

ЖЕЉКО НИКАЧ*
Криминалистичко-полицијска
академија
Београд
БРАНКО ЛЕШТАНИН
МУП Р. Србије

УДК 351.74/76:340.134

Прегледни рад
Примљен: 21.01.2017
Одобрен: 27.02.2017
Страна: 223-236

КРИТИЧКИ ОСВРТ НА ЗАКОН О ПОЛИЦИЈИ**

Сажетак: Аутори су у тексту извршили детаљну анализу појединих одредби новог Закона о полицији како би уочили одређене недостатке, недоследности и грешке приликом израде предлога и доношења закона. У уводу се указује на значај Закона о полицији са посебним оствртом на предприступне преговоре са ЕУ. У делу који се односи на опште одредбе закона аутори се баве одредбама Закона о полицији који на општи начин уређују одређене односе у полицији и МУП-у у целини као што су организација и надлежности. Полицијски послови, овлашћења и мере и радње анализирају се у следећем делу са посебним акцентом на новеле и одређене неусклађености са другим законима. Управљање људским ресурсима као битан сегмент менаџмента у полицији анализира се детаљно јер је и законодавац посветио посебну пажњу тој управљачкој функцији. Контрола рада као функција коју обавља служба ван полиције али у саставу МУП-а анализира се на крају. Аутори су одредбе Закона о полицији анализирали заједно са правним нормама других позитивноправних прописа Републике Србије како би се увидела њихова не/усклађеност. Осим анализе правних норми аутори су текст обогатили и предлозима и сугестијама за евентуалне измене и допуне закона односно за доношење секундарних прописа.

Кључне речи: Полиција, мере и радње, овлашћења, људски ресурси, контрола рада

Увод

Процес реформе полиције у Србији започет је демократским променама 2000. године, када се кренуло са изменама нормативноправног оквира и усвајањем „добре праксе“ земаља ЕУ. Основни предуслов за реформу како полиције тако и целе државне управе биле су уставне реформе које су се десиле тек 2006. године. Међутим у то време није се могло чекати са уставним реформама тако да је већ крајем 2005. године донет Закон о полицији („Сл. гласник РС“ бр.

* zeljko.nikac@kpa.edu.rs

** Рад је настао и као резултат активности на Интерном научно-истраживачком пројекту КПА Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији, циклус научних истраживања 2015-2019

101/05; даље: стари ЗОП) који је измењен и допуњен у неколико наврата (Види: Никач 2013:180-195). Доношењем тог закона и низа других (нпр. Закона о БИА) започета је реформа полиције у Србији и истовремено направљен веома битан раскорак са прошлошћу када су функције националне и јавне безбедности биле спојене у једну службу.

На основу старог ЗОП-а, сугестија међународне заједнице али и тадашњих нормативноправних достигнућа и традиције српске полиције донети су и значајни подзаконски акти који су закону дали пуну снагу примене. Сагледавајући нормативну активност на доношењу подзаконских аката на основу старог ЗОП-а може се закључити да је она била интензивна током 2006. и 2007. године, а да је после тога скоро нестала. Од укупно 30 овлашћења за доношење подзаконских аката који су требали бити донети на основу старог ЗОП-а, Влада и министар унутрашњих послова донели су пет уредби, један кодекс и 14 правилника (Лештанин, Никач, 2016:491).

Закон о полицији („Сл. гласник РС“ бр. 6/16; даље: ЗОП) прошао је прописану процедуру приликом доношења закона која подразумева¹: 1) израду нацрта ЗОП-а од стране МУП-а; 2) достављање нацрта ЗОП-а на мишљење Републичком секретаријату за законодавство, надлежним министарствима (за финансије, правду, спољне послове) и канцеларијама Владе (Канцеларији за европске интеграције и Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа); 3) достављање нацрта ЗОП-а на мишљење Европској комисији; 4) јавну расправу о нацрту ЗОП-а; 5) израду предлога ЗОП-а према јединственој методологији (Види: Плавшић-Нешић, 2012:322-355); 6) достављање предлога ЗОП-а Влади на усвајање; 7) достављање ЗОП-а Народној скупштини РС на разматрање и усвајање.

Опште одредбе ЗОП-а (организација и надлежности)

Назив закона је „Закон о полицији“ али је законодавац ЗОП-ом поред полицијских послова и организације и надлежности полиције, уредио и питања унутрашњих послова и организацију и надлежност МУП-а у целини. Унутрашњи послови су шири појам од полицијских послова али су једно од другог неодвојиви, као што је полиција неодвојиви део МУП-а. Поред свега тога ЗОП је уредио и питања људских ресурса, дисциплинске и одговорности за материјалну штету, контролу рада МУП-а и полиције, финансирање, помоћну полицију, примену других прописа и овлашћење за доношење секундарних прописа. Једна од главних препорука Савета Европе² (даље: СЕ) била је да закон треба да се односи само на полицију и њене специфичности у односу на друге државне органе (Лештанин, Никач, 2016:17).

Полиција се дефинише као централна организациона јединица МУП-а РС која у обављању унутрашњих, односно полицијских послова, штити и уна-

¹ Тзв. „пут закона“ <http://www.parlament.gov.rs/akti/put-zakona.1047.html>, 21.10.2016.г.

² Необјављена верзија препорука СЕ, у поседу аутора

пређује безбедност грађана и имовине, поштујући Уставом зајемчена људска и мањинска права и слободе и друге заштићене вредности у демократском друштву, уз могућност на Уставу и закону засноване употребе средстава принуде. Упоредно-правном анализом ове дефиниције са одређењем из старог ЗОП-а којом је полиција дефинисана као „заокружена област рада МУП-а РС за коју се оснива Дирекција полиције“, неспорно је да је Полиција знатно боље и јасније категоријално-појмовно одређена (Никач, Лештанин 2016:107).

Хрватски ЗОП полицију дефинише као средишњу службу МУП-а која обавља послове одређене законом и другим прописима, грађанима пружа заштиту њихових основних уставних права и слобода и заштиту других Уставом РХ заштићених вредности (Јурас, 2012б:732). Словеначки ЗОП³ дефинише полицију као орган у оквиру МУП-а, који обавља послове утврђене ЗОП-ом и другим законима и прописима. ЗОП немачке покрајине Baden-Württemberg⁴ (Баден-Витенберг) дефинише полицију тако да она има задатак да појединца и заједницу одбрани од опасности које угрожавају јавну сигурност и ред, да уклони сметње које нарушавају јавну сигурност и ред, у мери у којој они припадају јавном интересу. Полиција посебно обезбеђује спровођење уставног поретка и несметано остваривање грађанских права и мора преузети и остале задатке/послове који су на њу пренети кроз друге правне прописе. У швајцарском Кантону Луцерн ЗОП⁵ прописује да је задатак полиције да осигура одржавање јавне безбедности и реда и доприноси превенцији криминала кроз прикупљање информација и предузимање других мера. Као што се може видети из упоредно-правне анализе у државама са традиционалним континентално-европским правом преовладава сличан начин дефинисања полиције.

Према (Југовић, Симовић, 2016:74) требало је рећи да је полиција део државне управе (извршне власти), или организациона целина, или основна организациона јединица МУП-а (органски елемент) организована ради одржавања јавног реда и безбедности (функционални елемент), и која примењује законом утврђена полицијска и друга овлашћења (формални и материјални елемент), међу којима и средства принуде (коерцитивистички елемент).

Код уређивања надлежности МУП-а приликом израде текста ЗОП-а дошло је до извесног неразумевања суштине. Наиме Закон о министарствима („Сл. гласник РС“ бр. 44/14, 14/15, 54/15 и 96/15-др. закон), као *lex generalis* између осталог, уређује делокруг свих министарстава, па самим тим и МУП-а (чл.11). МУП обавља послове државне управе који се односе на: заштиту живота, личне и имовинске безбедности грађана; спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима; одржавање ЈРМ-а; (...) стварање услова за приступ и реализацију пројеката из делокруга тог министарства који се финансирају из средстава претприступних фондова ЕУ, донација и других облика развојне помоћи; заштиту од пожара; држављанство; ЈМБГ; (...) управно реша-

³ <http://www.uradni-list.si/1/content?id=46008> 23.10.2016.g.

⁴ <http://www.landesrechtbw.de/jportal/?quelle=jlink&query=PolG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true> 23.10.2016.g.

⁵ <http://srl.lu.ch/frontend/versions/2580?locale=de> 23.10.2016.g.

вање у другостепеном поступку по основу прописа о избеглицама, као и друге послове одређене законом⁶. Одредба чл. 11. ЗОП-а требала је да прецизира одређена овлашћења и дужности МУП-а у односу на полицију, али је то овом правном нормом, у крајњој линији, невешто урађено. Према дикцији одредаба из члана 11. ЗОП-а пре би се могло закључити да је реч о тексту из неке стратегије или делокруга, а не о надлежностима МУП-а (Југовић, Симовић, 2016:77).

Оперативна независност полиције не само да се претпоставља и да представља национални и међународни стандард рада полиције, већ је један од основних услова за остваривање владавине права у демократском друштву. Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“ бр. 98/06; даље: Устав РС) прописује да је државна управа самостална, везана Уставом и законом и за свој рад одговорна је Влади, па то важи и за полицију као део државне управе односно извршне власти (чл.136). Такође Закон о државној управи („Сл. гласник РС“ бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), као *lex generalis*, уређује да послове из свога делокруга орган у саставу министарства (*прим. аут.* полиција) врши самостално (чл.32). Веома је битно напоменути да начело оперативне независности значи забрану политичког и било каквог другог утицаја на полицију приликом обављања послова из њихове надлежности већ се у свом раду полиција руководи начелима законитости, јавности, стручности, објективности, непристрасности, сразмерности и делотворности у остваривању и заштити права грађана (Лештанин, Никач, 2016:33). Европски кодекс полицијске етике (Препорука (2001) 10)⁷ препоручује да полиција треба да има довољно оперативне независности у односу на друге државне органе приликом извршавања полицијских задатака, за које мора бити у потпуности (обучена) спремна (чл.15). Полиција не може и не сме бити независна приликом рада са надлежним тужилаштвом и судом, а то се пре свега односи на тужилачку истрагу (Види: Ђурђић, 2015:71-95 и Илић, 2014:27-35) као и судску контролу полиције. Оперативна независност полиције подразумева и њену независност у односу на друге службе „унутрашње“ безбедности односно усклађеност са одредбама Препоруке (1999) 1402 о контроли служби унутрашње безбедности чланица СЕ⁸. То подразумева да службе „националне“ безбедности не треба да врше послове спровођења закона (енг. *law enforcement*) за полицију (чак ни тзв. техничке⁹) нити да полиција обавља послове националне безбедности. Ова подела није стриктна јер уколико у току редовних својих послова дођу до информација корисних за другу службу дужни су да такве податке размене у што краћем року.

⁶ Последњом формулацијом законодавац је омогућио да се прошири надлежност и делокруг рада МУП-а али искључиво кроз доношење посебних закона (нпр. Закона о заштити од насиља у породици)

⁷ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e297e 31.10.2016.

⁸ <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnceveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0xNjY4OSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTE2Njg5> 31.10.2016

⁹ Примера ради службе националне безбедности не треба да врше ни техничку експлоатацију мера тајног надзора комуникације

Када је у питању организација полиције, генерално, ЗОП је задржао организацију постављену још 2005.године али је главна разлика у томе што је стари ЗОП имао тенденцију да децентрализује полицијске послове док ЗОП има тенденцију да централизује како полицијске тако и унутрашње и друге послове МУП-а (Упореди: Југовић, Симовић, 2016:78-79). У односу на стари ЗОП новина је и то да сва три нивоа руковођења (централни-Дирекција полиције, регионални-подручне полицијске управе и локални-полицијске станице) добијају као дужност да полицијске послове „воде“ кроз криминалистичко-обавештајни рад (Види: Ratcliffe, 2016:49 и даље), да јачају полицијско обавештајни модел (енг. *Intelligence Led Policing-ILP*)¹⁰ и полицију у заједници (*Community Policing-CP*) као и да редовно извештавају органе локалне самоуправе о раду и стању безбедности (Види: Никач, 2014; Коларић, Марковић, 2016а:191). Као веома битна карактеристика ЗОП-а је и јачање улоге МУП-а у односу на Дирекцију полиције како кроз другачије уређење функционисања полиције тако и кроз измену поступка избора и поштравање услова за избор директора полиције. ЗОП даје могућност министру да Влади предложи разрешење директора полиције и пре истека мандата тако да је петогодишњи мандат само декларативног карактера (Види: Коларић, Марковић, 2016а:173). Министар је ову могућност имао и раније путем супсидијарне примене Закона о државним службеницима („Сл. гласник РС“ бр. 79/05,... и 99/14).

Одредбе о полицији у заједници (чл.27), поступању Полиције у случају насиља у породици (чл.28), поступању Полиције у стању повећаног ризика (чл.29) као и одредбе о полицијско обавештајном моделу (чл.34) јесу декларативног карактера али је законодавац на овај начин желео да нагласи важност сузбијања насиља у породици као друштвено негативне појаве (Коларић, Марковић, 2016а:185; Види: Марковић, 2015:179-198). Међутим ако узмемо у обзир доношење посебног закона који ће уредити борбу против насиља у породици чл. 28. може бити вишак. Закон о спречавању насиља у породици („Сл. гласник РС“ бр. 94/16) предвиђа широк дијапазон нових/стarih овлашћења полиције које имају за циљ заштиту жртава насиља али и системску борбу против те „савремене пошасте“. То су нпр. довођење, задржавање, узимање изјаве, прикупљање обавештења, процена ризика, мера привременог удаљења учиниоца из стана и мера привремене забране контактирања и приласка (Упореди: Петковић, Радић, 2015:77-90; Симић, 2015:523-534). Када говоримо о моделима рада полиције (ILP и CP) законодавац је на овај начин хтео да нагласи стратешко опредељење полиције у наредном периоду на сузбијању „озбиљног“ и организованог криминала и сарадња са грађанима и локалном заједницом у решавању безбедносних проблема.

¹⁰ У четири полицијске управе (Нови Сад, Краљево, Ваљево и Зајечар) у току је пилот пројекат на тему "Имплементација Полицијско обавештајног модела у МУП РС у 2016.-2018. години" који финансира и реализује Шведски национални полицијски одбор.

Полиција (послови, овлашћења, мере и радње)

Полицијски послови су за нијансу другачије прописани него у старом ЗОП-у. Међутим приликом одређивања садржине и појма „полицијских послова“ мора се имати у виду више елемената, као што су: циљ послова, природа послова, начин обављања и др. Циљ полицијских послова је заштита и унапређење јавне безбедности што је јасно и директно назначено, док је безбедносни циљ унутрашњих послова само индиректно/посредно наведен. Природа полицијских послова је таква да су они оперативно-безбедносни, уско везани за полицију као струку, где се примењују посебне-полицијске мере и радње и посебна-полицијска овлашћења. Све то уз могућност легалне употребе силе (средстава принуде), док су унутрашњи по природи управни односно управно-надзорни, тј. послови државне управе као и код осталих државних органа. Начин обављања полицијских послова је конкретан и непосредан где постоји и могућност употребе принуде за споровођење тих послова, док унутрашњи послови по начину вршења нису непосредни и могу их обављати други државни органи (Милетић, 2009:45). Узимајући у обзир ове критеријуме списак полицијских послова би вероватно био много краћи, него што је то наведено у тексту ЗОП-а (Лештанин, Никач, 2016:64). Овде се пре свега мисли на „полицијске“ послове који се односе на извршавање послова утврђених прописима о оружју, приватном обезбеђењу и детективској делатности (тач.7); надзор у саобраћају на путевима и други послови из прописа о безбедности саобраћаја (тач.9); и на послове у вези са кретањем и боравком странаца, послове азила, ирегуларних миграција и реадмисије (тач.10) (Лештанин, Никач, 2016:69-75). Битно је нагласити да је законодавац, али и предлагач закона, овом приликом „пропустио“ да послове контроле и обезбеђења административне линије са АП Косово и Метохија уреди као полицијске али сагледавајући тренутну друштвено-политичку ситуацију то је и разумљиво али не и рационално решење јер се то кад-тад мора десити.

Следствено полицијским пословима и полицијска овлашћења, у ширем смислу, уређена су мало другачије у односу на стари ЗОП тако што су предвиђена као полицијске мере и радње и полицијска овлашћења. ЗОП набраја укупно 13 полицијских мера и радњи од којих је, у односу на стари ЗОП, нова само криминалистичко форензичка регистрација, узимање других узорака и криминалистичко форензичко вештачења и анализе (чл. 62). Што се тиче полицијских овлашћења ЗОП набраја укупно 16 од којих су нова провера заставе, гоњење, заустављање, задржавање и спровођење пловила (чл.98); утврђивање присуства алкохола и/или психоактивних супстанци (чл.101), вршење безбедносних провера (чл.102), пријем нађених ствари (чл.103) као и два нова средства принуде распршивач са надражујућим средством (чл.111) и електромагнетна средства (чл.112) (Види: Дефинис-Гојановић, Алујевић, 2011:435-440). Код употребе ватреног оружја као средства принуде ЗОП је укинуо посебне ситуације које је садржао стари ЗОП, али је услов постојања непосредне опасности по живот замењен условом угрожавања живота или чак могућношћу угрожавања живота (Југовић, Симовић, 2016:82) што је у складу са Уставом РС

(чл.24) и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (чл.2)¹¹.

Мисија ОЕБС-а у Србији извршила је независну анализу ЗОП-а на основу које је закључила да законодавац није довољно посветио пажње избегавању преклапања ЗОП-а са Закоником о кривичном поступку („Сл. гласник РС“ бр. 72/2011,... и 55/2014; даље: ЗКП). Основне замерке систематизоване су у две групе: 1) квалитет писања закона, и 2) одсуство усклађености ЗОП-а са ЗКП-ом. Када су у питању полицијске мере и радње и полицијска овлашћења главна замерка Мисије ОЕБС-а је дуплирање у прописивању појединих мера и радњи и овлашћења истовремено у ЗКП-у и ЗОП-у (нпр. прикупљање обавештења, трагање за лицима и предметима, криминалистичко форензичка регистрација и др.), „неукључивање“ јавног тужиоца у поједине мере и радње и овлашћења (нпр. у привремено ограничавање кретања на одређеном простору) и ближе уређивање полицијских мера, радњи и овлашћења и доношење секундарних прописа мора бити извршено заједно са Министарством правде како би се ојачала функција јавног тужиоца и „тужилачке истраге“ (Анализа ОЕБС-а, 2016). Међутим овој анализи има се замерити строги нормативизам, неразумевање традиције српске полиције, грешке у преводу на релацији српски-енглески, неразумевање улоге полиције у прекршајном поступку и др.

Управљање људским ресурсима

Процес управљања одређеном организацијом састоји се од пет кључних функција: планирање, организовање, управљање људским ресурсима, (руко)вођење и контрола. ЗОП је поклатио многу пажње (око 70 чланова закона) уређивању једне од кључних функција менаџмента-управљању људским ресурсима. Ако говоримо о полицијским службеницима као категорији запослених у МУП-у она се даље разврстава у две поткатогије: 1) овлашћена службена лица-ОСЛ (лица која обављају полицијске послове и примењују полицијска овлашћења); 2) лица на посебним дужностима-ПД (која обављају друге унутрашње послове у непосредној вези са полицијским пословима). При том, подела полицијских службеника на две наведене поткатогије није у ЗОП-у доследно спроведена. Неде се говори о „полицијском службенику у статусу овлашћеног лица“, а неде само о „полицијском службенику“ (Југовић, Симић, 2016:76). Најбољи избор вероватно би био укидање подкатогије ПД с обзиром да та подкатогија полицијских службеника не обавља полицијске послове па самим тим не треба да буде уврштена у категорију полицијских већ државних службеника.

¹¹ Чл. 2. Европске конвенције уређује право на живот односно да се лишење живота не сматра противним чл. 2. конвенције ако проистекне из употребе силе која је апсолутно нужна а) ради одбране неког лица од незаконитог насиља; б) да би се извршило законито хапшење или спречило бекство лица законито лишеног слободe; и ц) приликом законитих мера које се предузимају у циљу сузбијања нереда или побуне.

За полицијске службенике у статусу ОСЛ и припаднике ватрогасно-спасилачких једница уводи 12 чинова, а за полицијске службенике у статусу ПД уводи 12 звања. Чинови и звања распоређени су, у зависности од нивоа образовања, у три групе са средњом стручном спремом, са првим степеном високог образовања и са другим степеном високог образовања (Никач, Лештанин 2016:122). Оно што се мора приметити је да припадницима ватрогасно-спасилачких једница није место у ЗОП-у већ у неком другом системском закону (нпр. о ванредним ситуацијама, заштити од пожара и сл.) који би уредио специфичности ватрогасно-спасилачких једница.

ЗОП предвиђа веома ригорозан систем напредовања, будући да се напредовање може остварити на основу трогодишње просечне оцене која не може бити нижа од „истиче се-4“ (чл.167). Исто тако, радни однос престаје запосленом уколико је два пута узастопно оцењен негативном оценом „недовољан-1“ (чл.172). При том, пропуст је законодавца (или предлагача) што ЗОП-ом нису утврђена ближа мерила за оцењивање резултата рада и каријерно напредовање, у области управљања људским ресурсима, већ је то препуштено секундарним прописима. Први циклус оцењивања требао је да буде половином 2016.године али услед непостојања подзаконског прописа који би то ближе уредио у већини полицијских управа то уопште није ни реализовано или је спроведен „неформални“ поступак оцењивања. Какве ће последице имати ово „кашњење“ на поступак оцењивања у целини као и на каријерни развој запослених у МУП-у предстоји нам да видимо.

Престанак радног односа, као институт радног права, у ЗОП-у је уређен веома ригорозно па чак можда и противно Уставу РС и другим законима. Законодавац набраја шест случајева када запосленом у МУП-у по аутоматизму престаје радни однос, уз могућност супсидијарне и резидуалне примене других прописа (нпр. Закона о раду, Закона о државним службеницима, Посебних колективних уговора и сл.). Посебно је спорна тач.2) у делу који предвиђа престанак радног односа ако се утврди да је запослени престао да испуњава услове за заснивање радног односа који се односе на вођење кривичног поступка за кривична дела која се гоне по службеној дужности или/и осуде због кривичног дела за које се гони по службеној дужности. Уз пуно разумевање законодавца да жели да изврши декриминализацију полиције како поштравањем услова за пријем тако и прописивањем строгих услова за престанак радног односа, у изради текста ЗОП-а морало се водити рачуна на његову усклађеност како са Уставом РС тако и са другим законима. Такође требало би омогућити пријем у радни однос кандидатима односно останак у радном односу запосленима против којих се води кривични поступак односно који су осуђени за кривична дела из области безбедности саобраћаја (осим ако је осуђен на безусловну казну затвора), за кривична дела учињена из нехата као и за кривична дела извршена прекорачењем нужне одбране или крајње нужде (Упореди Коларић, Марковић 2016б:241). Овим би се „заштитила струка“ односно полицијски службеници који „носе службу“ а којима се може десити нека животна ситуација у којој би кривични поступак био покренут против њих или били осуђени за таква кривична дела.

Устав РС јемчи право на рад, слободан приступ свим радним местима и право на (...) правну заштиту за случај престанка радног односа, тако да се нико тих права не може одрећи (чл.60). Са друге стране осуда за **одређена** кривична дела или на **одређене** казне могу имати за правну последицу престанак, односно губитак одређених права или забрану стицања одређених права (па и права на рад). 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 састоје у забрани стицања одређених права (на рад) су ограниченог карактера и могу се прописати у трајању најдуже до 10 година (чл.64-96. Кривичног законика ("Сл. гласник РС", бр. 85/05,...108/14 и 94/16; даље: КЗ). Синтезом правних норми можемо уочити несклад ЗОП-а (чл.172) са Уставом РС и КЗ-ом што може, пре свега, имати несагледиве последице по остваривање права запослених у МУП-у али и њихов каријерни развој (Види: Марковић, 2016:350-355). У МУП-у је покренуто више управних поступака за доношење управних решења о престанку радног односа по овом/овим основу/основама али, према незваничним подацима са којима располажу аутори, до сада није донето ни једно управно решење. Као највероватнији разлог наводи се да је и само руководство у МУП-у свесно ове неусклађености. Могући разлог је и то што је један синдикат Уставно суду поднео иницијативу за оцену уставности ових одредби ЗОП-а¹².

Трошкови путовања уређени су другачије у односу на стари ЗОП и на опште прописе од државним службеницима тако да запослени у МУП-у има право на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у висини трошкова само на територији општине или града где је запослен док нема право на трошкове превоза у међуградском саобраћају (чл.189). Разуме се намера законодавца да смањи буџетске издатке, али ово правило у моменту писања овог рада још увек није заживело и трошкови путовања у међуградском саобраћају још увек се обрачунавају и исплаћују. Ако се узму у обзир одредбе чл.10. и 47. Посебног колективног уговора за полицијске службенике („Сл. гласник РС“ бр. 22/15 и 70/15-Анекс) као и чл. 45. Посебног колективног уговора за државне органе ("Сл. гласник РС", број 25/15) одредба чл. 189. ЗОП-а је неприменљива.

Распоређивање и премештај су два различита института радног права. Распоређивање је одређивање радног места запослених у законом предвиђеним случајевима а премештај је привремена или трајна промена радног места, у прописаним случајевима, у оквиру или ван органа у којем запослени већ ради. Распоређивање се разликује од премештаја јер се врши у одређеним случајевима који су изузетак у односу на премештај и где се каријерни развој запосленог тек започиње док премештај је само промена радног места док се каријерни развој не прекида већ наставља (Лештанин, Никач, 2016:385). Одмах након доношења новог Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији

¹² Види на:

<http://ssp.org.rs/ssp-podneo-inicijativu-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-policiji/> 24.11.2016.год.

радних места извршено је распоређивање по чл. 195. ЗОП-а али тако да више личи на „персоналну примену закона“ него на примену института радног права. Према незваничним подацима смењено је око 15 руководилаца стратешког нивоа и постављени су нови који су почели да распоређују/премештају такође кроз „персоналну примену закона“.

Дисциплинска одговорност запослених у МУП-у проширена је за још неколико лаких и тешких повреда службене дужности а одређене материјалне и процесне одредбе су прецизиране како би се постигла што већа правна сигурност у овој области. ЗОП укида условни престанак радног односа као дисциплинску меру, што је у најмању руку недопустиво, јер је у питању неразумевање правне материје. Ова мера која у себи има рок проверавања и претњу престанком радног односа као најтеже дисциплинске мере може значајно да утиче на повећање радне дисциплине у МУП-у и утицати на запослене да се придржавају правила правног поретка (кодекса).

Анализом правних норми у области људских ресурса може се уочити одређено дуплирање у односу на опште прописе који важе за државне службенике што је непотребно (нпр. институт вршења дужности-чл.136, услови за заснивање радног односа-чл.137. и 138, право на штрајк-чл.170. и др.).

Контрола рада

Контрола рада запослених у МУП-у генерално је боље и прецизније уређена него у старом ЗОП-у. Надлежност Сектора унутрашње контроле (СУК) проширена је и на све остале запослене у МУП-у а не само на полицијске службенике. Међутим то се односи на понашања и активности извршених на раду или у вези са радом. Сматрамо да би се надлежност СУК-а требала проширити и на кривична дела која изврше запослени у МУП-у и ван рада и која нису у вези са радом али само као могућност. На тај начин омогућила би се већа независност у спровођењу рада на прикупљању неопходних доказа о кривичном делу. Наравно „задњу реч“ о томе коме ће бити додељен неки предмет одлучује јавни тужилац који води истрагу и руководи предистражним поступком (Види: Радивојевић, 2015:1381-1382)

Законодавац је обавезао све запослене у МУП-у да полицијским службеницима СУК-а омогуће да изврше контролу и да им у томе пруже потребну стручну и техничку помоћ којом СУК не располаже. Стручна помоћ подразумева било коју врсту помагања које се односи на полицијске послове (форензика, прикупљање обавештења и друге мере и радње), док техничка подразумева омогућавање коришћења материјално-техничких средства (возила, објекти, ИТ опрема и сл.). Међутим, пружање помоћи ограничено је на ресурсе којима СУК не располаже што је веома значајна заштита у погледу делегирања појединих обавеза СУК-а на полицију и друге организационе целине МУП-а. Наиме уколико СУК располаже одређеним стручним кадровима или материјално-техничким средствима ове обавезе не важе за запослене у МУП-у. Са друге стране ако запослени не омогући вршење унутрашње контроле може би-

ти дисциплински одговоран за тежу повреду службене дужности (Лештанин, Никач, 2016:448-449).

Кад су у питању овлашћења СУК-а поред оних који су прописани старим ЗОП-ом СУК може и да наложи-нареди предузимање хитних и неопходних мера и радњи уколико би њиховим одлагањем дошло до повреде људских права и слобода приликом примене полицијских овлашћења или приликом обављања других полицијских послова. Непоступање по оваквом налогу СУК-а повлачи дисциплинску одговорност за тежу повреду службене дужности.

Као највећа новина ЗОП предвиђа, као превентивне активности на сузбијању корупције, могућност примене теста интегритета, анализе ризика од корупције и провере промене имовног стања. Тест интегритета подразумева симулирање одређене реалне ситуације по унапред припремљеном (и одобреном) сценарију, која је идентична пословима и задацима запосленог који се тестира, коју он решава на одређени начин, а у току решавања се посматра реакција и поступање запосленог у конкретной ситуацији. Приликом спровођења овог теста забрањено вршити подстрекавање тестираног на извршење кривичног дела („провоцирање кривичног дела“) или на повреду службене дужности. Ова активност може бити слична неким посебним доказним радњама (нпр. симулованим пословима) али постоје битне како материјалне тако и процесне разлике. СУК-у се мора омогућити да у току теста користи фиктивна идентификациона документа, возила са фиктивном пратећом документацијом за возила, фиктивне регистарске ознаке за возила, просторије и друга неопходна средства („маскирне дисциплине“) за несметано спровођење теста интегритета. Поступак тестирања интегритета мора се видео-тонски фиксирати како би материјал могао бити употребљен као доказ у евентуалном дисциплинском поступку. Без обзира на резултат теста запослени који је подвргнут тестирању и руководилац организационе јединице у којој запослени ради, након тестирања, морају бити обавештени о спроведеној процедури и резултатима теста.

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 ("Сл. гласник РС" бр. 97/08,... и 8/15-одлука УС), 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. С друге стране, у погледу теста интегритета, законским одредбама неопходно је прецизно уредити питања покретања теста, сврхе, начела, права и обавеза, поступка, правних последица и надзора над њиховим спровођењем, укључујући ту и заштитне механизме који ће представљати гаранцију да ови тестови неће бити предмет злоупотреба (Мишљење Агенције за борбу против корупције).

Притужбе у ЗОП-у су детаљније уређене него у старом ЗОП-у јер су поједине одредбе још увек важећег Правилника о поступку решавања притужби („Сл. гласник РС“ бр. 54/06) унете у ЗОП. Такође одређене нејасноће које су се

јављале у поступку решавања притужби у претходном периоду ЗОП-ом су детаљније уређене. Међутим законодавац је и у овој области остао недоречен посебно када је у питању рок у ком се мора окончати рад по притужби. Одредба ст. 2. у чл. 235. прописује да је руководилац дужан да, након пријема притужбе, притужиоца обавести о покретању притужбеног поступка и да га позове на разговор¹³ у року од 15 дана од дана пријема притужбе док у ст. 7. уређује да се притужбени поступак пред руководиоцем организационе јединице окончава у року од 30 дана од дана пријема притужбе (Шире: Никач, Јурас, 2016:1079-1094). Можемо претпоставити да је предлагач закона заправо хтео да продужи крајњи рок проверавања притужбе. Међутим остаје „енигма“ шта ће руководилац радити у остатку рока од 15 дана да би окончао притужбу (Упореди: Јурас, 2012а:643-660).

Недоумица је и одредба ст. 11. која предвиђа супсидијарну примену закона којим се уређује општи управни поступак на притужбени поступак. То конкретно значи да руководиоци у поступку доносе решења којим мериторно одлучују а притужилац има право жалбе комисији као другостепеном органу (Шире: Никач, Јурас, 2016:1079-1094). О појединачним питањима у притужбеном поступку руководилац или комисија одлучују закључком. Комисија такође доноси одлуке у форми решења а ако притужилац не буде задовољан може покренути и управни спор. Међутим, морамо нагласити да се на овај начин потенцијално ограничавају права притужиоца који може користити и друга правна или друга средства за заштиту својих права и слобода. Ту је пре свега притужба Заштитнику грађана, затим представка народном посланику, кривична пријава надлежном јавном тужиоцу, тужба парничном суду и сл (Лештанин, Никач, 2016:467).

Закључак

Као што је изложено у овом раду у одредбама ЗОП-а постоји велики број недоследности, грешака, неусклађеност правних норми како међусобно, у самом ЗОП-у, тако и са другим законима (ЗКП). Међутим мора се признати да несумњиво ЗОП представља и унапређење у односу на стари ЗОП. Рад је ограничен на одређени број листова тако да није било могуће изложити све уочене недостатке и унапређења. Оно што предстоји у наредном периоду је и доношење секундарних прописа за шта су прописани прецизни рокови а то је најкасније у року од годину дана од дана ступања на снагу ЗОП-а тј. до 5. фебруара 2017. (чл.251). Међутим за поједине подзаконске акте дати су и краћи рокови као нпр. за Кодекс полицијске етике (чл.45) 60 дана од ступања на снагу (рок прекорачен), за чинове и звања (чл.165) рок од 90 дана од ступања на снагу (рок прекорачен) као и мерила за резултате рада (чл.196) рок од 30 дана од ступања на снагу (рок прекорачен).

Оно што је сигурно је да у процесу предприступних преговора са ЕУ ЗОП ће бити контролисан од стране стручних служби ЕУ па ће самим тим ве-

¹³ На том разговору руководилац организационе јединице и притужилац усаглашавају ставове о питању постојања угрожавања или повреде људских и мањинских права и слобода.

роватно доживети одређене измене и допуне. Крајњи циљ закона мора бити унапређење безбедности грађана, јачање владавине права, спречавање злоупотреба и корупције запослених у МУП-у као и поштовање људских и мањинских права и слобода.

Литература:

1. *Analiza Zakona o policiji*, (2016) Misija OEBS-a u Srbiji, neobjavljena verzija,
2. Definis-Gojanović, Marija, Alujević, Antonio (2011): *Električni paralizatori-djelovanje na ljudsko tijelo i zdravlje*, Policija i sigurnost br. 3, Zagreb
3. Đurđić, Vojislav (2015): *Perspektiva novog modela krivičnog postupka Srbije*, NBP br. 2, Beograd
4. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije ("Sl. glasnik RS" br. 97/08,... i 8/15-odluka US)
5. Zakon o državnim službenicima („Sl. glasnik RS" br. 79/05,... i 99/14)
6. Zakon o državnoj upravi („Sl. glasnik RS" br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14)
7. Zakon o ministarstvima („Sl. glasnik RS" br. 44/14,... i 96/15-dr. zakon)
8. Zakon o policiji („Sl. glasnik RS" br. 101/05, 63/09-odluka US, 92/11 i 64/15)
9. Zakon o policiji („Sl. glasnik RS" br. 6/16)
10. Zakon o sprečavanju nasilja u porodici („Sl. glasnik RS" br. 94/16)
11. Zakonik o krivičnom postupku („Sl. glasnik RS" br. 72/2011,... i 55/2014)
12. Plić, Goran (2014): *Zakonik o krivičnom postupku i pravna sigurnost ili nekoliko primera kolebanja prakse pod uticajem Zakonika o krivičnom postupku*, NBP br. 3, Beograd
13. Jugović, Sreten, Simović, Darko (2016): *Zakon o policiji Republike Srbije od 2016. godine-kritički pogled*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu br. 1, Novi Sad
14. Juras, Damir (2012a): *O predstavkama i pritužbama Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu br. 3, 643-660
15. Juras, Damir (2012b): *Povrede službene dužnosti policijskih službenika*, Policija i sigurnost br. 4, Zagreb
16. Kolarić, Dragana, Marković, Saša (2016a): *Neke pravno-političke postavke novog Zakona o policiji*, Srpska politička misao br. 1, Beograd
17. Kolarić, Dragana, Marković, Saša (2016b): *Osnovna ljudska prava policijskih službenika u svetlu novog Zakona o policiji*, Srpska politička misao br. 3, Beograd
18. Krivični zakonik ("Sl. glasnik RS", br. 85/05,... 108/14 i 94/16)
19. Leštanin, Branko, Nikač, Željko (2016): *Komentar Zakona o policiji*, Poslovni biro, Beograd
20. Marković, Saša (2015): *Mere koje preduzima policija prilikom zaštite žrtava nasilja u porodici*, Bezbednost br. 3, Beograd
21. Marković, Saša (2016): *Nova rešenja u Zakonu o policiji*, Zbornik radova: Dominantni pravci razvoja krivičnog zakonodavstva, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Kopaonik
22. Miletić, Slobodan (2009): *Komentar Zakona o policiji*, Službeni glasnik RS, Beograd
23. Mišljenje Agencije za borbu protiv korupcije o Predlogu zakona o policiji, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-o-Predlogu-zakona-o-policiji-final-.pdf> 01.11.2016.g.
24. Nikač, Željko (2013): *Izmenе i dopune Zakona o policiji Republike Srbije-kritički osvrt na važnije novele*, Bezbednost, br. 2, Beograd
25. Nikač, Željko (2014): *Policija u zajednici*, KPA, Beograd

26. Nikač, Željko, Juras, Damir (2016): *O pritužbama protiv policijskih službenika u Republici Srbiji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu br. 4, Split
27. Nikač, Željko, Leštaniin, Branko (2016): *Kratak osvrt na novele u Zakonu o policiji*, Bezbednost br. 1, Beograd
28. Petković, Nikola, Radić, Goran (2015): *Nasilje u porodici-stara rešenja u novom zakonodavstvu*, Kultura polisa br. 26, Beograd
29. Plavšić-Nešić, Anđelka (2012): *Metodološka pravila za izradu propisa u Republici Srbiji i zemljama regiona*, Strani pravni život br. 1, Beograd
30. Posebni kolektivni ugovor za državne organe ("Sl. glasnik RS", broj 25/15)
31. Posebni kolektivni ugovor za policijske službenike („Sl. glasnik RS“ br. 22/15 i 70/15-Aneks)
32. Radivojević, Nenad (2015): *Sektor unutrašnje kontrole (policije)-u susret novom Zakonu o policiji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu br. 3, Novi Sad
33. Ratcliffe, Jerry (2016): *Intelligence-led policing*, Routledge, New York
34. Simić, Dragana (2015): *Krivičnopravna zaštita od nasilja u porodici*, Kultura polisa br. 27, Beograd
35. Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“ br. 98/06)
36. <http://ssp.org.rs/ssp-podneo-inicijativu-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-policiji/>

CRITICAL REVIEW OF THE POLICE LAW

Summary: The authors of the text make a detailed analysis of certain provisions of the new Police Law in order to notice some flaws, inconsistencies and errors in drafting the proposal and adoption of laws. The introduction points out the significance of the Police Law with special view on the negotiations with the EU. In the part which refers to the general provisions of the law dealing with the authors of the Police Law, which in a general way regulate certain relations in the police and the police department in the continent such as the organization and jurisdictions. Police tasks, powers and measures and actions are analyzed in the next section with special emphasis on novel and specific non-compliance with other laws (such as Criminal Procedures Law). Human resource management as an important segment in the police analyzed in detail because it is the legislator paid special attention to the control function. Controlling police work as a function performed by the police is out of police service but within the MoI is analyzed at the end. The authors of the provisions of the Police Act analyzed together with other legal norms lawfully regulations of the Republic of Serbia in order to realized their non-compliance or compliance. In addition to the analysis of legal norms authors have enriched the text of the proposals and suggestions for possible amendments to the law or to issue secondary legislation. However it must be recognized that new Police Law undoubtedly constitutes an improvement over the old Police Law. What is certain is that in the process of accession negotiations with the EU Police Law will be controlled by the professional services of the EU and will thus likely to experience certain amendments. The ultimate aim of the law should be the improvement of the security of citizens, strengthening the rule of law, preventing misuse and corruption of employees in the MoI and respect for human and minority rights and freedoms.

Key words: Police, measures and actions, powers, human resources, control of operation