

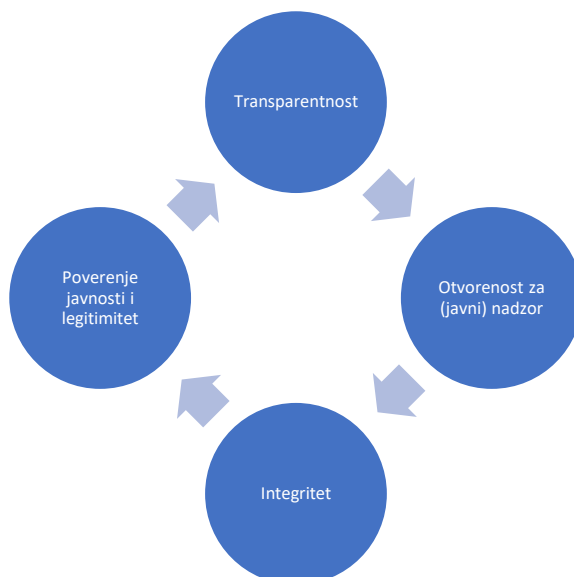
UPRAVLJANJE UČINKOM U POLICIJI – MOGUĆI MODEL ZA CRNU GORU

Dr Ana Knežević Bojović

Uvodne napomene

Mehanizmi koje države uspostavljaju u cilju zaštite ljudskih prava, uspostavljanja i održavanja javnog reda i garantovanja stabilnosti i bezbednosti obično su obuhvaćeni zajedničkim pojmom sektora bezbednosti, za koji se smatra da obuhvata ključne bezbednosne aktere, upravljanje bezbednošću, nadzorna tela i organe unutrašnjih poslova.¹ Jedan od ključnih aktera u bezbednosnom sektoru je policija, čiji zadatak je sprečavanje i otkrivanje zločina i obezbeđivanje javnog reda. Kako bi mogla da obavlja svoje funkcije, policija ima ovlašćenja da lica liši slobode i da upotrebljava sredstva prinude. Zbog toga je, u demokratskim državama, policija predmet dodatne kontrole i nadzora, kako bi se osiguralo da se ova ovlašćenja koriste zakonito, delotvorno i u javnom interesu. Kako se ističe², u Međunarodnom kodeksu ponašanja javnih službenika ukazuje se da „javna služba, kako je određena u nacionalnom zakonodavstvu, položaj od poverenja, koji podrazumeva postupanje u javnom interesu“. Sa druge strane, u teoriji se takođe ukazuje da je za valjano obavljanje policijskih poslova potrebna operativna nezavisnost policije, kao i to da se policijski poslovi obavljaju kako delotvorno, tako i pravično.³ Kvalitet obavljanja policijskih poslova posledica je delotvornosti i legitimiteta.⁴ Kako bi se to obezbedilo, neophodno je da se uspostavi i sistem odgovornosti: unutrašnjih i spoljašnjih mehanizama kontrole čiji je cilj da policija svoje funkcije obavlja kvalitetno i da bude odgovorna ako to ne čini.⁵

Kvaliteti koji se međusobno podržavaju



¹ United Nations Office on Drugs and Crime, Handbook on police accountability, oversight and integrity, p. 5.

² Isto.

³ Handbook on police accountability, oversight and integrity, p. 7.

⁴ Handbook on police accountability, oversight and integrity, p. 17

⁵ Isto.

Slika prilagođena iz: United Nations Office on Drugs and Crime, Handbook on police accountability, oversight and integrity, str.9.

Delotvoran sistem odgovornosti policije podrazumeva kako preventivne, tako i korektivne mere i uključuje širok spektar aktera. Naročito osetljiva uloga u ovom okviru jeste ona koju ima izvršna vlast, obično oličena u Ministarstvu unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: MUP) (ili Ministarstvu pravde), budući da nije uvek lako postići ravnotežu između postizanja operativne nezavisnosti policije i smanjenja mogućeg negativnog političkog uticaja Ministarstva na rad policije, sa jedne strane, i potrebe da policija bude odgovorna državi, sa druge strane. Važno je ukazati da ne postoji jedinstveni institucionalni model kontrole policije, budući da ovo pitanje u velikoj meri zavisi od tradicionalnih modela organizovanja policije u svakoj pojedinačnoj državi. Otuda nijedan konkretan model upravljanja učinkom policije nije podoban za jednostavnu transplantaciju u drugi pravni sistem.

U Crnoj Gori (u daljem tekstu: CG), institucionalna organizacija policije, kao mehanizmi kontrole policije i obavljanja policijskih poslova, bili su u centru reformskih napora u sektoru unutrašnjih poslova tokom poslednjih 15 godina. U organizacionom smislu, rešenja su alternirana između uspostavljanja policije kao posebne uprave, odnosno organa u sastavu MUP-a, do osnivanja Policije kao nezavisnog upravnog organa.

Zakon o unutrašnjim poslovima RCG donet je 1994. godine.⁶ Članom 1 ovog Zakona definisano je da su unutrašnji poslovi poslovi čijim se obavljanjem ostvaruju bezbjednost CG, bezbjednost građana i štite, ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina. Stupanjem na snagu ovog zakona prestao je da važi raniji Zakon o unutrašnjim poslovima.⁷ Ovi zakoni doneti su u vreme kada je CG bila deo savezne države.

Zakonom o policiji iz 2005. godine uređeni su policijski poslovi, policijska ovlašćenja i dužnosti, status policijskih službenika i kontrola rada policije. Danom stupanja na snagu ovog zakona prestao je da važi Zakon o unutrašnjim poslovima iz 1994. godine i Uprava policije je postala samostalni organ uprave izdvojen iz MUP-a.

Zakonom o unutrašnjim poslovima iz 2012. godine Uprava policije je postala organ uprave u sastavu MUP-a. Takođe, Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta MUP-a, 01 broj 051/13-28226/2 od 17.05.2013.godine, utvrđena je organizacija i sistematizacija radnih mjesta u Upravi policije, kao organa u sastavu MUP-a.

⁶ Službeni list RCG", br. 24/94, 29/94

⁷ Službeni list SRCG", br. 13/85, 32/89 i "Službeni list RCG", br. 20/93.

Posljednjim izmjenama Zakona o unutrašnjim poslovima iz 2018. godine⁸ Uprava policije je ponovo povratila samostalnost i sada je opet samostalni organ uprave. Treba istaći da ova promena nije bila isključivo uslovljena idejom uspostavljanja operativne nezavisnosti policije, već je utemeljena na odredbama novog Zakona o državnoj upravi⁹ kojim se propisuje da, po pravilu, ministarstvo vrši poslove predlaganja unutrašnje i vanjske politike, normativnu djelatnost i upravni nadzor u upravnoj oblasti za koju je nadležno, dok se organ uprave osniva za poslove izvršavanja zakona i drugih propisa.

Ovakve česte promjene organizacione strukture UP nisu preporučljive, posebno kada je u pitanju upravni nadzor nad radom policije od strane MUP-a – Odsjeka za upravni nadzor. Izdvajanjem Uprave policije kao samostalnog organa uprave dovodi se u pitanje uspostavljanje mehanizama upravnog nadzora nad radom Policije koji sprovodi Ministarstvo, pre svega zbog nedovoljno jasnog i preciznog pravnog okvira dovodi do problema u sprovođenju upravnog nadzora. Naime, da bi upravni nadzor bio kvalitetan, subjekat nadzora mora da se povinuje nadzoru i, što je još važnije, da ukloni uočene nedostatke i nepravilnosti u radu i implementira mjere za unaprijeđenje stanja. Izdvajanjem Policije kao samostalnog organa bez uspostavljanja odgovarajućeg normativnog okvira za nadzor od strane izvršne vlasti takva mogućnost se značajno smanjuje. Drugim riječima, bez obzira na to što je Zakonom o državnoj upravi Uredbom o organizaciji državne uprave ustanovljena mogućnost vršenja upravnog nadzora od strane MUP-a, faktički se svrha takvog nadzora dovodi u pitanje ukoliko subjekt nadzora nije u obavezi da postupa po nalogima onoga koji vrši upravni nadzor.

Ipak, imajući u vidu odredbe Zakona o državnoj upravi, cilj ove analize je da se ode korak dalje od ideje da izvršna vlast treba da kontroliše samo zakonitost rada upravnih organa, u ovom slučaju, policije, i upravo se u tom širem kontekstu posmatra i analizira uloga različitih aktera u vršenju nadzora nad **celishodnošću** rada policije u širem strateškom okviru koji je postavilo MUP, sa ciljem razvijanja prilagođenog modela koji se može predložiti MUP-u CG.

Treba istaći da je jedna od ključnih odlika napora usmerenih na reformu policije u različitim državama koji su preduzeti tokom proteklih decenija bilo to da je reforma usmerena na upravljanje policijom, delotvornost, odgovornost i poslednično, na uvođenje instrumenata „novog javnog upravljanja“¹⁰ u upravljanje policijom. Koncept upravljanja učinkom uveden je i u oblast nadzora nad radom policije;

⁸ Službeni list Crne Gore", br.87/18 od 31.12.2018.

⁹ Članovi 23-26. Zakona o državnoj upravi "Službeni list CG", br. 78/2018.

¹⁰ Ovaj model podrazumeva odgovornost za učinak. Za više informacija o novom javnom upravljanju videti G. Guerning, "Origin and theoretical basis of New Public Management", International Public Management Journal, 4 (2001), 1-25.

najznačajniji primeri takvog koncepta su Ujedinjeno Kraljevstvo (UK) i Francuska¹¹, kao predstavnici dva različita modela: centralizovanog modela u Francuskoj i decentralizovanog modela u UK.

Takođe treba ukazati na to da nemaju svi modeli odgovornosti policije iste odlike. U nekim modelima značajna je uloga inspektora za unutrašnje poslove; mada, nemaju sve inspekcije za unutrašnje poslove iste nadležnosti. U nekim slučajevima, inspekcije za unutrašnje poslove se uglavnom bave pojedinačnim slučajevima nezakonitog postupanja policijskih službenika. U ovoj analizi se predlaže detaljnije sagledavanje sistema u kojem je inspekciji za unutrašnje poslove ili nekom sličnom organu ili telu povereno da vrši nadzor nad time da li policija svoje zadatke i ovlašćenja obavlja u skladu sa javnim politikama koje formuliše MUP na višem, strateškom nivou.

KONTROLA I NADZOR NAD RADOM UPRAVE POLICIJE U CRNOJ GORI: PREGLED TRENUTNOG STANJA

Kako bi se sagledao celokupan regulatorni i institucionalni okvir kojim je regulisana kontrola nad radom policije u CG, i shodno tome formulisale najbolje preporuke za način na koji treba unaprediti pravo i praksu upravnog nadzora MUP-a nad radom Policije, potrebno je ukratko analizirati trenutno stanje.

Parlamentarna kontrola

Parlamentarnu kontrolu policije vrši Skupština CG u skladu sa Ustavom, Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane¹² i Poslovnikom Skupštine. Parlament vrši kontrolu kroz donošenje zakona kojima se definišu ovlašćenja, funkcije i poslovi policije, te kroz interpelacije i postavljanje poslaničkih pitanja, kao i kroz tri postupka kontrole: konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga, koja se sprovodi preko anketnog odbora. Članom 4. Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane propisano je da Odbor Odbora za bezbjednost i odbranu u vršenju parlamentarnog nadzora razmatra postupanje, između ostalog, Policije, u **primeni zakonom propisanih ovlašćenja sa aspekta poštovanja Ustavom zagarantovanih sloboda i prava čovjeka i građanina.**

Savjet za građansku kontrolu rada Policije

¹¹ Jacques de Maillard and Stephen P. Savage J. "Comparing performance: the development of police performance management in France and Britain", *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy* 22:4, 363-383, DOI: 10.1080/10439463.2012.718777, p. 363.

¹² Službeni list CG br. 82/2010

Građansku kontrolu Policije vrši Savjet za građansku kontrolu rada policije (u daljem tekstu: Savjet). Savjet je tijelo koje ocjenjuje **primjenu policijskih ovlaštenja radi zaštite ljudskih prava i sloboda**. Savjetu se mogu obraćati građani i policijski službenici. Savjet se sastoji od pet članova od kojih po jednog imenuju: Advokatska komora CG, Ljekarska komora CG, Udruženje pravnika CG, Univerzitet CG i nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima. Predsjednik Savjeta bira se većinom glasova od ukupnog broja članova.

Mandat članova Savjeta traje pet godina. Policija je dužna da, na zahtjev Savjeta, pruži potrebne informacije i obavještenja. Savjet daje ocjene i preporuke koje se dostavljaju ministru.

Ministar je dužan da o preduzetim mjerama obavijesti Savjet.

Unutrašnja kontrola Policije

Unutrašnju kontrolu Policije vrši posebna organizaciona jedinica MUP-a. Poslovi unutrašnje kontrole su: kontrola zakonitosti vršenja policijskih poslova, **a naročito u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih prava prilikom izvršavanja policijskih zadataka i primjeni policijskih ovlaštenja; preduzimanje mjera i radnji u skladu sa zakonom u cilju otkrivanja i suzbijanja krivičnih djela policijskih službenika izvršenih na radu ili u vezi sa radom i druge kontrole od značaja za efikasan i zakonit rad**. Treba napomenuti da je u Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima koji je bio na javnoj raspravi¹³ nadležnost unutrašnje kontrole formulisana tako da ne obuhvata druge kontrole od značaja za efikasan i zakonit rad, već samo druge kontrole od značaja za zakonit rad. Ovo je važno jer bi takvo razgraničenje pomoglo u jasnijem profilisanju sadržine upravnog nadzora MUP nad Policijom koji se predlaže u ovoj Analizi. Unutrašnju kontrolu rada Policije vrši policijski službenik ovlašćen za vršenje unutrašnje kontrole Policije (u daljem tekstu: ovlašćeni službenik). Ovlašćenom policijskom službeniku radi dokazivanja svojstva izdaje se službena značka i službena legitimacija. Budući da sa radi o spektru nadležnosti koji može biti blizak nadležnostima povezanim za vršenje upravnog nadzora nad Policijom, detaljnije ćemo predstaviti nadležnosti ovlašćenih službenika i mere koje ima pravo da preduzme.

Ovlašćeni službenik u vršenju poslova unutrašnje kontrole postupa:

- 1) po sopstvenoj inicijativi;
- 2) na osnovu prikupljenih obavještenja i drugih saznanja;
- 3) na osnovu predloga, pritužbi i predstavki fizičkih lica i policijskih službenika;
- 4) na osnovu predloga i zaključka nadležnog odbora Skupštine;
- 5) na osnovu preporuka Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda CG;

¹³ <http://www.mup.gov.me/vijesti/204192/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-unutrasnjim-poslovima.html>

6) na osnovu analize ocjena i preporuka Savjeta.

O svim slučajevima preduzimanja ili propuštanja akcija Policije za koje se u postupku unutrašnje kontrole utvrdi da su suprotne zakonu, blagovremeno se, u pisanom obliku, obavještava ministar.

Ovlašćeni službenik, osim primjene policijskih ovlašćenja propisanih ovim i drugim zakonom, u vršenju unutrašnje kontrole, ovlašćen je i da:

1) ostvari uvid u spise, dokumentaciju i zbirke podataka koje u skladu sa svojim nadležnostima pribavlja, sačinjava ili izdaje Policija;

2) uzme izjave od policijskih službenika, oštećenih lica i građana;

3) zahtijeva od Policije i policijskih službenika dostavljanje drugih podataka i informacija iz njihove nadležnosti koji su potrebni za vršenje unutrašnje kontrole;

4) izvrši uvid u službene prostorije koje Policija koristi u svom radu;

5) zahtijeva ateste i tehničke i druge podatke o tehničkim sredstvima koja koristi Policija kao i dokaze o osposobljenosti policijskih službenika za upotrebu tehničkih i drugih sredstava koja koriste u svom radu.

Policijski službenik je dužan da ovlašćenom službeniku omogući vršenje kontrole i da mu pri tom pruži potrebnu stručnu i drugu pomoć. **Prilikom vršenja unutrašnje kontrole, ovlašćeni službenik ne smije uticati na tok pojedinih akcija Policije ili na drugi način ometati rad ili ugroziti povjerljivost policijske akcije.** U vršenju unutrašnje kontrole Policije, ovlašćeni službenik preduzima potrebne radnje, utvrđuje činjenično stanje, prikuplja dokaze i o tome sačinjava pisani izvještaj. Izvještaj iz stava 1 ovog člana sadrži i predlog za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, kao i predlog za pokretanje odgovarajućih postupaka radi utvrđivanja odgovornosti.

Izvještaj o unutrašnjoj kontroli iz stava 1 ovog člana ovlašćeni službenik, najmanje jednom godišnje, dostavlja ministru i Vladi.

Etički odbor

Etički odbor vrši praćenje primjene Kodeksa policijske etike u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima, i sprovodi nadležnost koja je određena Kodeksom policijske etike. Etički odbor se sastoji se od sedam članova i sekretara. Odbor čine četiri predstavnika MUP-a - Uprave policije, jedan predstavnik MUP-a, jedan predstavnik nevladinog sektora i jedan predstavnik Sindikata Uprave policije.

Misija Etičkog odbora počiva na načelima Evropskog kodeksa policijske etike koji je usvojio Komitet ministara Savjeta Evrope 19. septembra 2001. godine.

Etički odbor MUP-a – Uprave policije je formiran 26. februara 2006. godine.

Upravna inspekcija

Upravna inspekcija, u cilju obezbjeđivanja poštovanja načela zakonitosti, efikasnosti i blagovremenosti u radu subjekata nadzora, vrši nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuju državna uprava, prava i obaveze državnih službenika i namještenika, upravni postupak, izgled, upotreba i postupak izrade i uništenja pečata državnih organa, kao i zabrana diskriminacije.¹⁴ Upravna inspekcija u vršenju inspekcijskog nadzora postupa u skladu sa ovim zakonom, zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, zakonom kojim se uređuje upravni postupak i posebnim zakonom.¹⁵ **Upravna inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad primjenom zakona kojim se uređuje upravni postupak kod ministarstava i drugih organa uprave, u odnosu na:**

- 1) **ekonomičnost i efikasnost ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa stranaka u upravnom postupku;**
- 2) upotrebu jezika i pisma u upravnom postupku;
- 3) **postupanja ovlašćenog službenog lica koje vodi upravni postupak i donosi upravni akt (u daljem tekstu: ovlašćeno službeno lice);**
- 4) ispunjenost uslova za zaključivanje upravnih ugovora;
- 5) poštovanje obaveze pribavljanja podataka po službenoj dužnosti;
- 6) poštovanje obaveze pružanja pravne pomoći strankama u upravnom postupku;
- 7) davanje mogućnosti izjašnjenja stranci u upravnom postupku;
- 8) omogućavanje razgledanja spisa predmeta stranci u upravnom postupku;
- 9) dostavljanje spisa predmeta Upravnom sudu CG u vezi sa pokrenutim upravnim sporom;
- 10) izdavanje uvjerenja i drugih isprava o činjenicama o kojima se vode službene evidencije;
- 11) druga postupanja subjekta nadzora, u skladu sa pravilima upravnog postupka.

Upravna inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa kojima se uređuje državna uprava, koji se odnose na:

- 1) **obezbjeđivanje javnosti u radu i poštovanje obaveza u odnosima sa građanima** kod ministarstava i drugih organa uprave;
- 2) unutrašnju organizaciju ministarstava i drugih organa uprave, Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja CG, Fonda za zdravstveno osiguranje CG, Zavoda za zapošljavanje CG, Fonda rada i Agencije za mirno rješavanje radnih sporova;
- 3) poštovanje pravila o kancelarijskom poslovanju kod ministarstava i drugih organa uprave, državnih organa, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, kao i drugih pravnih lica kad vrše prenijete ili povjerene poslove državne uprave, ako zakonom nije drukčije propisano;

¹⁴ Zakon o upravnoj inspekciji ("Službeni list Crne Gore", br. 042/16 od 11.07.2016), član 2.

¹⁵ Ibid, član 3.

4) postupanje po predstavkama i pritužbama na rad ministarstava i drugih organa uprave.¹⁶

Upravna inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa kojima se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještenika, u skladu sa tim zakonom. Poslove upravne inspekcije vrše glavni upravni inspektor i upravni inspektor (u daljem tekstu: upravni inspektor). Glavni upravni inspektor organizuje rad, rukovodi i koordinira upravnom inspekcijom i vrši inspekcijski nadzor u složenim pravnim stvarima. Inspekcijski nadzor vrši se kao redovni, vanredni i kontrolni nadzor. Redovan inspekcijski nadzor vrši se u skladu sa Planom rada.

Vanredni inspekcijski nadzor vrši se po nalogu glavnog upravnog inspektora, starješine organa državne uprave nadležnog za poslove uprave ili po inicijativi organa, ustanova i subjekata iz člana 5 ovog zakona, kao i drugih pravnih i fizičkih lica. Kontrolni inspekcijski nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mjera koje su predložene ili naređene subjektu nadzora u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora.

U vršenju inspekcijskog nadzora iz člana 5 ovog zakona, upravni inspektor rješenjem može izreći sljedeće upravne mjere prema ovlašćenom službenom licu:

- 1) opomenu;
- 2) novčanu kaznu u iznosu do 30% zarade koju je ostvario u mjesecu koji prethodi izricanju novčane kazne;
- 3) zabranu vršenja poslova vođenja upravnog postupka i donošenja upravnog akta.

Upravnu mjeru iz stava 1 tačka 3 ovog člana, upravni inspektor će izreći kad utvrdi da te poslove vrši lice koje ne ispunjava propisane uslove.

Protiv rješenja upravnog inspektora može se podnijeti tužba Upravnom sudu CG, u skladu sa zakonom.

Upravni inspektor, u vršenju nadzora nad sprovođenjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima, ima pravo uvida u dokumentaciju i evidencije državnih službenika, odnosno namještenika. Upravni inspektor vrši nadzor, naročito, u odnosu na:

- postupak, donošenje i sprovođenje kadrovskog plana;
- pravilnost i blagovremenost dostavljanja podataka u Centralnu kadrovsku evidenciju i vođenje zbirke dokumenata u vezi sa kadrovskom evidencijom;
- blagovremenost donošenja i dostavljanja pojedinačnih akata;
- popunu radnih mjesta u državnim organima;
- postupak oglašavanja;

¹⁶ Ibid, član 6.

- postupak ocjenjivanja rada državnih službenika i namještenika i postupak raspoređivanja;
- postupak sprovođenja reorganizacije;
- druga pitanja u vezi prava i obaveza državnih službenika i namještenika.

Upravni inspektor dužan je da uzme u rad svaki podnesak ili inicijativu iz svoje nadležnosti, a podnosioca obavijesti o ishodu postupanja po podnesku ili inicijativi. Ako u vršenju inspekcijskog nadzora upravni inspektor utvrdi nezakonitosti i nepravilnosti sačiniće zapisnik i naložiti otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti, u skladu sa zakonom, a sa utvrđenim nezakonitostima i nepravilnostima upoznati Komisiju za žalbe.

Ako starješina državnog organa u ostavljenom roku ne otkloni utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti iz stava 2 ovog člana, upravni inspektor može predložiti Komisiji za žalbe da poništi nezakonito rješenje u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak¹⁷.

Iz navedenog se može zaključiti da Upravna inspekcija u odnosu na Upravu policije koji je samostalni organ uprave vrši kontrolu zakonitosti upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti Uprave policije, te kontrolu zakonitosti rada Uprave policije. **Takođe, iz citiranog člana stav 1 tačka 1 Zakona o Upravnoj inspekciji može se zaključiti da Upravna inspekcija jednim dijelom vrši kontrolu cjelishodnosti rada Uprave policije (ekonomičnost i efikasnost ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa stranaka u upravnom postupku).** Ipak, u praksi ova kontrola celishodnosti rada Policije do sada nije sprovedena.

Direktorat MUP-a za poslove nadzora

U okviru Direktora za nadzor postoje četiri Direkcije:

- Direkcija za bezbjednosne poslove i nadzor nad radom Uprave policije,
- Direkcija za nadzor u oblasti zaštite lica i imovine i detektivske djelatnosti,
- Direkcija za nadzor u oblasti sprječavanja pranja novca, finansiranja terorizma i međunarodnih restriktivnih mjera i
- Direkcija za šengensku koordinaciju.

U Direkciji za bezbjednosne poslove i nadzor nad radom Uprave policije vrše se poslovi koji se odnose na: donošenje rešenja o označavanju lica po osnovu opravdanog uvjerenja da je lice terorista, da finansira terorizam, da je uključeno u aktivnosti ili pomaganje terorističke grupe ili vršenje

¹⁷ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, član 156.

terorističkog akta i vođenje evidencije o ograničenju ulaska u CG po ovom osnovu; kontrolu i nadzor nad sprovođenjem bezbjednosne zaštite MUP-a, koju vrši Uprava policije; nadzor nad sprovođenjem mjera zaštite tajnih podataka; praćenje primjene mjera, efikasnosti i rezultata na podizanju i jačanju integriteta u Upravi policije; **nadzor i kontrolu nad cjelishodnošću rada Uprave policije**; upravno rješavanje po žalbama na pojedinačne upravne akte koje u prvom stepenu donosi Uprava policije i vršenje drugih ovlaštenja drugostepenog organa u upravnom postupku; praćenje realizacije preporuka za unapređenje rada MUP-a i Uprave policije; praćenje izvršavanja strategija i drugih planskih dokumenata iz nadležnosti Uprave policije; obavljanje i drugih poslova iz djelokruga Direkcije.

Kao što se vidi iz navedenih nadležnosti, krug poslova koji je propisima (zakonom i internim aktima Ministarstva) poveren ovoj Direkciji **se ne preklapa značajno sa onim koji su povereni drugim organima koji vrše kontrolu nad radom Policije. Naročito je značajna nadležnost vršenja nadzora i kontrole nad cjelishodnošću rada Uprave policije.**

U okviru ove Direkcije postoje tri odsjeka: Odsjek za bezbjednosno-nadzorne poslove, Odsjek za upravni nadzor nad radom Uprave policije i Odsjek za drugostepeni upravni postupak.

U Odsjeku za bezbjednosno-nadzorne poslove vrše se poslovi koji se odnose na: donošenje rešenja o označavanju lica po osnovu opravdanog uvjerenja da je lice terorista, da finansira terorizam, da je uključeno u aktivnosti ili pomaganje terorističke grupe ili vršenje terorističkog akta i vođenje evidencije o ograničenju ulaska u CG po ovom osnovu; analiziranje kvaliteta mjera bezbjednosne zaštite i predlaganja mjera za unaprjeđenje metoda rada u ovoj oblasti; kontrolu i nadzor nad sprovođenjem bezbjednosne zaštite MUP-a, koju vrši Uprava policije, primjenom preventivnih bezbjednosnih mjera, radnji i sredstava; ostvarivanje saradnje sa Upravom policije, Agencijom za nacionalnu bezbjednost i Direkcijom za zaštitu tajnih podataka, u vezi bezbjednosne zaštite MUP-a i zaštite tajnih podataka od interesa za unutrašnje poslove; **nadzor nad cjelishodnošću rada Uprave policije**; nadzor nad sprovođenjem mjera zaštite tajnih podataka; pružanje stručne pomoći drugim organizacionim jedinicama MUP-a na utvrđivanju načina čuvanja i korišćenja tajnih podataka i dokumenata; učešće u izradi procjene stanja ugroženosti objekta bezbjednosne zaštite u saradnji sa drugim službama bezbjednosti; učestvovanje u postupcima bezbjednosne provjere lica, koja se primaju na rad u MUP-u; praćenje primjene mjera, efikasnosti i rezultata na podizanju i jačanju integriteta u Upravi policije; sprovođenje preventivnih mjera u suzbijanju korupcije policijskih službenika; analiziranje problematike i rezultata rada Uprave policije, praćenjem realizacije izdatih preporuka; davanje stručnih uputstava, objašnjenja i instrukcija za realizaciju preporuka i podizanja nivoa poštovanja ljudskih prava i sloboda; ostvarivanje saradnje sa Savjetom za građansku kontrolu rada policije, Parlamentarnim odborom za ljudska prava, Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, nevladinim sektorom, državnim i međunarodnim tijelima; obavljanje i drugih poslova iz djelokruga Odsjeka.

U Odsjeku za upravni nadzor nad radom Uprave policije, vrše se poslovi koji se odnose na: **kontrolu i upravni nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Uprave policije**; kontrolu zakonitosti rada i postupanja u sprovođenju zakona, drugih propisa i opštih akata; kontrolu i ocjenu efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova; kontrolu izvještaja i obavještenja o pojedinim pitanjima iz djelokruga Uprave policije, dostavljenih na zahtjev Odsjeka; upozoravanje na uočene nepravilnosti, određivanje mjera i roka za njihovo otklanjanje i nalažanje izvršavanja utvrđenih obaveza; pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti; praćenje realizacije strateških dokumenata iz nadležnosti Uprave policije; pripremu izvještaja, informacija i analiza o radu Uprave policije iz djelokruga Odsjeka; davanje opštih smjernica za rad, stručnih uputstava, objašnjenja i instrukcija za primjenu propisa iz nadležnosti Uprave policije; pripremu informacija i analiza o radu Uprave policije; davanje mišljenja na izvještaj o radu Uprave policije i stanju u upravnoj oblasti; vršenje druge kontrole rada i postupanja Uprave policije, obavljanje i drugih poslova iz djelokruga Odsjeka.

U Odsjeku za drugostepeni upravni postupak vrše se poslovi koji se odnose na: upravno rješavanje po žalbama na pojedinačne upravne akte koje u prvom stepenu donosi Uprave policije; vršenje drugih ovlašćenja drugostepenog organa u upravnom postupku; upravno rješavanje po žalbama protiv prvostepenih upravnih akata nadležnih organa u oblasti kontrole i regulisanja saobraćaja na putevima; obavljanje i drugih poslova iz djelokruga Odsjeka.

Bez obzira na to što i Odsjek za bezbjedonosno nadzorne poslove manjim djelom vrši nadzor nad cjelishodnošću rada Uprave policije, kao analizom rada UP i praćenja realizacije izdatih preporuka, predmet Analize je prvenstveno **Odsjek za upravni nadzor na radom UP**.

Upoređivanjem nadležnosti Odsjeka za bezbjedonosno nadzorne poslove sa Odsjekom za upravni nadzor na radom UP, zapaža se da **postoji preklapanje u dijelu nadležnosti prvenstveno riječima „nadzor nad cjelishodnošću rada UP“**, za koje ne postoji jasno utemeljenje. Naime, nadzor koji MUP vrši nad Upravom policije preko ovog Odsjeka tiče se prvenstveno nadzora u dijelu primjene Zakona o tajnosti podataka od strane službenika Uprave policije. U pitanju je prije svega kontrola bezbjedonosne zaštite MUP-a i zaštite tajnih podataka, zatim ko od policijskih službenika ima pristup tajnim podacima, ko posjeduje dozvole za pristup tajnim podacima, da li mu je važeća ili istekla, da li se tajni podaci čuvaju i štite na način propisan Zakonom o tajnosti podataka i druga pitanja uređena ovim zakona. Stoga se predlaže da se iz opisa nadležnosti/poslova Odsjeka za bezbjedonosno nadzorne poslove **uklone riječi „nadzor nad cjelishodnošću rada Uprave policije.“**

Odsjek za upravni nadzor nad radom UP ima sistematizovanih 4 radna mjesta, od čega je jedno mjesto šef Odsjeka i njegova primarna nadležnost je kontrola i upravni nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću

rada Uprave policije. Službenici ovog Odsjeka, za razliku od njihovih kolega iz Odsjeka za bezbjedonosno nadzorne poslove nemaju policijska zvanja, već su u pitanju zvanja državnih službenika po Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.

Kada je u pitanju Odsjek za drugostepeni upravni postupak on ima takođe sistematizovanih 4 službenika od čega je jedan šef. Odsjek kontrolu nad radom Uprave policije vrši kroz odlučivanje po žalbama na odluke Uprave policije. Službenici ovog Odsjeka su takođe državni službenici u smislu Zakona o državnim službenicima i namještenicima i svoja ovlašćenja crpe iz ovog zakona.

Primjećuje se da Odsjek za bezbjedonosno nadzorne poslove ima daleko veći broj službenika od ostala dva odsjeka u Direkciji, što nije opravdano, budući da službenici Odsjeka za bezbjedonosno nadzorne poslove imaju daleko manji obim posla (kontrolišu implemetaciju samo jednog zakona - Zakona o tajnosti podataka), od zaposlenih u Odsjeku za upravni nadzor nad radom UP i Odsjeku za drugostepeni upravni nadzor koji vrše upravni nadzor nad primjenom svih zakona koje Policija koristi u svom poslu, od čega je naročito važna primena Zakonika o krivičnom postupku.¹⁸ Ovakvu neravnotežu bi trebalo izmeniti, naročito ako se pristupi značajnoj promeni načina na koji se posmatra upravni nadzor nad cjelishodnošću rada Policije koji se predlaže kao mogući model kasnije u ovoj analizi.

VRŠENJE NADZORA NAD ZAKONITOŠĆU I CJELISHODNOŠĆU RADA UPRAVE POLICIJE OD STRANE ODSJEKA ZA UPRAVNI NADZOR

Upravna (administrativna) kontrola vrši se kroz ovlašćenja koja su hijerarhijski postavljena tako da idu od viših ka nižim organima uprave.¹⁹ U ovom slučaju nad Upravom policije upravnu kontrolu i nadzor vrši MUP - Direktorat za nadzor - **Odsjek za upravni nadzor nad radom UP. Pravni osnov za vršenje upravnog nadzora od strane MUP-a nalazi se u Zakonu o državnoj upravi i Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave. Naime, članom 17 Zakona o državnoj upravi definisano je šta se pod upravnim nadzorom podrazumjeva:**

- 1) nadzor nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti;
- 2) nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova;
- 3) inspekcijski nadzor.

¹⁸ Zakonik o krivičnom postupku

"Službeni list CG", br. 57/2009, 49/2010, 47/2014 - Odluka US CG, 2/2015 - Odluka US CG, 35/2015 (čl. 88-91. nisu u prečišćenom tekstu), 58/2015 - drugi zakon i 28/2018 - Odluka US CG.

¹⁹ Željko Spalević, Pravni položaj policije u upravnom sistemu Crne Gore, FDES, str. 276.

Članom 18 navedenog Zakona propisano je da nadzor nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti obuhvata kontrolu zakonitosti upravnih akata kojima se, na osnovu zakona, rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica, kontrolu drugih upravnih aktivnosti i u vezi sa tim preduzimanje zakonom propisanih mjera, dok je članom 19 propisano da

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave obuhvata:

- 1) kontrolu zakonitosti rada i postupanja u sprovođenju zakona, drugih propisa i opštih akata;
- 2) kontrolu i ocjenu efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova

U vršenju upravnog nadzora, organ koji vrši nadzor:²⁰

- 1) zahtijeva izvještaje i podatke o radu;
- 2) upozorava na uočene nepravilnosti, određuje mjere i rok za njihovo otklanjanje i nalaže izvršavanje utvrđenih obaveza;
- 3) pokreće postupak za utvrđivanje odgovornosti;
- 4) predlaže Vladi preduzimanje odgovarajućih mjera, i
- 5) preduzima druge mjere propisane posebnim zakonom

Sa druge strane, u pravnom sistemu CG inspekcijski nadzor obuhvata utvrđivanje da li se subjekti nadzora pridržavaju zakona, drugih propisa i opštih akata i preduzimanje upravnih i drugih mjera i radnji u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i obezbjeđivanja pravilne primjene propisa. Inspekcijski nadzor vrši se u skladu sa posebnim zakonom.²¹ Kao što se vidi, nadležnosti koje su obično obuhvaćene inspekcijskim nadzorom delimično se preklapaju sa onima koje su propisane u okviru upravnog nadzora.

Sa druge strane, iz citiranih članova Zakona o državnoj upravi kada je u pitanju upravni nadzor nad organom uprave - Upravom policije, se zaključuje **da Zakon pravi razliku između nadzora nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti koje donosi/sprovodi Policija, od nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Policije koji obuhvata i kontrolu i ocjenu efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova Policije, te od inspekcijskog nadzora koji vrše upravni inspektori u skladu sa posebnim Zakonom²² nad svim organima državne uprave, uključujući i Policiju.**

²⁰ Vidi član 19 Zakona o državnoj upravi.

²¹ Ibid, član 20.

²² Zakon o upravnoj inspekciji.

Važno je razjasniti da službenici Odsjeka za upravni nadzor nad radom UP ne vrše inspekcijski nadzor nad Upravom policije. Oni nisu upravni inspektori i inspekcijski nadzor može da vrši jedino Upravna inspekcija čija su ovlašćena i nadležnosti definisane posebnim Zakonom o upravnoj inpekciji. **Takođe, može se zaključiti da nadzor nad cjelishodnošću rada Uprave policije obuhvata u smislu Zakona o državnoj upravi kontrolu i ocjenu efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova Policije.** To znači da službenici MUP-a – Odsjeka za upravni nadzor mogu da vrše i ocjenu efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova Policije i da na osnovu donesene ocjene predlažu mjere za unaprijeđenje efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova Policije.

Pravno uporište za vršenje upravnog nadzora treba tražiti i u članu 23 Zakona o državnoj upravi u kojem je propisano da **ministarstvo vrši upravni nadzor u upravnoj oblasti za koju je nadležno u skladu sa zakonom**, iz čega se može zaključiti da MUP vrši upravni nadzor u upravnoj oblasti za koju je nadležno u skladu sa zakonom. **Problem je što ne postoji zakon koji određuje nadležnost MUP – a za vršenje upravnog nadzora nad Upravom policije, odnosno Zakon o unutrašnjim poslovima ne propisuje navedenu nadležnost MUP-a da vrši upravni nadzor nad Upravom policije.**

Ipak, **Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave** uređuje nadležnost MUP-a da vrši upravni nadzor nad Policijom. Datom uredbom osnivaju se ministarstva i organi uprave, utvrđuju upravne oblasti za koje se organi državne uprave osnivaju, kao i organizacija i način rada državne uprave i uređuju druga pitanja od značaja za organizaciju i rad državne uprave.²³ Članom 4 navedene Uredbe definisani su poslovi MUP-a.

Tako MUP-a vrši između ostalog poslove uprave koji se odnose na: nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada policije, procedura, stručnosti i efikasnosti obavljanja policijskih poslova; praćenje realizacije preporuka datih u vezi sa radom policije; poslove bezbjedonosne zaštite i zaštite tajnih podataka; upravni nadzor u oblastima za koje je ministarstvo osnovano; kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost. **Članom 51 stav 1 tačka 2 Uredbe o organizaciji državne uprave propisano je nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Uprave policije i zakonitošću njenih upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti organa vrši MUP.** Takođe, pravni osnov po kojem Uprava policije ima obavezu podnošenja izvještaja o svom radu MUP-u leži u članu 53 stav 2 **Uredbe o organizaciji državne uprave** kojim je propisano da organ uprave podnosi izvještaj o radu ministarstvu koje nad njegovim radom vrši nadzor, **koji sadrži prikaz realizacije poslova i zadataka iz djelokruga rada utvrđenih ovom uredbom.**

²³ Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 087/18 od 31.12.2018, 002/19 od 11.01.2019, 038/19 od 05.07.2019), član 1.

Koje poslove obuhvata upravni nadzor, treba tražiti u članovima 70-74 Zakona o državnoj upravi kojim je između ostalog propisano da Ministarstvo organu uprave nad čijim radom vrši nadzor daje opšte smjernice za rad, da organ uprave odnose prema Vladi ostvaruje preko ministarstava koje vrši nadzor nad njegovim radom, **da ministarstvo, u vršenju nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave:**

- može obustaviti akte koji su donijeti van upravnog postupka kad su u suprotnosti sa zakonom i drugim propisom i predložiti Vladi da ih ukine ili poništi;
- tražiti izvještaje i obavještenja o pojedinim pitanjima iz djelokruga organa uprave, davati stručna uputstva i instrukcije,
- upozoriti organ uprave na uočene nepravilnosti u radu i vršiti drugu kontrolu, u skladu sa propisom Vlade,
- da Ministarstvo, u okviru svoje nadležnosti, odlučuje po žalbi na pojedinačne upravne akte koje u prvom stepenu donosi organ uprave nad čijim radom vrši nadzor,
- da Ministarstvo vrši i druge poslove koje po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku,
- da Organ uprave može tražiti od ministarstva mišljenje, objašnjenje i instrukcije za primjenu pojedinih odredaba zakona i drugih propisa, da organ uprave, najmanje jednom godišnje, podnosi ministarstvu koje vrši nadzor nad njegovim radom izvještaj o radu i stanju u oblastima za koje je osnovan. Navedeni izvještaj sadrži podatke o realizaciji ciljeva iz programa rada organa uprave, pregled mjera i aktivnosti preduzetih za izvršavanje postavljenih ciljeva, prikaz izvršavanja zakona i drugih propisa, predlog mjera za unapređenje stanja u oblasti za koju je organ uprave osnovan, kao i finansijski izvještaj organa uprave. **Takođe,** Organ uprave je dužan na zahtjev ministarstva da dostavi sve dokumente i podatke iz njegove nadležnosti.

Na osnovu izloženog, može se da zaključiti da pravni osnov za vršenje upravnog nadzora nad Policijom od strane MUP-a treba tražiti kako u članovima 70 – 74. Zakona o državnoj upravi, tako i u članu 51 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave. Nedostatak u pravnom okviru CG je taj što u Zakonu o unutrašnjim poslovima nije određeno za koju upravnu oblast je nadležno MUP u kojoj vrši nadzor nad radom Uprave policije, već je to određeno podzakonskim aktom - Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, čime se narušava načelo zakonitosti kao jedno od osnovnih načela. Navedena Uredba nema zakonsko utemeljenje, odnosno nije navedeno na osnovu kog Zakona i kog člana je Vlada donela ovu Uredbu. Jedan od argumenata koji se iznose u prilog ovakvom rešenju jeste mogućnost lakše izmene uredbi u skladu sa potrebama osnivanja novih ministarstava ili promenama njihovih nadležnosti. Ipak, imajući u vidu naročit značaj unutrašnjih poslova, i posledično, preciznog uređenja spektra poslova u odnosu na koje MUP može vršiti upravni

nadzor u ovoj oblasti, bilo bi uputnije da se upravna oblast koja je u nadležnosti MUP propiše Zakonom o unutrašnjim poslovima..

Sadržina upravnog nadzora službenika MUP-a – Odsjeka za upravni nadzor nad Upravom policije sadržano je u članovima 17 -20 i 70 – 74 Zakona o državnoj upravi, a to je:

- 1) Nadzor nad zakonitošću upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti Policije, a koji obuhvata kontrolu zakonitosti upravnih akata kojima se, na osnovu zakona, rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica, kontrolu drugih upravnih aktivnosti i u vezi sa tim preduzimanje zakonom propisanih mjera,
- 2) Nazor i kontrolu zakonitosti rada Policije i postupanja u sprovođenju zakona, drugih propisa i opštih akata;
- 3) Nadzor i kontrolu ocjenu efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova Policije
- 4) Zahtijevanje izvještaja i podatka o radu Uprave policije;
- 5) Upozoravanje na uočene nepravilnosti, određivanje mjera i rokova za njihovo otklanjanje i nalaže izvršavanje utvrđenih obaveza;
- 6) Pokretanje postupak za utvrđivanje odgovornosti;
- 7) Predlaganje Vladi preduzimanje odgovarajućih mjera,
- 8) Preduzimanja drugih mjera propisane posebnim zakonom

Uprava policije donosi jedan broj upravnih akata i preduzima upravne aktivnosti (rješenje kojim se odobrava osnivanje tehničke stanice za pregled vozila, zabranjuje održavanje javnog okupljanja, oduzimaju predmeti koji služe za izvršenje krivičnog djela, izdaju dozvole i odobrenja za obavljanje poslova zaštite i dr...). Nadzor nad zakonitošću ovih upravnih akata i aktivnosti vrši Odsjek za upravni nadzor, a ne upravna inspekcija. On to vrši djelom neposrednim uvidom i kontrolom od strane službenika sa naznačenjem primjedbi i uočenih nepravilnosti, a djelom kroz drugostepeni upravni postupak kada odlučuje po žalbama na upravne akte Policije. Tada, MUP- Odsjek za upravni nadzor može usvojiti žalbu, poništiti rješenje/odluku Uprave policije i ukazati na nepravilnosti koje mora ispraviti.

Ovakva nadležnost se u uporednom zakonodavstvu uglavnom poverava policijskim inspektoratima²⁴ koji, sa druge strane, neretko imaju i ovlašćenja koja su u CG poverena posebnoj organizacionoj jedinici MUP-a nadležnoj za unutrašnju kontrolu.

Nadzor nad cjelishodnošću rada Uprave policije

²⁴ Tako je, na primer, u slučaju Luksemburga <https://igp.gouvernement.lu/en/service/attributions.html>

Nadzor nad cjelishosnošću rada Uprave policije nije jasno definisan u zakonodavstvu CG. Prema odredbama člana 19 Zakona o državnoj upravi, on obuhvata nadzor i kontrolu ocjene efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova organa uprave, u ovom slučaju Uprave policije. On se javlja u nekoliko vidova.

Dakle, jedan dio nadzora nad cjelishodnošću rada organa uprave podrazumjeva ispitivanje pravilnosti diskrecionog upravnog odlučivanja da li su organi uprave izabrali najbolje pravno rješenje.²⁵ Drugim riječima, podrazumjeva kontrolu cjelishodnosti samog upravnog akta koji nije nezakonit, odnosno sadrži pravnu grešku koja *nije neposredno protivna zakonu, ali je suprotna javnom interesu (necjelishodan upravni akt)*²⁶. Dok se nezakonitost može javiti kod svih upravnih akata, necjelishodnost samo kod slobodnih (diskrecionih) upravnih akata tj. akata donijetih na osnovu diskrecionog ovlašćenja. **Necjelishodnost znači da slobodna ocjena nije pravilno upotrebljena, odnosno da je donosilac akta prilikom rješavanja upravne stvari imao na raspolaganju više pravno jednakih mogućnosti, ali je izabrao onu koja ne zadovoljava javni interes na najbolji način (npr. odobrio je otvaranje tehničke stanice pored parka, umjesto pored puta).** Ovdje se radi o nepravilnoj procjeni cjelishodnosti pa se ovi akti često nazivaju i nepravilnim upravnim aktima.²⁷

Drugi dio nadzora nad cjelishodnošću rada UP u kontekstu navedenog člana 19 Zakona o državnoj upravi obuhvata i ovlašćenje MUP – Direkcije za nadzor da vrši kontrolu ocjene efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova Policije, a ne samo da li je organ Uprave policije našao najbolje rješenje u javnom interesu. Ovakvo šire tumačenje člana 19 se čini ispravnijim; ono daje ovlašćenje Direkciji za nadzor MUP-a da kontroliše efikasnost i ekonomičnost rada Uprave policije, kao i organizaciju poslova. To znači da je MUP ovlašćen da ocjenjuje efikasnost obavljanja policijskih poslova, kao i samu ekonomičnost rada Policije, kao i organizaciju njihovih poslova. **To znači da MUP-Direktorat za nadzor može ukazivati Upravi policije na systemske nedostatke u postupanju, kao što su nedostaci u reakciji na hitne pozive, neažurnost u vođenju evidencija i odlučivanju o pravim o obavezama fizičkih lica i dr.**

Navedeni poslovi upravnog nadzora, preneseni su iz zakona u Pravilnik o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta MUP-a.

Nesumnjivo bi bilo bolje da je upravna oblast u kojoj je MUP nadležno za vršenje upravnog nadzora nad Upravom policije jasno propisana zakonom, a ne podzakonskim aktom, kao što je to sada slučaj.

²⁵ Navedeno prema Željko Spalević, Pravi položaj policije u upravnom sistemu, FDES, Podgorica 2013., str. 267.

²⁶ Vidi P. Dimitrijević, Đ. Blažić, op. cit., str. 308.

²⁷ Ibidem.

Takođe se može postaviti pitanje i da li upravni nadzor, koji je na opšti način uređen Zakonom o državnoj upravi, treba da bude detaljnije uređen u odnosu na upravni nadzor nad Upravom policije, imajući u vidu značaj policijskih poslova, kao i posebna ovlašćenja koja ona ima. Sa tim je blisko povezano i pitanje ovlašćenja koja treba da imaju službenici Direkcije za nadzor kako bi delotvorno sprovodili nadzor nad Policijom. Na kraju, značajno je i pitanje broja službenika koji obavljaju ovaj nadzor.

Praktični aspekti nadzora od strane službenika Odsjeka za upravni nadzor nad radom UP

Odsjek za nadzor nad radom UP ima svega 4 službenika, od čega jednog šefa, svi sa savjetničkim zvanjima. Upravni nadzor nad radom UP službenici MUP-a sprovode uglavnom neposrednim uvidom u materijal i spise predmeta, obilazeći odsjeke i odjeljenje u UP i konstatovajući na zapisniku o uočenoj nepravilnosti. Nakon obilasaka i vršenja nadzora, službenici sastavljaju Izvještaj o sprovedenom nadzoru koji zajedno sa zapisnikom dostavljaju subjektu nadzora, ostavljajući mu rok za ispravljanje uočene nepravilnosti. Primjerak izvještaja se dostavlja ministru i direktoru na upoznavanje.

U dosadašnjoj praksi, predmet nadzora i kontrole od strane službenika Odsjeka su bili Centri odeljenja bezbjednosti, kao i druge organizacije jedinice UP u cilju kontrole: čuvanja i vođenja evidencija koje UP vodi po zakonu, postupanje službenika UP sa privremeno oduzetim predmetima, postupanja sa licima lišenim slobode koja se nalaze u prostorijama za zadržavanje, poštovanja preporuka Komiteta za spriječavanje torture i mučenja, procedura donošenja upravnih akata (rješenja koje UP donosi po zakonu), rasporednih rješenja službenika UP (da li policijski službenici imaju rasporedna rješenja na poslovima koje faktički obavljaju) i dr.²⁸

Kao što se vidi, upravni nadzor nad Policijom u praksi je primenjivan uglavnom u užem smislu, i bio je fokusiran na pojedine teme, te sproveden po analogiji sa nadzorom koji sprovodi Upravna inspekcija.

U praksi, nakon sprovedene kontrole sačinjava se zapisnik na kojem se navode uočene nepravilnosti i daje rok za njihovo otklanjanje – (najčešće 15 ili 30 dana). **Problem nastaje kada se ni nakon isteka tog roka i ponovne kontrole od strane službenika Odsjeka jedan dio uočenih nepravilnosti nije ispravio od strane službenika UP.** Primjećeno je da čak i nakon nekoliko ponovljenih kontrola pojedine nepravilnosti u radu UP se ne ispravljaju, **Jasno je da nedostatak adekvatne reakcije ima**

²⁸ Vidi Izvještaje o radu MUP-a.

negativne posledice i u određenoj meri dovodi u pitanje svrhu vršenja upravnog nadzora kada se na ukazane nepravilnosti i nezakovitosti u radu ne reaguje, nezavisno od toga da li se radi o pojedinačnom slučaju ili sistemskom propustu.

Dodatno problem komplikuje činjenica da Zakonom o unutrašnjim poslovima niti Kodeksom policijske etike nije propisana disciplinska odgovornost za nepostupanje po nalogima službenika Odsjeka za nadzor za ispravljanje nepravilnosti, i ovaj nedostatak treba ispraviti.

Put za prevazilaženje navedenog problema pokušao se naći u tome da se o sprovedenim upravnim nadzorima i uočenim nepravilnostima obavještavao ministar i direktor UP, kako bi se preko ove dvojice starješina osigurala implementacija preporuka u otklanjanje uočenih nepravilnosti u radu pojedinih organizacionih jedinica Policije.

Ipak, ovako postavljen sistem nije dosledno institucionalno i metodološki dobro razvijen. Otuda se preporučuje da se nepostupanje po nalogima službenika Odsjeka za nadzor u Zakonu o unutrašnjim poslovima propiše kao povreda službene dužnosti kao i da se u Zakonu propiše da šef Odsjeka za nadzor može pokretati disciplinske postupke protiv policijskih službenika koji počinu navedene povrede.

Slično rješenje postoji u Zakonu o unutrašnjim poslovima kada je u pitanju kontrola koju vrše službenici Unutrašnje kontrole. Tako je članovima 114-119 Zakon o unutrašnjim poslovima jasno uređena organizacija i nadležnost Unutrašnje kontrole UP, poslove koje obavlja, postupanje i ovlašćenja policijskih službenika koji vrše poslove unutrašnje kontrole, kao i teža povreda službene dužnosti ukoliko se ne postupi po zahtjevu službenika Unutrašnje kontrole.

Status i zvanja službenika Odsjeka za nadzor nad radom Uprave policije

Kao što je rečeno, Odsjek za nadzor ima šefa i svega tri službenika, te se opravdano može postaviti pitanje da li je to dovoljno kako bi se sprovodio kvalitetan i sveobuhvatan upravni nadzor nad tako specifičnim organom uprave kakva je UP. Službenici imaju savjetnička zvanja (samostalni savjetnik I, II i III) u smislu Zakona o državnim službenicima i namještenicima, što po mišljenju autora nije dobro rješenje, već bi trebalo razmisliti da dobiju status ovlašćenih lica u smislu Zakona o inspekcijском nadzoru ili status posebnih upravnih inspektora za vršenje poslova nadzora nad radom UP. Naime, može se primjetiti da službenici Odsjeka za nadzor nad radom UP nemaju zvanja i status policijskih službenika ili ovlašćenih lica, koja imaju službenici druga dva odsjeka Direkcije za nadzor – Odsjeka za bezbjedonosno nadzorne poslove i Odsjek za nadzor u oblasti zaštite lica i imovine, **pa se postavlja pitanje zašto je dat drugačiji status službenicima Odsjeka za upravni nadzor.** Bilo bi uputno da

službenici Odsjeka za nadzor imaju status i zvanja ovlaštenih lica u skladu sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru, kako bi mogli da adekvatno sprovode svoje ovlaštenja, te kako ne bi bio upitan ne samo osnov nadzora koji oni obavljaju, već i njihova nadležnost da zahtevaju određene podatke od policijskih službenika.

Ukoliko uporedimo nadležnosti i poslove Upravne inspekcije i Odsjeka za nadzor nad radom UP može se zaključiti da Upravna inspekcija u vezi kontrole i upravnog nadzora nad Upravom policije ima slične nadležnosti kao i Odsjek za nadzor nad radom UP. Tako, **i Upravna inspekcija može vršiti i vrši kontrolu zakonitosti upravnih akata i drugih upravnih aktivnosti Uprave policije, kao i kontrolu zakonitosti rada Uprave policije.** Takođe, iz citiranog člana stav 1 tačka 1 Zakona o Upravnoj inspekciji može se zaključiti da Upravna inspekcija vrši jednim djelom i kontrolu cjelishodnosti rada Uprave policije (ekonomičnost i efikasnost ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa stranaka u upravnom postupku). Naime, članom 5 stav 1 tačka 1 Zakona o upravnoj inspekciji propisano je **da Upravna inspekcija vrši inspeksijski nadzor nad primjenom zakona kojim se uređuje upravni postupak u odnosu na ekonomičnost i efikasnost ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa stranaka u upravnom postupku, dok je članom 19 Zakona o državnoj upravi propisano da nadzor nad cjelishodnošću rada organa uprave obuhvata kontrolu i ocjenu efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova.** Upoređivanjem ove dvije norme, jasno se uočava da je definicija nadzora nad cjelishodnošću rada organa uprave iz člana 19 **znatno šire postavljena** i obuhvata ne samo nadzor nad ekonomičnošću i efikasnošću ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa stranaka u upravnom postupku, već i kontrolu i ocjenu efikasnosti i ekonomičnosti cjelokupnog rada i organizacije poslova organa uprave.

Međutim, za razliku od upravnih inspektora koji imaju jasno definisana ovlaštenja data u zakonu (zakonska ovlaštenja) i mogućnost da izriču upravne mjere (opomenu, novčanu kaznu, zabranu vršenja poslova), ovlaštenja službenika Odsjeka za nadzor nisu definisana zakonom, niti jasno određena, a i nemaju mogućnost izricanja upravnih mjera. Praktično, i oni jedino mogu o uočenim nepravilnostima i nezakonitostima obavjestiti subjekat kontrole, ministra unutrašnjih poslova i direktora. Da li će subjekat kontrole – Uprava policije postupiti po naloženim mjerama Odsjeke za nadzor koje nisu upravne mjere u smislu zakona, ostavljeno je na volju Policiji, a njenim izdvajanjem kao samostalnog organa iz MUP postupanje po merama Odsjeka još više se dovodi u pitanje.

Slično je i sa odnosom sa Unutrašnjom kontrolom čije su nadležnosti, ovlaštenja i poslovi jasno definisani u Zakonu o unutrašnjim poslovima. Tako je dio Zakona o unutrašnjim poslovima posvećen

Unutrašnjoj kontroli, određeni su poslovi kontrole kojim se bavi Unutrašnja kontrola, dok službenici imaju zvanja policijskih službenika sa dodatnim ovlaštenjima.²⁹

Analizom poslova Unutrašnje kontrole određenih članom 115 Zakona o unutrašnjim poslovima može se uočiti da je u pitanju, kao i kod Odsjeka za upravni nadzor, nadzor nad kontrolom zakonitosti vršenja policijskih poslova, ali se ovdje jasno daje naglasak da su u pitanju poslovi u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih prava prilikom izvršavanja policijskih zadataka i primjeni policijskih ovlaštenja; kao i preduzimanje mjera i radnji u cilju otkrivanja i suzbijanja krivičnih djela policijskih službenika izvršenih na radu ili u vezi sa radom.

Dakle, upoređivanjem navedene tri organizacione jedinice (Upravna inspekcija, Unutrašnja kontrola rada UP i Odsjek za upravni nadzor nad UP) može se zaključiti da službenici Odsjeka za upravni nadzor nad UP za razliku od svojih kolega upravnih inspektora i ovlašćenih policijskih službenika, **imaju zvanja „običnih“ državnih službenika i nemaju zakonski propisana ovlaštenja, već ih iz crpe iz podzakonskog propisa - Uredbe o organizaciji državne uprave koja samo na generalni način definiše nadzor ministarstava nad organima uprave, dok poslove crpe iz Zakona o državnoj upravi.**

Iako je upravni nadzor nad svim organima uprave, pa i Uprave policije okvirno postavljen u Zakonu o državnoj upravi,³⁰ Uprava policije je specifičan organ uprave sa značajnim represivnim ovlaštenjima, **pa bi stoga bilo uputno posebnim zakonom - Zakonom o unutrašnjim poslovima detaljnije urediti upravni nadzor nad policijom, sa posebnim osvrtom na kontrolu cjelishodnosti rada Uprave policije.** U cilju spriječavanja različitog poimanja, **potrebno je u Zakonu o unutrašnjim poslovima jasno definisati šta se podrazumjeva pod pojmom „kontrola cjelishodnosti rada Uprave policije“.** Dobra polazna osnova za određivanje i definisanje upravnog nadzora nad UP mogu biti citirane odredbe Zakona o državnoj upravi, ali se one moraju dodatno pojasniti i dopuniti.

Ovlaštenja službenika za Odsjek za nadzor nad radom UP nisu zakonski definisana, i nemaju svoje uporište u zakonu, već u Uredbi o organizaciji državne uprave, kao podzakonskom aktu. Dobra osnova za njihovo određivanje sadržana je u članu 19 stav 2 Zakona o državnoj upravi koji generalno određuje ovlaštenja organa koji vrši nadzor, a to su da zahtijeva izvještaje i podatke o radu; da upozorava na uočene nepravilnosti, određuje mjere i rok za njihovo otklanjanje i nalaže izvršavanje utvrđenih obaveza; da pokreće postupak za utvrđivanje odgovornosti; da predlaže Vladi preduzimanje odgovarajućih mjera, i da preduzima druge mjere propisane posebnim zakonom. **Otuda se preporučuje da se ovlaštenja službenika Odsjeka za nadzor jasno definišu u zakonu.**

²⁹ Vid. deo analize Unutrašnja kontrola

³⁰ Vidi član 19 Zakona o državnoj upravi.

Kao nedostatak upravnog nadzora nad UP može se istaći i to što službenici Odsjeka za upravni nadzor imaju zvanja „običnih“ državnih službenika u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i za razliku od svojih kolega upravnih inspektora i ovlašćenih službenika za unutrašnju kontrolu nemaju zvanja inspektora, odnosno policijskih službenika. **Sticanje zvanja ovlašćenih službenih lica u smislu Zakona o inspekcijskom nadzoru značajno bi doprinjelo porastu njihovih ovlašćenja što bi unaprijedilo upravni nadzor i učinilo ga efikasnijim.**

Nepostupanje po mjerama za otklanjanje nepravilnosti koje nalože službenici Odsjeka za upravni nadzor i nemogućnost utvrđivanja odgovornosti policijskog službenika koji ne postupi po naloženim mjerama, predstavlja jedan od najvećih nedostataka i izazova upravnog nadzora nad UP. Ukoliko nakon sprovedenog nadzora subjekat kontrole - organizaciona jedinica UP ne postupi po mjerama koje je izdao Odsjek za upravni nadzor, sav upravni nadzor se obesmišljava. Bez odgovornosti ne može postojati ni valjan nadzor nad radom. **Otuda se predlaže da se kao jedna od povreda službene dužnosti propiše i nepostupanje po mjerama Odsjeka za upravni nadzor.** Takođe, shodno Pravilniku o disciplinskoj odgovornosti, Odsjek za upravni nadzor odnosno njegov rukovodilac ne mogu pokrenuti disciplinski postupak, **pa se preporučuje da se navedeni Pravilnik izmjeni i da se omogući i šefu Odsjeka za upravni nadzor da podnosi predloge za pokretanje disciplinskog postupka.**

Ove, do sada analizirane nadležnosti su u domenu onoga što se može karakterisati kao tradicionalno poimanje upravnog nadzora.

Budući da smatramo da bi bilo značajno da MUP napravi iskorak uvođenjem modela ne samo ocene učinka, već i upravljanja učinkom, kao ilustrativan navodimo primer Ujedinjenog Kraljevstva. Ono što odlikuje ovaj model jesu jasno postavljena metodologija, sveobuhvatnost, kontinuitet u oceni, te visoka stručnost i integritet lica nadležnih za sprovođenje ove vrste kontrole. Druga značajna odlika ovog modela jeste to što se eventualni nedostaci posmatraju na sistemskom, ne na pojedinačnom nivou. Naravno da to ne znači da i tokom ove vrste upravnog nadzora nije moguće identifikovati pojedinačne propuste, ali fokus je na analazi rada sistema, i formulisanju preporuka za unapređenje.

Još jedna značajna karakteristika ovog modela je i redovno ispitivanje stavova javnosti u vezi sa radom policije. Nju smatramo posebno važnom jer se ona u CG, kao što je to, uostalom, slučaj i u drugim državama u okruženju, ne ispituje sistemski, već povremeno, i to na inicijativu nevladinog sektora ili na inicijativu Savjeta za građansku kontrolu policije. Redovno sistemsko ispitivanje stavova javnosti moglo bi doprineti praćenju učinka policije i upravljanju ovim učinkom.

U narednom delu analize predstavljamo model Ujedinjenog Kraljevstva, kao i analizu njegove primenljivosti u CG.

Model odgovornosti policije u Ujedinjenom Kraljevstvu

Model upravljanja učinkom policije u Ujedinjenom Kraljevstvu je počeo da se razvija tokom devedesetih godina dvadesetog veka, kada su policijska regulatorna tela i inspekcije razvile prvi set matrica učinka.³¹ Sistem se razvijao, i tokom dve hiljadite došlo je do značajnog pomaka, utoliko što se od vršenja nadzora nad učinkom prešlo na aktivno upravljanje učinkom.

U Ujedinjenom Kraljevstvu za upravljanje učinkom su zaduženi inspektori (HMICFRS). Pravni osnov za njihovo imenovanje i rad nalazi se u odredbama Zakona o policiji.³² Inspektore imenuje kraljica, i oni su nezavisni od vlade, policije, i vatrogasne službe (za koju su takođe nadležni). Inspektori, dakle, nisu državni službenici *stricto sensu*. Ovakav položaj im omogućava da nezavisno obavljaju svoju dužnost, a to je da izvrše inspekciju i izveste resornog ministra o efikasnosti i delotvornosti svih policijskih službi. Zakonom o policiji takođe je propisano da HMICFRS mogu izvršiti inspekciju usklađenosti rada policije sa delom I Zakona o lokalnoj samoupravi iz 1999. godine i o tome izvestiti resornog ministra; suštinski, to znači da inspektori vrše inspekciju u pogledu toga da li organizacione jedinice policije postupaju u skladu sa svojom opštom dužnošću da obezbede stalno unapređenje načina na koji policija obavlja svoje funkcije, imajući u vidu kombinaciju isplativosti, delotvornosti i efikasnosti.³³ Nadalje, resorni ministar može u svakom trenutku tražiti od HMICFRS da izvrši inspekciju policije na bilo kom policijskom području; taj zahtev može obuhvatati bilo koji organizacioni deo policije, ili pojedina pitanja i pojedine policijske aktivnosti. Zakonom o policiji je istaknuto da HMICFRS može obavljati i druge zadatke u cilju unapređenja delotvornosti i efikasnosti policije.

Značajno je ukazati da, iako se ovo telo naziva inspekcijom, bliže ispitivanje njihove nadležnosti se ne poklapa u potpunosti sa pojmom inspekcije, kako se on razume u teoriji i praksi u CG. Ovo je pre svega zato što je ključni zadatak inspekcija u CG da vode računa o **zakonitosti rada** upravnih organa i organizacija ili privrednih društava. U slučaju HMICFRS akcenat njihovog rada je na **efikasnosti, delotvornosti** i u širem smislu, **najboljeg korišćenja javnih resursa**. Ovo se radi kroz detaljnu ocenu rada različitih teritorijalnih jedinica policije, i to tako da se omogući njihovo međusobno poređenje.

³¹ Jacques de Maillard and Stephen P. Savage J. "Comparing performance: the development of police performance management in France and Britain

³² Police Act 1996, dostupan na <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16>, Article 54 et seq.

³³ Član 3, Zakon o lokalnoj upravi Act 1999, dostupan na <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/27/part/I>

Trenutno, redovne godišnje ocene se rade putem PEEL ocena. Skraćenica PEEL označava delotvornost, efikasnost i legitimitet (effectiveness, efficiency and legitimacy). Ocena se sprovodi svake godine na osnovu prilično složene matrice i osnovnih pitanja. Konkretnije, za svaki stub postoje pitanja koja su usmerena na osnovne oblasti rada policije. Budući da se proces ocene stalno razvija, od ocene za 2018/2019. godinu, za sva tri stuba se daje jedan jedinstveni izveštaj.

1. Kontrola delotvornosti

U ovom delu kontrole, odnosno ocene, ocenjuje se koliko dobro policija sprečava i istražuje zločine i društveno neprihvatljiva ponašanja, koliko se bavi ozbiljnim i organizovanim kriminalom, i kako štiti žrtve zločina i ranjive kategorije lica. Ključna definicija koja se koristi u ovoj oceni je da je delotvorna policija ona koja čuva bezbednost ljudi i smanjuje zločine.

Ova ocena se sprovodi na osnovu sledećih osnovnih pitanja i dijagnostike

Osnovno pitanje	Dijagnostika
Koliko je policija delotvorna u sprečavanju zločina, bavljenju društveno neprihvatljivim ponašanjem i čuvanjem bezbednosti ljudi?	Koliko dobro policija razume i daje prioritet sprečavanju zločina? Koliko dobro policija štiti javnost od zločina i društveno neprihvatljivim ponašanja?
Koliko je policija delotvorna u istraživanju zločina i hvatanju izvršilaca krivičnih dela?	Koliko dobro policija istražuje zločine? Koliko dobro policija hvata izvršioci krivičnih dela i okončava istrage?
Koliko delotvorno policija štiti ranjive kategorije od opasnosti, i koliko delotvorno pruža podršku žrtvama zločina?	Koliko dobro policija razume prirodu i stepen ranjivosti? Koliko dobro policija štiti ranjive kategorije?
Koliko je delotvorna policija u bavljenju ozbiljnim i organizovanim kriminalom?	Koliko dobro policija razume opasnost i rizik koji predstavlja ozbiljni organizovani kriminal? Koliko dobro policija umanjuje rizik i sprečava ozbiljni i organizovani kriminal? Koliko dobro policija odgovara na ozbiljni i organizovani kriminal?

Koliko su delotvorni specijalizavoni kapaciteti policije?	Koliko su delotvorni specijalizavoni kapaciteti policije?
---	---

2. Kontrola efikasnosti

U ovom delu kontrole se ocenjuje koliko efikasno policija radi i koliko su održive njene usluge javnosti.

Osnovna premisa je da efikasna policija koristi resurse tako da dobije najbolje rezultate.

Osnovo pitanje	Dijagnostika
Koliko dobro policija koristi svoje resurse kako bi odgovorila na potražnju sa kojima se suočava?	Koliko dobro policija razume potražnju? Koliko dobro policija upravlja potražnjom? Koliko dobro policija vrši namenu resursa? Koliko dobro policija koristi svoje resurse kako bi ostvarila najbolje rezultate?
Koliko dobro policija planira za budućnost?	Koliko dobro policija predviđa verovatne buduću potražnju? Koliko dobro planovi policije odgovaraju na verovatnu buduću potražnju?

3. Kontrola legitimiteta

U ovom delu kontrole, inspekcija utvrđuje koliko legitimno i zakonito policiija postupa sa javnošću i sa svojim zaposlenima.

Osnovna premisa je da je policija legitimna ako ima podršku javnosti, i ako se policijski službenici ponašaju na način koji je razuman, delotvoran i zakonit, što stvara poverenje i saradnju javnosti.

Osnovno pitanje	Dijagnostika
Da li policija postupa sa ljudima kojima služi pravično i sa poštovanjem?	Koliko dobro policija razume značaj dobrih odnosa sa ljudima kojima služi i da li postupa sa njima pravično i sa poštovanjem?

	Koliko dobro policija razume i unapređuje način na koji koristi prinudu? Koliko dobro policija razume i unapređuje način na koji koristi svoja ovlašćenja za zaustavljanje i traganje?
Da li policija uspešno obezbeđuje da se njeni zaposleni ponašaju zakonito i u skladu sa načelima etike?	Da li policija uspešno razvija i održava kulturu etičkog ponašanja? Koliko dobro se policija nosi sa mogućom korupcijom?
U kojoj meri se policija prema svojim zaposlenima odnosi pravično i sa poštovanjem?	Koliko dobro policija identifikuje i unapređuje moguću nepravičnost na radu? Koliko dobro policija podržava dobrostanje svojih zaposlenih? Koliko pravično i delotvorno policija upravlja i razvija pojedinačni učinak policijskih službenika i drugih zaposlenih i postupak njihovog radnog angažovanja?

Prikupljanje podataka

Podaci koji se koriste u ovoj oceni dolaze iz čitavog niza izvora, uključujući i zvanične dokumente resornog ministarstva, zavoda za statistiku, same policije i terenske kontrole tj. podatke koje neposredno prikuplja HMICFRS. U izveštajima koji su izrađeni za prethodne godine (2017), takođe je ukazano da su podaci prikupljeni kroz intervju sa policijskim službenicima (koji su u tome dobrovoljno učestvovali) i anketiranje građana koje je organizovala HMICFRS. Svake godine, posebna pažnja se poklanjala podacima o registrovanim krivičnim delima i ishodima policijskog rada, jer je istaknuto da se sa podacima o registrovanim zločinima kojima raspolaže policija mora postupati sa pažnjom. Treba primetiti da PEEL ocene podrazumevaju da su prethodno sprovedene kontrole Integriteta Podataka o Krivičnim Delima (Crime Data Integrity inspections), jer se tokom prethodnih godina pokazalo da se ovi podaci mogu razlikovati od stvarnog stanja, jer neka krivična dela nisu prijavljena i registrovana usled iz nekih formalnih razloga. Jedan od ključnih izvora koji se koristi u najnovijim PEEL izveštajima jesu FMS – izjave policije o upravljanju. Radi se o samoproceni za koju su zaduženi rukovodioci odeljenja i sektora, a u kojima oni daju ocenu i objašnjenje sledećih pitanja :

- Potražnja sa kojom policija očekuje da se suočava u naredne četiri godine;
- Kako će policija promeniti i unaprediti svoje ljudske i druge resurse kako bi odgovorila na tu potražnju;
- Kako će policija unaprediti svoju efikasnost kako bi smanjila jaz između buduće potražnje i budućih kapaciteta na najmanju razumno moguću meru; i
- Finansijski resursi koje policija očekuje da ima na raspolaganju kako bi sve to postigla.³⁴

Ocena

Policijske snage se ocenjuju prema osnovnih pitanjima i to sledećim ocenama: odlično, dobro, potrebna unapređenja, neogovarajuće. Osim toga, HMICFRS identifikuje:

- Oblasti u kojima je potrebno unapređenje. Ako se utvrdi da neki aspekt rada policije, neki strateški dokument ili pravni akt ili način postupanja nisu u skladu sa očekivanim standardom, prijavice se jedna ili više oblasti u kojima je potrebno unapređenje; i
- Razlozi za zabrinutost – uz prateće preporuke. Ako se prilikom kontrole HMICFRS utvrdi ozbiljan nedostatak u radu policije, ili u nekom strateškom dokumentu ili pravnom aktu ili načinu postupanja, to će u izveštaju biti zabeleženo kao razlog za zabrinutost. Razlog za zabrinutost uvek prati jedna ili više preporuka. HMICFRS tada preporučuje da policija (a nekad i druga tela) izvrše određene izmene kako bi te nedostatke umanjile ili uklonile. U tom slučaju, HMICFRS redovno prati napredak u postupanju po tako formulisanim preporukama.

I upravo je ovo praćenje napretka ono za šta se može tvrditi da ovaj model vodi dalje od kontrole učinka ka upravljanju učinkom.

Mogućnost za primenu u Crnoj Gori

Očigledno je da je sistem upravljanja učinkom u UK veoma složen i da je razvijen za potrebe velike policijske organizacije, sa velikim brojem teritorijalnih jedinica. Uprkos toj složenosti, smatramo da je ovo model koji se može replicirati i u CG, naročito u pogledu opšteg pristupa odgovornosti policije državi, uz odgovarajuća prilagođavanja pravnom i institucionalnom okviru CG. U ovom pristupu, ključna ideja je da MUP preuzme svoje nadležnosti u vršenju kontrole nad učinkom Policije, na osnovu pravnih normi kojima je ovlašćeno na:

³⁴ <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/police-forces/integrated-peel-assessments/force-management-statements/>

- strateško planiranje u oblasti borbe protiv kriminaliteta, javnog reda i mira, bezbjednosti saobraćaja i drugim oblastima policijskog rada i djelov (Zakon o unutrašnjim poslovima)
- nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave (Zakon o državnoj upravi)

U ovom okviru, Odeljenje za nadzor MUP-a imalo bi nadležnosti i zadatke slične onima koji su povereni HMICFRS. Drugim rečima, MUP bilo bi zaduženo ne samo za strateško planiranje u oblasti policijskih poslova, već i za vršenje nadzora nad učinkom policije i upravljanje tim učinkom. Tri stuba koji se koriste u PEEL upravljanju učinkom bi se koristili i u CG, uz odgovarajuća prilagođavanja osnovnih pitanja i metodologije prikupljanja podataka tako da odgovaraju pravnom i institucionalnom sistemu CG. Uvereni smo da ovaj korak napred u načinu na koji MUP razume sadržinu svoje kontrolne uloge

- a) nije u suprotnosti sa postojećim pravnim okvirom u CG ni sa drugim postojećim mehanizmima kontrole nad Upravom policije
- b) je opravdan s obzirom na značaj policijskih poslova i ovlašćenja policije
- c) je u potpunosti u skladu sa konceptom da policija treba da postupa u skladu sa javnim interesom
- d) ne isključuje ulogu MUP-a u vršenju upravnog nadzora nad zakonitošću rada policije u odnosu na propise koji nisu opšti propisi kojim se reguliše upravni postupak.

Imajući u vidu da se radi o značajnom iskoraku, koji pri tom podrazumeva i ozbiljne pripremne radnje na razvijanju modela za upravljanje učinkom, predlažemo da se, za početak, u Zakon o unutrašnjim poslovima unesu odredbe koje će izričito predvideti i ovakvu vrstu nadzora, a da se sama pravila detaljnije urede podzakonskim aktom (pravilnikom), koji bi bio izrađen nakon inkluzivnog konsultativnog procesa.

Krajnji cilj bi, dakle, bio da se u narednom periodu uspostavi upravni nadzor MUP-a nad policijom koji bi pre svega bio usmeren na pitanja **delotvornosti, efikasnosti i legitimiteta rada Uprave policije na sistemskom nivou.**

Preporučena unapređenja koja se odnose na jasnije formulisanje nadležnosti MUP-a u Zakonu o unutrašnjim poslovima, jasno propisivanje statusa službenika koji vrše upravni nadzor jednako su važna za postojeće razumevanje upravnog nadzora MUP nad Upravom policije i predloženi novi model.

PREPORUKE ZA UNAPRIJEĐENJE STANJA I PREDLOG ZAKONSKIH IZMENA

Prošlogodišnjim izmenama zakonskog okvira kojim se reguliše ustrojstvo i rad državnih organa i organizacija, te onog kojim se regulišu unutrašnji poslovi, još jednom je u pravnom sistemu CG Policija uspostavljena kao nezavistan državni organ, a ne organ u sastavu MUP-a. Ovakvo rešenje je unikatno u regionu. Ovakav zakonski okvir sadrži i neke značajne nedostatke i pravne praznine, i predlog za izmene i dopune Zakona o unutrašnjim poslovima ide za time da ove nedostatke i praznine prevaziđe.

Kao prvi nedostatak u regulisanju uočava se to da Zakonom o unutrašnjim poslovima nije propisano područje upravne nadležnosti MUP-a, već samo poslovi MUP-a koje ono obavlja u cilju stvaranja uslova za rad Policije. Smatramo da je zbog uspostavljanja jasnijeg zakonskog utemeljenja za vršenje upravnog nadzora MUP-a and radom Policije u skladu sa Zakonom o državnoj upravi, uputnije odredbe koje se odnose na nadležnosti MUP-a propisati Zakonom o unutrašnjim poslovima a ne samo Uredbom o organizaciji državne uprave. Slične odredbe sadržane su i u Zakonu o Vojsi.

Drugo pitanje koje smatramo naročito značajnim jeste potreba za preciznijim određenjem, u zakonskom tekstu, onoga što se podrazumeva pod nadzorom nad cjelishodnošću rada Policije, a imajući u vidu status samostalnog organa koji ima Policija, sa jedne strane, i posebnih karakteristika i značaja policijskih poslova, sa druge strane, naročito u odnosu na pitanje zaštite i poštovanja osnovnih ljudskih prava, kao i javnog interesa. Otuda se u predloženim odredbama ovo pitanje preciznije definiše, a nadzor nad cjelishodnošću i efikasnošću stavlja u kontekst savremenih tendencija u razvoju državne uprave, kroz upravljanje učinkom. Predloženim izmenama se predviđa da ova pitanja budu dalje precizno regulisana odgovarajućim podzakonskim aktom.

Treće pitanje koje smatramo nedovoljno precizno regulisanim jeste ono koje se odnosi na ovlašćenja lica koja vrše upravni nadzor nad radom Policije; zakonom ona do sada nisu bila precizno regulisana, što je stvaralo probleme u praksi. U predloženim odredbama ide se za time da se njihova ovlašćenja upodobe onima koje imaju lica zadružena za unutrašnju kontrolu Policije, u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima, sa jedne strane, kao i upravni inspektori u skladu sa Zakonom o upravnoj inspekciji, sa druge strane. Na sličan način se, *mutatis mutandis*, propisuju i upravne mere koje su im na raspolaganju, kao i ishodišta upravnog nadzora (odgovarajući izvještaji i podnošenje inicijative za pokretanje disciplinskog postupka). Prilikom regulisanja ovih pitanja naročito se vodilo računa o tome da se nadležnost MUP-a jasno razgraniči od nadležnosti posebne jedinice MUP-a nadležne za unutrašnju kontrolu nad policijom i nadležnosti upravne inspekcije.

Kao što se vidi, u predlogu se ide za uspostavljanjem neke vrste hibridnog modela, u kojem bi se istvoremeno jasno formulisale nadležnosti koje MUP i njegovi službenici prepoznaju kao ključne

elemente upravnog nadzora nad policijom, i počelo sa uspostavljanjem sistema upravljanja učinkom Policije i posledične odgovornosti Policije u državi.

Predložene izmene zakona ali i paradigme upravnog nadzora MUP-a nad Policijom moraju biti praćene kontinuiranim obukama službenika Odsjeka za upravni nadzor, a imajući u vidu da se predlaže da nadležnosti službenika budu analogne onima koje ima Upravna inspekcija, predlaže se i uspostavljanje tešnje saradnje između Odsjeka za upravni nadzor nad Policijom i Upravne inspekcije.

PREDLOG IZMENA ZAKONA O UNUTRAŠNjim POSLOVIMA

Nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova

Član x

Ministarstvo, radi stvaranja uslova za rad Policije:

- 1) izrađuje prijedloge, sprovodi i prati realizaciju strateških akata i akcionih planova vezanih za Policiju i redovno, najmanje jednom godišnje, obaveštava javnost o njihovom sprovođenju;
- 2) planira i utvrđuje strategiju obrazovanja policijskih službenika koju sprovodi Policijska akademija,
- 3) obezbeđuje redovnu saradnju sa organima i telima koji su zakonom ovlašćeni za spoljašnju kontrolu Policije, kao i sa različitim oblicima udruženja;
- 4) organizuje i obezbeđuje uslove za nezavisno obavljanje poslova unutrašnje kontrole;
- 5) organizuje i sprovodi poslove upravnog nadzora i kontrole nad cjelishodnošću rada Policije, kao i kontrolu efikasnosti i ekonomičnosti rada Policije i organizacije njenih poslova;
- 6) vodi brigu o sigurnosti, zdravlju i zaštiti policijskih službenika pri obavljanju službenih poslova te o dostojanstvu policijske službe,
- 7) donosi razvojne, organizacijske i druge smjernice i uputstva za rad Policije i prati njihovo sprovođenje
- 8) sprovodi postupke i obavlja poslove koji se odnose na finansijsko-računovodstvene poslove i poslove u vezi sa budžetom, poslove nabavki, imovinske i druge materijalne poslove uključujući i poslove izgradnje i održavanja objekata, eksploatacije i održavanja vozila, poslove obezbeđenja ishrane i smeštaja;
- 9) izvršava druge zadatke u skladu sa zakonom.

Operativna nezavisnost Policije

Član x

Ministarstvo obezbeđuje pretpostavke za operativnu nezavisnost. Policija je operativno nezavisna od drugih državnih organa u obavljanju policijskih poslova i drugih zakonom određenih poslova za koje je Policija odgovorna.

Operativna nezavisnost Policije ne odnosi se na dužnosti Policije utvrđene zakonom kojim se uređuje krivični i prekršajni postupak.

Ministarstvo obezbeđuje organizacione pretpostavke za rad Policije, u skladu sa usvojenim javnim politikama, strateškim aktima i akcionim planovima skupštine, vlade i ministarstva, a naročito za jačanje povjerenja između javnosti i Policije, za razvoj policijske etike i profesionalizma, za efikasnost i ekonomičnost rada Policije i organizacije poslova, kao i za sprečavanje i suzbijanje korupcije u Policiji.

Nadležnost ministra

Član x

Pored prava i dužnosti utvrđenih zakonom kojim se uređuje rad državne uprave ministar, u skladu sa odredbama ovog zakona, može da zahteva posebne izveštaje u vezi sa radom Policije, a u pogledu mera i radnji koje Policija preduzima u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku, posebne izveštaje može da zahteva samo radi postupanja po zahtevu javnog tužioca, odnosno suda.

Direktor policije i drugi rukovodioci strateškog nivoa u Policiji dužni su da ministru podnose šestomesečne i godišnje izveštaje o radu.

Upravni nadzor nad Policijom

Član x

Upravni nadzor nad Policijom vrši posebna organizaciona jedinica Ministarstva.

Djelokrug rada

Član x

Poslovi upravnog nadzora nad Policijom su: kontrola i upravni nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada ~~Uprave~~ Policije; kontrola zakonitosti rada i postupanja u sprovođenju zakona, drugih propisa i opštih akata, u delu koji nije obuvaćen nadležnošću Upravne inspekcije; kontrola i ocjena efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova; upozoravanje na uočene nepravilnosti, određivanje mjera i roka za njihovo otklanjanje i naganje izvršavanja utvrđenih obaveza; pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti; praćenje realizacije strateških dokumenata iz nadležnosti Policije; priprema izvještaja, informacija i analiza o radu olicije; davanje opštih smjernica za rad, stručnih uputstava,

objašnjenja i instrukcija za primjenu propisa iz nadležnosti Policije; priprema informacija i analiza o radu Policije; davanje mišljenja na izvještaj o radu Policije i stanju u upravnoj oblasti.

Pod kontrolom i nadzorom nad cjelishodnošću rada Policije iz stava 1 ovog člana podrazumjeva se kontrola i ocjena efikasnosti, delotvornosti i legitimiteta rada i organizacije poslova Policije, sa posebnim osvrtom na kontrolu ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa građana u smislu člana 2. Zakona o unutrašnjim poslovima. U tu svrhu Ministarstvo vrši nadzor i kontrolu u kojoj mjeri, (stepenu uspješnosti) Policija spriječava i otkriva kriminal, posebno organizovani kriminal i korupciju, štiti žrtve i njihova prava, kao i u kojoj mjeri su radnje Policije opravdane i u skladu sa javnim interesom i usmerene na jačanje integriteta u radu i postupanju Policije i policijskih službenika, izrađuje preporuke za unapređenja prava i prakse, o tome sačinja odgovarajuće izveštaje i obaveštava javnost i prati sprovođenje preporuka.

Bliže određivanje poslova upravnog nadzora i kontrole nad Policijom, kao i način njihovog sprovođenja, propisuje ministarstvo.

Sprovođenje upravnog nadzora

Član x

Upravni nadzor se sprovodi u skladu sa ovim zakonom, zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, zakonom kojim se uređuju upravni postupak i upravna inspekcija i pravilnikom iz člana X.

Službenik ovlašćen za vršenje upravnog nadzora

Član x

Upravni nadzor nad radom Policije vrši službenik ovlašćen za vršenje upravnog nadzora (u daljem tekstu: ovlašćeno službeno lice).

Ovlašćenom službenom licu radi dokazivanja svojstva izdaje se službena značka i službena legitimacija.

Sadržinu i obrazac službene legitimacije i izgled službene značke propisuje Ministarstvo.

Postupanje ovlašćenog službenog lica

Član x

Ovlašćeno službeno lice u vršenju poslova upravnog nadzora postupa:

- 1) po sopstvenoj inicijativi;
- 2) na osnovu prikupljenih obavještenja i drugih saznanja, uključujući i predloge i predstavke fizičkih lica i policijskih službenika kao i izveštaje i preporuke Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda CG;

3) na osnovu predloga, pritužbi i predstavki fizičkih lica i policijskih službenika, ako nema mesta postupanju Unutrašnje kontrole;

4) na osnovu predloga i zaključka nadležnog odbora Skupštine;

5) na osnovu preporuka;

6) na osnovu analize ocjena i preporuka Savjeta.

O svim slučajevima preduzimanja ili propuštanja akcija Policije za koje se u postupku upravnog nadzora utvrdi da su suprotne zakonu, blagovremeno se, u pisanom obliku, obavještava ministar i direktor Policije.

Ovlašćenja, prava i dužnosti ovlašćenog službenog lica

Član x

Ovlašćeno službeno lice, osim primjene ovlašćenja propisanih ovim i drugim zakonom, u vršenju upravnog nadzora, ovlašćen je i da:

1) ostvari uvid u spise, dokumentaciju i zbirke podataka koje u skladu sa svojim nadležnostima pribavlja, sačinjava ili izdaje Policija;

2) uzme izjave od policijskih službenika i građana;

3) zahtijeva od Policije i policijskih službenika dostavljanje drugih podataka i informacija iz njihove nadležnosti koji su potrebni za vršenje upravnog nadzora;

4) izvrši uvid u službene prostorije koje Policija koristi u svom radu;

5) upozorava na uočene nepravilnosti, određuje mjere i rok za njihovo otklanjanje i nalaže izvršavanje utvrđenih obaveza.

Policijski službenik je dužan da ovlašćenom službenom licu omogući vršenje kontrole i da mu pri tom pruži potrebnu stručnu i drugu pomoć.

Vrste nadzora

Član x

Upravni nadzor vrši se kao redovni, vanredni i kontrolni nadzor.

Redovan upravni nadzor vrši se u skladu sa Planom rada.

Vanredni upravni nadzor sprovodi se kada na potrebu takvog nadzora ukazuju promjenjene okolnosti u odnosu na godišnji program rada koje se realizuju po nalogu glavnog ovlašćenog lica, Ministra unutrašnjih poslova ili direktora Policije, ili postupanje po osnovu inicijativa organa ili pravnih ili fizičkih lica.

Kontrolni upravni nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mjera koje su predložene ili naređene subjektu nadzora u okviru redovnog ili vanrednog upravnog nadzora.

Obavještenje o nadzoru

Član

Ovlašćeno službeno lice, po pravilu, najkasnije tri dana prije početka nadzora, obavještava šefa organizacione jedinice Policije, odnosno odgovorno lice subjekta nadzora o vršenju upravnog nadzora. Izuzetno od stava 1 ovog člana, upravni nadzor može se izvršiti bez prethodnog obavještanja kad postoje razlozi za neodložno postupanje, odnosno ako takvo postupanje nalaže zaštita javnog interesa.

Preventivne i upravne mjere

Član

U vršenju upravnog nadzora iz člana 5 ovog zakona, ovlašćeno službeno lice u cilju sprečavanja nastupanja štetnih posledica zbog nedostataka i nepravilnosti u postupanju, može preduzimati i odgovarajuće preventivne mere kao što su upozorenje nadziranog organa na obaveze iz propisa, ukazivanje na moguće štetne posledice, predlaganje mera za otklanjanje njihovih uzroka i predlog mera za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu.

Pisani izvještaj

Član x

U vršenju upravnog nadzora nad Policijom, ovlašćeno službeno lice preduzima potrebne radnje, utvrđuje činjenično stanje, prikuplja dokaze i o tome sačinjava zapisnik i pisani izvještaj, kojim nalaže otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti, u skladu sa zakonom.

Izvještaj iz stava 1 ovog člana sadrži i predlog za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, kao i predlog za pokretanje odgovarajućih postupaka radi utvrđivanja odgovornosti.

Izvještaj o upravnom nadzoru iz stava 1 ovog člana ovlašćeno službeno lice, najmanje jednom godišnje, dostavlja ministru, direktoru Policije i Vladi.

Policija je dužna da postupi po predlogu za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, kao i predlogu za pokretanje odgovarajućih postupaka radi utvrđivanja odgovornosti iz stava 2 ovog člana.

Član

U članu 106, stav 1, tačka 20) Zakona o unutrašnjim poslovima, nakon reči „ovlašćenog za vršenje unutrašnje kontrole policije“ dodaju se reči „ili službenika ovlašćenog za nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Policije“ a posle reči „obavljanja poslova unutrašnje kontrole policije“ dodaju se reči „ili upravnog nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Policije“.