

*Dragan Vasiljević

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Sažetak: Ovaj rad posvećen je diskrecionoj oceni u radu policije. U pravnoj državi uprava je po pravilu vezana, a samo izuzetno slobodna delatnost. Te izuzetke je neophodno jasno predvideti i usko tumačiti. Diskreciona ocena je pod vladavinom prava, jer i nju pravo ustanovljava i daje joj okvire. To je posebno važno sa aspekta rada policije s obzirom na njena ovlašćenja, kao i mesto i ulogu tog organa u sistemu državne uprave. Odlučivanje po diskrecionoj oceni ne sme da bude i nije samovoljno postupanje policije, nego primena prava. Područje u kojem se realizuje diskreciona ocena omeđeno je načelom zakonitosti i celishodnosti. Zato ovaj rad ima svoj pravi smisao i značaj da ukaže na važnost stvaranja ambijenta i uslova pravne države i istinskog poštovanja principa zakonitosti u kojima će policija primenjivati svoja ovlašćenja.

Ključne reči: policija, diskreciona ovlašćenja, zakonitost, prava i slobode, uprava.

1. Uvod

U pravnoj državi uprava je po pravilu vezana, a samo izuzetno je slobodna delatnost. Te izuzetke je neophodno jasno predvideti i usko tumačiti. Diskreciona ocena je pod vladavinom prava, jer i nju pravo ustanovljava i daje joj okvire. Pravna podloga diskrecione ocene je neophodna. U tom smislu, pitanje odnosa između objektivnog prava, slobode kojom je snabdeven subjekt uprave koji ga tumači i primenjuje i subjektivnih prava građana, predstavlja trougao čiji kraci moraju biti u izbalansiranoj ravnoteži.

Diskreciona ocena nije pravna tvorevina moderne države. Valja istaći da su je poznavali različiti pravni sistemi u različitim epohama, tako da se, u manjem ili većem obimu, može uočiti trend širenja ovlašćenja organa uprave za primenu diskrecione ocene.

Ravnoteža između primene objektivnog prava i uvažavanja i zaštite subjektivnih prava građana postiže se i utvrđivanjem pravnog osnova za davanje ovlašćenja na

* E-mail: dragan.vasiljevic@kpa.edu.rs

diskreciono odlučivanje. Tako se prevazilazi pravnotehnička nemogućnost zakonodavca da unapred normira različite varijante pravnih odnosa u koje uprava stupa. Više je razloga za afirmativan stav zakonodavca prema institutu diskrecione ocene. Prvo, diskreciona ocena treba da bude u funkciji stvaranja društva sigurnosti i pravičnosti. Drugo, postoje društvene oblasti za čije je pravno uređenje neophodno posebno znanje i veštine, što zakonodavac ne mora da poseduje, pa prepušta stručnim organima uprave da takve slučajeve diskrecionom ocenom konkretno uredi.

Diskreciona ocena ne bi smela da se izvrgne u samovolju i arbitrarnost. Da toga ne bi bilo treba jasno odrediti pojam i pravnu prirodu diskrecione ocene, granice njenog prostiranja, modele poveravanja ovlašćenja za diskreciono postupanje, karakteristike diskrecionih akata donetih na osnovu diskrecione ocene i elemente kontrole zakonitosti i celishodnosti navedenih upravnih akata.

Diskreciona ocena kao izvestan stepen slobode u radu organa uprave nije nepoznata ni našem, a ni drugim pravnim sistemima. Tim institutom bavili su se brojni teoretičari u domaćoj i stranoj literaturi. Veliki uticaj francuske i nemačke pravne nauke na određivanje tog instituta u našoj literaturi, odrazili su se i na njen termin (Vasiljević, 2012).

Izraz „diskreciona ocena“ nastao je kombinacijom francuskog termina *le pouvoir discrétionnaire* (diskreciona vlast) i nemačkog *das freies ermesen* (slobodna ocena, slobodno odmeravanje). Diskrecionu ocenu poznaje i naš pravni sistem. Ona postoji u oblasti ne samo materijalnog nego i procesnog prava. Naš zakonodavac u Zakonu o opštem upravnom postupku (član 5. stav 2) naklonjen je terminu „slobodna ocena“, a Zakon o upravnim sporovima koristi i termin „slobodna ocena“ (član 24. stav 1. tačka 5) i termin diskreciona ocena (član 43. stav 2). Ako se uporede reči „slobodna“ ocena i „diskreciona“ ocena, možda je pogodniji izraz „diskreciona“, jer bolje odražava vezanost interesima javne službe i potrebama konkretnog slučaja, a istovremeno poriče samovoljno istupanje organa. S druge strane, ako imamo u vidu reči „ocena“ i „vlast“ opredeljujemo se za ocenu jer reč vlast može da izazove terminološki problem (upravna vlast, sudska vlast, zakonodavna vlast).

Stvaralac prava diskrecionom ocenom daje mogućnost subjektu uprave da po svom shvatanju, a u zavisnosti od objektivnih okolnosti, odabere onu mogućnost koja je najcelishodnija u konkretnom slučaju. Izbor među ponuđenim mogućnostima je u rukama onoga ko primenjuje normu, jer on ocenjuje koja od ponuđenih mogućnosti najbolje odgovara potrebama konkretnog slučaja. Prilikom izbora, subjekt uprave mora da ima u vidu javni interes. Diskreciona ocena u sistemu uprave koji počiva na načelu zakonitosti nije postupanje bez granica, nego je reč o postupanju koje se rukovodi načelom celishodnosti i ono mora da proizilazi iz okolnosti konkretne situacije koju treba da ustanovi onaj kome je i dato pravo diskrecione ocene. Takvo postupanje nadležnog subjekta može da se vrši samo u zakonskim okvirima.

Nameće se pitanje kako prepoznati da zakon ovlašćuje upravu na vršenje diskrecione ocene. Propisi koji izričito govore o diskrecionoj oceni malobrojni su i čine izuzetak. Međutim, diskreciona ocena se ne bi smela podrazumevati. U sumnji, treba uzeti da je reč o vezanom odlučivanju, pravnom standardu, a ne o diskrecionoj oceni. Uobičajeno je da se zakonskim tekstovima ona predviđa izrazima: „može“, „može odlučiti“, „ako oceni“, „ako smatra“, „organ je ovlašćen“ i sl.

U cilju boljeg razumevanja diskrecione ocene kojom raspolaže uprava (policija), i njenog odnosa prema načelu zakonitosti, naredne stranice biće posvećene sledećim pitanjima: diskreciona ocena i zakonitost uprave; policija i diskreciono odlučivanje.

2. Diskreciona ocena i zakonitost uprave

U modernoj pravnoj državi uprava je u načelu vezana, a slobodna je samo izuzetno, kada joj je samim objektivnim pravom priznata izvesna sloboda ocene u vidu tzv. diskrecione ocene. U vezi sa tim može se postaviti nekoliko pitanja. Šta je diskreciona ocena i koje su njene granice? Da li diskreciona ocena znači punu slobodu organa uprave, ili ima izvesnih pravila kojih se organ mora pridržavati kada preduzima upravne aktivnosti na osnovu diskrecione ocene? Ako je organ uprave pri vršenju diskrecione ocene slobodan, kako da se obezbedi pojedinac od njegove samovolje?

Jasno je da celokupno pravo ne može biti sadržano u zakonskim propisima. Pojam prava i pravnog poretka mnogo je širi nego pojam zakonskog propisa. Zakonski propisi predstavljaju samo jedan deo regulisanja društvenih odnosa. Zato se, prilikom primene, pojedini zakonski propis ne sme nikad uzeti izolovan, nego u vezi sa ostalim zakonskim propisima, a naročito u vezi sa osnovnim načelima pravnog poretka. Ukoliko se organ uprave pri donošenju akta nije držao tih načela, on je svoja ovlašćenja nepravilno upotrebio, odnosno, ako ih je upotrebio u nekom drugom cilju, a ne u interesu javne službe, onda je on učinio zloupotrebu vlasti.

Teorija zloupotrebe vlasti razvila se naročito u vezi sa pitanjem o tzv. diskrecionoj oceni ili diskrecionoj vlasti upravnih organa, a u težnji da se upravna vlast dovede potpuno pod pravni poredak. Pokazalo se da usko shvatanje zakonitosti nije dovoljno.

Sprečavanjem zloupotrebe vlasti putem sudske kontrole, postižu se pravilno funkcionisanje javnih službi i zaštita građana od samovolje organa uprave, čime se najbolje ostvaruje zadatak pravne države. Kada se rad na ostvarenju određenog društvenog cilja poveri jednom organu uprave, onda se državna vlast kojom taj organ raspolaže stavlja u službu toga cilja. Organ uprave mora da bude svestan da pojedina ovlašćenja, koja sačinjavaju njegovu vlast, sme da upotrebi na onaj način i u onoj meri kako to zahteva javni interes. Uprava je ograničena ciljevima kojima služi i nema nikakvog moralnog opravdanja ni autoriteta da radi preko njihovog domašaja.

Pitanje ciljeva ne može se odvojiti od metoda njihove realizacije. To je naročito značajno kada se, recimo, posmatraju široka i važna ovlašćenja kojima raspolaže policija kao organ uprave kojoj je stavljeno u zadatak više ciljeva (Vasiljević, 2009). Za svaki od njih ustanovljena su i posebna sredstva realizacije, s tim da se svako sredstvo sme upotrebiti samo u okvirima određenog cilja. Kada ne bi postojalo pravilo da se svako ovlašćenje sme upotrebiti samo u cilju u kojem je dato, bilo bi otvoreno široko polje samovolji toga organa. A kada nema sudske kontrole nad upotrebom pojedinih ovlašćenja, onda nema ni istinske zaštite od te samovolje, pa zloupotreba vlasti ostaje bez sankcije i ne može se više govoriti o pravnoj državi. Tu ne važi ni pravilo da „cilj opravdava sredstva“, jer ima sredstava koja na datom stepenu civilizacije ne smeju da budu upotrebljena ni za postizanje dopuštenih ciljeva. To je posebno značajno kada su organu data ovlašćenja u vidu širokih formulacija i kada mu nisu samim tekstom zakona određena sredstva i način rada. Tu je teorija pravne države postavila načelo srazmernosti sredstava (Krbek, 1937). Posebno treba imati u vidu da je zadatak

policije u pravnoj državi zaštita javnog poretka (red i bezbednost). Za ostvarenje svoga zadatka policija raspolaže materijalnom prinudom kao najgrubljom vrstom sile. Zato je potrebno imati punu garanciju da ona svoja ovlašćenja ne zloupotrebi. Pravo počiva na ideji pravičnosti, a pravna država služi ostvarenju prava. Osnovno pravilo pravičnosti je: imati jednu istu meru za sebe i za drugoga. To se pravilo mora poštovati i pri ostvarenju društveno dopuštenih ciljeva, jer se na taj način služi opštem interesu.

Već smo konstatovali da se sva ovlašćenja kojima raspolaže organ uprave zasnivaju na objektivnom pravu i da se moraju vršiti u interesu društva kao celine. Ali kako, nije retko da ljudi žrtvuju blagostanje svojih bližnjih nekome ličnom cilju, teorija zloupotrebe vlasti je jedno od sredstava, pomoću kojih se sprečava da „nesavesni“ organ iskoristi zakonske propise koji ga ovlašćuju na donošenje nekog akta, da bi ostvario ciljeve koje zajednica ne odobrava.

Sušтина pravne države ne znači negiranje postojanja diskrecione ocene, nego obrnuto, ona treba da postoji, samo što mora biti pravno izgrađena. Budući da je uprava, u principu, pravno vezana delatnost, načelo zakonitosti uprave podrazumeva da ona sva svoja ovlašćenja crpi iz normi objektivnog prava, ali ono ne može da znači da je uprava mehaničko izvršavanje zakona. Upravi se često mora ostaviti prostor da samostalno rasuđuje i ocenjuje, što ne znači da i u tim situacijama ne deluje načelo zakonitosti. Nadležni organ koji vrši upravnu vlast ne može slobodno da odlučuje ako za to nema zakonski osnov, on nije apsolutno slobodan, nego je i u takvim situacijama vezan javnim interesom. Svako ovlašćenje subjekta uprave podrazumeva valjan pravni osnov, i samo tako postavljeno načelo zakonitosti uprave omogućuje institut diskrecione ocene (Krbek, 1960).

Uprava u izvršavanju zakona mora, po prirodi stvari, imati izvesnu slobodu. Ali, nezavisno od toga, ona ostaje i dalje izvršilac zakona, što u vezi sa institutom diskrecione ocene, razlika postoji u tome da li zakon subjektu uprave ostavlja izvestan prostor za slobodnu delatnost, ili je čini strogo vezanom. U takvom pravnom ambijentu načelo zakonitosti uprave omogućuje postojanje instituta diskrecione ocene na koji uprava mora biti izričito ovlašćena pravnom normom. Naravno, ta norma samo određuje da će subjekt uprave moći da vrši diskrecionu ocenu, a ne i kako će se takva ocena vršiti. Tako da subjekt uprave ima slobodu da odluči birajući između više mogućnosti koje mu pozitivno pravo stavlja na raspolaganje. Takva norma određuje samo formalno, a ne i materijalno obavljanje diskrecione ocene (Krbek, 1936).

2.1. Diskreciona ocena i celishodnost

Diskreciona ocena kao slobodno ocenjivanje najpodesnijeg načina za zadovoljenje pravno angažovanog javnog interesa u konkretnom slučaju, po pravilu, podrazumeva dve stvari. Prvo, da zakonodavac izričito ovlasti subjekta uprave koji primenjuje normu na vršenje diskrecione ocene. Drugo, da predvidi mogućnosti između kojih će subjekt uprave izvršiti izbor. Subjekt uprave će, pri tome, izvršiti izbor najbolje mogućnosti u konkretnom slučaju, rukovodeći se celishodnošću. Pri čemu treba imati na umu da je celishodnost promenljiva kategorija koja zavisi ne samo od vremena do vremena, nego i od slučaja do slučaja. Zato je subjektu uprave ostavljeno da oceni, imajući u vidu promenljive prilike i okolnosti, koje rešenje najviše odgovara potrebama konkretnog slučaja.

Pravo na vršenje diskrecione ocene zakonodavac subjektu uprave daje iz razloga celishodnosti, kako bi cilj zakona u konkretnom slučaju bio na najbolji mogući način ostvaren. Upravi je dato pravo diskrecione ocene kako bi ona u različitim slučajevima mogla različito postupati. Jer, jednakim postupanjem u raznim slučajevima obesmislio bi pravo na diskrecionu ocenu. Na taj način uprava bi vezala samu sebe, bez obzira na to što u nekim situacijama nije striktno vezana zakonom (Kostić, 1933). Kod diskrecione ocene, subjekt koji je ovlašćen na njenu primenu vezuje se za okolnost konkretnog slučaja i postupa prema sopstvenom nahodañju, a u skladu sa javnim interesom. Izbor koji je izvršen u konkretnom slučaju ne obavezuje subjekta i u budućim sličnim situacijama (Krbek, 1960).

2.2. Teorijski oblici slabije vezanosti pravnom normom

Pravna teorija razlikuje tri tipa slabije vezanosti subjekta koji primenjuje pravo, pravnom normom i to: 1) interpretacija pravne norme; 2) popunjavanje pravne praznine; 3) diskreciona ocena.

Interpretacija pravne norme – kada subjekt koji primenjuje normu istu tumači, on ima više mogućnosti kako to da učini, ali nema slobodan izbor između svih tih mogućnosti, nego bira onu koja najviše pogađa nameru zakonodavca. Pri tome, on nema u vidu samo konkretan slučaj, nego sve srodne slučajeve. On mora normu tumačiti *in abstracto*. Što je pravna norma nejasnija i neodređenija, to je subjekt koji je primenjuje samostalniji u funkciji interpretiranja. „Interpretator ne utvrđuje šta je zakon, odnosno zakonodavac, mislio za konkretan slučaj, već samo šta je on za sve ovakve slučajeve *in abstracto* mislio“ (Krbek, 1960). Interpretacija istražuje volju nekog drugog činioca i utvrđuje slučajeve koje treba podvesti pod pravnu normu. Ona znači ići za tuđom voljom.

Pravnim tumačenjem treba pronaći pravi smisao pravne norme i to onaj smisao koji je zakonodavac imao u vidu kada ju je stvarao. Kod diskrecione ocene zakonodavac je želeo da sam organ koji primenjuje normu pronađe njen smisao tako što će izabrati onu mogućnost koja najviše odgovara konkretnoj životnoj situaciji o kojoj se radi. U takvoj situaciji organ mora da uzme u obzir pojedinačne, grupne, lokalne, nacionalne, globalne i sve druge vanpravne činioce koji su tom prilikom važni za rešavanje: legitimne političke, ekonomske, socijalne, psihološke, etičke, istorijske, religiozne i druge okolnosti date sredine odnosno mesta i vremena dešavanja onog događaja koji valja na odgovarajući način pravno urediti. Pri tome, neki autori smatraju da je razlika između pravnog tumačenja i diskrecione ocene kvalitativna (sadržinska), dok drugi misle da je ona kvantitativna (formalna). Prema prvima, opredeljujuće je čija je volja bitna. Stvaraoca prava kod tumačenja, a organa koji ga primenjuje na konkretan slučaj kod diskrecione ocene (Krbek, 1937). Dakle, u sferi tumačenja zakonita je samo jedna unapred data solucija, a kod diskrecione ocene bar dve, od kojih je samo jedna celishodna. Nasuprot tome, prema drugima, razlika je samo u načinu na koji je organu data sloboda da normu primeni. Kod tumačenja organ slobodno utvrđuje volju stvaraoca prava, a kod slobodne ocene stvaralac prava prepusta organu da sadržinu norme slobodno formuliše onako kako najbolje odgovara datim prilikama u konkretnom slučaju (Kostić, 1936).

Nezavisno od navedenih shvatanja važno je istaći da sam stvaralac prava, polazeći od prirode društvenih odnosa, ceni kada će posegnuti za dodelom diskrecione ocene subjektu koji primenjuje pravo. Zapravo ni u jednom pravnom sistemu ne postoji unapred data neka lista slučajeva (Tomić, 1993).

Nadležni subjekt, nosilac diskrecione ocene, prilikom izbora mogućnosti ne kreće se u oblasti legalnosti, nego se rukovodi merilima celishodnosti (oportunisti). Pravni pojam oportunisti treba razgraničiti od pojmova legalnosti i arbitrarnosti. „Ako je kod legalnosti značajna legalnost, kod arbitrarnosti subjektivnost, onda je kod diskrecione ocene značajna konkretnost slučaja“ (Krbek, 1937). S druge strane, organ koji primenjuje pravo putem tumačenja prava prvo treba da utvrdi da li je stvaralac prava u određenoj materiji predvideo diskreionu ocenu ili nije. Činjenica da se u praksi teško određuje granica između slobodne ocene i vezanog odlučivanja, što je posledica nesavršenosti samog jezika, nevičnosti samog zakonopisca, spleta brojnih životnih okolnosti, itd., nije sama po sebi dokaz da između njih nema suštinske razlike. Obrnuto, razlika između tumačenja i diskrecione ocene je ipak suštinska i njen koren leži u karakteru jedne pravne stvari. Ukoliko je ona toliko delikatna i specifična, stvaralac prava će, po pravilu, umesto da nešto uredi u pravno vezanom smislu do kraja ovlastiti subjekta koji primenjuje pravo da odlučuje po diskreionoju oceni i na taj način spuštajući izvesnu količinu normiranja sa opšteg na individualni nivo. Tako posmatrano, kod slobodne ocene vladaju elementi subjektivnog i pojedinačnog, dok pri vezanom tumačenju objektivnog i opšteg. Dakle, presudne su stvarne i pravne mogućnosti onoga ko stvara pravo da nešto uredi u pravno vezanom smislu, ili ne uredi do kraja, u smislu davanja diskrecione ocene subjektu koji primenjuje pravo. Pri tome diskreiona ocena se ne sme podrazumevati. Ona mora biti izričito predviđena i to izrazima kao što su: „može odlučiti“, „ako oceni“, „organ odlučuje da li će“ i sl. U jezičkoj sumnji, trebalo bi, po pravilu, uzeti da je po sredi pravno vezano, a ne diskreiono odlučivanje u konkretnom slučaju (Tomić, 2006).

Slučaj pravne praznine – u slučaju kada subjekt koji primenjuje pravo pronalazi novu pravnu normu; premda postupa povodom konkretnog slučaja, ne pronalazi pravnu normu polazeći samo od njega, nego misli apstraktno na sve srodne slučajeve, rukovodeći se idejom kako bi sam zakonodavac postupio kada bi trebalo taj slučaj da reguliše. I kada jednom takvo pravilo pronađe, on je njime vezan za sve buduće slučajeve.

Popunjavanje pravnih praznina predstavlja postupak stvaranja prava u cilju njegove neposredne primene na konkretan slučaj koji nije regulisan pojedinačnim pravnim pravilom. Stvaralac prava nije predvideo taj slučaj, ili ga nije ni mogao predvideti. U takvoj situaciji se do pravnog pravila ne može doći tumačenjem, nego se mora stvoriti novo pravno pravilo (Lukić, 2003). Popunjavanje pravnih praznina zasnovano je na primeni sociološkog i logičkog metoda. Sociološkim metodom utvrđuje se društvena funkcija prava u celini imajući u vidu i ulogu norme koju treba primeniti na osnovu analogije i načela *argumentum a contrario*. Kako se funkcija prava ogleda u zaštiti određenog interesa, a isti takav interes treba zaštititi i u konkretnom slučaju koji nije pravno uređen, onda je moguće analogijom doći do pravnog pravila.

Između diskrecione ocene i popunjavanja pravne praznine postoje bitne razlike. Prvo, kod diskrecione ocene vrši se izbor između više mogućnosti koje su već predviđene pravom, dok se pri pronalaženju pravne norme ta pravila stvaraju upravo popunjavanjem pravne praznine. Drugo, diskreciona ocena podrazumeva mogućnost izbora najbolje mogućnosti u svakom konkretnom slučaju. To znači da je u svakom novom slučaju, ma koliko imao sličnosti sa prethodnim, moguć izbor drugačije mogućnosti. Kod popunjavanja pravne praznine stvoreno pravilo primenjuje se i na sve buduće slične slučajeve. Drugim rečima, odluka po diskrecionoj oceni nema značaj presedana za buduće slične slučajeve, dok za popunjavanje pravne praznine važi suprotno. Treće, pri pronalaženju pravnog pravila subjekt koji primenjuje pravo vrši izbor između više mogućnosti, ali tako da ne ide konkretno od slučaja do slučaja, nego mu je cilj da utvrdi apstraktno pravno pravilo koje će važiti za sve srodne slučajeve. Kod diskrecione ocene do prave mogućnosti dolazi se isključivo individualizacijom u konkretnom slučaju (Krbek, 1937).

Diskreciona ocena – kada je u pitanju diskreciona ocena, izbor se vrši između više mogućnosti, ali s obzirom na okolnosti i potrebe konkretnog slučaja. Sve te mogućnosti jednake su pravne vrednosti, ali se jedna od njih nameće isključivo s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja. To znači da se u nekim sličnim situacijama ne mora ponoviti izbor iste mogućnosti.

Može se postaviti i pitanje odnosa diskrecione ocene i slobodne ocene dokaza. Slobodna ocena dokaza je jedno od procesnih načela kojima se organ rukovodi da bi saznao istinu, da bi utvrdio pravno relevantno činjenično stanje na koje će pravilno primeniti materijalni propis. Član 10. ZUP-a predviđa: „koje će činjenice uzeti kao dokazane, odlučuje ovlašćeno službeno lice po svom uverenju, na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka.“ To načelo vezano je za proces dokazivanja, pri čemu nema unapred datih jačih ili slabijih dokaznih sredstava (sa izuzetkom javne isprave – sa pretpostavkom istinitosti njene sadržine, i izjave stranke – kao uglavnom rezervnog dokaznog sredstva). Službeno lice u konkretnom postupku pojedinim dokazima može dati veću važnost u odnosu na druge. U tome se ogleda njegova slobodna ocena dokaza koja je skopčana sa ukupnošću date situacije. Za razliku od diskrecione ocene, tu nema unapred datih mogućnosti. Uz to, obrazloženje učinjene slobodne ocene dokaza je obavezno, uz izuzetke predviđene zakonom u pogledu upravnih akata donetih u određenim oblastima.

Takođe, može se postaviti i pitanje odnosa diskrecione ocene sa neodređenim pojmovima. Dešava se da propisi sadrže neodređene pojmove, pojmove čije je značenje rastegljivo. U vezi sa tim postavlja se pitanje da li je uprava neodređenim pojmom ovlašćena na vršenje diskrecione ocene ili nije. Ako nije, upravna vlast je onda vezana pravom i podleže upravnosudskoj kontroli. Ako jeste, upravna vlast, u načelu, ne podleže upravnosudskoj kontroli (Marković, 2002).

Korišćenjem neodređenih pojmova zakonodavac se uzdržao od preciznog normiranja, ali to ne znači da je automatski upravi dao ovlašćenje za vršenje diskrecione ocene. Neodređeni pojmovi, kao takvi, ne povlače za sobom diskrecionu ocenu (Krbek, 1960).

Kada vrši diskrecionu ocenu, organ uprave se rukovodi javnim, a ne nekim drugim interesom. Kod pojma legalnosti javni interes određuje unapred zakon, a kod pojma oportunisti pronalazi ga sam vršilac diskrecione ocene. Sa gledišta legalnosti, pri diskrecionoj oceni bitno je postojanje više mogućnosti. Sa gledišta oportunisti, samo jedna mogućnost može se smatrati opravdanom. Da bi se diskreciona ocena vršila pravilno, nije dovoljno da njen nosilac izabere bilo koju mogućnost koju mu zakon dopušta, već mora izabrati onu koju mu je u konkretnom slučaju diktirao pravilno shvaćen javni interes, odnosno zakonska svrha (Marković, 2002).

Šta je celishodno zavisice od slučaja do slučaja. Važno je samo da se organ uprave ne sme prilikom izbora mogućnosti rukovoditi privatnim, nego samo javnim interesima. Zato on treba da bira onu koja je u datom konkretnom slučaju najoptimalnija sa stanovišta javnog interesa.

Vršenje diskrecione ocene ne sme postati samovolja. Da toga ne bi bilo, njeno vršenje podleže kontroli celishodnosti u odgovarajućem postupku. U pravnom sistemu Republike Srbije ocena celishodnosti postoji u instancionoj kontroli u upravnom postupku povodom izjavljene žalbe. Povodom uložene žalbe može se vršiti i kontrola zakonitosti i kontrola celishodnosti. U upravnom sporu i u nadzornoj kontroli u upravnom postupku moguća je samo kontrola zakonitosti, a ne i kontrola celishodnosti. U takvim slučajevima i uprava i sud ulaze samo u pitanje da li je odnosni akt zakonit, a ne ispituju i njegovu celishodnost.

3. Policija i diskreciono odlučivanje

Prema načelu zakonitosti, policija crpi sva svoja ovlašćenja iz zakona. Naravno, to ne znači da je zakon do najsitnijih detalja sve unapred predvideo i da policija samo mehanički izvršava tako izraženu zakonsku volju, ali svakako znači da ona mora svako svoje ovlašćenje temeljiti na zakonu. Delatnost policije ne može se do kraja pravno odrediti u smislu da se taj organ pretvori u zakonski bezlični automat. Pretvaranje čitave upravne delatnosti u strogo i detaljno pravno vezanu aktivnost ne bi tu delatnost samo teško birokratizovalo, nego bi je i umrtvilo, i to naročito u onim slučajevima gde praktične državne potrebe traže živu i stvaralačku aktivnost policije.

U slobodnijem kretanju policije, naročito mesto zauzima diskreciona ocena. Ona je oblik delimične nevezanosti pravnom normom. Međutim, ta nevezanost ima sasvim drugačije značenje u pravnom sistemu u kome važi načelo zakonitosti uprave u pravom smislu reči.

Prema načelu zakonitosti uprave policija može vršiti diskrecionu ocenu samo onda ako je na to vršenje ovlašćena pravnom normom. Diskreciona ocena je opet samo primena prava i za njeno vršenje mora postojati zakonski osnov.

Kod diskrecione ocene važno je da policija, koja je ovlašćena na njeno vršenje, može da bira između više mogućnosti. Sa stanovišta pravne norme načelno su sve te mogućnosti od jednake vrednosti. Najbolja mogućnost ne određuje se unapred za sve slučajeve, nego se to ostavlja policiji koja primenjuje pravnu normu da to učini prema potrebama konkretnog slučaja. Kod diskrecione ocene vrši se, s jedne strane, biranje između više mogućnosti, a sa druge strane to se vrši strogo konkretno i individualno za pojedini slučaj. Zbog toga i rešenje po diskrecionoj oceni nema

značaj presedana za buduće slične slučajeve. Izbor između više mogućnosti koji je ostavljen službenom licu ne znači da ono može postupati onako kako bi pri tome postupao svaki drugi pojedinac, nego da mora izbor vršiti samo onako kako nalaže javni interes. Dok pojedinac deluje u svom privatnom interesu, službeno lice deluje uvek u javnom interesu i mora se rukovoditi svrhom kakvu ima i javni poredak na osnovu koga je dobio određenu nadležnost. I kada službeno lice nije vezano nekom pravnom normom, ono ostaje vezano opštim pravilima javne službe. Zato se i ističe da se diskreciona ocena mora vršiti kao dužnost. Policija je i na području diskrecione ocene vezan pravilima, ali ne samo zakonitosti nego i celishodnosti. Ona treba da izabere mogućnost koja najviše odgovara potrebama konkretnog slučaja. Zato svaka gruba samovolja, svaka teža povreda službene dužnosti pri vršenju diskrecione ocene, predstavlja i nezakonitost koja ne povlači samo ličnu odgovornost odnosno službenog lica, nego je na taj način donesen akt objektivno nevaljan.

Sama diskreciona ocena ne kreće se više isključivo u sferi zakonitosti. Policija tu određuje svoje postupke i po drugim merilima. To mogu biti razna merila i razni momenti: ekonomski, socijalni, pravičnosti, neko pravno načelo, ali da ono nije imperativne prirode. Čitavo to postupanje predstavlja postupanje po celishodnosti. Ono šta je celishodno menja se i to ne samo od vremena do vremena nego i od slučaja do slučaja. S obzirom na to stalno menjanje, pravna norma se uzdržava od regulisanja i ostavlja rešenje policiji koja je primenjuje. Sa gledišta zakonitosti, sve mogućnosti kojima raspolaže vršilac diskrecione ocene imaju jednaku vrednost, ali sa gledišta celishodnosti uvek je samo jedna ispravna. Zapravo, svaki akt kojim se vrši diskreciona ocena sadrži pored pravno nezavisnih i pravno vezane delove. U onim pravnim sistemima gde se sprovodi načelo zakonitosti uprave, ne može se naći akt uprave koji bi bio u svim svojim delovima pravno nevezan, jer u najmanju ruku nadležnost mora biti pravno vezana. U tom smislu, neki autori smatraju da se ne može uopšte govoriti o diskrecionom aktu, nego samo o aktu u kojem se vrši diskreciona ocena, za razliku od onih akata gde se uopšte ne vrši diskreciona ocena. Svaki akt u kome se vrši diskreciona ocena može se uvek rastaviti na svoje pravno vezane i pravno nevezane delove: prvi se onda mogu podvrgnuti kontroli zakonitosti. Pri tome su pravno vezani delovi akta pravilo, a diskrecioni izuzetak od pravila (Krbek, 1950).

Koja su to pitanja zakonitosti koja možemo naći uvek u svakom aktu u kojem se vrši diskreciona ocena? Pre svega, to je pitanje nadležnosti – da li je policija uopšte ovlašćena na vršenje diskrecione ocene? U pitanje zakonitosti spada i čitav niz formalno pravih propisa. Takođe, i materijalnopravno vezani delovi dobijaju poštovanjem načela zakonitosti sve veće značenje u aktima u kojima se vrši diskreciona ocena. I činjenično stanje spada u pitanje zakonitosti. Činjenice su strogo objektivne – ili postoje ili ne postoje, a diskreciona ocena se može pravilno vršiti samo na osnovu valjano utvrđenog stanja i može se odnositi samo na izvlačenje zaključka, s obzirom na objektivno utvrđeno činjenično stanje. Zbog toga diskreciona ocena nije isto što i slobodna ocena dokaza. Iz istih razloga ne može se ni slobodno utvrđivanje, izračunavanje štete smatrati diskrecionom ocenom. Odmeravanje kazne u skladu sa zakonom treba smatrati posebnim pravnim pojmom a ne vršenje diskrecione ocene. Isto tako, pogrešno je smatrati tehničku ocenu kao naročitu vrstu diskrecione ocene koja izmiče kontroli zakonitosti.

Naprotiv, tehnička, naučna i slična pravila deluju poput pravnih normi. Službeno lice pri toj tehničkoj oceni ne bira prema sopstvenom shvatanju između više mogućnosti koje su sa zakonskog stanovišta jednako važne, nego mora pomoću tehničkog ili stručnog znanja pronaći najbolje rešenje koje je zakon imao u vidu. Često u upravnom postupku stručnu ocenu ne vrši ono službeno lice koje donosi sam upravni akt, nego veštak, pa se radi samo o jednom dokaznom sredstvu.

U pitanju šta se stavlja pod diskrecionu ocenu treba, u načelu, istaći dve stvari: 1) „da li“ će se doneti određeno rešenje, izvršiti neka radnja ili se to „neće učiniti“ i 2) „kako“ će se to učiniti, koja će biti sadržina tog rešenja ili radnje ili koja će se sredstva primeniti.

Diskreciona ocena može se protezati ili samo na prvo pitanje, ili samo na drugo, ili istovremeno na oba pitanja.

Uopšte uzev, područje vršioca diskrecione ocene je mnogo šire kada je u pitanju „da li“, nego kada je u pitanju „kako“. Teorijski bi trebalo da pravna norma unapred tačno odredi koja sve sredstva dolaze u obzir, a između tih sredstava bi se onda biralo, od slučaja do slučaja, po diskrecionoj oceni. Ako to određena pravna norma ne čini, onda vršilac diskrecione ocene dolazi do tih sredstava, kao i do drugih stvari koje ne stoje pod njegovom diskrecionom ocenom, dakle tumačenjem i razvijanjem pravne norme. Prilikom biranja tih sredstava treba voditi računa da je ono primerno legalnom cilju. To sredstvo treba da odgovara interesima zajednice i da nanosi što manje štete zakonitim interesima pojedinaca. Tu pre svega treba imati u vidu sredstva prinude koja po Zakonu o policiji može da upotrebi policijski službenik.

3.1. Osnov za diskrecionu ocenu u postupanju policije

Prema načelu zakonitosti za vršenje diskrecione ocene potrebno je posebno ovlašćenje pravne norme. Postavlja se pitanje po čemu se može zaključiti da postoji takvo ovlašćenje. Najjednostavnije bi bilo da to u zakonu bude izričito propisano. Međutim, i kod nas i u drugim zemljama ima vrlo malo zakona koji izričito spominju vršenje diskrecione ocene. Mnogo su češći slučajevi indirektnog pozivanja na vršenje diskrecione ocene kao na primer: kada se kaže da organ uprave ima postupiti „celishodno“, „prema okolnosti slučaja“ i sl. Ili se fakultativnim izrazima želi ovlastiti na vršenje diskrecione ocene, kao na primer: „upravna vlast može“, „upravni organ je ovlašćen“ i sl. Brojni su primeri u našem važećem pravu unutrašnjih poslova koji ukazuju na činjenicu da je policija u pojedinim situacijama ovlašćena na donošenje bilo pravno vezanih, bilo diskrecionih upravnih akata. Ukazaćemo samo na neke od najinteresantnijih slučajeva. Zakon o okupljanju građana u delu koji se odnosi na zabranu održavanja javnog skupa (čl. 9. i 11) koristi ključne reči: „nadležni organ privremeno će zabraniti“ i „nadležni organ može da zabrani“; Zakon o oružju i municiji u delu koji se odnosi na nabavljanje, držanje i nošenje oružja i municije (čl. 8) koristi ključne reči: „odobrenje za nabavljanje vatrenog oružja neće se izdati“ ili „nadležni organ oduzeće.“ Takvih i sličnih primera ima i u drugim zakonima iz oblasti unutrašnjih poslova, ali ti izrazi nisu siguran znak da je dato ovlašćenje na vršenje diskrecione ocene. Najveći problem je kada zakon ništa ne govori. Tada se mora interpretacijom pravnih normi utvrditi

njihov pravi smisao. Zato je razumljiva pojava u praksi da se menja shvatanje da li se neka stvar ima smatrati diskrecionom. Pri tome je češća pojava da se neka stvar koja se u početku smatrala diskrecionom pretvori u pravno vezanu.

U vezi sa tim javlja se i problem tzv. neodređenih pojmova, na primer: „pravni interes“, „bezbednost i odbrana“, „razlozi bezbednosti državne granice“, „razlozi odbrane zemlje“, „zaštita javnog poretka“, „pouzdanost“, „opšte dobro“ i sl. Tu se pokreće pitanje da li je zakonodavac želeo da postavi subjektivno pravne uslove koji se samo nešto teže utvrđuju, ili je time hteo da ovlasti policiju na vršenje diskrecione ocene. Ranija teorija i praksa stajala je na stanovištu diskrecione ocene. Međutim, zato što u odnosnom konkretnom zakonu nema dovoljno osnova za zaokruživanje jednog neodređenog izraza ili pojma, to ne znači da je to valjan osnov za pojedinačne slučajeve da se rešavaju po diskrecionoj oceni. Baš u takvom slučaju ima veliko značenje zalaženje u duh i svrhu zakona, u opšta pravna načela i u ciljeve pravnog sistema, načela političkog i društveno ekonomskog uređenja, i u takvoj situaciji, pri takvim teško odredivim pojmovima, treba od slučaja do slučaja rešiti da li znače pravnu vezanost ili ovlašćenje na vršenje diskrecione ocene. Pri tome je moguće da isti izraz u jednom zakonu ima jedno, a u drugom zakonu drugo značenje. Ali, u sumnji se mora u pravnom sistemu koji počiva na načelu zakonitosti uprave, izabrati mogućnost pravne vezanosti. To što je starija teorija te neodređene pojmove tumačila suprotno, treba shvatiti tako da po toj teoriji, zakon samo ograničava apriori slobodnu upravu.

3.2. Diskreciono odlučivanje policije i ljudska prava i slobode

Ostvarujući svoj zadatak da osigurava bezbednost, da sprečava krivična dela i otkriva izvršioce i da sprovodi zakon, policija stvara uslove za zaštitu ljudskih sloboda i prava. Problematika ljudskih prava važna je kako za građane, tako i za društvo, državu, a time i za samu misiju policije. Pitanje odnosa tog organa prema ljudskim pravima od posebnog je značaja, jer problemi ove vrste postoje čak i tamo gde je vladavina prava preovlađujuća stvarnost (Vasiljević, 2011).

Kršenje ljudskih prava i sloboda od strane policije može se objašnjavati pre svega specifičnošću ovlašćenja i značajem diskrecionih prava koja su data tom organu (legalna upotreba sile, lišavanje slobode, pretres, i dr.), čije korišćenje sadrži ozbiljne rizike od prekoračenja zakonom utvrđenih granica. Faktori koji doprinose da taj organ krši ljudska prava su brojni. Uobičajena je njihova klasifikacija na objektivne i subjektivne (Milosavljević, 1997).

Ovde treba istaći da se upotrebom izraza „objektivni faktori“ ne ističe da takvi činioци predstavljaju nešto što se ne može izbeći i što neminovno dovodi do kršenja ljudskih prava. Samo se ukazuje na činjenicu da su oni ugrađeni u mandat ovog organa i da postoje čak i nezavisno od njegove volje. Među najvažnije faktore objektivne prirode svakako spada i pravo na diskrecionu ocenu. Prethodno smo već ilustrovali primere takvih ovlašćenja.

Ne smemo zaboraviti da su diskreciona prava policiji neophodna jer se situacije u kojima će biti potrebno delovati ne mogu predvideti niti se ponavljaju. U izvršavanju zadataka policijski službenik suočava se sa događajem i mora brzo

donositi odluku. On ima vremena da razmišlja tek kasnije, a onda veoma često piše izveštaj shodno tim naknadnim razmišljanjima, a ne prema stvarnom toku događaja i postupanja. Sem toga, na njegovo ponašanje odražava se i činjenica da on najčešće ima posla sa licima koja ne poštuju zakon.

Zbog svega toga policiji se uvek ostavlja jedan prostor u kome ona ne deluje striktno vezana zakonom, već ima tzv. diskrecionu vlast. Postupanje po slobodnoj oceni ne znači mogućnost samovoljnog ili arbitrarnog postupanja policije, niti pravnu nevezanost određenim pravilima, nego zakonsko ovlašćenje na izbor između nekoliko zakonskih mogućnosti. Diskreciona ocena postoji samo u slučajevima koji su predviđeni zakonom i kada god postupa u takvim slučajevima policija je vezana datim zakonskim mogućnostima, određenim drugim zakonskim ograničenjima, opštim pravnim načelima, principom srazmernosti kao i ograničenjima etičke prirode. Ako bi organ prosto izmislio ovlašćenje za slobodnu ocenu (proširio takvo postupanje i na slučaj koji nije predviđen zakonom), ili izigrao svrhu takvog ovlašćenja na taj način što bi ga zloupotrebio (kada bi preduzetom radnjom nekoga stavio u povlašćen položaj i sl.), onda bi postojali slučajevi nezakonitosti, a ne diskrecione vlasti (Tasić, 1984).

Glavni razlog za ostavljanje te slobode policiji leži u potrebi prilagođavanja njene delatnosti specifičnim prilikama pojedinačnih slučajeva. Ona preduzima upravne radnje u različitim situacijama koje nije moguće precizno unapred regulisati propisima, u protivnom bila bi lišena mogućnosti da odgovori potrebama konkretnog događaja. U njenom radu čest je slučaj postupanja u specifičnim situacijama za koje je potrebno ostaviti izvestan prostor slobode izbora najadekvatnijih mera. Takođe, prostor diskrecione vlasti se ostavlja i radi tumačenja opštih i nedovoljno preciznih zakonskih pojmova, kao što su: narušavanje javnog reda i mira u većem obimu, interesi odbrane i bezbednosti, itd. (Vasiljević, 2009).

Pitanje o diskrecionoj oceni ima poseban značaj kako za samu policiju, tako i za društvo i građane. Na jednoj strani, jasno je da policija preduzimanjem upravnih radnji može bitno uticati na prava građana i njihovu bezbednost, čemu odgovara težnja za što većim sužavanjem prostora diskrecione vlasti. Na drugoj strani, jasno je da je diskreciona vlast nužna tom organu zbog prirode i specifičnosti njegovog posla. Značaj diskrecione vlasti u radu tog organa treba da bude jasno uočen i priznat, kako bi se njeno vršenje i kontrola adekvatno organizovali, kako bi se izbegla situacija da diskreciona vlast, u krajnjoj liniji, ne dovede do različitog tretmana pojedinih građana u pravno istim situacijama, do nepredvidivosti policijskog ponašanja i prilike za manju odgovornost policije. Naravno da prostor diskrecione vlasti mora u svakoj pravnoj normi biti pažljivo odmeren, što uže i što preciznije definisan, kako ga policija ne bi eventualno iskoristio za neograničenu slobodu u svom postupanju.

Širina diskrecione vlasti i način njenog korišćenja nisu isti u svim oblastima i uslovima postupanja policije, a postoji i veći broj faktora koji utiču na njene odluke koje se donose u vršenju diskrecione vlasti. Neke od njih ćemo spomenuti: način formulisanja diskrecionih ovlašćenja u zakonima; pravila i praksa policije u odnosu na vršenje diskrecionih ovlašćenja; stavovi i očekivanja političkih struktura i javnosti; policijska kultura; kvalitet obuke policajaca; okolnosti svakog konkretnog slučaja (karakter situacije, stepen ugroženosti policajca i sl.).

U pogledu načina vršenja diskrecione vlasti, policija za razliku od drugih organa uprave pa i od drugih državnih organa, često nije u prilici da postupa bez žurbe i da činjenično stanje za odluku utvrđuje izučavanjem „papirnih“ dokaza. Postupanje policije u znatnom broju slučajeva zahteva brzo reagovanje u „ozbiljnom uličnom susretu“ sa prekršiocima zakona, dok studiozni deo posla dolazi kasnije. Policija često postupa na osnovu sumnje, čije opravdanje počiva na pretpostavkama i činjenicama, jer ona sumnjajući dolazi do istine. Te pretpostavke i činjenice mogu, kasnije u postupku koji sledi, postati sasvim irelevantne. Pri tome, treba imati u vidu da policija znatno opreznije koristi diskreciona ovlašćenja u tzv. velikim slučajevima nego u susretu sa svakodnevnim sitnim delinkventima.

Kada govorimo o diskrecionoj oceni u radu policije postoje dva globalna nivoa odlučivanja po tom osnovu. Diskrecionu vlast, naime, vrši policajac – pojedinac ili starešina u ime organa ili organizacione jedinice kao dela organa. Većinu odluka povodom vršenja svojih ovlašćenja uglavnom donose policajci pojedinci ili nekoliko njih u patroli ili na drugom zadatku. Upravne radnje koje tom prilikom vrše često su od uticaja na slobode i prava građana, na javni red i bezbednost, a ponekad i na život građana. Naravno, prilikom vršenja tih radnji policajci su snabdeveni znanjem stečenim tokom obuke, profesionalnom etikom, iskustvom, detaljnim poznavanjem pravila za rad, kao i detaljnim uputstvima koja dobijaju od svojih starešina. Međutim, poznato je da oni upravne radnje vrše u situaciji koja im ne dopušta konsultovanje sa pretpostavljenima radi dobijanja instrukcija, pa čak nemaju ni dovoljno vremena za razmišljanje o svim eventualnim posledicama svoje odluke. U takvim situacijama postoji znatan stepen inicijative kojom raspolaže policajac u pogledu procene situacije i izbora nekog od okvirno propisanih načina za primenu svojih ovlašćenja.

Na nivou policije kao organa odnosno njegove organizacione jedinice, diskreciona vlast prvenstveno znači vršenje ovlašćenja u vezi sa usmeravanjem delatnosti organa, odnosno njegovog dela, odnosno donošenje odluka kojima se opredeljuju stilovi, strategija, taktika i metodi postupanja u odnosu na pojedine zadatke policije, raspoređuju kadrovski i tehnički kapaciteti i sl. U suštini, takvim se odlukama biraju osnovni prioriteti i na opštiji način usmeravaju postupci jedinica i policajaca u konkretnim situacijama. Time se operacionalizuje politika organa kao celine koja je pre svega, generalno utvrđena u zakonima i drugim opštim aktima. Podrazumeva se da ta vrsta diskrecione vlasti pripada vrhu kadrovske strukture u policiji, i odnosi se pre svega, na preduzimanje upravnih mera iz kojih će dalje proisteći akti i radnje koje će vršiti policajci pojedinci.

Polazeći od mesta, uloge i značaja policije u društvu, ustanovljeni su izvesni principi policijskog zakonodavstva koji se odnose na njen rad, a pre svega: princip legaliteta ili zakonitosti (prioritet zakona u postupku policije i zabrana protivpravnih ponašanja); princip srazmernosti ili proporcionalnosti (ograničavanje sloboda i prava građana samo u onoj meri koliko je to neophodno za zaštitu javnih interesa); princip procene ili oportuniteta (pravo policije da upravne radnje iz svoje nadležnosti preduzima na osnovu procene, a u skladu sa svojim obavezama). Za rad policije oni su univerzalni, jer prožimaju sve vrste poslova i zadataka koje ona obavlja. Zakoni o policiji, kao i praksa većine zemalja, pored pomenutih, sadrže i neke druge koji se odnose na: pružanje pomoći, povremeno angažovanje drugih lica za izvršavanje

policijskih zadataka, usmerenost upravnih radnji policije protiv odgovornih lica, dužnost policije da štiti i čuva život i dostojanstvo ljudi, dužnost policije da vodi računa i zaštiti zdravlje lica prilikom primene radnji prinude i da obezbedi potrebnu pomoć povređenim licima i medicinsku negu i pomoć pritvorenim licima, zabranu primenjivanja torture, ispitivanja pod prinudom, okrutnih i nehumanih postupaka i ponižavajućeg tretmana lica, dužnost čuvanja tajni i drugo (Žarković, 2009). Poseban značaj ima i tzv. generalna klauzula o policijskim ovlašćenjima (Vasiljević, 2011). Pomenuta načela na ovom mestu neće biti predmet naše pažnje pošto bi njihova detaljnija analiza prevazilazila potrebe ovog rada.

4. Zaključak

Pitanje vezano za zakonitost postupanja uprave i njena diskreciona ovlašćenja posebno je važno sa aspekta rada policije s obzirom na mesto i ulogu tog organa u sistemu državne uprave. Ako bismo stvari posmatrali uporednopravno, bilo sada bilo u nekom prethodnom periodu, možemo konstatovati da policija u različitim zemljama ima gotovo ista, sa nekim malim izuzecima, ovlašćenja. Međutim, moramo imati na umu veoma važnu činjenicu da sve te zemlje u istom periodu nisu podjednako pravne i demokratske, čak su u tom pogledu moguće i velike razlike među njima. Nije lako biti građanin u „antipravnoj“ i „nedemokratskoj“ državi gde policija tvrdi da sve radnje preduzima u skladu sa zakonom i da poštuje načelo zakonitosti, ili, pak, gde nije ni obavezna da se pravda u tom smislu pošto sistem kontrole i odgovornosti vršilaca vlasti i ne postoji. Zato ovaj rad ima svoj pravi smisao i značaj da ukaže na važnost stvaranja ambijenta i uslova pravne države i istinskog poštovanja principa zakonitosti u formalnom i sadržinskom smislu u kojima će policija primenjivati svoja ovlašćenja. Napori društva treba da idu u pravcu da se za rad policije i vršenje njenih upravnih radnji stvori ambijent pravne države gde će načelo zakonitosti imati svoj pravi smisao. Uloga policije u savremenom svetu je jasna. Od nje se zahteva da svojim radom štiti bezbednost države i njenih građana. Od nje se s pravom očekuje da otkriva i suzbija svaku pojavu koja je usmerena protiv tih vrednosti. Stvari postaju složenije ako se ima u vidu da su na sceni novi oblici kriminala (organizovani kriminal i dr.). To zahteva od društva da preispita postojeća pravna ovlašćenja policije i drugih državnih organa, posebno ona diskreciona, u cilju proširivanja ovlašćenja, kako bi borba protiv kriminala bila uspešna. U svemu tome treba imati mere. Bila bi velika greška ako bi policija smatrala da je ona jedina institucija koja treba i može da reši sve društvene probleme. Ona može svojim zakonitim radom, zajedno sa drugim institucijama, da pomogne njihovom rešavanju. Pri tome njen rad mora da bude u granicama važećeg prava, kako međunarodnog tako i unutrašnjeg, i mora biti podvrgnut efikasnom sistemu kontrole. Bez obzira na evidentne rezultate koje policija postiže u svom radu, sve teži uslovi u kojima obavlja svoje poslove ukazuju da problem zakonitosti u njenom radu na duži rok neće moći adekvatno da se rešava povećanjem ljudskih efekativa, tehničke opremljenosti i sličnim merama. Efikasnost i zakonitost rada policije zavisiće, prvenstveno i u većoj meri neko ikada ranije, od stvaranja ambijenta pravne države u kojoj će policija obavljati svoju delatnost.

5. Literatura

1. Žarković, M. (2009). *Kriminalistička taktika*. Beograd: KPA.
2. Kostić, L. (1936). *Administrativno pravo*. Beograd: Kraljevine Jugoslavije II.
3. Krbek, I. (1937). *Diskreciona ocena*. Zagreb.
4. Krbek, I. (1936). *Zakonitost uprave*. Zagreb.
5. Krbek, I. (1960). *Pravo javne uprave FNRJ*. Zagreb.
6. Krbek, I. (1950). *Osnovi upravnog prava FNRJ*. Zagreb.
7. Lukić, R. (2003). *Metodologija prava*. Beograd.
8. Marković, R. (2002). *Upravno pravo*. Beograd.
9. Milosavljević, B. (1997). *Nauka o policiji*. Beograd.
10. Tasić, Đ. (1984). *Izbor rasprava i članaka iz teorije prava*. Beograd.
11. Tomić, Z. (1993). Đorđe Tasić o diskrecionoj oceni. *Arhiv za pravne i društvene nauke*, (4).
12. Tomić, Z. (2006). Diskreciona ocena u upravnom pravu. *Pravni život*, (10).
13. Vasiljević, D. (2009). The concept of administrative measures focusing on police measures. *NBP – Journal of criminalistics and law*, (1).
14. Vasiljević, D. (2011). Funkcije policije i njena ovlašćenja da preduzme upravne radnje. *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, (2).
15. Vasiljević, D. (2009). Materijalni akti uprave s osvrtnom na radnje policije. *Pravni život*, (11).
16. Vasiljević, D., Milovanović, D. (2011). Osnovna načela u postupanju policije. *Pravni život*, (10).
17. Vasiljević, D. (2012). *Zakonitost uprave i diskreciona ocena*. Beograd: KPA.

DISCRETIONARY POWERS OF THE POLICE

Summary

This paper is dedicated to the discretionary evaluation of policing. Under the rule of law, administration is as a rule associated activity and only exceptionally it is an independent activity. These exceptions are necessary to predict clearly and interpret narrowly. Discretionary evaluation also belongs to the rule of law, because it is also established by the law which gives it a framework. This is particularly important in terms of policing with respect to their powers, and the place and role of this organ within the public administration. Deciding according to the discretion must not be arbitrary and it is not just a willing action by the police, but the application of law. The area in which discretionary evaluation is realized is bounded by the principle of legality and expediency. Therefore, this paper has its true meaning and significance to point out the importance of creating an environment and conditions of the rule of law and genuine respect for the principle of legality in which the police will exercise its powers.