

Драгана Коларић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Саша М. Марковић

Полицијска управа Ваљево, МУП Р. Србије

НЕКЕ ПРАВНО-ПОЛИТИЧКЕ ПОСТАВКЕ НОВОГ ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ*

Сажетак

Нови Закон о полицији донет је у време које је обележено вишесмерним реформама. Пуноправно чланство у ЕУ тј. европски интегративни процеси захтевају и решавање бројних претходних питања која се односе на усклађивање са правном тековином ЕУ. Наравно, разлози за доношење новог законодавства могу бити и резултат нашег лошег искуства и постојања потребе да се одређеним прописима боље, прецизније и ефикасније уреде нека питања. Правно-технички посматрано, у циљу успостављања кохерентности правног система Србије, било је потребно извршити и његово усклађивање са бројним другим прописима донетим у нашој земљи у последњем периоду.

Правно-политичке поставке тј. концепт новог закона у великој мери може да пружи одговор о циљевима који су се желели постићи. Овом приликом покренућемо нека питања која сматрамо важним. Прво, да ли је законодавац успешно одговорио основном задатку а то је заштита основних слобода и права грађана, заштита њихове безбедности и безбедности Републике Србије. Са заштитом основних слобода и права блиско су повезани основни уставни постулати и њихово ефективно или декларативно спровођење. Када већ помињемо објаве, изјаве тј. прокламовање неких

* Рад је резултат истраживања на пројекту: „Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015-2019. година.

принципа без стварног дејства поставља се питање да ли је то на појединим местима у закону било потребно када већ имплицитно произилази из других прописа. Остају отворене и неке дилеме код нових одредби које нису овим законом прецизно уређене и остављају простор да се њиховим устројством подзаконским актима остави место за евентуалне злоупотребе.

Кључне речи: Министарство, Полиција, сектор, министар, директор полиције, полицијски службеници, остали запослени, радни однос, унутрашња контрола, људски ресурси

Након престанка важења Закона о унутрашњим пословима из 1991. године¹⁾ и доношења Закона о полицији из 2005. године²⁾, наш законодавац је наставио тенденцију потпунијег уређења унутрашњих послова и прецизнијег регулисања области јавне безбедности. Закон о полицији из 2016. године³⁾, иако је нов законски текст, у ствари представља проширену и модификовану верзију Закона о полицији из 2005. године. Имајући у виду назив Закона на први поглед се чини да уређује само област рада Полиције. Међутим, он се односи на све сегменте рада Министарства унутрашњих послова⁴⁾, тако да одредбе које се односе на Полицију, односно централну организациону јединицу министарства – Дирекцију полиције, чине само један део закона. Бројне новине красе нови закон: ближе су одређена овлашћења, послови, мере и радње које примењује полиција, потпуније и прецизније је уређена организација Министарства и управљање људским ресурсима, као и права и обавезе из радних односа запослених. Оснажена је улога Сектора унутрашње контроле (у даљем тексту СУК). Ова организациона јединица Министарства, у односу на претходни закон, има бројна нова овлашћења, између осталих да врши превентивно контролни надзор свих организационих јединица у Министарству, а по први пут од оснивања је и стварно надлежна за контролу рада свих запослених у Министарству.⁵⁾

1) Престао да важи 29. новембра 2005. године.

2) „Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 63/2009, 92/2011, 64/2015. Објављен 21. новембра 2005. године, а ступио на снагу 29. новембра 2005. године.

3) „Службени гласник РС“, бр. 6/2016. Објављен 28. јануара 2016. године, а ступио на снагу 5. фебруара 2016. године.

4) Видети: „Закон о министарствима“, *Службени гласник РС*, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, члан 11.

5) По претходном закону овај сектор је био овлашћен само да врши контролу законитости рада запослених у Дирекцији полиције.

Од бројних новина, које указује на неке политичке основе новог Закона ближе ћемо се осврнути на: избор директора полиције и његов положај и улогу, на положај и улогу министра у односу на СУК, на одредбе о престанку радног односа по сили закона из члана 172. Закона и њихов однос према уставом прокламованом праву на претпоставку невиности из члана 34. Устава „Свако се сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда.“ Када су питању поједине одредбе Закона, правно посматрано, имајући у виду значај супротстављања појединим облицима криминалитета и криминалитету уопште анализираћемо одредбе које се односе на сузбијање насиља у породици, на сузбијање корупције путем јачања СУК, концепт полиције у заједници и полицијско обавештајног модела.

1. НЕКЕ ПОЛИТИЧКЕ ПОСТАВКЕ НОВОГ ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ

Нормативно уобличавање у области унутрашњих послова започето је доношењем првог Закона о органима унутрашњих послова из 1956. године⁶⁾ и све законске промене које су извршене од тада па до доношења последњег закона који је у називу наглашавао да уређује унутрашње послове (Закон о унутрашњим пословима из 1991. године) су мање у односу на промене које су започете усвајањем првог Закона о полицији 2005. године и настављене усвајањем другог Закона о полицији 2016. године и његовим ступањем на снагу.

Одмах након доношења Устава Републике Србије 1990. године⁷⁾ донет је и Закон о унутрашњим пословима⁸⁾ који је након распада СФРЈ, и увођења вишепартијског система, пре свега морао одговорити на тадашње ново успостављено политичко уређење наше државе. Министарство унутрашњих послова (у даљем тексту – МУП-а) је обављало послове државне управе који су се односили на надлежност заштите државне и јавне безбедности.⁹⁾ Министарством је руководио министар, који је могао имати заменика, кога је на предлог министра постављала и раз-

6) 18. јул 1956. године.

7) „Службени гласник РС“, бр. 1/90.

8) „Службени гласник РС“, бр.44/91 и 79/91.

9) Видети: „Закон о Министарствима“, *Службени гласник РС*, бр. 7/91, 8/91, 44/91, 87/92, 67/93, 23/96, 5/97, 47/99, 38/00, 4/01, 27/02.

решавала Влада на период од 4 године.¹⁰⁾ Помоћници министра су уједно обављали функцију начелника Ресора државне и Ресора јавне безбедности. Начелници ресора су по правилу бирани из састава професионалних припадника МУП-а, односно министар је предлагао Влади помоћнике министра из састава полиције, тј. овлашћених службених лица. У организационом и хијерархијском смислу сва овлашћена службена лица и радници на одређеним дужностима у Ресору јавне безбедности били су подређени начелнику Ресора јавне безбедности, а он министру, односно заменику министра уколико је Влада поставила лице на ту функцију. У организацији и руковођењу у МУП-а начелник Ресора јавне безбедности је имао значајнију улогу, од оне коју данас има директор полиције као руководилац централне организационе јединице Министарства, Дирекције полиције. Наиме, ако погледамо организацију полиције из 1997. године, можемо видети да је у Ресору јавне безбедности с обзиром на врсту послова које обављају – према „материји“ и сродности „радних операција“ било образовано 11 организационих јединица (задужених за послове полиције, криминалистичке полиције, саобраћајне полиције, везе, ватрогасне, противпожарне полиције, заједничке послове...). Ван састава ресора у Министарству су биле образоване следеће организационе јединице: Институт безбедности, Виша и Средња школа унутрашњих послова и Одељење за системско правне послове. У саставу ресора су биле и посебне и специјалне јединице.¹¹⁾ Треба напоменути да су пре доношења Закона о полицији 2005. године, из надлежности МУП-а издвојени послови заштите државне безбедности¹²⁾ и исти су пренети на Безбедносно-информативну агенцију.¹³⁾ Дакле, специфичност Закона о полицији из 2005. године се огледа о изостанку одредби о државној безбедности и материја тзв. других унутрашњих послова (неполицијских).

Закон о полицији из 2005. године је, такође, био одраз успостављеног друштвено-политичког система тог времена, а донет је нешто пре доношења Устава Републике Србије 2006 године.¹⁴⁾ Њиме је уведена потпуно другачија организација МУП-а, формирано је више нових организационих јединица (сектора) којима

10) Видети: „Закон о државној управи“, *Службени гласник РС*, бр. 20/92, 6/93, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99, 79/2005, 101/2005.

11) Видети: Слободан Милетић, *Полицијско право*, I књига, Београд, 1997, 218-220.

12) Видети: „Закон о Министарствима“, *Службени гласник РС*, бр. 35/2003, 47/2003

13) Видети: „Закон о Безбедносно-информативној агенцији“, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09, 65/14 – Одлука УС, 66/14).

14) „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

су руководили начелници сектора. Они су уједно били и помоћници министра и на предлог министра постављала их је Влада на пет година, према закону којим се уређује положај државних службеника.¹⁵⁾ Резултат нових закона је да у МУП-а уместо једног помоћника министра – начелник Ресора јавне безбедности, Влада поставља више помоћника министра – начелника сектора и поставља директора полиције, а уместо дотадашњег места заменика министра Влада поставља једног или више државних секретара. Једини државни службеник на положају који је постављен на предлог министра од стране Влада на пет година на основу Закона о полицији, и то након спроведеног јавног конкурса, био је директор полиције. Наиме Закон о полицији из 2005, као *lex specialis* за област унутрашњих послова, предвиђао је избор најзначајнијег професионалног (неполитичког) руководиоца МУП-а и није предвиђао могућност престанка мандата пре времена на које је изабран. На тај начин овај закон је давао могућност велике оперативне независности, аутономије и самосталности у професионалном раду директору полиције, чиме је посредно и Дирекција полиције заузимала најзначајније место у Министарству.

Законом из 2016. донекле је ослабљена улога Дирекције полиције. Поред поштравања услова за избор директора полиције, предвиђени су и услови за престанак његовог мандата. Наиме, кандидат за то радно место мора претходно да има најмање 15 година навршеног рада на полицијским пословима, и то на руководећим радним местима (по Закону о полицији из 2005. године услов је био блажи – 15 година ефективног радног стажа на полицијским пословима¹⁶⁾), а мандат директора полиције престаје протеком времена на које је изабран, престанком испуњавања услова за избор, престанком радног односа по сили закона и из других разлога у складу са законом, оставком или разрешењем. Постојањем могућности да Директора полиције у било ком тренутку разреши Влада на образложен предлог министра, ако не оствари резултате рада у оквиру компетенција прописаних за

15) Видети: „Закон о државној управи“, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014.

16) Види и упореди: Закон о полицији из 2005. године, члан 4. и Закон о полицији из 2016. године члан 10. На основу старог Закона о полицији министар је могао овластити и полицијске службенике – запослене на посебним или одређеним дужностима да обављају полицијске послове. Нови Закон предвиђа да полицијске послове обављају само полицијски службеници у статусу овлашћених службених лица.

то радно место, оснажена је улога министра јер он може у сваком тренутку да врши оцену рада директора и да када утврди да исти нема задовољавајуће резултате рада предложи његово разрешење.¹⁷⁾ Наравно, теоријски је могуће да такав предлог не усвоји Влада чији је министар члан. Међутим, све то указује на појачану улогу министра у професионалном раду полиције зато што за директора постоји стална потенцијална опасност од разрешења. Ово законско решење о престанку мандата директора полиције је ближе начину разрешења начелника ресора Јавне безбедности који се примењивао у време важења Закона о унутрашњим пословима. Наиме, бирањем нове Владе и министра унутрашњих послова у Народној скупштини, постојала је могућност промене начелника Ресора (помоћника министра) чиме је његова независност и самосталност у професионалном поступању била ограничена и зависила је од владајућих политичких структура.

У погледу положаја Директора полиције за разлику од помоћника министра (начелника сектора) који се постављају на основу Закона о државним службеницима¹⁸⁾, директор полиције мора да прође тежи пут да би био постављен, тј. да би полицијски службеник могао да конкурише на то радно место треба да испуњава посебне услове¹⁹⁾ предвиђене и Законом о полицији и јавним конкурсом што га може ставити у неповољнији положај у односу на друге руководиоце стратешког нивоа руковођења (помоћнике министра – начелнике сектора). Истичемо да су и одредбе Закона о државним службеницима о попуњавању положаја више пута мењане, чиме је спречаван избор и разрешење службеника на највишим радним местима на основу стручних способности и нарушен принцип професионализма и континуитета у раду управе. У правцу деполитизације, а пре свега успостављања правне сигурности, принципа правне државе и владавине права неопходно је поштовати усвојена правна правила.²⁰⁾ Поменута законска решења могу, али и не морају утицати

17) О разлозима за престанак рада на положају видети: „Закон о државним службеницима“, члан 76-81.

18) „Закон о државним службеницима“, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014.

19) Услови су строжији у односу на оне који су прописани за избор осталих државних службеника на положају. Види и упореди: „Закон о државним службеницима“, члан 66-73.

20) Изменама „Закон о државним службеницима“ из 2014. године, прописано је да до постављења државног службеника на положај, може бити постављен вршилац дужности, на шест месеци, без интерног или јавног конкурса. Ово лице, међутим, мора

на његову независност и самосталност у раду, тако да је посебним подзаконским актима потребно прописати јасна мерила за оцењивање резултата рада директора полиције²¹⁾ јер, још једном истичемо, не треба заборавити да директор полиције руководи централном и најзначајнијом организационом јединицом МУП-а.

Ако посматрамо систем до 2005. године и данас, можемо рећи да је улога директора полиције, у односу на улогу коју је имао начелник Ресора јавне безбедности још више ослабљена повећањем броја функционера у Министарству. Наиме, Министарство може да има једног или више државних секретара (поставља их и разрешава Влада на предлог министра и њихова дужност престаје с престанком дужности министра, а у јануару 2016. године МУП је имао 4 државна секретара) који за свој рад одговарају министру и Влади. То значи да је у односу на ранију руководећу улогу коју је имао начелник Ресора јавне безбедности, положај директора полиције знатно другачији. Сада имамо, поред државних службеника на положају – секретара Министарства (у МУП-а је образован и Секретаријат Министарства којим руководи секретар Министарства), помоћника министра – начелника сектора (по тренутној организацији и систематизацији МУП-а постоји 6 сектора²²⁾), функционере – државне секретаре (сви имају одређену директну или индиректну улогу у руковођењу МУП-а) и три посебна саветника што много говори о положају директора полиције.

Приликом примене Закона о полицији из 2005. године примећени су велики проблеми у одређеним областима рада МУП-а. Законом је било предвиђено да унутрашњу контролу рада полиције врши СУК(П)²³⁾, а први члан закона је дефинисао да полицију чини заокружена област рада МУП-а за коју се образује Дирекција полиције. Самим тим овлашћена службена лица

испунити услове за рад на положају, а у року од 30 дана од дана постављења вршиоца дужности, огласиће се интерни, односно јавни конкурс. Уколико се конкурс не оконча постављењем на положај, статус вршиоца дужности се може продужити најдуже три месеца. Видети: члан 13. „Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима“, *Сл. гласник РС бр. 99/14*. Преузето: Добросав Миловановић, Зорица Вукашиновић Радојичић, Божидар Оташевић, Саша Марковић; *Закон о полицији – предговор и стварни регистар*, Сл. гласник, Београд, 2016, стр. 14.

21) Видети: Закон о полицији, члан 9. став 2.

22) 1) Сектор за међународну сарадњу, европске послове и планирање; 2) Сектор за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије; 3) Сектор унутрашње контроле полиције; 4) Сектор за материјално финансијске послове; 5) Сектор за људске ресурсе; 6) Сектор за ванредне ситуације.

23) Назив овог сектора – Сектор унутрашње контроле полиције, је јасно одређивао сврху његовог образовања – унутрашња контрола полиције.

СУК(П) нису могла вршити унутрашњу контролу других полицијских службеника и осталих запослених који нису били у саставу Дирекције полиције. Нови Закон о полицији исправља ову аномалију и прописује да унутрашњу контролу рада полицијских службеника и других запослених у Министарству врши СУК.²⁴⁾

На овом месту значајан нам је осврт на СУК са становишта интерне и екстерне контроле. И у одредбама новог Закона које се односе на контролу рада СУК-а, наглашена је улога министра. Наиме, за свој рад и рад сектора, начелник СУК одговоран је министру, који уједно врши контролу рада начелника и запослених у СУК. Министар даје СУК смернице, обавезна упутства за рад, осим у радњама предузетим у предистражном и истражном поступку по захтеву надлежног јавног тужиоца. Видимо да се улога јавног тужиоца истиче у истражном и предистражном поступку, али је тешко замисливо да ће начелник СУК поступати по било којем значајнијем предмету у истражном и предистражном поступку без двосмерне комуникације са непосредно претпостављеним руководиоцем – министром.

СУК поступа по сопственој иницијативи, на захтев надлежног јавног тужиоца, на основу прикупљених обавештења и других сазнања, писаних обраћања полицијских службеника и других запослених у Министарству, као и притужби физичких и правних лица. Новина овог закона је и та што у случају када се утврди да је приликом поступања полицијског службеника дошло до прекорачења полицијских овлашћења којима су повређена права која штити Заштитник грађана,²⁵⁾ о томе се поред министра и јавног тужиоца обавештава и Заштитник грађана. Наиме, Заштитник грађана је овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе тако да се овом одредбом Закона о полицији још више наглашава његова улога у друштву.²⁶⁾ Када је у питању спољашња контрола означена је улога Народне скупштине Републике Србије и надлежног Одбора за одбрану и унутрашње послове. Реч је о политичкој контроли која се огледа у подношењу извештаја министра Скупштини и надлежном Одбору о раду, стању безбедности и другим питањима из делокруга Министарства. Осим Народне скупштине, спољну контролу, сходно Закону о државној управи, врше и Влада, надлежни правосудни

24) Види и упореди: Закон о полицији (2005) – СУКП, Закон о полицији (2016) – СУК.

25) Види: „Закон о Заштитнику грађана“, *Сл. гласник*, бр. 79/2005, 54/2007., члан 1.

26) Види: *Ibid*, члан 17.

органи, органи државне управе надлежни за послове надзора и други законом овлашћени органи и тела. Нови Закон у члану 223. експлицитно указује на значај контролне улоге скупштине јединице покрајинске аутономије или јединица локалне самоуправе, укључујући и градске општине.²⁷⁾ Спољашњу контролу рада врше и правосудни органи, независни државни органи²⁸⁾ надлежни за послове надзора и други овлашћени органи и тела, као и грађани и јавност.

Нови Закон много боље дефинише и област Дисциплинске одговорности, где је у основним одредбама којим се регулише ова област дато низ новина у односу на претходни закон. Наиме, веома је значајно то што је прописано да полицијски службеници и остали запослени у Министарству одговарају за повреду службене дужности ако послове и задатке не обављају савесно, стручно и у предвиђеним роковима, ако се не придржавају Устава, закона, других прописа и правила о понашању за време службе, као и за повреде којима изван службе нарушавају интересе и углед Министарства. Претходни закон ову материју није регулисао на овај начин па се дешавало да су полицијски службеници кршили одредбе Устава. На пример, члан 55. прописује да судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци, Заштитник грађана, припадници полиције и припадници војске не могу бити чланови политичких странака. Закон о полицији из 2005. није прописивао овакву одредбу (да је забрањено чланство полицијским службеницима у политичким странкама) нити дисциплинску одговорност за кршење одредби Устава, тако да је одређен број припадника полиције кроз чланство у политичком странкама тражио могућност лакшег каријерног напредовања у служби. Новим Законом о полицији предвиђено је да ће таква понашања бити дисциплински санкционисана и на јасан начин истакнуто је опредељење законодавца да полиција мора бити независна од политичких странака. Поред ове одредбе, прописана је и тежа повреда службене дужности за полицијског службеника који би требао да дисциплински одговара због чланства у политичким странкама и организацијама, страначког организовања или политичког деловања у Министарству,

27) Добросав Миловановић, Зорица Вукашиновић Радојичић, Божидар Оташевић, Саша Марковић; *Закон о полицији – предговор и стварни регистар*, Сл. гласник, Београд, 2016, стр. 42.

28) Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Повереник за заштиту равноправности, Државна ревизорска институција и друге.

односно изражавања својих политичких уверења на раду. Међутим, и даље се поставља питање примењивости ових норми тј. начина на који ће руководиоци полиције доћи до материјалних доказа да је одређени полицијски службеник члан политичке странке.

Закон прописује да полицијски службеници и остали запослени у Министарству одговарају за повреде службене дужности. Одговорност за кривично дело, као и прекршајна одговорност, не искључују истовремено и дисциплинску одговорност за исту радњу која је предмет дисциплинског поступка уколико радња кривичног или прекршајног поступка уједно представља и повреду службене дужности. Ослобађање од кривичне, односно прекршајне одговорности, не претпоставља ослобађање од дисциплинске одговорности, која је за предмет имала исту радњу, ако је радња квалификована и као повреда службене дужности. Ове одредбе су веома значајне због тога што је апсолутно и неповредиво право на правну сигурност гарантовано Уставом Републике Србије (члан 34. став 4.) и обавезујућим нормама међународног права (члан 14. став 7. Међународног пакта о грађанским и политичким правима; члан 4. Протокола 7 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода) и подразумева немогућност покретања и вођења казног поступка против неког лица за дело које произилази из истих чињеница или чињеница које су у суштини исте као оне које су основ оптужбе за казно дело у ранијем поступку против тог лица који је правноснажно окончан. Значајно је и то што је наглашено да вођење судских поступака, правноснажно кажњавање или ослобађање од казне нема утицај на вођење дисциплинског поступка, зато што то није судски поступак па се не може ни применити правило *ne bis in idem*.

Повреда службене дужности, односно дужности из радног односа, регулисана је у нашем законодавству већим бројем материјалних и процесних прописа који регулишу дисциплински поступак. Закон о државним службеницима, под насловом „одговорност државних службеника“ прописује дисциплинску одговорност због повреде дужности из радног односа; Новим Законом о полицији прописана је дисциплинска одговорност за повреде службене дужности полицијских службеника и других запослених у Министарству, Закон о Безбедоносно-информативној агенцији (БИА) прописује дисциплинску одговорност припад-

ника Агенције, Закон о Војсци Србије прописује дисциплинску одговорност припадника Војске Србије, а Царински закон дисциплинску одговорност царинских службеника. Због пеналног карактера²⁹⁾ за овај поступак би се могло рећи да је ближи кривично-правном нивоу, али је с обзиром на вредности које штити и органе који га воде усмеренији ка управном праву. У том контексту наглашених специфичности нужна и незаобилазна је примена начела легалитета, да нико не буде позван на одговорност нити кажњен за повреду радне односно службене обавезе која није као таква предвиђена законом, претпоставке невиности, да нико не може бити сматран одговорним пре него што је његова одговорност утврђена у законом прописаном поступку, као и право на одбрану односно учествовање у поступку у коме зна због чега и на основу чега се терети. Разуман рок за покретање и вођење поступка те изрицање казне и њено извршење није само обавеза поштовања Европске конвенције о људским правима. Сврха сваког поступка и његове одлуке постиже се само онда када државни систем благовремено реагује. Свако кашњење у реаговању обрнуто пропорционално утиче и на генералну и специјалну превенцију.³⁰⁾ Законом о полицији из 2016. године прописивањем 28 тешких повреда службене дужности (претходним Законом о полицији била је прописана 21, изменама закона из 2011. године 19, а Законом о унутрашњим пословима³¹⁾ само 15) покушало се покрити комплетна област могућих повреда службене дужности која се може применити на радне односе у МУП-а. При томе, се имао у виду и став Управног суда изнет у пресудама по тужбама запослених МУП-а који су дисциплински кажњавани у претходном периоду, да се не може примењивати Закон о државним службеницима на полицијске службенике у делу када треба да одговарају због повреде службене дужности,³²⁾ зато што је Закон о полицији *lex*

29) И према судској пракси Европског суда за људска права у Стразбуру дисциплински поступак је пенални поступак, те се у њему мора обезбедити поштовање права из члана 5, 6. и 7. Конвенције о људским правима. Радојка Маринковић, саветник Врховног суда Србије, „Супсидијарна примена општих процесних закона у поступку утврђивања дисциплинске одговорности државних службеника“, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, број 3/2009, Интермех, Београд.

30) Шире о овоме: *Ibidem*.

31) Међутим, овим законом је било предвиђено да запослени у Министарству могу одговорити у дисциплинском поступку и због тежих повреда утврђених законом за запослене у државним органима. Види члан 50.

32) „Управни суд налази да се у погледу дисциплинске одговорности полицијских службеника и других запослених у МУП-а могу применити само одговарајуће одредбе Закона о полицији. У овој области уопште нема места примени Закона о државним службени-

specialis за радне односе полицијских службеника, па су одређене казнене дисциплинске одредбе из тог закона, модификоване и уграђене у овај део Закона о полицији. Мишљења смо да је овај део закона, кроз историју законског уређења повреда службене дужности у МУП-а, први пут свеобухватно и на прецизан начин регулисао ову област. Веома значајна је одредба закона којом је прописано да се полицијском службенику који је удаљен са рада одузима службена значка, службена легитимација, оружје и друга средства која су му поверена за обављање послова, док траје привремено удаљење. Наиме, полицијски службеник и остали запослени привремено се удаљавају са рада (обавезно) кад је против њих одређен притвор, почев од првог дана притвора и удаљење траје док траје и притвор, а запосленом за то време припада накнада основне плате у висини од 1/4, односно 1/3 ако једини издржавају породицу. Такође, полицијски службеници и остали запослени у Министарству могу бити привремено удаљени са рада (факултативно), на образложени предлог руководиоца, када је против њих донета наредба о спровођењу истраге за кривично дело за које се гони по службеној дужности, или покренут дисциплински поступак због тешке повреде службене дужности и уколико би њихово присуство на раду штетило интересима службе, уз посебно образложење. Удаљење може трајати до правноснажног окончања кривичног поступка, односно до окончања дисциплинског поступка и за то време полицијски службеник и остали запослени имају право на накнаду у висини 1/2 плате, односно 2/3 плате ако једини издржавају породицу. Поставља се питање усклађености ове норме са члановима 138. и 172. Закона о полицији. Наиме, прописано је да полицијском службенику, односно осталим запосленима, радни однос у Министарству престаје када се утврди да је престао да испуњава услове за заснивање радног односа, при чему је један од предвиђених услова да се против истог не води кривични поступак за кривична дела која се гоне по службеној дужности. Члан 7. Законика о кривичном поступку (у даљем тексту ЗКП)³³ између осталог наводи да је кривични поступак покренут доношењем наредбе о спровођењу истраге (члан

пима, па се у конкретном случају понашање тужиоца није могло правно квалификовати као повреда службене дужности из члана 109. став 1. тачка 2. Закона о државним службеницима, нити му се могла изрећи дисциплинска мера применом одредбе члана 11. став 2. тачка 1. истог Закона“, Пресуда 9 У 13904/10 (2009) од 25. новембра 2010. године.

33) „Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.

296. ЗКП). То значи, доношењем наредбе за спровођење истраге, запосленом у МУП-а престаје радни однос, па самим тим не може ни бити привремено удаљен тако да нам није јасно због чега је прописана та норма. Једини разлог за прописивање овакве норме може бити тај да је предлагач закона имао дилему о уставности члана 172, па је из превентивних разлога прописао и тај разлог за привремено удаљење с рада. Ако узмемо у обзир да је новим ЗКП истрага изузета из надлежности суда, при чему то није довело до другачије валоризације процесне одлуке која ће се, ако се истрага води, сматрати актом покретања кривичног поступка, мишљења смо да је ово дискутабилан разлог за престанак радног односа у МУП-а по сили закона. Наиме, једна тако значајна трансформација социјалног и правног статуса, као што је промена кривичноправне неутралне позиције неког физичког лица у позицију лица обележеног покретањем и вођењем кривичног поступка за кривично дело за које се гони по службеној дужности, изискује одлуку државне власти која носи ауторитет номиналне и уставом гарантоване независности и предпостављене непристрасности. Такав ауторитет има суд, али не и јавно тужилаштво. Јавно тужилаштво има само Уставом и законом признату самосталност, али не и независност. Оно није лишено посредног утицаја извршне власти. Најзад, оно је странка у поступку, а не арбитар.³⁴⁾

Морамо истаћи да је нови Закон о полицији има најригорозније норме у новијој историји регулисања радноправних односа у МУП-а, при чему су разлози за престанак радног односа доста строжији у односу на претходне законе који су регулисали област унутрашњих послова, или законе који регулишу радноправне односе запослених у министарствима (Закон о раду, Закон о државним службеницима..). Наиме, Закон о унутрашњим пословима је прописивао да раднику министарства може (али не мора) да престане радни однос ако се против њега води кривични поступак за кривична дела која се гоне по службеној дужности. Министар (или руководиоца министарства којег он овласти) је имао дискреционо право да разматра сваки конкретан случај и да донесе одлуку о престанку радног односа запосленом раднику при чему је главни критеријум био тежина кривичног дела за које је радник осумњичен. Поред тог разлога постојала је и могућност престанка

34) Горан. П. Илић, Миодраг Мајић, Слободан Бељански, Александар Трешњев, *Коментар Законика о кривичном поступку*, осмо измењено и допуњено издање, Сл. гласник, 2015, стр. 90-91.

радног односа по сили закона ако је запослени у Министарству правноснажно осуђен за кривична дела против уставом утврђеног поретка и безбедности, против оружаних снага, против привреде и имовине, против службене дужности и кривичних дела извршена из користољубља и нечасних побуда.³⁵⁾ Закон о полицији из 2005. године је предвиђао могућност престанка радног односа уколико запосленом у току рада настану безбедносне сметње због којих са њим радни однос не би ни био заснован. Међутим, под великим притиском синдикалних организација полиције, у децембру 2011. године, тај члан закона (168) је брисан, као и одредба којом је било прописано да престаје радни однос запосленом по сили закона кад суд достави правоснажну пресуду којом је осуђен за кривично дело за које се гони по службеној дужности или на безусловну казну затвора у трајању дужем од три месеца.³⁶⁾ Нови Закон о полицији прописује, између осталих разлога, да полицијском службенику, односно осталим запосленима, радни однос у Министарству престаје: ако се против истог води кривични поступак за кривична дела која се гоне по службеној дужности;³⁷⁾ које је осуђивано због кривичног дела за које се гони по службеној дужности; ако се у поступку вршења безбедносне провере утврде безбедносне сметње; ако је два пута узастопно оцењен негативном оценом – „недовољан – 1“;³⁸⁾ ако одбије одлазак на лечење од болести зависности након коначне оцене и мишљења надлежне здравствене установе; ако, након завршеног лечења од болести зависности, настану околности утврђене новом оценом и мишљењем надлежне здравствене установе које узрокују потребу даљег лечења, односно ако је полицијски службеник, односно други запослени својим понашањем спречавао своје оздрављење. Мишљења смо да овакве одредбе Закона о полицији које се односе на радноправне односе су донете под утицајем текућих реформи јавног сектора у Републици Србији јер се ефекти истих одражавају и на проблематику уређења области унутрашњих послова. Наиме, реформе имају за циљ спровођење мера амбициозне фискалне консолидације и структурних реформи са фокусом

35) Видети: Закон о унутрашњим пословима, члан 34 и 45.

36) „Измене и допуне Закона о полицији“, објављеним у *Сл. гласнику РС*, бр. 92/2011 од 7. децембра 2011. године, са ступањем на снагу наредног дана од дана објављивања.

37) Видети: Законик о кривичном поступку, Члан 7.

38) И овај разлог за престанак радног односа запосленом у Министарству може бити извор злоупотреба. Из тог разлога морају се утврдити мерила и начин оцењивања полицијских службеника и других запослених у Министарству. Види члан: 167.

на заустављање раста јавног дуга и његово смањивање, у циљу бољег квалитета пружања јавних услуга.³⁹⁾ Међутим, поставља се питање да ли свака осуда за кривична дела која се гони по службеној дужности значи престанак радног односа у МУП-а. Одредбе Кривичног законика⁴⁰⁾ прописују да се правне последице осуде могу предвидети само законом и наступају по сили закона којим су предвиђене. Осуде за одређена кривична дела или на одређене казне могу имати за правну последицу престанак, односно губитак одређених права или забрану стицања одређених права. Али правне последице осуде не могу наступити кад је за кривично дело учиниоцу изречена новчана казна, условна осуда, ако не буде опозвана, судска опомена или кад је учинилац ослобођен од казне. Правне последице осуде које се односе на престанак или губитак одређених права су: престанак вршења јавних функција; престанак радног односа или престанак вршења одређеног позива или занимања; губитак одређених дозвола или одобрења која се дају одлуком државног органа или органа локалне самоуправе, и наступају даном правноснажности пресуде.⁴¹⁾ Закон о полицији прописује да је један од разлога за престанак радног односа осуђиваност због кривичног дела за које се гони по службеној дужности а Кривични законик, као што смо већ навели, прописује када осуђиваност не производи правне последице. Тако да свака осуђиваност за кривична дела не значи престанак радног односа у МУП-а, по сили закона. Много важније питање је да ли је могуће да запослени у МУП-а уопште дође у позицију да буде осуђен за кривично дело за које се гони по службеној дужности. Наиме, по нашем мишљењу то је могуће али само теоријски, зато што ће му претходно по сили закона престати радни однос из другог разлога, тј. због покретања кривичног поступка.

Једно од главних „оружја“ у рукама полицијских службеника у претходном периоду, што је и резултирало горе поменутих брисањем одређених одредби закона које су се односиле на пре-

39) Видети: „Закон о буџетском систему“, *Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14 и 68/15, и „Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору“ *Службени гласник РС*, бр. 68/15. Видети: Добросав Миловановић, Зорица Вукашиновић Радојичић, Божидар Оташевић, Саша Марковић; *Закон о полицији – предговор и стварни регистар*, Сл. гласник, Београд, 2016, стр. 9.

40) *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014.

41) Види: Кривични законик, члан 94-96.

станак радног односа, је била могућност ступања у штрајк под руководством синдиката. Наиме, одредбама Закона о полицији из 2005. године омогућено је полицијским службеницима синдикално организовање као и право на штрајк при чему су били таксативно набројани безбедносни разлози због којих полицијски службеник мора да примењује полицијска овлашћења ради извршења одређених задатака. Такође, су били наведени и разлози због којих је штрајк полицијских службеника био искључен (ратно стање, оружана побуна итд...).⁴²⁾ Наиме, Устав одредбом члана 55. јемчи слободу синдикалног удруживања. Такође, члан 15. Закона о државним службеницима прописано је да државни службеник има право да буде члан синдиката и професионалног удружења и њихових органа управљања, што значи да полицијски службеник има ова права.⁴³⁾ Устав чланом 61. дозвољава могућност да се полицијским службеницима право на штрајк ограничи, али не и забрани. Иако Устав недвосмислено наглашава да „право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности“ Влада је покушала Уредбом о штрајку полицијских службеника⁴⁴⁾, да боље уреди ову материју, и да ограничи одређена права запосленим у МУП-а у вези са штрајком, зато што ова материја није била добро уређена Законом о полицији. Међутим, одлуком Уставног суда, 2010. године, уредба је престала да важи.⁴⁵⁾

И новим Законом полицијски службеници и остали запослени имају право на синдикално, професионално и друго организовање и деловање остварују на законом утврђен начин. Запослени у Министарству имају право на штрајк у складу са законом и колективним уговором и слободно одлучују о свом учешћу у штрајку. Међутим, за разлику од претходног закона, руководилац организационе јединице, најкасније десет дана пре почетка штрајка одређује запослене који су дужни да раде за време штрајка ради обезбеђивања минимума процеса рада, који не може бити мањи од 60% запослених. Полицијски службеници који учествују у штрајку, не могу за време штрајка да носе оружје и друга средства принуде. Наиме, као што смо поменули, штрајк

42) Видети: Закон о полицији из 2005, члан 135.

43) Устав СРЈ је забрањивао право синдикалног организовања професионалним припадницима полиције (члан 42 став 3), као и право на штрајк (члан 57 став 3).

44) „Службени гласник РС“, бр. 71/2007.

45) „Службени гласник РС“, број 87/10, страна: 163 од 19.11.2010.

запослених у полицији је задавао огромне проблеме у нормалном функционисању државе, односно довођено је питање безбедности грађана и њихово остваривање права у области унутрашњих послова, зато што је у појединим регионима (окрузима) висок проценат полицијских службеника прекидао процес рада и ступао у штрајк. Због тога Нови Закон, као што смо навели, остваривање минимума процеса рада регулише на други начин.

2. НЕКЕ ПРАВНЕ ПОСТАВКЕ НОВОГ ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ

Имајући у виду значај супротстављања појединим облицима криминалитета и криминалитету уопште анализираћемо одредбе које се односе на сузбијање насиља у породици, на сузбијање корупције путем јачања СУК, концепт полиције у заједници и полицијско обавештајног модела.

Закон о полицији уводи нову одредбу која се односи на поступање полиције када је пријављено насиље у породици. То је облик насиља који несразмерно више погађа жене и који је самим тим одређен као родно заснован. Иако синтагма „насиље у породици“, па и назив кривичног дела из Кривичног законика, изгледа као да ограничава контекст у којем може доћи до насиља, насиље се често наставља након прекида везе, те заједничко место становања жрте и учиниоца није неопходно.⁴⁶⁾

Ово је први пут у нашем правном систему да се законом којим се уређују унутрашњи и полицијски послови помиње поступање полиције у односу на неко специфицирано кривично дело или прекршај. Законодавац је на овај начин желео да нагласи важност сузбијања ове друштвено негативне појаве. Међутим, одредба је декларативног карактера јер је прописано да полиција мора да предузме потребне мере и радње у складу са законом, чијим вршењем се спречава, односно зауставља насиље које за последицу може да има наношење телесних повреда или лишење

46) Могуће је и међугенерациско насиље у породици које обухвата физичко, сексуално, психичко и економско насиље особе над њеним односно његовим дететом односно родитељем (злостављање старих лица) односно такво насиље између било која два односно више чланова породице различитих генерација. Такође, као и код партнерског насиља, заједничко место становања жртве и учиниоца није неопходно. Види: „Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици“, Пројекат Борба против сексуалног и родно заснованог насиља, Управа за родну равноправност – Министарство рада и социјалне политике, Београд, 2012, стр.

живота. Наиме, из овог члана се не може видети каква је разлика у поступању полиције када је пријављено насиље у породици у односу на друге случајеве када је пријављено насиље. Иако је по нашем мишљењу, намера законодавца била добра када је прописао одредбу која се односи на сузбијање насиља у породици, у циљу наглашавања приоритета државе да све своје ресурсе усмери на сузбијање ове друштвено неприхватљиве појаве, сматрамо да је то требало учинити на други начин. Ако узмемо у обзир да вршење овог кривичног дело доминира у односу на остала дела против брака и породице, могло се размишљати о прописивању конкретних мера које полиција треба да предузме, како на спречавању насиља, тако и на заштити оштећеног лица. Бројне међународне резолуције, конвенције и препоруке прописују начин поступања полиције када је пријављено насиље у породици, а нарочито насиље над посебно осетљивим члановима породице (женама, децом, старим лицима). Међународна асоцијација шефова полиција – IACP, али и бројне полицијске асоцијације у земљама са развијеним демократијама (нпр. Енглеска и Велс) су такође дале мноштво препорука полицији, како код процене ризика од насиља у породици, тако и код одабира врсте и начина предузимања конкретних полицијских мера и радњи када је пријављено насиље у породици. У репресивном поступању полиције приликом већ извршеног насиља у породици могу се користити многа од законом прописаних полицијских овлашћења. При томе треба имати у виду да је у 2006. години, IACP – Међународна асоцијација шефова полиција усвојила *Модел политике успостављања међународних смерница за полицију у случају позива због насиља у породици*.⁴⁷⁾ У овом моделу (који није обавезујући) од полицијског службеника се очекује да: спроведе хапшење и кривично гоњење као начин полицијског одговора на насиље у породици када год постоје законски услови за то; да предузме потребне мере заштите; да пружи заштиту и помоћ за одрасле и децу – жртве насиља у породици; да побољша безбедност особља које спроводи законом установљено реаговање на инциденте насиља у породици; да обезбеди жртви или сведоцима насиља у породици подршку и помоћ; да обезбеди полицијског службене-

47) Шире: IACP National Law Enforcement Policy Center, *Domestic Violence Model Policy*, jun 2006. http://gcfv.georgia.gov/sites/gcfv.georgia.gov/files/related_files/site_page/IACP%20National%20Law%20Enforcement%20Model%20Policy%20on%20Domestic%20Violence.pdf Приступљено: 20.02.2016. године.

ника истог пола који ће обавити разговор са жртвом насиља и фотографисати видљиве повреде (на 24, 48, 72 сата); да сарађује са актерима заједнице у циљу спречавања даљег злостављања и малтретирања; да изврши темељне истраге, да одмах пријави све сумњиве случајеве насиља у породици. Мишљења смо да је на овај или сличан начин Закон о полицији могао прописати поступање полиције, као снажну реакцију на пријављено насиље у породици (нпр. у неким Европским и државама САД се примењује обавезно полицијско хапшење осумњиченог када су испуњени услови за одређивање мере притвора и сл.).

У погледу спречавања корупције јако су важна нова овлашћења која добија СУК тј. могућност и обавеза да врши превентивно контролни надзор над свим организационим јединицама у Министарству. Предвиђа се и вршење „тестова интегритета“ и депоновање имовинских карти руководиоца у Министарству, са могућношћу провере и осталих запослених, чиме се значајно подиже ниво контроле и степен увида у податке о имовинском стању запосленог у сврху борбе против корупције чија је садржина уређена по моделу који већ сада користи Агенција за борбу против корупције. У члану 230. став 2. прописано је да Сектор унутрашње контроле, у циљу превенције корупције, примењује тест интегритета, спроводи анализу ризика од корупције и проверу промене имовног стања. Додатно, ставовима 3. и 4. предвиђено је да у вршењу контроле полицијски службеници унутрашње контроле могу примењивати тест интегритета као инструмент у сузбијању корупције, те да овај тест подразумева симулирање реалне ситуације идентичне радним активностима тестираног, коју је тестирани дужан да решава, како би се увидела реакција и поступање тестираног службеника у конкретној ситуацији, без обавезе претходног обавештавања организационе јединице у којој је запослен тестиран. Иако увођење теста интегритета може бити значајно са становишта превенције корупције, указујемо да је за тако нешто неопходно најпре Предлогом закона знатно детаљније уредити овај институт. Конкретно, законским одредбама неопходно је детаљно и прецизно уредити питања сврхе, начела, права и обавеза, поступка, правних последица и надзора над спровођењем тестова интегритета, укључујући ту и заштитне механизме који ће представљати гаранцију да ови тестови неће бити предмет злоупотреба. Поред тога, у ставу 7. и 8. наведено је да Сектор унутрашње контроле води евиденцију имовног стања

руководилаца, као и за високоризична радна места у Министарству установљена анализом ризика од корупције, и врши контролу промене имовног стања. Додатно, руководиоци у Министарству дужни су да пријаве промене свог имовног стања које се евидентирају у личном имовинском картону који је депонован у надлежној организационој јединици. На крају, ставом 10. предвиђено је да облике и начин примене теста интегритета, спровођења анализе ризика и вршења контроле промене имовног стања прописује министар. Слично као код теста интегритета, уместо препуштања акту министра, Законом је неопходно детаљније уредити питања контроле имовинског стања запослених у Министарству унутрашњих послова, која јесу изузетно значајна за превенцију корупције. На пример, у погледу контроле имовинских картона и промене имовинског стања полицијских службеника, неопходно је законским одредбама, слично као у Закону о Агенцији за борбу против корупције, прецизно регулисати следећа питања: која су лица обавезна да подносе извештаје о имовини и приходима за себе и чланове уже породице; садржину ових извештаја; у којим ситуацијама и у ком року се врши ванредно пријављивање имовине и доношење годишњег плана провере извештаја и праћења имовинског стања.⁴⁸⁾

Нови Закон о полицији наглашава и концепт рада „Полиција у заједници“⁴⁹⁾ при чему законодавац на тај начин шаље политичку поруку да је то будућа стратегија рада полиције. Многа истраживања/студије показују да грађани желе полицајца у суседству. Наиме, када дође до извршења криминалног догађаја или дођу до сазнања да се нешто неуобичајено дешава на простору где живе и раде желе да имају полицајца у близини, кога добро познају, и у кога имају поверења да би са њим поделили такву информацију. Сматрају да је то много боља солуција него када се деси криминални догађај да пријављују на број за хитне позиве а онда на интервенцију дође патрола полицајаца коју не

48) <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-o-Predlogu-zakona-o-policiji-final-.pdf>.

49) Појам *полиција у заједници*, тј. „community policing“ је филозофија и организациона стратегија која промовише ново партнерство између грађана и њихове полиције. Она је базирана на премиси да и полиција и заједница морају да раде заједно као равноправни партнери да би идентификовали, одредили приоритете и решили актуелне проблеме као што су: криминал, дрога, страх од криминала, социјални и физички облици нереда, и све врсте пропадања суседства, са циљем побољшања свеукупног квалитета живота у регији. Видети у: Robert Trojanowicz, Bonnie Bucqueroux, *Comuunity Policing, How to get Started*, Cincinnati, 1998, 6.

познају, а за време док патрола стигне учинилац кривичног дела побегне. Рад полиције у заједници зависи од проактивног решавања проблема од стране полиције. Решавању проблема помаже познавање подручја на ком ради полицајац, насеља, односно судства, изградње међусобног поверења и стицање обавештајних података о догађајима у том делу града.⁵⁰⁾ МУП-а има изузетно развијену сарадњу са органима јединица локалне самоуправе, другим државним органима и носиоцима јавне власти, правним и физичким лицима, као и са међународним организацијама и институцијама међународне заједнице. Овако сложени концепт развијених веза министарства са другим чиниоцима система безбедности допринео је да се дефинише и модел рада полиције, а то је полиција у локалној заједници. Полиција је и до сада обављала послове заштите безбедности на нивоу локалне заједнице, а тај концепт рада добија на вредности и добија ново заслужено место у законском тексту. Као модел организације и начина рада полиције у савременом друштву, концепт „community policing“ полази од критичке оцене традиционалног приступа концепта рада полиције, са циљем да се створи модерна организација, сагласна потребама демократског друштва и по универзалним стандардима развијеног света. Као нова филозофија концепт је прихваћен у многим земљама широм света, прво у развијеним а затим и у оним које су започеле процес транзиције и друштвених реформи. Стратегија полицијског деловања уз сарадњу локалне заједнице нуди низ обећавајућих предности: снижавање нивоа криминалитета и девијација, подизање квалитета живота припадника локалне заједнице, побољшање односа између полиције и те заједнице, стварање средине у којој ће активности полиције имати подршку и веће задовољство послом код полицијских службеника.⁵¹⁾ Један од савремених концепата полиције подразумева полицију као сервис грађана и друштва и наглашава улогу њиховог партнерства у очувању јавног мира и безбедности, идући даље од закона или класичне функције одржавања реда и мира. Елементи концепта полиције као сервиса грађана су: пажљивост, поузданост, одзив, компетентност, манири и правичност.⁵²⁾ Присуство више

50) Шире: Harriet Sergeant, *The Public and the Police*, Civitas: Institute for the Study of Civil Society, London, 2008.

51) Шире: Ђорђе Игњатовић, *Стратегија полицијског деловања и превенција криминалитета*, Зборник радова – Место и улога полиције у превенцији криминалитета, Београд, 2002, 89-101.

52) Stephen D. Mastrofski, „Policing for people. Ideas in American Policing“, *Police Foundation*, 1999, 5.

полицајаца пружа удобност и сигурност људи који нису напуштени од стране државе. Постоји више концепата рада полиције у заједници. Један од њих је *Стратегија „нулте толеранције“ полиције*. Ово је високо профилисана проактивна стратегија полицијског деловања, која тражи од полицијских службеника да, са максималним ангажовањем сузбијају чак и најситније деликте са истом одлучношћу са којом сузбијају и најтеже облике криминалитета. Може се рећи да има позитиван ефекат на омогућавање слободног кретања кроз оне области које су раније биле извор високог нивоа страха и анксиозности. Међутим, то је тежак задатак који је дат полицији, иако постоји нада да има шансе да буде општеприхваћен, јер ће већу заштиту осетити они који су сиромашнији, беспомоћнији или рањивији. Упркос позитивним странама концепта полиције као сервиса грађана, способности полиције да контролише криминал су ограничене. Полиција одржава јавни ред и мир путем легитимне силе, а већина дневних активности полиције се односи на решавање спорова грађана без употребе принуде. Само када полиција процени да је извршен злочин тада примењује законом предвиђена овлашћења.⁵³⁾ Наиме, једна од студија која је обухватала становнике града од 400000 становника, показала је да полиција само 17% радног времена утроши на сузбијање криминалитета а више од 50% времена на пружање социјалних услуга и административне послове.⁵⁴⁾ Други концепт је *Теорија „сломљених прозора“ (Broken Windows Theory)*, која је публикована 1982. године од стране познатих америчких теоретичара Вилсона и Келинга (James Q. Wilson и George L. Kelling).⁵⁵⁾ Она истиче превенцију криминалитета и улогу грађана као фактора социјалне контроле, док занемаривање блажих облика неприхватљивог понашања (пијанство, просјачење и др.) временом доводи до тежих друштвених поремећаја и криминала.⁵⁶⁾

53) Шире: Chris Hale, Keith Hayward, AzriniWahidin, Emma Wincup (eds) *Criminology*. 3rd edn. Oxford: University Press, 2013, 474-492.

54) Linda Forst, John S. Dempsey, *An Introduction to Policing*. 7th edn. New York: Delmar, Cengage Learning, 2014.

55) James Q. Wilson и George L. Kelling, „Broken windows: The police and neighborhood safety“, „The Atlantic Monthly“, 1982, March, 29–38.

56) О ефектима примени ове стратегије у савременим условима видети у: Wesley G. Skogan, „Asymmetry in the impact of encounters with police“, *Policing and Society*, 16(2), 2006, 99–126. Такође у: Wesley G. Skogan, „Broken windows: Why – and how – we should take them seriously“, *Criminology and Public Policy*, 7(2), 2008, 195–201.

Концепт рада „Полиција у заједници“ законодавац промовише и кроз одредбе члана 17. Закона, при чему се упућује по-рука да је примарни циљ полиције боља сарадња са грађанима приликом обављања полицијских послова. Наглашено је да Министарство сарађује непосредно са грађанима који пруже помоћ у обављању полицијских послова. Грађанин који, самостално или на захтев полицијског службеника, приликом непосредног пружања помоћи полицијском службенику на месту догађаја буде повређен или оболи, па због тога одсуствује са рада, односно постане неспособан за рад, има права из здравственог, пензијског и инвалидског осигурања под условима утврђеним за полицијског службеника. При томе трошкове здравственог, пензијског и инвалидског осигурања, сноси Министарство. Ако грађанин изгуби живот његова породица има сва права из пензијског осигурања, као и породица полицијског службеника који је изгубио живот у вршењу или поводом вршења полицијских послова, а ако претрпи штету, има у складу са законом право на накнаду материјалне штете коју је претрпео због пружања помоћи. Ако се води кривични или прекршајни поступак у вези са пружањем помоћи, Министарство је дужно да му обезбеди правну и другу неопходну помоћ у вези са вођењем поступка. Такође, Министарство одговара за штету коју грађанин нанесе трећим лицима приликом пружања помоћи у обављању полицијских послова. На крају морамо рећи и да локална заједница има и контролну улогу полиције, при чему Скупштина и извршни орган покрајинске аутономије или јединица локалне самоуправе, укључујући и градске општине могу да разматрају извештај о стању безбедности на свом подручју; узимају ставове о приоритетима за безбедност људи и имовине и подносе предлоге руководиоцу надлежне организационе јединице Министарства.⁵⁷⁾ Међутим, за разлику од Закона о полицији из 2005. године, иако би то било логично у овако постављеном концепту рада полиције, не прописује се могућност учешћа локалне заједнице у побољшавању услова рада организационих јединица полиције и у реализацији појединих програма од значаја за безбедност људи и имовине на одређеном подручју.⁵⁸⁾ Ступањем на снагу новог Закона о полицији, могућност техничког опремања полиције од стране локалне самоуправе, и то превасходно

57) Види и упореди: Закон о полицији из 2005. године, члан 17.

58) Видети: Закон о полицији из 2005. године, члан 18.

јединица саобраћајне полиције је остала само по одредбама Закону о безбедности саобраћаја на путевима.⁵⁹⁾

Полицијско обавештајни модел (*Intelligence Led Policing – ILP*) је препознат као водећи начин поступања у већини полиција Западне Европе и његово увођење је била препорука Европске уније у Поглављу 24. Он представља начин управљања полицијским пословима заснован на криминалистичко обавештајним информацијама. Ratcliffe дефинише *ILP* као пословни модел и менаџерску филозофију где су анализа података и обавештајни подаци о криминалу најбитнији за објективно одлучивање у вези са смањењем криминала и проблема, поремећаја и превенција кроз како стратешко управљање тако и кроз ефикасну примену стратегије које циљају озбиљне преступнике.⁶⁰⁾ Он представља идеалан модел за обављање полицијских послова који омогућава руководиоцима полиције да разумеју и предвиде ризике и претње по јавну безбедност.⁶¹⁾ Циљ је да полиција буде информисана о угрожености друштва појединим врстама криминалитета, како би се полицијски ресурси усмерили на њихово сузбијање.⁶²⁾ У претходних десетак година спроведено је неколико заједничких пројеката наше и шведске полиције који су имали за циљ увођење овог модела и у рад наше полиције. У четири подручне полицијске управе овај модел је уведен као Пилот пројекат (од 2012. године Нови Сад, Краљево, а од 2016. године Ваљево и Зајечар). Закон о полицији по први пут овај начин рада уводи у поступање наше полиције чиме је наглашен смер којим ће се кретати Дирекција полиције у сузбијању свих врсти противправних понашања (кривична дела, прекршаји, привредни преступи).

* * *

Од осталих новина у Закону о полицији истичемо да су осим звања државних службеника, уведена и нова звања и чино-

59) Видети: „Закон о безбедности саобраћаја на путевима“, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 (Одлука Уставног суда), 55/2014, 96/2015, 9/2016 (Одлука Уставног суда), члан 19.

60) Ratcliffe J.H., *Intelligence-led Policing*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, 2008, 89.

61) Brian, Flood, Roger, Gaspar, „Strategic aspects of the UK National Intelligence Model“, in: *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. J. H. Ratcliffe, (ed.), Sydney: Federation Press., 2009, 54.

62) Jerry H. Ratcliffe, „Harm-focused policing“, *Ideas in american policing*, Number 19, Temple University, Police Foundation Staff, *Philadelphia, Pennsylvania*, 2015, 3.

ви полицијских службеника. Звања и чинови су подељени у три нивоа, стратешки, средњи и оперативни. Номенклатура звања и чинова је један од елемената система каријерног напредовања. Такође, систем каријерног развоја полицијских службеника није био на добар начин регулисан, тако да су запослени који су низ година обављали неполицијске послове, и то са нижом стручном спремом, дошколовавањем (често на приватним факултетима који се не баве правним или криминалистичко-безбедносним наукама) и без полицијске обуке, стицали могућност да буду распоређени на највиша полицијска руководећа радна места. Нажалост, то је у МУП-а била честа појава зато што се у чин/звање рачунао комплетан радни стаж (у неким случајевима чак и онај стаж када се радник налазио на одсуству због школовања – налазио се у радном односу али је био упућен на школовање) па су такви запослени као први чин/звање у полицији добијали чин мајора, потпуковника или пуковника, односно главног полициског инспектора, полицијског саветника или главног полицијског саветника). Нови Закон о полицији искључује такве могућности и уводи јасна и прецизна мерила за каријерно напредовање полицијских службеника. За напредовање у оквиру истог нивоа предвиђа се одговарајућа стручна спрема, године стажа проведене у претходном звању, успешно завршена обука и одговарајуће годишње оцене чији трогодишњи просек не сме да буде мањи од оцене „истиче се – четири“. За напредовање на виши ниво у руковођењу полаже се и одговарајући испит. Овај механизам јача везу између усавршавања и оспособљавања са напредовањем у Министарству. Други механизам је спровођење конкурса за попуњавање радних места који ће дати запосленима могућност да аплицирају на радна места за која сматрају да имају одговарајуће компетенције.

Шири концепт новог закона огледа се у томе да је направљена јасна разлика у овлашћењима службеника који раде на полицијским пословима (полицијска овлашћења) и овлашћењима других државних службеника који обављају послове у вези са полицијским пословима, која су знатно ужа. Поред тога укинута је и статус полицијских службеника на одређеним дужностима, а и могућност полицијским службеницима који немају статус овлашћеног службеног лица да носе службено оружје и муницију, нити да употребљавају средства принуде.

Једна од значајних новина новог Закона о полицији је боље дефинисање, и разграничење полицијских овлашћења од мера

и радњи које предузима полиција. Тако, уместо 21 врсте полицијских овлашћења које су прописане Законом о полицији из 2005. године, нови закон прописује 13 полицијских мера и радњи и 15 полицијских овлашћења. Нарочита пажња посвећена је обликовању одредби којима се уређује вршење безбедносних провера. Прописан је начин вршења безбедносних провера, прописано је за кога и када могу да се врше. Прописано је и вршење безбедносних провера за полицијске службенике, за које је нужно да током трајања своје каријере остану доследни поштовању закона.

Стварање нове организационе културе и система вредности траживреме. Верујемо да ће нови Закон о полицији имати позитивне ефекте на систем безбедности Републике Србије, правну сигурност грађана, безбедност грађана и имовине и заштиту права и слободе грађана, положај запослених у Министарству и рад Министарства у целини.⁶³

ЛИТЕРАТУРА

- „Закон о безбедности саобраћаја на путевима“, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 (Одлука Уставног суда), 55/2014, 96/2015, 9/2016 (Одлука Уставног суда).
- „Закон о Безбедносно-информативној агенцији“, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09, 65/14 – Одлука УС, 66/14).
- „Закон о буџетском систему“, *Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14, 68/15.
- „Закон о државној управи“, *Службени гласник РС*, бр. 20/92, 6/93, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99, 79/2005, 101/2005.
- „Закон о државној управи“, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014.
- „Закон о државним службеницима“, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014.
- „Закон о Заштитнику грађана“, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 54/2007.
- „Законик о кривичном поступку“, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.
- „Закон о Министарствима“, *Службени гласник РС*, бр. 7/91, 8/91, 44/91, 87/92, 67/93, 23/96, 5/97, 47/99, 38/00, 4/01, 27/02.
- „Закон о Министарствима“, *Службени гласник РС*, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015.
- „Закон о Министарствима“, *Службени гласник РС*, бр. 35/2003, 47/2003.

63 Добросав Миловановић, Зорица Вукашиновић Радојичић, Божидар Оташевић, Саша Марковић; *Закон о полицији – предговор и стварни регистар*, Сл. гласник, Београд, 2016, стр. 45

- „Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору“, *Службени гласник РС*, бр. 68/15.
- „Закон о оружју и муницији“, *Службени гласник РС*, бр. 20/2015.
- „Закон о полицији“, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 63/2009, 92/2011, 64/2015.
- „Закон о полицији“, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.
- „Закон о извршењу кривичних санкција“, *Службени гласник РС*, бр. 55/2014.
- „Закон о унутрашњим пословима“, *Службени гласник РС*, бр.44/91 и 79/91.
- Игњатовић, Борђе, „Стратегија полицијског деловања и превенција криминалитета“, у зборнику: *Место и улога полиције у превенцији криминалитета*, Београд, 2002, 89-101.
- Илић, П. Горан, Мајић, Миодраг, Бељански, Слободан, Трешњев, Александар, *Коментар Законика о кривичном поступку*, осмо измењено и допуњено издање, Сл. гласник, 2015.
- IACP National Law Enforcement Policy Center, *Domestic Violence Model Policy*, jun 2006. http://gcfv.georgia.gov/sites/gcfv.georgia.gov/files/related_files/site_page/IACP%20National%20Law%20Enforcement%20Model%20Policy%20on%20Domestic%20Violence.pdf.
- „Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици“, *Пројекат Борба против сексуалног и родно заснованог насиља*, Управа за родну равноправност-Министарство рада и социјалне политике, Београд, 2012.
- „Кривични законик“, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014.
- Mastrofski, D. Stephen, *Policing for people. Ideas in American Policing*, Police Foundation, 1999.
- Милетић, Слободан, *Полицијско право*, I књига, Београд, 1997.
- Миловановић, Добросав, Вукашиновић-Радојичић, Зорица, Оташевић, Божић, Марковић Саша, *Закон о полицији – предговор и стварни регистар*, Сл. гласник, Београд, 2016.
- Ratcliffe, H. Jerry, *Intelligence-led Policing*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, 2008.
- Ratcliffe, H. Jerry, „Harm-focused policing“, *Ideas in american policing*, Number 19, Temple University, Police Foundation Staff, *Philadelphia, Pennsylvania*, 2015, 3.
- Sergeant, Harriet, *The Public and the Police*, Civitas: Institute for the Study of Civil Society, London, 2008.
- Skogan, G. Wesley, „Asymmetry in the impact of encounters with police“, *Policing and Society*, 16(2), 2006, 99–126.
- Skogan, G. Wesley, „Broken windows: Why – and how – we should take them seriously“, *Criminology and Public Policy*, 7(2), 2008, 195–201.
- Trojanowicz, Robert, Bucqueroux, Bonnie, *Community Policing, How to get Started*, Cincinnati, 1998.
- Уредбом о шрајку полицијских службеника, “Службени гласник РС”, бр. 71/2007, 87/10.

„Устав Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

„Устав Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 1/90.

Forst, Linda, Dempsey, S. John, *An Introduction to Policing*. 7th edn. New York: Delmar, Cengage Learning, 2014.

Flood, Brian, Gaspar, Roger, „Strategic aspects of the UK National Intelligence Model“, in: *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. J. H. Ratcliffe, (ed.), Sydney: Federation Press., 2009, 47-65.

Hale, Chris, Hayward, Keith, Wahidin, Azrini, Wincup, Emma, *Criminology*. 3rd edn. Oxford: University Press, 2013, 474-492.

Wilson, Q. James, и Kelling, L., George, „Broken windows: The police and neighborhood safety“, *The Atlantic Monthly*, 1982, March, 29–38.

Dragana Kolaric, Sasa M. Markovic

SOME LEGAL AND POLITICAL POSTULATES OF NEW LAW ON POLICE

Resume

New Law on Police has been adopted at the time marked by multifaceted reforms. Full membership in the EU, i.e. European integration processes require solving numerous preliminary issues related to the harmonization with the EU legal heritage. Naturally, the reasons for the adoption of new legislation can also be the result of our bad experience and the existence of the need to govern some issues by certain regulations in a better, more precise and more efficient manner. From legally-technical point of view, and in order to establish coherent legal system in Serbia, it was necessary to harmonize it with many other regulations adopted in our country recently.

Legal-political postulates, i.e. the concept of the new law, can to a large extent offer the answer regarding the goals wished to achieve. On this occasion we shall initiate some questions which we consider important. First of all, it is the question if the legislator has successfully fulfilled the main task, and that is the protection of fundamental freedoms and rights of the citizens, the protection of their security and the security of the Republic of Serbia. The fundamental constitutional postulates and their effective or declarative implementation are also closely connected with the protection of fundamental rights and freedoms. Speaking of the announcements, statements or proclaiming of some principles without real effect, the question is asked if it was necessary at some points within the law, when it implicitly results from other regulations. There are also some open dilemmas about the

new provisions which are not precisely determined by this law and leave space for possible abuses by their structuring within by-laws.

When 1991 Law on Internal Affairs 1991 ceased to have effect and upon the adoption of 2005 Law on Police, our legislator continued the tendency of thorough regulation of internal affairs and more precise regulation of the field of public security. 2016 Law on Police (hereinafter referred to as ‘the Law’), although a new legal text, is actually an expanded and modified version of the 2005 Law on Police. Judging by the title, at first glance the Law seems to regulate only the field of the police work. However, it refers to all segments of work of the Ministry of Internal Affairs, in other words the provisions referring to the Police, i.e. the central organizational unit of the Ministry – the Police Directorate, make only a part of the law. Numerous novelties characterize the new Law: police powers are more closely regulated, as well as the tasks, measures and actions taken by the police, there is a more thorough and more precise organization of the Ministry and human resources management, as well as the rights and obligations in the field of labour relations of the employees. The role of the Internal Control Sector (hereinafter referred to as ICS) has been strengthened. This organizational unit of the Ministry, when compared with the previous law, has many new powers, such as preventive control supervision of all organizational units of the Ministry as just one of them, and for the first time since its founding it is actually responsible to control the work of all people employed by the Ministry. Out of many novelties which suggest some political bases of the new Law, we shall review in more detail the selection of the Police Director and his/her position and role, the position and role of the Minister in relation to the ICS, the provisions on termination of employment by the power of law as well as their relation to the constitutionally proclaimed right to the presumption of innocence. As for certain provisions of the Law, from the legal point of view, taking into account the importance of opposing to certain forms of crime and crime in general, we shall analyze the provisions referring to the suppression of family violence, the suppression of corruption by strengthening the ICS, and the concepts of community policing and Intelligence Led Police.

Key words: Ministry, Police, sector, Minister, Police Director, police officers, other employees, employment, internal control, human resources

* Овај рад је примљен 20. фебруара 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 23. марта 2016. године.