa kriminalnim grupama van radnog mjesta.



Koruptivna paradigma

Analizirajući te okolnosti dizajniran je belgijski model za suzbijanje svih oblika nepropisnog ponašanja policajaca, i to kada je u pitanju:

- a. preventivni segment na makro nivou: demokratska politička klima, sloboda štampe i govora, i ratifikacija međunarodnih konvencija; na srednjem i mikro nivou: usvajanje Etičkog kodeksa, treninzi za sve relevantne aktere, organizacione mjere (visoki uslovi za regrutovanje, analize rizika, redovne rotacije, i stroga politika "poklona").
- b. represivni segment (na makro nivou: posebno zakonodavstvo, nacionalna koordinacija svih specijalizovanih tijela (CDBC, AIG, COM P, COIV), specijalne istražne tehnike i taktike; na srednjem i mikro nivou: zaštita zviždača, zaštita svjedoka, i ekspertske istražitelji).

Institucionalni okvir – specijalizovana tijela

Institucionalni okvir za suprotstavljanje korupciji i organizovanom kriminalu u Belgiji podrazumijeva veliki broj tijela, od kojih su kada su u pitanju istrage policajaca u pitanju, najrelevantniji: Generalni inspektorat federalne i lokalne policije, Komitet P i sistem unutrašnjih kontrola. Njihov rad je dobro koordinisan tako da zajedno pokrivaju i kontrolišu sve segmente rada policije.

¹² Istraživanje iz 2013. godine. Dostupno na: <http://www.transparency.org/country/#BEL>

¹³ Prezentacija sa regionalnog treninga o istraživanju korupcije u policiji Dirka Verstraete, iz belgijskog Generalnog policijskog direktorata, organizovano od strane DCAF, u Beogradu, od 14-16. aprila 2013. godine



1. Generalni inspektorat federalne i lokalne policije¹⁴

Generalni inspektorat federalne i lokalne policije je eksterno (spoljno) tijelo nezavisno od policijskih službi, u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. Misija ovog organa je da pruži doprinos boljem funkcionisanju policijskih službi, njihovom funkcionisanju u skladu sa zakonom, i uz poštovanje osnovnih ljudskih prava. U njegovu nadležnost spadaju: inspekcije i revizije (svih segmenata rada a posebno operacija) sa ciljem pružanja preporuka za unapređenje rada i policijskih praksi; individualne istrage na osnovu žalbe, sumnje ili prijave (dojave); i upravne (administrativne) i prekrivične istrage.

Za potrebe primjene nadležnosti: ima neograničeno pravo na inspekcije i revizije, neograničenu mogućnost da sasluša i pozove na saslušanje zaposlene u policijskim službama, pravo pristupa svim prostorijama gdje se obavljaju policijske dužnosti, pravo pristupa (i fotokopiranja) svim dokumentima potrebnim za inspekciju, pravo određivanja rokova za odgovor koji su obavezni, i dobijanja obavještenja o primjeni datih preporuka. Takođe može inicirati primjenu posebnih istražnih tehnika za prikupljanje podataka (tajni nadzor) od strane nadležnog suda putem obrazloženog predloga.

Inspektorat ima sva policijska ovlaštenja i za krivične i za disciplinske predmete za sve policijske službenike na federalnom i na lokalnom nivou. Kada je u pitanju korupcija, Generalni inspektorat, između ostalog istražuje i razne incidente i nepropisna ponašanja policijskih službenika kao što su: krivotvorenja dokumenata, sabotiranje istrage, povrede tajnosti, neovlašteno pristupanje informatičkim sistemima, vršenje pritiska, itd. 95% rada Generalnog inspektorata odnosi se na kriminalne istrage dok su upravne (administrativne) i disciplinske izuzetak.

Inicijativu za postupanje može dobiti od ministra unutrašnjih poslova i/ili ministra pravde, a ima pravo postupanja na sopstvenu inicijativu, na zahtjev sudskih i upravnih vlasti, uključujući: državne tužioce, generalne direktore federalne policije, šefove lokalnih policijskih službi, itd. Ovi zahtjevi moraju biti obrazloženi i postupanje po tim nalogima nije obavezno. Takođe razmatra žalbe pojedinaca i organizacija. Ministar unutrašnjih poslova se interesuje o njihovim predmetima na dnevnoj osnovi¹⁵, a osoblje direktora se imenuje kraljevskim dekretom (odlukom). Predlog za imenovanje Generalnog inspektora se usvaja u zajedničkom odboru u kojem su i Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo pravde zastupljeni. Mandat Generalnom inspektoratu je 5 godina ali može biti produžen.

O nalazima do kojih je došao, Generalni inspektorat obavještava sudske vlasti i Komitet P (Više o ovom tijelu dalje u tekstu).

Organizacija

Generalni inspektorat ima 6 organizacionih jedinica (direktorata)

Prvu jedinicu, Generalni direktorat, čine generalni inspektor i njegov zamjenik koji koordiniraju ostale direktorate i decentralizovane četiri kancelarije¹⁶ i odgovorni su za dostavljanje predloga ministru pravde i ministru unutrašnjih poslova, kao i za javno istupanje u ime Generalnog direktorata.

Zadaci službenika Direktorata za inspekcije i revizije su proaktivne i reaktivne kontrole, inspekcije i revizije, kao i priprema godišnjeg izvještaja o radu i priprema godišnjeg akcionog plana.

14 Skraćena: AIG

15 Detaljnije pogledati - Međunarodne ekspertiza Centra za izučavanje demoracije: <http://www.csd.bg/index.php?id=2124>

16 Nalaze se u Antverpenu, Gentu, Ližu i Monsu.

Pojedinačne istrage pokreću se na osnovu žalbe, prijave, dojava, podataka iz tekućeg prekrivičnog postupka, disciplinskog postupka, upravnog postupka, medija, tajnih operacija policije. Ova organizaciona jedinica ima posebnu bazu podataka za čuvanje i upravljanje svim podacima od značaja u koju se "slivaju" podaci i Komiteta P i lokalnih i federalnih jedinica policije, ali policija nema pristup podacima Generalnog inspektorata i ovo je od ključnog značaja za nezavisan rad ovog tijela za kontrolu rada policije.

Direktorat za nadležnosti propisane zakonom revidira zakone i podzakonska akta kojima se uređuje rad policije, predsjedava ili ima članstvo u brojim odborima i komitetima koji se bave pitanjima u vezi sa radom policije (žiri za dodjeljivanje sertifikata potrebnog za napredovanje u službi, ekspertske vještačenje pred disciplinskim vijećem, učešće u evaluacionim odborima za koordiniranje raznih tijela, itd).

Decentralizovani direktorati bave se prikupljanjem podataka i informacija korisnih za rad i misiju Generalnog inspektorata, održavaju kontakte sa lokalnim vlastima, lokalnim policijskim službama i decentralizovanim federalnim službama, registruju (evidentiraju) prijave i žalbe, učestvuju u medijacijama (između građana i službenika policije), revizijama i inspekcijama.

Podrška i logistika – je zadužena za upravljanje ljudskim resursima, finansijski menadžment, informatičke i komunikacijske tehnologije i bazu eksperata.

Generalni inspektorat ima ukupno 96 zaposlenih, od koji 16 administrativnih, a 16 u decentralizovanim direktoratima, i 64 operativna policijska službenika.



2. Komitet P¹⁷

Stalni odbor za monitoring policije (Komitet P) je osnovan 1991. godine sa ciljem da se Federalnom parlamentu pruži stručno ekspertsko tijelo odgovorno za monitoring rada policije i procjenu primjene policijskih ovlašćenja. Sa punim operativnim radom je otpočelo sredinom 1993. godine. Kao i Generalni inspektorat, takođe je eksterno (spoljno) tijelo, u odnosu na policiju, i nezavisno od policije. Cilj eksternog nadzora je da verifikuje kako su policijski zadaci obavljani.



Zahvaljujući brojnim istragama i ispitivanjima žalbi sprovedenim od strane njegovog Istražnog odjeljenja, Komitet P se pokazao kao pouzdano tijelo za nadzor nad radom policije. Uz pomoć informacija iz brojnih izvora, ovo tijelo funkcioniše kao čuvar prateći rad policije u ime Federalnog parlamenta i svih građana. Rad ovog tijela uređen je posebnim Zakonom o Komitetu P¹⁸ a njegove nadležnosti su od osnivanja proširivane četiri puta.

Glavni dio rada Komiteta P odnosi se na važne i velike slučajeve korupcije od strane policijskih službenika, i može biti ograničeno na prvu fazu istrage ili može asistirati policijskim istražiteljima neke od policijskih službi. Posebnu pažnju takođe posvećuje procjeni da li je koordinacija između policijskih jedinica postignuta na efikasan i uspješan način i da li se poštuju ljudska prava.

17 Zvanična stranica: <http://www.comitep.be/EN/index.asp>

18 Usvojen 18. jula 1991. godine.



Komitet P radi reviziju policijskih procedura i postupka na osnovu žalbi o nepropisanom postupanju policajaca. Na osnovu istrage i analize, daje zaključke, mišljenja i preporuke (kratkoročne, srednjoročne i dugoročne) i prati njihovu realizaciju.

Komitet P može vršiti nadzor proaktivno i reaktivno, na svoju inicijativu, a može angažovati dodatnu ekspertsku pomoć za posebno kompleksne istrage. Belgijski Ombudsman nema ovlašćenja zaštite građana u slučaju povrede ljudskih prava od strane policije, već Ombudsman ukoliko primi žalbu prosljeđuje je Komitetu P.

Kontrola se može inicirati i od strane Senata Parlamenta, kao i same policije. Žalbe mogu dostaviti građani i službenici državnih organa i anonimnost im je garantovana. Komitet P može vršiti provjeru i kako je žalba tretirana i procesuirana u drugom organu (Generalnom inspektoratu, unutrašnjoj kontroli lokalne policije, itd.) Informacije se najčešće sakupljaju od policije, Generalnog inspektorata, sudskih vlasti, a mogu se dobiti na zahtjev ili samostalnim obavještenjem od organa. Komitet P nema disciplinska ovlašćenja¹⁹.

Organizacija

Komitet P ima u prosjeku 100 zaposlenih i četiri organizacione jedinice.

Stalni komitet se sastoji od 5 članova koji su predstavnici Parlamenta, od kojih je jedan predsjedavajući i jedan zamjenik predsjedavajućeg Stalnog komiteta, a imenuje ih Dom Predstavnik Federalnog parlamenta, na mandat od 6 godina.

Služba za podršku ima 35 administrativnih službenika koje imenuje Stalni komitet na period od 5 godina.

Istražno odjeljenje ima 48 članova, šefa odjeljenja i dva zamjenika šefa odjeljenja. Članovi istražnog odjeljenja se na predlog šefa odjeljenja imenuju na period od 5 godina, sa mogućnošću obnavljanja ugovora, a imenuje ih Stalni komitet. Rad ovog Odjeljenja može biti iniciran i od strane pravosudnih vlasti, jer ima specijalizaciju za istrage policijskih službenika.

Treća organizaciona jedinica je sektor za žalbe.



3. Sistem unutrašnjih kontrola

Svaka lokalna policijska stanica i služba ima svoje odjeljenje za unutrašnju kontrolu, i odgovorna je da osigura da rutinski policijski rad bude u skladu sa standardima i propisanim procedurama, kao i da detektuje (i identifikuje odgovorne) za neetičko, neprofesionalno i kriminalno postupanje. Međutim, ova odjeljenja se bave prekršajima od manje društvene opasnosti. Kada se radi o ozbiljnijim i sistemskim povredama

Kontrolni pristup:

- Prevenirati neetično postupanje policajaca
- Učestali kontrolni postupci i provjere postupanja.
- Instrumenti: zakoni, strog Kod policijskog postupanja i stroge procedure.

Stimulativni pristup:

- Ohrabruje etično postupanje
- Naglasak je na pružnju podrške policajcima za reagovanje u problematičnim situacijama
- Instrumenti: radio-nice, treninzi, obuke.

¹⁹ Prezentacija Waltela Petersa, dostupno na: <http://www.cacole.ca/confere-reunion/pastCon/presentations/2008/WalterPeeters-eng.pdf>

Ministar takođe može obavezati policijske službenike zaposlene u policiji ili druge javne službenike zasposlene u Ministarstvu da sprovedu određene zadatke u vezi sa nadzorom rada policije.

Ovlašćenja službenika Jedinice za usmjeravanje i nadzor²²:

- mogu zatražiti informacije koje se sadrže u registrima koje čuva i održava policija,
- mogu ispitivati zapise, evidencije, dokumenta, papire, nadredbe, zapisnike, odluke i rezolucije u posjedu policije bez obzira na to da li ih je policija pripremila ili izdala u skladu sa svojim nadležnostima, i na zahtjev, ukoliko je potrebno, dostaviti im originale ili kopije,
- mogu pozvati policijske službenike, druge zaposlene u policiji, ili fizička lica na saslušanje ili razgovor,
- mogu imati pristup svim prostorijama koje koristi policija za potrebe svog rada,
- mogu zatražiti zvanične sertifikate i tehničke i druge informacije o tehničkim sredstvima korištenim od strane policije, kao i zatražiti dokaze o kvalifikovanosti policijskih službenika koji koriste tehnička i druga sredstva u policijskom radu,
- mogu biti prisutni dok policijski službenici obavljaju svoje zadatke.

Svi službenici policije, dužni su službenicima Jedinice pružiti potrebnu pomoć prilikom obavljanja nadzornih postupaka. Kada se tokom nadzora utvrdi da su policijski službenici nezakonito povrijedili ljudska prava i osnovne slobode, šef nadzora zahtjeva od šefa jedinice nad kojom je izvršen nadzor da primjeni mjere za uklanjanje nezakonitih aktivnosti. Te i ostale mjere, konstatuju se u izvještaju o izvršenoj kontroli.

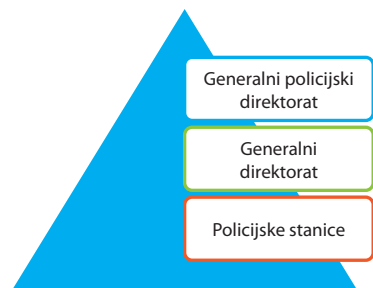
Ograničenja za nadzor

Ukoliko postoji opravdana opasnost da primjena ovlašćenja Jedinice, u toku kontrole sprovođenja tajnih istražnih mjera policije, mogu spriječiti sprovođenje ovih mjera ili da ih znatno mogu otežati ili ugroziti život i zdravlje ljudi koji ih sprovode, policija može privremeno uskratiti pristup dokumentima, pregled prostorija i ne saopštavati podataka ili informacije. U ovom slučaju, o nastavku nadzora odlučuje ministar.

Drugo ograničenje je da službenici Jedinice ne mogu imati pristup dokumentima koja otkrivaju identitet operativaca na tajnim zadacima i fizičkih lica koja tajno i dobrovoljno policiji dostavljaju operativne informacije o krivičnim djelima, njihovim počiniocima, itd (doušnici).

Kontrola unutar policije

Budući da je slovenačka policija hijerarhijski organizovana na tri nivoa, svaki od nivoa je odgovoran za kontrolu i unutrašnje upravljanje nižeg nivoa: Generalni policijski direktorat nadzire rad generalnih direktorata, koji onda nadziru rad policijskih stanica. Cilj ovih kontrola je da obezbijede zakonitost, profesionalnost, kvalitet, usklađenost obavljanja zadataka, a takođe provjeravaju da li sprovedeni zadaci doprinose ostavarenju postavljenih ciljeva, kao i da li su sprovedeni efikasno, efektivno i ekonomično.



22 Član 8 Zakona o organizaciji i radu policije

U 2009. godini²³, u tom smislu, Generalni direktor je inicirao 5 kontrola rada u Generalnom policijskom direktoratu i regionalnim policijskim direktoratom, dok su ovlašćeni službenici u policijskim direktoratom inicirali 104 kontrole, većinom u vezi sa organizacionim pitanjima, unutrašnjim komunikacijama i izvještavanjem, u vezi sa sprovođenem policijskih ovlašćenja, bezbjednosti puteva, upravljanjem finansijama.

Pri Generalnom policijskom direktoratu su Odjeljenje za unutrašnje poslove i integritet i Odjeljenje za žalbe. Odjeljenje za unutrašnje poslove i integritet promovise antikorupcijske politike i daje mjere za sistemsko unapređenje rada policije i smanjivanje mogućnosti za povrede integriteta policijskih službenika.

Odjeljenje za žalbe

Odjeljenje za žalbe na rad policije ima dugu tradiciju u Sloveniji, i svake godine razmotri oko 30 peticija, 70 inicijativa dostavljenih od strane Ombudsmana²⁴, i oko 50 žalbi. Odgovori na žalbe stranaca se dostavljaju preko Ministarstva spoljnih poslova. Članom zakona kojim se uređuje rad policije je propisano da, pored ostalih zakonskih i drugih sredstava zaštite prava, pojedinac ima pravo izjave žalbe policiji ukoliko smatra da su njegova prava i slobode naopravdano povrijeđene, i to u roku od 30 dana²⁵. Procedura razmatranja žalbe je praćena strogo definisanom metodologijom koja omogućava transparentnost procedure. Senat za žalbe se sastoji od tri člana: predsjedavajućeg, predstavnika javnosti, i predstavnika Sindikata policije koji razmatraju žalbu i donose odluku. Predstavnici javnosti u Senatu na lokalnom nivou su kandidati lokalnih zajednica. Na državnom nivou, javnost je predstavljena preko članova stručne javnosti iz pravosudnog sistema²⁶.

● Republika Mađarska

Prema precepciji korupcije, Mađarska je nezntano iza Slovenije, sa 47. mjestom na listi od 177 zemalja svijeta koju je sačinio Transparency International²⁷.

Organi za sprovođenje zakona u Mađarskoj su Nacionalna policija, koja je nezavisni organ u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, i Carinska i Finansijska služba koje su organi u sastavu Ministarstva finansija, a za nadzor je zaduženo specijalizovano tijelo – Zaštitna služba agencija za sprovođenje zakona. Ova Agencija čini mađarski model specifičnim zbog posebnog ovlašćenja – test integriteta – koji je u mnogim zemljama zapadne Evrope testiran pred Ustavnim sudom i proglašen neustavnim. Ipak, mnogi upravo ovo ovlašćenje smatraju uspješnom komponentom mađarskog modela.

23 Str 16, poslednji dostupan izvještaj o radu policije na sajtu Policije Slovenije: <http://www.policija.si/eng/images/stories/Statistics/AnnualReport2009.pdf>

24 Ombudsman razmatra žalbu pojedinca na rad policije kao poslednja instanca, tek nakon odluke Odjeljenja za žalbu policije i Ministarstva unutrašnjih poslova.

25 Član 28 Zakona o policiji.

26 The Slovene Police, dostupno na: http://www.policija.si/eng/images/stories/Publications/book_slovene-police.pdf

27 Istraživanje iz 2013. godine, dostupno na: http://www.transparency.org/country/#HUN_DataResearch

Zaštitna služba agencija za sprovođenje zakona²⁸

Specijalizovana služba za nadzor nad institucijama/agencijama koje sprovode zakon operativna je od 1995. godine i obavlja poslove prevencije, zaštite, i otkrivanja krivičnih djela od strane javnih službenika i namještenika zaposlenih u:

- Policiji,
- Nacionalnom Generalnom direktoratu za upravljanje katastrofama (uključujući stručne organe civilne zaštite, i profesionalne, lokalne i nacionalne vatrogasne službe)
- Carinskoj i Finansijskoj Službi,
- Institucijama za izvršenje krivičnih sankcija,
- Organima na nivou ministarstava zaduženih za nadzor nad ovim organima.



Nadzorne aktivnosti su prvenstveno usmjerene na sprječavanje i otkrivanje krivičnih djela putem prikupljanja, analize i procjene podataka koji se odnose na krivična djela i sve ostale vrste prekršaja. U svom radu, oslanja se na javne izvještaje i pritužbe javnosti kao i na pomoć zaposlenih u organima/agencijama u kojima se istražuje, te saraduje sa državnim i društvenim organizacijama, građanima/pojedincima i međunarodnim agencijama za sprovođenje zakona.

Ova služba nije istražni organ – a to znači da aktivnosti Službe u otkrivanju kriminala ne idu dalje od potvrđivanja ili isključivanja krivičnog djela na koje se sumnja, i prijavljivanja slučaja nadležnom tužilaštvu, ili zaključenja predmeta ukoliko su sumnje bile neosnovane.

U oblasti prevencije i otkrivanja kriminaliteta, ovlašćenja Službe pokrivaju sljedeće:

- nemar u službi,
- krivična djela počinjena u službenom svojstvu,
- krivična djela počinjena tokom službene dužnosti ili u vezi sa vršenjem službenih ovlašćenja,
- prekršaji počinjeni od strane profesionalnih policijskih službenika i pripadnika vojske angažovanih na poslovima Granične kontrole.

Nacionalna Zaštitna služba je posebno tijelo sa policijskim ovlašćenjima pod direktnim nadzorom Ministra unutrašnjih poslova, sa nadležnošću nad cijelom teritorijom Mađarske. Najveći dio zadataka službe odnosi se na aktikoruptivne aktivnosti u domenu javne uprave, odnosno tri linije rada: 1) prevencija i otkrivanje krivičnih djela, 2) praćenje životnog stila službenika 30 dana (poštovanje profesionalnih standarda), i 3) test integriteta. Služba može prikupljati informacije o vladinim službenicima i službenicima organa za sprovođenje zakona, uključujući informacije iz domena privatne sfere, i čak (proaktivno) testirati njihov integritet lažnim pokušajem potkupljivanja (test integriteta) i ova mjera se učestalo primjenjuje.

Služba ima Kodeks ponašanja, a takođe propisi koji se odnose na prijavljivanje imovine policijskih službenika odnose se i na službenike Službe.

Broj slučajeva godišnje: oko 1000, ali treba imati u vidu da se radi o populaciji od približno 10 miliona stanovnika. Broj stalnog osoblja 290, a ukupan broj zaposlenih varira i do 500 službenika.

²⁸ The Protective Service of Law Enforcement Agencies, oficijelna internet stranica: <http://www.nvsz.hu/en/introduce>

Prijave policiji

Policijske stanice su mjesto za podnošenje krivičnih prijava protiv policijskih službenika koji su počinili krivično djelo. Međutim, praksa je da policija ne istražuje samostalno ova djela već odmah dostavlja prijavu nadležnom tužilaštvu koje vodi postupak.²⁹

● Osvrt na crnogorski model i preporuke za unapređenje:

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije Ministarstva unutrašnjih poslova je tokom 2014. godine napravilo iskorake u pogledu veće vidljivosti u javnosti i unapređenja transparentnosti rada. Između ostalog, na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova, objavljuju se mjesečni izvještaji o radu Odjeljenja³⁰, u kojima se mogu naći podaci o svim prijavama unutrašnjoj kontroli, provjerama i ishodima provjera. Ovo je veoma važno kako bi građani stekli povjerenje u rad unutrašnje kontrole i ohrabрили se da prijavljuju sve oblike kršenja zakona i etike od strane policijskih službenika.

Međutim, odjeljenje još uvijek nema sve potrebne pravne i tehničke mogućnosti kako bi u punoj mjeri vršilo svoja ovlaštenja.

Naime, Zakon o unutrašnjim poslovima propisuje da "unutrašnju kontrolu vrši policijski službenik ovlašten za poslove unutrašnje kontrole" koji osim ovlaštenja unutrašnje kontrole pobrojanih u članu 118, ima i policijska ovlaštenja iz člana 23³¹ Zakona o unutrašnjim poslovima - koji daje pravni osnov unutrašnjoj kontroli na primjenu ovlaštenja iz ZKP-a.

Vrste policijskih ovlaštenja

Član 23

Policijski službenik, pored ovlaštenja, mjera i radnji utvrđenih Zakonikom o krivičnom postupku, Zakonom o prekršajima i posebnim zakonima, ovlašten je da:

1) prikuplja i obrađuje lične i druge podatke;

- 2) vrši pozivanje;
- 3) daje upozorenja i izdaje naređenja;
- 4) upotrebljava tuđe saobraćajno sredstvo i sredstvo veze;
- 5) upotrebljava sredstva prinude;
- 6) preduzima prikrivene policijske radnje.

U praksi međutim, postoji osporavanje policijskih ovlaštenja unutrašnjoj kontroli i tvrdnja da Zakonik o krivičnom postupku ne prepoznaje policijske službenike unutrašnje kontrole kao policiju. Time je Odjeljenje unutrašnje kontrole onemogućeno da obavlja svoj posao u punom pravnom kapacitetu, pogotovo kada se radi o kompleksnijim krivičnim djelima, korupcije i organizovanog kriminala, na koja nisu imuni ni policajci.

Između ostalog, unutrašnjoj kontroli je osporeno pravo da u skladu sa odredbama ZKP i obrazloženim zahtjevom inicira prema državnom tužiocu i sudiji za istragu primjenu MTN. Radi se o vrlo neuobičajenom rangiranju pravnih akata u praksi i ignorisanju odredbi Zakona o unutrašnjim poslovima kao da nemaju jednaku zakonsku snagu kao ZKP. A očito je namjera zakonodavca bila da pruži jednaka prava službenicima unutrašnje kontrole kao policiji.

²⁹ Vera, Institut pravde, Profil zemlje Mađarske, dosupan na: <http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/hungary.pdf>

³⁰ http://www.mup.gov.me/rubrike/Unutrasnja_kontrola/

³¹ Članom 118 propisuje se da unutrašnja kontrola ima i ovlaštenja iz člana 23 Zakona o unutrašnjim poslovima.

Posebno treba imati u vidu da je višestruko složeno istraživati zloupotrebe službenih ovlaštenja i nezakonito vršenje policijskih poslova od strane pripadnika policije koji imaju znanje o tome kako prikupljati i prikriti dokaze, i dodatno, imaju profesionalne i lične kontakte sa drugim policajcima i time uticaj na moguće pokretanje postupka protiv njih.

Prednost unutrašnje kontrole u odnosu na Sektor kriminalističke policije je što ima fokus samo na rad policije, i time mogućnost visoke specijalizacije za rad na ovim predmetima, dok je za SKP ovo samo jedan od mnogo raznovrsnih predmeta.

Zbog svega navedenog je od izuzetne važnosti omogućiti unutrašnjoj kontroli sve instrumente za prikupljanje podataka o nezakonitostima u radu policije i staviti im na raspolaganje sve pravne mogućnosti iz ZKP-a, na način što će se:

- **dati stav u ZKP-u kojim se pojašnjava da se izraz policija odnosi i na ovlašćene službenike unutrašnje kontrole.**

Time će biti omogućeno da rad unutrašnje kontrole i vladavina prava više ne zavisi od individualnih tumačenja odredbi zakona. Rezultat će biti izjednačen status jednih i drugih službenika, i pružena podrška ozbiljnom tretiranju problema korupcije u policiji kao što se pokušava i u drugim sferama društva.

Drugi problem koji smo prepoznali u njihovom radu je nedostatak pravnog osnova za formalnu komunikaciju sa državnim tužiocima koji u skladu sa novim ZKP-om usmjeravaju i rukovode rad policije³². To omogućava situaciju u kojoj se policijski službenici za svoja postupanja pozivaju na naloge tužilaca, a unutrašnja kontrola nema mogućnost verifikacije takve izjave. Stoga je potrebno:

- **izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima, propisati ovlašćenje unutrašnje kontrole da zatraži informaciju od nadležnog državnog tužioca o konkretnom postupanju policijskog službenika u svim fazama krivičnog postupka.**

Treći problem se odnosi na potrebu zaštite komunikacije između Odjeljenja unutrašnje kontrole i drugih državnih organa. Budući da nije propisana obaveza čuvanja tajne npr. o zahtjevima unutrašnje kontrole za dostavljanje informacija, može se desiti da državni službenici drugih službi (kao što su Poreska uprava, Uprava za imovinu i sl.) obavijeste građane i/ili policijske službenike o tome da je Odjeljenje unutrašnje kontrole tražilo podatke o njima, čime mogu biti ometene povjere. Potrebno je:

- **Izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima propisati da su državnim organi dužni čuvati kao služenu tajnu zahtjeve za informacijama Odjeljenja unutrašnje kontrole.**
- **Primjenjivati Zakon o tajnosti podataka i određivati "oznaku tajnosti" na dokumenta u vezi sa provjerama koje sprovodi Unutrašnja kontrola.**

Imajući u vidu značaj parlamentarnog nadzora nad radom policije, potrebno je uspostaviti formalnu i redovnu saradnju između unutrašnje kontrole i nadležnog Odbora za bezbjednosti i odbranu, time što će se, između ostalog:

- **Izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima, propisati da Odjeljenje za unutrašnju kontrolu dostavlja godišnji izvještaj o radu Skupštini.**

Ovim će se dati doprinos radu Odbora, a takođe će se jačati integritet i profesionalnost Odjeljenja koje će morati da izvjesti tijelo van Ministarstva unutrašnjih poslova o rezultatima svoga rada. Konačno, potrebno je unapređenje, administrativnih, ljudskih, tehničkih kapaciteta unutrašnje kontrole kako bi mogla da odgovori na potrebu suzbijanja korupcije u policiji, i unapređnja integriteta policijskih službenika.

32 Član 44, stav 2, tačka 1 Zakonika o krivičnom postupku.

0 Institutu alternativa:

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

*Naša **misija** je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.*

*Naši **strateški** ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.*

***Vrijednosti** koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.*

Djelujemo kao **think tank**, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u pet glavnih programa: I) javna uprava, II) odgovorne javne finansije, III) parlamentarni program, IV) bezbjednost i odbrana i V) socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za određena poglavlja. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine.

U dosadašnjem radu, saradivali smo sa Centrom za istraživanja i monitoring (CEMI), Centrom za građansko obrazovanje (CGO) i Evropskim pokretom u Crnoj Gori (EPuCG). Kada je riječ o inostranim partnerima, saradujemo sa Centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) iz Ženeve, Evropskim Centrom za javne politike iz Brisela, Centrom za izučavanje međunarodnih politika (CeSPI) iz Rima i Centrom za izučavanje demokratije iz Sofije.

Upravljanje organizacijom je podijeljeno izmedju Skupštine i Upravnog odbora. Predsjednik Upravnog odbora je Stevo Muk, a koordinatorica istraživanja je dr Jovana Marović.

Više o našem radu saznajte na:
www.institut-alternativa.org

