

# 2.1 Pravna uređenost delovanja policije

*Bogoljub Milosavljević*

Oblast organizovanja i delovanja policije uređena je brojnim zakonskim i podzakonskim propisima. Samo deo tih propisa donet je u periodu posle 2001. godine (kada počinju reforme policije u Srbiji), a od tih propisa, tek je nekolicina usaglašena sa novim Ustavom Republike Srbije donetim 2006. godine (u daljem tekstu: Ustav). To znači da ostatak propisa, koji i čine njihov najveći deo, potiče iz perioda pre 2001. godine, kao i da još uvek nije usklađen sa Ustavom i ciljevima reforme policije.

U ovom prilogu će u kratkim crtama biti označen pravni i politički kontekst reforme policije (I), zatim će biti pružen osnovni uvid u stanje propisa o organizovanju i delovanju policije (II), biće ukazano na propise kojima je pravni režim obavljanja policijskih poslova proširen na druge oblasti, odnosno službe (III) i, na kraju, biće naznačeni glavni izazovi (IV).

## I. Pravni i politički kontekst

Reforma propisa koji uređuju organizovanje i delovanje policije odvija se u jednom širem pravnom i političkom kontekstu, koji čine (1) Ustav, (2) potvrđeni međunarodni ugovori, uključujući u to i Sporazum o saradnji i pridruživanju (naslov VII: Pravosuđe, sloboda i bezbednost), kao i druge međunarodne pravne i političke dokumente u kojima su sadržani standardi ljudskih prava za postupanje policije i (3) strateška opredeljenja Vlade o reformi policije. Mada Vlada nije usvojila posebnu Strategiju reforme policije, postoji jedan broj strateških dokumenata Vlade koji se odnose na reformu policije (na primer, Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, Strategija regulatorne reforme u Republici Srbiji za period od 2008. do 2011. godine).

## II. Propisi o organizovanju i delovanju policije: osnovni uvid u postojeće stanje

Celina propisa o organizovanju i delovanju policije mogla bi biti razdeljena u sledeće grupe propisa: (1) organski propisi o policiji; (2) propisi iz oblasti unutrašnjih poslova koje policija neposredno sprovodi ili vrši nadzor nad njihovim sprovođenjem; (3) propisi koji uređuju pojedina ovlašćenja, zadatke i način rada policije i (4) propisi koji uređuju kontrolu rada policije i uslove za transparentnost njenog rada.

### 1. Organski propisi

- 1.1. U organske propise spada Zakon o policiji (2005), koji ima šesnaest podzakonskih akata (donetih 2006. i 2007. godine), a uz koje postoji još šest podzakonskih akata donetih na osnovu ranije važećeg Zakona o unutrašnjim poslovima. Njih treba usaglasiti sa Zakonom o policiji. Takođe, Zakon o policiji treba i formalno usaglasiti sa Ustavom.
- 1.2. Delokrug Ministarstva unutrašnjih poslova uređen je Zakonom o ministarstvima (2008), a na policiju se supsidijarno primenjuju (tj. na pitanja koja nisu uređena Zakonom o policiji) propisi o državnim službenicima. Na pitanja koja nisu uređena ni propisima o državnim službenicima primenjuju se odredbe Zakona o radu. Pošto je policija jedan od organa državne uprave, na nju se primenjuju Zakon o državnoj upravi i drugi propisi koji uređuju organe državne uprave i njihove obaveze prema Vladi, a na njeno upravno postupanje primenjuje se Zakon o opštem upravom postupku (ukoliko za pojedine upravne oblasti nisu propisani posebni upravni postupci).
- 1.3. Policija ima i svoje interne propise kojima se uređuju pojedina pitanja značajna za njen rad (interne instrukcije i uputstva). Te propise donosi ministar unutrašnjih poslova i oni se ne objavljuju. Većina njih potpada pod tzv. klasifikovane dokumente. Pošto oni često najneposrednije utiču na način postupanja policajaca, bilo bi veoma značajno to da postoji neki vid kontrole njihove sadržine. Međutim, takvi propisi izmiču uobičajenim mehanizmima spoljne kontrole. Stoga, ni o pitanju njihove usklađenosti sa ciljevima reforme policije, kao ni sa Ustavom i Zakonom, nije moguće suditi bez uvida spoljnih aktera u njihovu sadržinu.

## 2. Propisi iz oblasti unutrašnjih poslova koje policija neposredno izvršava ili vrši nadzor nad njihovim sprovođenjem

U ovoj grupi nalazi se veliki broj propisa za čije je sprovođenje ili nadzor nad sprovođenjem utvrđena nadležnost koja ide u korist organa unutrašnjih poslova, odnosno iz kojih izvire delokrug Ministarstva unutrašnjih poslova. Deo tih propisa (naročito onih čisto upravnog karaktera) mogli bi da izvršavaju i drugi organi uprave, što je i bila jedna od ideja prisutnih prilikom koncipiranja reforme policije. Pošto za sada na tome ništa bitnije nije urađeno, ovde su navedeni svi ili barem većina propisa koji određuju nadležnosti organa unutrašnjih poslova. Radi se o ukupno devetnaest zakona i pedeset i pet podzakonskih akata:

- 2.1. Zakon o javnom redu i miru (1992. godine, sa izmenama)
- 2.2. Zakon o okupljanju građana (1992. godine, sa izmenama)
- 2.3. Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama (2003. godine, sa izmenama)
- 2.3. Zakon o osnovama bezbednosti saobraćaja na putevima (1988. godine, sa izmenama) i deset podzakonskih akata; Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima (1974. godine, sa izmenama) i osam podzakonskih akata
- 2.4. Zakon o zaštiti državne granice (2008) i četiri podzakonska akta
- 2.5. Zakon o strancima (2008) i dva podzakonska akta; Zakon o azilu (2007) i pet podzakonskih akata
- 2.6. Zakon o oružju i municiji (1992. godine, sa izmenama) i tri podzakonska akta
- 2.7. Zakon o prometu eksplozivnih materija (1985. godine, sa izmenama); Zakon o prevozu opasnih materija (1990. godine, sa izmenama) i četiri podzakonska akta; Zakon o eksplozivnim materijama, zapaljivim tečnostima i gasovima (1977. godine, sa izmenama) i jednim podzakonskim aktom
- 2.8. Zakon o zaštiti od požara (1988. godine, sa izmenama) i osam podzakonskih akata
- 2.9. Zakon o državljanstvu Republike Srbije (2004. godine, sa izmenama) i tri podzakonska akta
- 2.10. Zakon o prebivalištu i boravištu građana (1971. godine, sa izmenama) i jednim podzakonskim aktom
- 2.11. Zakon o uvođenju jedinstvenog matičnog broja građana (1976) i dva podzakonska akta; Zakon o jedinstvenom matičnom broju građana (1978. godine, sa izmenama) i jednim podzakonskim aktom
- 2.12. Zakon o ličnoj karti (2006) i dva podzakonska akta
- 2.13. Zakon o putnim ispravama (2007) i dva podzakonska akta.

Kao što se može videti, četrnaest od devetnaest navedenih zakona doneto je pre donošenja Ustava, tako da bi oni trebalo da budu usaglašeni sa Ustavom. Deo tih zakona potiče još iz perioda postojanja države SFRJ ili države SRJ (kada je predmet njihovog uređivanja bio u podeljenoj nadležnosti savezne države i republika članica) i na njih se često ukazuje kao na one koji ne predstavljaju pogodan pravni okvir za efikasan rad policije i za uspešno ostvarivanje bezbednosnih interesa (naročito u oblastima bezbednosti saobraćaja na putevima, javnog reda i mira, oružja i municije, kao i zaštite od požara). Ima i pitanja koja bi trebalo da se nađu u ovoj grupi zakona, a koja još uvek nisu regulisana, kao što je, na primer, pitanje o privatnom sektoru bezbednosti.

### 3. Propisi koji uređuju pojedina ovlašćenja, zadatke i način rada policije

- 3.1. Na pojedina ovlašćenja, zadatke i način rada policije naročito se odnose Zakonik o krivičnom postupku (2001. godine, odnosno 2006) i Zakon o prekršajima (1989. godine, odnosno 2005). Prvim zakonom uređuju se ovlašćenja policije u prekrivičnom postupku, uključujući u to i ovlašćenja za prikupljanje obaveštenja, pronalaženje i hapšenje učinilaca krivičnih dela, zadržavanje, utvrđivanje identiteta, obezbeđenje dokaza i tragova, privremeno oduzimanje predmeta, pretresanje stanova i lica, saslušanje osumnjičenog i prikupljanje podataka primenom specijalnih istražnih metoda (prisluškivanjem, na primer), kao i obaveze policije prema organima gonjenja i sudskim organima. Zakon o prekršajima uređuje ovlašćenja policije u vezi sa podnošenjem prekršajnih prijava i prikupljanjem dokaza, vođenjem prvostepenog prekršajnog postupka i izricanjem mandatnih kazni, kao i obaveze policije prema prekršajnim organima.
- 3.2. Postoji i jedan broj specijalnih propisa kojima se uređuju ovlašćenja, zadaci i način postupanja policije, kao i način njenog organizovanja za obavljanje specijalnih poslova, kakvi su, na primer, suzbijanje organizovanog kriminala (Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, 2002. godine, sa izmenama), suzbijanje visokotehnološkog kriminala (Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, 2005) i postupanje u vezi sa ratnim zločinima (Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, 2003. godine, sa izmenama). Takođe, Zakonom o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku (2005) i Zakonom o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnih dela (2008) ustanovljavaju se posebne organizacione jedinice Mini-

starstva unutrašnjih poslova namenjene zaštiti, odnosno sprovođenju finansijske istrage, te uređuju njihove uloge.

- 3.3. Ministarstvo unutrašnjih poslova, odnosno policija, ima posebne obaveze prilikom izvršavanja potvrđenih međunarodnih ugovora koji se odnose na suzbijanje prekograničnog organizovanog kriminala i terorizma. Ministarstvo je nosilac značajnih obaveza u uspostavljenim oblicima međunarodne saradnje koji se odnose na vize, kontrolu granice, azil i migracije, sprečavanje i kontrolu ilegalne imigracije, suzbijanje pranja novca i finansiranja terorizma, suzbijanje nedozvoljenih droga, kao i na borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma. Neka od navedenih pitanja tek treba da budu regulisana domaćim zakonima, što je inače utvrđeno i kao jedan od uslova za stavljanje Srbije na tzv. belu šengensku listu.

#### **4. Propisi koji uređuju kontrolu rada policije i uslove za transparentnost njenog rada**

- 4.1. Na spoljašnju kontrolu policije neposredno se odnose Poslovnik Narodne skupštine, Zakon o Vladi i Poslovnik Vlade, kao i Zakon o zaštitniku građana (2005. godine, sa izmenama). Isto tako, na kontrolu rada policije odnose se procesni zakoni koji sudu i tužilaštvu omogućavaju sprovođenje prethodne kontrole rada policije, kao i propisi koji predviđaju pojedina pravna sredstva i postupke za korišćenje tih sredstva u okviru naknadne kontrole rada policije (žalbena procedura, sudska zaštita i naknada štete pred redovnim sudovima, kao i ustavna žalba pred Ustavnim sudom).
- 4.2. Propisi kojima se obezbeđuju uslovi za transparentnost rada policije zapravo su isti oni propisi koji se odnose na čitavu državnu upravu i druge organe javnih vlasti: Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004. godine, sa izmenama), Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (2004), Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (2008), Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, Zakon o javnim nabavkama (u meri u kojoj nabavke za potrebe policije nisu izuzete iz opšteg režima javnih nabavki).

### **III. Propisi kojima je pravni režim obavljanja policijskih poslova proširen na druge oblasti, odnosno službe**

Značaj reforme policijskog zakonodavstva je objektivno širi od reforme same policije, jer je važenje zakona, a u pojedinim slučajevima i podzakonskih propi-

sa, kojima se utvrđuju ovlašćenja policije i režim obavljanja policijskih poslova, prošireno i na pojedine druge delove državnog aparata (organe i službe). U svim takvim slučajevima se unapređenjem kvaliteta policijskog zakonodavstva istovremeno postiže i širi efekat, koji se ogleda u unapređenju pravnog okvira za obavljanje poslova drugih organa i službi države, na koje se primenjuje pravni režim obavljanja policijskih poslova. To se odnosi na sledeće organe i službe:

- 1.1. Zakonom o Vojski Srbije (2007) propisano je da ovlašćena službena lica Vojne policije u postupanju prema zaposlenima u Ministarstvu odbrane i pripadnicima Vojske Srbije, a tokom postupka sprovođenja kriminalističkih obrada, imaju obaveze i ovlašćenja u skladu sa zakonom kojim se uređuje krivični postupak, *sa zakonom kojim se uređuje policija, kao i sa propisima donetim na osnovu tog zakona* (podvukao B. M.).
- 1.2. Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji (2002) utvrđeno je kako se propisi o ovlašćenjima, kao i propisi o pravima, dužnostima i odgovornostima pripadnika policije primenjuju na pripadnike te agencije.
- 1.3. Zakonom o službama bezbednosti SRJ (2002), koji se primenjuje na dve vojne službe bezbednosti (VBA i VOA), takođe je predviđeno da ove službe u prekrivičnom postupku imaju ovlašćenja policije (organa unutrašnjih poslova).
- 1.4. Carinskim zakonom propisano je da ovlašćeni carinski službenici, pored drugih ovlašćenja, imaju i pravo da nose oružje i municiju, kao i pravo da to oružje upotrebe pod uslovima i na način koji su propisani za ovlašćena službena lica policije. Zakonom o poreskom postupku i administraciji (2002. godine, sa izmenama) propisano je da poreska policija ima ovlašćenje da postupa kao organ unutrašnjih poslova u prekrivičnom postupku radi otkrivanja poreskih krivičnih dela i prekršilaca.
- 1.5. Mada se ovlašćenja za postupanje pravosudne straže i službi u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija uređuje posebnim zakonima (Zakonom o uređenju sudova i Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija), činjenica je da se način na koji pripadnici tih službi upotrebljavaju sredstava prinude uređuje tako da u osnovi prati način na koji je ovo pitanje uređeno kada je reč o policiji.

## IV. Izazovi

Promene u pravnom okviru za organizovanje i delovanje policije u Srbiji ostvarene su do sada samo delimično, a najveći napredak ostvaren je donošenjem novog Zakona o policiji, kao i donošenjem zakona o zaštiti državne granice, strancima, azilu i putnim ispravama. Međutim, reforma policije u Srbiji pretpostavlja dalje usaglašavanje pravnog okvira za organizovanje i delovanje policije. To usaglašavanje bi trebalo da počiva na dva temeljna zahteva, od kojih se prvi odnosi na usaglašavanje sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima (formalno-pravno usaglašavanje), a drugi na usaglašavanje sa ciljevima reforme policije i preuzetim obavezama u Sporazumu o saradnji i pridruživanju (član 80–87), kao i sa obavezama preuzetim u okviru regionalne saradnje (materijalno usaglašavanje). Racionalno je da oba navedena zahteva budu istovremeno realizovana, kao i da za to postoji usvojen plan. Taj plan bi trebalo da usvoji Vlada, na predlog Ministarstva unutrašnjih poslova, a Ministarstvu bi trebalo da bude pružena odgovarajuća stručna pomoć prilikom pripremanja novih zakona. Među idejama koje bi tom prilikom trebalo da budu prisutne, posebnu pažnju bi trebalo posvetiti tome da Ministarstvo bude rasterećeno obavljanja određenih upravnih poslova, koji bi mogli biti obavljani i u drugim ministarstvima, odnosno posredstvom drugih subjekata uprave.