

Оригинални научни рад

351.74(497.11)''2016''(094.5)  
doi:10.5937/zrpfns50-11186

*Др Срећен М. Југович, редовни професор  
Криминалистичко-полицajsка академија  
Београд  
sreten.jugovic@kpa.edu.rs*

*Др Дарко З. Симович, редовни професор  
Криминалистичко-полицajsка академија  
Београд  
darko.simovic@kpa.edu.rs*

## ЗАКОН О ПОЛИЦИЈИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ОД 2016. ГОДИНЕ – КРИТИЧКИ ПОГЛЕД<sup>1</sup>

**Сажетак:** *Према преовладава другачије ставовицима, за Закон о полицији из 2016. године се не може рећи да је, у материјалном смислу, у појединости нов закон. Начин уређивања најзначајнијих појмова и институција сугерише да је реч о донекле измењеној и дојуњеној верзији Закона о полицији из 2005. године. Прави разлози доношења „новог“ закона иду се радно-правног положеја запослених у Министарству, као и редукције кадрова у области унутрашњих послова. Највећа очекивања од Закона су у делу који се односи на управљање кадровима у полицији, праћење каријерног развоја запослених, кроз оцењивање резултата рада, стручно усавршавање и друге обуке. Иако технички и редакцијски мањкав, Закон о полицији, у основи, представља деловоран правни оквир за обављање пре свега полицијских и са њима повезаних других послова.*

**Кључне речи:** *полиција; Министарство унутрашњих послова; каријерно напредовање; људска права.*

---

<sup>1</sup> Рад је резултат реализовања интерног научно-истраживачког пројекта Криминалистичко-полицијске академије, под називом *Криминалијет у Србији и инструментни државне реакције*, за период 2015-2019.

## 1. УВОД

За Закон о полицији из 2016. године<sup>2</sup> тешко би се могло тврдити да је реч о новом закону. Премда у формалном и правно-техничком смислу он то јесте, у материјалном смислу, по садржини материје коју обухвата и њеној систематизацији, као и по начину уређивања најзначајнијих појмова и института, то није нов закон, већ нова и унеколико измењена и допуњена верзија Закона о полицији из 2005. године. Начелно посматрано, Законом из 2016. године нису успостављене концепцијске новине у организационој структури МУП-а, али ни у сфери његових надлежности (овлашћења и дужности), као што се то истиче у образложењу предлога или у делу стручне јавности.<sup>3</sup> Дакле, Закон није нов, како по концепцији полиције у најширем смислу речи, тако ни по решењима која су преузета из упоредног полицијског законодавства. Мада обимнији по броју чланова у односу на Закон о полицији из 2005. године (258 чланова спрам нешто више од 200 чланова са изменама и допунама од 2011. године и 2015.), реч је углавном о истој материји, која се донекле детаљније и исцрпније уређује. Према томе, Закон се, за разлику од минулог Закона о полицији, не може узети као некакав закон од којег почиње „нова епоха“ у нормативном уређивању полиције. Реч је о поправкама Закона – претходника, некад на боље, а делимично и на горе, који је важио више од десет година, а који се, како се чини није примењивао у капацитету у којем је требало, једним делом и услед кашњења или недоношења појединих подзаконских прописа за његову примену.

Уколико се већ не може тврдити да је реч о потпуно новом закону у материјалном смислу, поставља се питање који су то разлози мотивисали његово доношење? Прави разлози доношења „новог“ закона тичу се (радно)правног положаја запослених у Министарству, као и редукације кадрова у области унутрашњих послова.<sup>4</sup> Као разлог за неопходност законских промена у Образложењу Предлога Закона наводи се установљавање функција стратешког планирања и управљања људским ресурсима Министарства (а те функције уведене су изменама и допунама Закона о полицији од 2015. године). Највеће законске промене извршене су „ради реализације Твининг пројекта ‘Управљање људским ресурсима’, финансираног из средстава ИРА фондова уз подршку ЕУ“.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> „Сл. гласник Републике Србије“, бр. 6 од 28. јануара 2016. године.

<sup>3</sup> Вид. *Предговор Закона о полицији*, Службени гласник Републике Србије, Београд 2016, 11 и даље.

<sup>4</sup> У јавности се употребљава еуфемистички израз рационализација у јавном сектору, а то су појмовно различите ствари, јер рационализација не подразумева нужно и отпуштања запослених.

<sup>5</sup> Слободан Милетић, *Стручни коментар новог Закона о полицији* – „Сл. гласник РС“, бр. 6/2016, Параграф, 2016, 9.

## 2. ПРЕДМЕТ ЗАКОНА – ЗАКОНСКИ ПОЈАМ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПОЛИЦИЈЕ

У вези са предметом Закона највише основа за критику пружају одредбе о појму унутрашњих послова. Наиме, члановима 1-3 одређено је да су предмет Закона и унутрашњи послови. При том, у члану 2 каже се да су „унутрашњи послови (су) законом утврђени послови државне управе, које обавља Министарство (унутрашњих послова, *ѝрим. ауѝора*), а чијим обављањем се остварује и унапређује безбедност грађана и имовине, пружа подршка владавини права и обезбеђује остваривање Уставом и законом утврђених људских и мањинских права и слобода, као и други, са њима повезани послови из утврђеног делокруга и надлежности Министарства“. Овакво одређивање унутрашњих послова, без садржине, нема никакав значај. Наиме, нису сви послови које обавља МУП унутрашњи послови, јер МУП обавља и друге послове (нпр. послове смештаја и исхране, члан 11, ст. 1, тач. 13), као што МУП не обавља све унутрашње послове, већ поједине унутрашње послове обављају и други органи, организације и недржавни субјекти (нпр. БИА, ВБА, ВОА, привредна друштва на основу поверених овлашћења, итд.). А тек одредбе о томе да се њиховим обављањем „пружа подршка владавини права и обезбеђује остваривање Уставом и законом утврђених људских и мањинских права и слобода“ нису њихово обележје, *differentia specifica* по којем се унутрашњи послови разликују од других послова чијим обављањем се примењује право и штите људска права.<sup>6</sup> Безбедносни послови (послови безбедносне заштите грађана и њихове имовине) истовремено су и унутрашњи послови, али сви унутрашњи послови нису истовремено и безбедносни, нпр. послови издавања јавних исправа из надлежности МУП-а (личне карте, путне исправе и др.), јесу унутрашњи послови који су само посредно у вези са безбедношћу, а примарни циљ њиховог обављања јесте остваривање права и дужности у правном саобраћају (доказивање идентитета, остваривање других права и дужности, остваривање слободе кретања и права да се напусти Србија и да се у њу поново врати и др.).<sup>7</sup> Ти послови имају ширу димензију од безбедносне. Према томе, појам унутрашњих послова, ако се хтело, требало је одредити комбиновањем органског и функционалног мерила, као и комбиновањем формалних и материјалних елемената, а не општом (и упућујућом) одредбом, којом се, при том ништа не каже, јер законско одређивање унутрашњих послова, према којем су то „законом утврђени послови државне управе“, нема нарочитог смисла, будући да су ти послови разновидни. С друге стране, реч је о посебној области друштвених односа која је

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Вид. Сретен Југовић, *Ујравна функција ѝолицује*, Београд 2013, 57-61.

регулисана мноштвом закона и подзаконских прописа, те се отуда може поставити питање целисходности њиховог одређивања у Закону о полицији. Како се чини, циљ тих одредаба јесте да се, ради тзв. рационализације, изврши раздвајање унутрашњих од полицијских послова, које има последице по правни положај запослених, категорије запослених (полицијски и други државни службеници) и њихов радноправни статус, само што је то учињено номотехнички и редакторски невешто. Треба рећи да унутрашње послове због разнородности и мноштва није једноставно одредити законом, али је то ипак могуће. Због тога су они дуго одређивани у погледу предмета на негативан начин, као они послови државне управе који нису стављени у надлежност постојећих, других (осталих) органа државне управе.<sup>8</sup> И такво одређење, разуме се, с правом је подвргнуто научној критици,<sup>9</sup> али њихово одређивање на негативан начин присутно је и данас у савременим уџбеницима управног права Француске.<sup>10</sup> Дакле, овим законом требало је прецизно дефинисати и раздвојити унутрашње послове, полицијско-безбедносне послове и друге послове, задржавајући отворен карактер у њиховом законском одређивању.

Законски појам полиције одређен је у члану 3: „Полиција је централна организациона јединица Министарства, која у обављању унутрашњих, односно полицијских (требало је рећи и „других“, *џрим. ауџора*) послова, штити и унапређује 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“. Формулација „централна организациона јединица“ више је теоријског карактера, него што одговара законској терминологији. Ако се изостављањем Дирекције полиције хтело рећи да постоји полиција изван Дирекције, као примера ради Сектор унутрашње контроле (СУК), онда није добра формулација „централна организациона јединица“ (јер су то две или више организационих јединица). А ако се мислило на Дирекцију полиције, онда је требало рећи да је Дирекција полиције највиши организациони ниво полиције. Такође, истицање у први план само једног обележја полиције, тј. навођење само једне врсте полицијских овлашћења – употребе средстава принуде – премда у основи тачно, не одражава суштински савремени појам полиције, и у великој мери данас представља анахронизам.<sup>11</sup> Законски појам полиције треба да садржи елементе органског (организаци-

<sup>8</sup> Ivo Krbeč, *Upravno pravo*, Zagreb 1929, 9; Ivo Krbeč, *Pravo javne uprave FNRJ*, 1 knjiga, Zagreb 1960, 9.

<sup>9</sup> Ратко Марковић, *Управно џраво*, Београд 2002, 79.

<sup>10</sup> Gi Breban, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd-Podgorica 2002, 17.

<sup>11</sup> О савременом појму полиције вид. Слободан Милетић, Сретен Југовић, *Право унутрашњих џослова*, Београд 2016, 5-9.

оног) појма, функционалног појма, формалне и материјалне елементе. Према томе, требало је рећи да је полиција део државне управе (извршне власти), или организациона целина, или основна организациона јединица Министарства (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).

### 3. ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТИ МУП-А

За обављање послова из надлежности МУП-а образују се унутрашње организационе јединице. Законом је задржано уобичајено решење да се организација МУП-а (и полиције) регулише законом, уредбом и правилником. При том, поред Уредбе о начелима за унутрашње уређење министарстава и посебних организација, због особености полиције (МУП-а), Влада доноси и посебну Уредбу о начелима за унутрашње уређење МУП-а. Дакле Влада прописује начела за унутрашње уређење МУП-а и врсте организационих јединица, седишта и подручја за која се образују те јединице. Међутим, Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, министар по прибављеној сагласности Владе, утврђује делокруг и категоризацију организационих јединица, број, систематизацију, врсту, односно статус и опис радних места, радна места за која се предвиђају посебни услови за њихово попуњавање, начин руковођења, планирања и извршавања послова (члан 9, став 2). На тај начин „организациона власт“ расподељена је између владе и министра, што представља избалансирано, старо и у пракси потврђено решење.

Међутим, управо одредбе члана 9, заједно са одредбама о распоређивању запослених из члана 195 и прелазним и завршним одредбама из члана 253, треба да омогуће рационализацију, па и редукцију запослених. То ће се учинити најпре доношењем новог акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, а потом доношењем решења о распоређивању запослених у складу са тим актом. Тако је обезбеђен законски основ за ново распоређивање запослених. Може се закључити да је сталност службеника као обележје службеничких односа доведена у питање. Континуитет службеничког односа или радних односа на неодређено време прекида се обавезом новог распоређивања по Закону од 2016. године, а то значи да један број службеника може остати нераспоређен, услед укидања одређених радних места. Уопштено посматрано, право штити службенике од отказа, међутим новим законом је обезбеђен правни оквир, техника за тзв. редукцију и рационализацију. Такво решење није нужно лоше, само не би било целисходно да се паушално или линеарно смањује број запослених у свим организационим

јединицама. Најцелисходније би било када би се урадила системска анализа послова и задатака у оквиру радних места, и тек на основу утврђених потреба, одредила радна места, број извршилаца и друго. Несумњиво, није добро најпре одређивати радна места, па тек онда послове, већ би приступ требало да буде обрнут. С друге стране, у недостатку финансијских средстава и времена за функционалну анализу и анализа постојећег Акта о унутрашњем уређењу може бити полазиште за рационализацију.

Полазећи од чињенице да су људи најбитнији елемент сваке организације, законодавац у поглављу о организацији МУП-а регулише и категорије запослених у Министарству. У том смислу, на линији рационализације јесте и укидање једне целе поткатегије полицијских службеника, запослених на одређеним дужностима, тзв. „ОД статус“. Реч је о запосленима који обављају послове који су у непосредној вези са полицијским пословима, таксативно набројаним у Закону од 2005. године, и на којима опасност по живот и здравље, њихова природа и посебни услови рада битно утичу на смањивање радних способности. Стога им се стаж осиграња рачуна са увећаним трајањем. Дакле та поткатегија више не постоји. Наиме, Закон сада познаје три категорије запослених у МУП-у (члан 10). То су: 1) полицијски службеници; државни службеници (требало је рећи остали државни службеници, као да полицијски службеници нису и државни службеници); и намештеници. Категорија полицијских службеника се разврстава у две поткатегије: 1) овлашћена службена лица – ОСЛ (лица која обављају полицијске послове и примењују полицијска овлашћења); 2) лица на посебним дужностима (статус ПД), која обављају друге унутрашње послове у непосредној вези са полицијским пословима. При том, подела полицијских службеника на две наведене поткатегије није у Закону доследно спроведена. Негде се говори о „полицијском службенику у статусу овлашћеног лица“, а негде само о „полицијском службенику“. С обзиром на то да је „статус ПД“ установљен Законом од 2005. године, добро је што је задржан и овим законом, посебно због укидања статуса ОД, те један (мањи) број службеника у том статусу, у начелу, сада може стећи статус ПД.<sup>12</sup>

У Закону се даље каже: „Полицијски службеници у статусу овлашћених службених лица, морају имати најмање завршену полицијску обуку основног нивоа“ (члан 10, став 3). Цитирана одредба непримењива је у пракси и захтеваће подзаконску разраду, којом би се одговорило на питања значења речи мора; најмање; полицијска обука основног нивоа. То значи да је потребно уважити реалност да је мање садржано у већем и да се, примера ради то не односи на лица која су завршила студије Криминалистичко по-

<sup>12</sup> Будући да Закон одређује које унутрашње послове обављају државни службеници, „маневарски простор“ за промену статуса ОД у статус ПД је ограничен.

лицијске академије, која је и основана ради образовања кадрова за потребе полиције. Обашка што треба бити суптилан пророк па схватити разлику између двеју законских категорија: „основне полицијске обуке“ и „полицијске обуке основног нивоа“ (члан 131, став 3).

Под невештим насловом „Надлежност Министарства“ (правилно је појам користити у множини) у члану 11 законодавац одређује најбитније активности МУП-а. Према дикцији одредаба из односног члана пре би се могло закључити да је реч о тексту из неке стратегије или делокруга, а не о надлежностима МУП-а. Надлежности су бројне, оне представљају овлашћења и дужности и утврђене су како овим законом, тако и мноштвом других закона из области унутрашњих послова, али и другим законима. Стога није добар наслов Надлежност МУП-а. Судаћи по томе изгледа да је смисао ових одредаба да се, колико је то могуће, раздвоје послови МУП-а и полиције, управо због последица по радноправни положај које из тог раздвајања произлазе. Но, то је свакако номотехнички мањкаво изведено.

Министарство, каже се даље у члану 12 Закона, „обезбеђује претпоставке за оперативну независност. Полиција је оперативно независна од других државних органа у обављању полицијских послова и других законом одређених послова за које је Полиција одговорна“. Посебно је интересантна формулација из истог члана, у следећем ставу: „Оперативна независност Полиције не односи се (италик аутори) на дужности Полиције утврђене законом којим се уређује кривични и прекршајни поступак“. Могло би се закључити да полиција треба да ради само када и како јој каже суд(ија) или тужилац и да, ако већ није самостална, оно није бар ни оперативно независна у остваривању својих законских надлежности, мера и радњи које се односе на кривични (предистражни и истражни поступак) и прекршајни поступак. Овако формулисане одредбе о оперативној независности представљају погодно тле за опортунизам полиције и избегавање одговорности за радне резултате (превалывање одговорности на судове, тужилаштво, а ових на полицију, иначе присутно деценијама у нашој полицијској и правосудној пракси). Требало је једноставно предвидети оперативну независност полиције и рећи: полиција је оперативно независна у обављању полицијских послова који се односе на спречавање и сузбијање кривичних дела и прекршаја, у складу са законом.

Када је реч о одредбама о сарадњи МУП-а и служби безбедности, треба рећи да су оне у извесном смислу корак у назад у односу на члан 187 и 188, став 2 Закона из 2005. године, који је предвиђао споразумно оснивање заједничких координационих тела. Наиме, изостале су одредбе о споразумном одређивању облика и начина сарадње, али је предвиђено да се сарадња заснива на „посебним облицима организовања и узајамног обавештавања у извршавању заједничких задатака“ (члан 15, став 2), ма шта то подразумевало и ма колико то било оствариво у пракси.

#### 4. ЗАКОНСКА РЕШЕЊА О ОРГАНИЗАЦИЈИ ПОЛИЦИЈЕ

Будући да се у Закону једанпут говори о Полицији као централној организационој јединици (члан 3), а други пут о Дирекцији полиције (члан 22-24), поставља се питање да ли између Полиције као централне организационе јединице и Дирекције полиције стоји знак једнакости? О односу Полиције и Дирекције полиције постоји правна празнина, дакле недореченост законодавца, па остаје дилема на који начин ће се то питање у пракси разрешавати. Стога би у подзаконској разради требало настојати да се погоди воља законодавца у случају попуњавања те правне празнине. Другим речима, треба погодити да ли је реч о једнозначним појмовима и да ли је законодавац појмове Полиција и/или Дирекција полиције употребљавао у органском или у функционалном смислу, или и у једном и у другом смислу, у зависности од контекста. Закон у члану 22, ставу 1 каже: „За обављање полицијских и других унутрашњих послова образује се Дирекција полиције“. Даље се, у истом члану наводе организационе јединице, како оне у седишту Дирекције полиције, тако и подручне. Чини се да се Дирекција полиције и Полиција као централна организациона јединица садржински поклапају, ако не сасвим оно у великој мери. С друге стране, између Полиције (у функционалном смислу) и Дирекције полиције (у органском смислу) не стоји знак једнакости. Прво је шири, а друго ужи појам. Стога се може рећи да је Дирекција полиције највиши организациони ниво полиције и може се сматрати централном организационом јединицом. Добро је решење то што у Закону није предвиђено да је Дирекција полиције орган управе у саставу Министрства, јер органи управе у саставу самосталних органа управе имају мање самосталности од самосталних органа (примера ради не могу да доносе прописе, и др.). Оваквим решењем (Полиција – организациона јединица, а не орган управе у саставу) приснија је функционална веза између МУП-а и полиције, чији је она интегрални, нераскидиви део.<sup>13</sup>

Полиција је у Републици Србији и даље централизовано организована. Полицијска управа за град Београд и друге подручне полицијске управе и полицијске станице нису стварно децентрализовани локални полицијски органи, полиције локалне самоуправе, већ су деконцентрисане, унутрашње организационе јединице изван седишта Дирекције (МУП-а). Могу се посматрати и као административно зависне или територијално измештене полицијске јединице. Најзначајнија предност централизације је у томе што обезбеђује акционо и функционално јединство полиције, олакшано спровођење

<sup>13</sup> Вид. Сретен Југовић, (Де)централизација полиције у Републици Србији, *Сѝрукѝура и функционисање љолицѝјске орѝанизације у Рѝублици Србији*, Зборник бр. 3, Криминалистичко полицијска академија, Београд 2014, 47-54.



утврђене државне политике, а највећи недостатак је у томе што је полицијски службеник више оријентисан ка центру, који је значајно удаљен од локалног стања ствари и актуелних проблема. Због тога савремено полицијско законодавство у случајевима када претеже централизација полиције, настоји да институционално уреди облике и видове сарадње државне полиције са локалном самоуправом (општинама и градовима) и грађанима.<sup>14</sup> То је, у ствари, једно од најбитнијих питања у централизованој организацији полиције. Међутим, у Закону такве одредбе постоје, али су оне начелног типа, немају правну тежину какву би требало, па остаје дилема на који начин и да ли ће уопште бити операционализоване у пракси (члан 16, 27, 221, 223). За разлику од свог претходника, овај закон уводи модел рада „полиција у заједници“ ради развијања сарадње и партнерства у решавању локалних безбедносних приоритета (члан 27), прописује поступање полиције у случају насиља у породици (члан 28), поступање полиције у стању повећаног ризика (члан 29) и предвиђа полицијско обавештајни модел (члан 34). Ово би се могло сматрати значајним нормативним новинама у раду полиције.

Дирекцијом полиције руководи директор полиције (члан 23, став 2). Законом је задржано раније решење према којем је директор непосредни руководиоца полиције, док је министар челни човек МУП-а, дакле и полиције, што је уобичајено решење западних демократских држава. Однос између министра и директора је добро избалансиран. Министар је политичко лице, али је и шеф управног ресора, министарства, чији је интегрални део и полиција. Министар је политички одговоран за рад полиције, стога мора да има и овлашћења према полицији и њеном директору.

Закон логично предвиђа строге услове за избор директора полиције (члан 149), с обзиром на то да је реч о веома одговорној функцији. Одредбом о броју година радног искуства на руководећим пословима у обављању полицијских послова (минимум 15 година на полицијским пословима, на руководећим радним местима, члан 149, став 3, тач. 4), полажу се претпоставке деполитизације и професионализације полиције. Тако се обезбеђује да не буде постављен за директора неко ко није из полиције и ко нема велико искуство у руковођењу у полицији.

Директора полиције поставља Влада на пет година, на предлог министра, по спроведеном јавном конкурсима и на начин предвиђен прописима о радним односима који важе за МУП (члан 149, став 1). Исто лице може бити директор највише у два мандата (у Закону се погрешно каже „директор полиције може бити изабран у највише два мандата“), што је такође решење из упоредног полицијског законодавства. Ограничавање на највише два мандата утврђено је у циљу избегавања персонализовања функције и спре-

<sup>14</sup> *Ibid.*

чавања корупције. Међутим, Закон садржи потпуно излишне одредбе о престанку мандата директора. Наиме, чланом 149, став 4 предвиђено је да „Мандат директора полиције престаје протеклом времена на које је изабран (требало је рећи постављен, *йрим. аутора*), престанком испуњавања услова за избор директора полиције, престанком радног односа по сили закона и из других разлога у складу са законом, оставком или разрешењем“. Све ово је нешто што се по себи подразумева и што је већ предвиђено службеничким или радним правом које се супсидијарно и резидуално примењује на све полицијске службенике, па и на директора. Стога су цитиране одредбе сувишне. Тако истеком мандата функција престаје, а акт који се тим поводом доноси има декларативно дејство, њиме се само констатује да је законско трајање мандата истекло, тј. да је наступио законски услов. Затим, уколико наступи ситуација да директор више не испуњава неки од законских услова, будући да и он као полицијски службеник мора све време трајања радног односа испуњавати и посебне услове за заснивање радног односа из Закона о полицији и Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, престаје му радни однос, тиме и мандат. Даље, престанком радног односа по сили закона, по природи ствари престаје и мандат директору. Најзад, оставка је изјава воље која је основ за доношење акта о њеном усвајању, а тај акт има декларативно дејство, јер се њиме само констатује да се оставка усваја.

Будући да на предлог министра унутрашњих послова Влада поставља директора полиције, она га, на образложен предлог министра може и разрешити. Стога су одредбе о петогодишњем трајању мандата пуко ограничавање мандата, јер мандат може трајати и краће. Поједини аутори, позивајући се на члан 149, став 5 Закона тврде да је министар овим законом добио овлашћење да предложи разрешење директора полиције и пре истека мандата од пет година<sup>15</sup>, као да такво овлашћење није постојало раније.<sup>16</sup> Истина, Закон о полицији из 2005. године није садржао такве одредбе, али објективно за тим нема ни потребе. Наиме, директору је могао престати рад на положају и разрешењем по Закону о државним службеницима, који се суплеторно примењује и на службенике на положају у полицији, дакле и на директора полиције. Стога су одредбе о могућности разрешења директора на предлог министра из члана 149, став 5 Закона о полицији излишне (члан 250 Закона предвиђа супсидијарну примену прописа о државним службеницима, о раду и Закона о општем управном поступку).

<sup>15</sup> Вид. *Предговор Закона о полицији*, 13.

<sup>16</sup> Такав став заступају аутори предговора Закона о полицији: Добросав Миловановић, Зорица Вукашиновић-Радојичић, Божидар Оташевић, Саша Марковић. В. *Предговор Закона о полицији*, 13.

## 5. ПОЛИЦИЈСКЕ МЕРЕ И РАДЊЕ И ПОЛИЦИЈСКА ОВЛАШЋЕЊА

За разлику од Закона из 2005. године, у овом закону извршена је другачија систематика материје о полицијским овлашћењима. Прецизније, нека ранија полицијска овлашћења, уз неколико нових, сада су уређена као полицијске мере и радње (члан 47), а то су: заштита оштећених кривичним делом и других лица; заштита података о идентитету; полицијско опажање, опсервирање; посебне мере за обезбеђење јавног реда; снимање на јавним местима; полицијска помоћ у извршењима; полиграфско испитивање; пријем пријава о учињеном кривичном делу и прекршају; трагање за лицима и предметима; мере циљане потраге; мере за отклањање непосредне опасности; криминалистичко форензичка регистрација, узимање других узорака и криминалистичко форензичка вештачења и анализе; јавно расписивање награде. При том, Закон садржи одредбе које раније није имао, а односе се на службене радње пре и после пружене полицијске помоћи у извршењима и поступцима вансудског намирања (члан 55), пружање помоћи здравственим радницима (члан 56), криминалистичко форензичку регистрацију, узимање других узорака, криминалистичко форензичка вештачења и анализе (члан 62), поступање према лицима која уживају дипломатско-конзуларни имунитет (члан 71).<sup>17</sup>

Полицијска овлашћења набројана су методом еnumerације у члану 64, при чему њихов број није коначан, јер полицијски службеници у статусу овлашћених службених лица примењују полицијска овлашћења из Закона о полицији, ЗКП-а, Закона о прекршајима и других закона. При том, примена овлашћења према малолетним лицима је друкчије предвиђена, у смислу да само прикупљање (тражење) обавештења у својству грађанина и саслушање малолетника у својству осумњиченог примењује полицајац за малолетнике, док сва остала полицијска овлашћења примењују сви полицијски службеници (требало је рећи у статусу ОСЛ, јер полицијске послове не обављају полицијски службеници у статусу ПД). Пропуст је законодавца што је *de jure* укинуо полицијско овлашћење задржавања лица, тако што упућује на примену односних одредаба из других закона, у зависности од поступка који се примењује. Полицијским овлашћењима придодата су и нова: утврђивање присуства алкохола и/или психоактивних супстанци (члан 101); вршење безбедносних провера (члан 102); пријем нађених ствари (члан 103). Када је реч о употреби средстава принуде придодати су: употреба распршивача са надражујућим средством, електромагнетна средства (електрошокер и електрична палица) и употреба ватреног оружја према возилу у

<sup>17</sup> С. Милетић, 2.

покрету (члан 111, 112, 126). Код употребе ватреног оружја као средства принуде Закон је укинуо посебне ситуације које је садржао ранији Закон, али је услов постојања непосредне опасности по живот замењен условом угрожавања живота или чак могућношћу угрожавања живота (члан 124, став 1 и 2). У овом делу Закон садржи редакторске пропусте, примера ради у члану 64 наводи се овлашћење прикупљање обавештења (тачка 6), а у члану 91 уређује се тражење обавештења, при чему је изостављено јемство у погледу заштите људских права које се односи на забрану поновног позивања лица које одбије да пружи обавештење (такве одредбе изостављене су и код позивања). Такође, одредбе о тражењу обавештења прешироко су формулисане, без одређивања граница овлашћења, будући да није одређено о којим кривичним и прекршајним делима је реч. Даље, овлашћење прегледа објеката, средстава, простора и документације и контрадиверзионог прегледа (члан 95) изостављањем ближе одреднице која се односи на простор, нпр. службени простор и сл, је проширено и на стамбени простор, те се оправдано отвара дилема о усклађености овог законског решења са Уставним јемством о неповредивости стана (члан 40 Устава).<sup>18</sup>

## 6. КАРИЈЕРНИ СИСТЕМ НАПРЕДОВАЊА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА

Будући да службеници обављају службу као своју професију, као своје стално занимање, каријерно напредовање се сматра обележјем службеничких односа. Напредује се у оквиру сваког радног места, тако што се стиче више звање/чин, прописано Актом о унутрашњем уређењу или тако што се мења радно место, у складу са стручним квалификацијама и радним способностима. У том смислу, Закон доноси извесне новине, а то је, може се рећи, била најслабија тачка ранијег закона. У ствари, организациона јединица за кадрове није успела да успостави праћење кретања полицијских и других службеника у каријери. Ипак, не могу се недостаци система напредовања превалити само на претходни закон, чија су решења имала своју сврху у времену у којем су се примењивала. Наиме, звања (и чинови) су само службена обележја чија је сврха напредовање у полицији. Систем звања, односно чиновна био је доста еластичан, али истовремено и довољно чврст. У прилог еластичности система иду чињенице о постојању по шест звања (чинова) у оквиру сваке стручне спреме, била је обезбеђена компатибилност у случају промене статуса, оцењивање је узимано у обзир за стицање вишег звања, али не

<sup>18</sup> О неповредивости стана вид. Дарко Симовић, Драгутин Аврамовић, Радомир Зекавица, *Људска љрава*, Београд 2012, 190-192; Драгољуб Поповић, *Евројско љраво људских љрава*, Београд 2012, 300-305.

ригидно, било је обезбеђено превремено и ванредно напредовање, а ти механизми нису баш најадекватније коришћени у пракси. С друге стране, одређивањем звања у распону (од најмање два до највише шест) за свако радно место, као и кумулативно захтевање свих услова за стицање вишег звања (чина), чинило је систем и довољно чврстим. Речју, тежиште је на обављању послова и задатака у оквиру радних места, примарна су радна места, а не звања. Тако је било могуће да начелник или други руководилац има ниже звање (чин) од неког извршиоца у организационој јединици којом руководи.

Уопштено посматрано, нови закон систем звања приближава општем управноправном режиму. За полицијске службенике у статусу ОСЛ и припаднике ватрогасно спасилачких јединица Закон предвиђа по три чина са завршеном средњом стручном спремом и првим степеном високог образовања, и шест чинова са другим степеном високог образовања, док су за полицијске службенике у статусу лица на посебним дужностима предвиђена звања. Законодавац предвиђа ригидан систем за напредовање, будући да се напредовање може остварити на основу трогодишње просечне оцене која не може бити нижа од „истиче се – 4“ (члан 167). Исто тако, радни однос престаје полицијском службенику, односно осталим запосленим, вољом послодавца „ако је два пута узастопно оцењен негативном оценом – „недовољан – 1“ (члан 172). При том, пропуст је законодавца што Законом нису утврђена ближа мерила за оцењивање резултата рада и каријерно напредовање, у области управљања кадровима, већ је то препуштено подзаконској регулативи.

## 7. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Иако номотехнички и редакторски мањкав, Закон о полицији, у основи, значи не сасвим, представља делотворан правни оквир за обављање пре свега полицијских и са њима повезаних других послова. Антиномија између ове две међусобно супротстављене тезе базира се на анализи (најзначајнијих) нормативних решења Закона о полицији од 2016. године.

*Materia legis* овог и претходног закона у великој мери се поклапају. Стога, у садржинском смислу није реч о новом закону, већ о унеколико коригованој верзији претходног закона. Нова решења односе се на нови систем управљања Полицијом и кадровима у МУП-у. У том смислу, редефинисани су послови Министарства, а министар је добио нова овлашћења у складу са Уставом утврђеном министарском одговорношћу. Директор полиције, организациона јединица за управљање кадровима, за унутрашњу контролу рада (СУК), као и друге организационе јединице добиле су нове обавезе и већу одговорност. У појединим питањима радноправног статуса запослених Закон, чини се, не уважава довољно особености полиције у односу на општи

управноправни режим државне управе. С друге стране, Закон садржи и поједина „оригинална“ решења која одударају од послова државне управе, као, примера ради, да се МУП бави научно-истраживачким радом (члан 133, став 4).

Највећа очекивања од Закона су у делу који се односи на управљање кадровима у полицији, праћење каријерног развоја запослених, кроз оцењивање резултата рада, стручно усавршавање и друге обуке. Управо тај део Закона, чини се, превише је ригидан, недоречен, поспешује администрирање и значајно повећава трошкове, а замагљује основну и најважнију мисију полиције – безбедност грађана и њихове имовине. И као најбитније, услед недостатка јасних и чврстих законских мерила, оставља се простор за арбитрарност у остваривању функције управљања кадровима.

Квалитет овог закона оцениће време његовог важења и капацитет примене. Правило је да се добри закони дуго примењују, а они лоши мењају се одмах по доношењу, а најлошији, преузети и „позајмљени“, који не одговарају друштвеним условима и не отпочну никад живот, остају мртво слово на папиру. Чињеница је да су номотехнички пропусти, непажња, немар, непрецизно раздвајање полицијских, унутрашњих и других послова, покаткад и чини се намерне неусаглашености одредаба о битним појмовима и категоријама, просто стил овог закона. Тако Полиција као институција и грађани због којих полиција и (треба да) постоји, нису добили пажњу какву заслужују. Пропуштена је прилика да се у правом смислу речи донесе осавремењен закон, од којег би се рачунао „нови период“ у законском нормирању полиције.

*Sreten M. Jugović, Ph.D., Full Professor,  
Academy of Criminalistic and Police Studies  
Belgrade  
sreten.jugovic@kpa.edu.rs*

*Darko Z. Simović, Ph.D., Full Professor,  
Academy of Criminalistic and Police Studies  
Belgrade  
darko.simovic@kpa.edu.rs*

### **The Police Act of the Republic of Serbia of 2016 – a Critical View**

**Abstract:** *Despite the prevailing view to the contrary, the Police Act of 2016 cannot be said to be a completely new law in the material sense. The manner in which it regulates the major concepts and institutions suggests that it is an amended and supplemented version of the Police Act of 2005. The actual reasons for the enactment of the ‘new’ law concern the legal employment status of employees of the Ministry of Interior, as well as the reduction of the internal affairs staff. The greatest expectations from the Act are in the part relating to the police staff management, monitoring of employees’ career development, through performance assessment, professional development and other trainings. Although with nomenclature and editorial shortages, the Police Act, basically, represents an effective legal framework for the performance of, primarily, policing and other related duties.*

**Key words:** *Police; Ministry of Interior; Career development; Human Rights.*

Датум пријема рада: 18.06.2016.