

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА И ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ

Мр Зорица Вукашиновић Радојичић¹
Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Сажетак: Имајући у виду специфичну природу и карактер полицијских послова, на правни положај полицијских службеника се примењује посебан правни режим, који се разликује од општег режима регулисања статуса државних службеника у другим органима државне управе. Специфични елементи статуса полицијских службеника су њихова права и обавезе, одговорност за обављање послова, принципи рада који су дефинисани у складу са природом послова, систем звања, услови за пријем у радни однос, систем оцењивања и напредовања, стручно усавршавање, као и систем плата и накнада за рад. Наведене елементе разматраћемо са аспекта позитивноправних решења и праксе, као и усвојених европских стандарда и принципа у циљу указивања на савремене тенденције развоја и професионализације полиције.

Кључне речи: *полицијски службеници, државни службеници, елементи правног положаја, европски стандарди, професионализација полиције*

¹ мр Зорица Вукашиновић Радојичић, Криминалистичко-полицијска академија, Београд

УВОД

Рад на реформи државе управе представља један од услова приступања Европској Унији, те је праћење европских токова и модернизација управе у циљу усвајања и примене европских принципа, приоритет за нашу земљу. Такође, изградња и развој професионалне и деполитизоване државне управе је један од фундаменталних циљева стратегије реформе државне управе у Србији.² Основни европски принципи заједничког управног простора (European Administrative Space) су принципи професионализма и професионалног интегритета (Professionalism and Professional Integrity), које подупиру начела правне сигурности и поузданости (Legal Certainty and Predictability).³ Стога, можемо рећи да је рад на професионализацији управе од изузетног значаја, а компетентни, високо стручни и мотивисани кадрови од пресудног значаја за успешно и ефикасно обављање послова државне управе. Како поједини аутори истичу, институције су ефикасне онолико колико и људи који их чине.⁴ Нова очекивања и оцене о државној управи, њеном положају, функцијама, организацији, траже одговоре на питања о квалитету људских ресурса. Једна од реформских мера је, свакако, професионализација управе, односно увођење нових и развијање постојећих способности и начина рада државних службеника.

Полицијски службеници представљају посебну категорију државних службеника. Обзиром да су припадници полиције, пре свега, јавни службеници који раде на обезбеђењу и заштити јавног интереса⁵ обављајући кључне функције одржавања јавног мира, закона и реда у друштву, заштите и поштовања основних личних права и слобода, превенције криминала и борбе против криминала, откривања криминала, као и пружања помоћи и вршења услужних функција за потребе грађана, других државних органа, и недржавних субјеката,⁶ од њихових способности, знања, вештина и ставова, у великој мери зависи ефикасно и професионално обављање послова у полицији. Предуслов и гаранција развоја професионалне, непристрасне и политички неутралне полиције су свакако високо стручни, мотивисани кадрови. Савремени европски стандарди указују на нову улогу по-

²Документ *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*, Влада Републике Србије, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, март 2005.

³З. Вукашиновић, *Приближавање европским управним стандардима и принципима*, Зборник радова, Будвански правнички дани, Београд, 2004, стр. 339-352.

⁴Опширније М. Kaul, *Management Reforms in Government, A Review of International Practices and Strategies*, Brussels, 2000, стр. 155-186.

⁵Pollock, J.M. *Ethics in Crime and Justice*, third edition, Belmont, California, Wadsworth, 1998.

⁶Видети *Европски кодекс полицијске етике* – Препорука (2001) 10 коју је усвојио Комитет министара Савета Европе, 19. септембар 2001. године.

лиције у савременом друштву и превазилажење њене традиционалне улоге. У складу са савременим тенденцијама, полиција се мора развијати као служба грађана и друштва, те уз ефикасно обављање послова извршавања прописа и старања о обезбеђењу јавног реда и поретка, од полиције се захтева уважавање интереса и потреба грађана и других државних и недржавних субјеката.

РЕГУЛИСАЊЕ СТАТУСА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА

Полазећи од специфичне природе и суштине обављања полицијских послова и имајући у виду наглашену функцију заштите јавног интереса и безбедности, за запослене у полицији важи посебан правни режим, који се разликује од режима за запослене у другим органима државне управе. Пре свега, морамо имати у виду разлике у вршењу полицијских послова (делатности полиције) и управних послова (делатности управе).⁷ Полицијска овлашћења и послови (делатност),⁸ а самим тим и организација полиције, суштински се разликују од начина организовања и послова који се врше у другим министарствима. Како истичу поједини аутори, полицијски послови су по читавом низу обележја, међу најтежим и најризичнијим пословима у друштвеној подели рада.⁹ Из тога произилази да повећаном обиму дужности полицијских службеника одговара повећан обим њихових права.¹⁰ У складу са специфичном природом и степеном сложености полицијских послова, утврђеним правима и обавезама, као и одговорностима, правни положај запослених у полицији се разликује од начина на који је уређен статус запослених у осталим органима државне управе и државним органима. Ипак, како сматрају неки аутори, годинама уназад, у другим управним подручјима (финансије, рад), тенденција је да се регулисање и остваривање права полицијских службеника уједначи са општим режимом који важи за све запослене у државној управи.¹¹

Правни положај запослених у полицији је примарно регулисан Законом о полицији и супсидијарно Законом о државним службеницима¹² и За-

⁷ С. Милетић, „Особености радноправног положаја полицијских службеника” Зборник радова Радни однос државних службеника, Крагујевац, 2006, стр. 126.

⁸ Слободан Милетић делатношћу полиције сматра укупност полицијских овлашћења и послова. Опширније у: Милетић С: *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 2003.

⁹ С. Милетић, Приручник „*Полицијска етика*“, ВШУП, Београд, 2003, Уводни коментар за „Закон о полицији са регистром појмова“, ИПД Јустинијан, Београд, 2005, стр. 29.

¹⁰ *Исто*.

¹¹ Видети *Закон о полицији - са регистром појмова*, предговор написао С. Милетић, ИПД Јустинијан, Београд, 2005, стр. 29.

¹² *Закон о државним службеницима* (Сл. гласник РС бр. 79/05, 81/05, 83/05)

коном о раду.¹³ Тако, на статус полицијских службеника најпре се примењује Закон о полицији, затим, на неуређена питања, Закон о државним службеницима и на питања која овим Законом нису уређена, Закон о раду, као општи закон у области радних односа. У складу са одредбама Закона о државним службеницима,¹⁴ поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу се посебним законом уредити и друкчије ако то произилази из природе њихових послова. Такође, овим Законом је одређено да се на права и дужности државних службеника која нису уређена овим или посебним законом или другим прописом, примењују општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе.¹⁵ Одредбама Закона о полицији је прописано да се на положај, права и одговорности запослених у Министарству унутрашњих послова примењују прописи којима се регулише радни однос у државним органима, ако овим Законом и прописима донетим на основу овог Закона није друкчије одређено.¹⁶

Европски стандарди којима се постављају основе за примену етичких норми и развијају кључни принципи рада, као што су професионализам, објективност, политичка неутралност, имплементирани су домаћим прописима.¹⁷ Усвајање и примена правила етике у великој мери утиче на ефикасан начин рада полиције и представља важну компоненту професионалног развоја. Основни елементи професионализације полиције, као и других органа државне управе, пре свега се односе на непристрасно и објективно одабирање кадрова, примена савремених метода провера знања и способности, стручно усавршавање, објективно праћење и оцењивање рада запослених, напредовање на основу заслуга (“merit principle”), успостављање механизма мотивације и награђивања, успостављање стимулативног система плата, успостављање јасних правила понашања и односа према вршењу послова од јавног интереса, спречавање свих видова корупције, укључујући и сукоб интереса, успостављање јасних механизма контроле рада и одговорности. У наредном делу рада, анализираћемо основне елементе статуса полицијских службеника и поредити их са елементима општег режима који важи за остале државне службенике и указати на савремене тенденције развоја и професионализације полиције.

¹³ Закон о раду (Сл. гласник РС бр.70/01)

¹⁴ Видети Члан 1. Закона о државним службеницима (Сл. гласник РС бр. 79/05, 81/05, 83/05)

¹⁵ Видети Члан 4. Закона о државним службеницима (Сл. гласник РС бр. 79/05, 81/05, 83/05)

¹⁶ Видети Члан 169. Закона о полицији (Сл. гласник РС бр. 101/05)

¹⁷ Видети Уједињено о полицијској етици и начину обављања послова полиције (Сл. гласник РС бр. 41/03)

ПРАВА И ДУЖНОСТИ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА

Права и обавезе полицијских службеника, такође, произилазе из специфичне природе и карактера полицијских послова. Закон о полицији уређује следећа права и дужности запослених: извршавање свих наређења надређеног полицијског службеника, обавеза рада дужег од пуног радног времена уколико је неопходно за успешно обављање посла, обавеза чувања службених података, право на стаж осигурања у увећаном трајању због отежаних услова рада,¹⁸ природе послова и одговорности за обављање послова, право на накнаду за рад, одлагање или прекидање годишњег одмора због потребе службе, право на новчане накнаде¹⁹, обавеза прихватања премештаја због потреба службе.²⁰ Такође, полицијски службеници и други запослени у полицији не могу обављати самосталну привредну или професионалну делатност.²¹ У циљу спречавања сукоба интереса, слично Закону о државним службеницима, Закон о полицији предвиђа неспојивост друге делатности (привредне или друге професионалне) са послом у полицији.

Као и остали државни службеници, полицијски службеници имају право на синдикално и професионално организовање, међутим не могу се страначки организовати, нити политички деловати у Министарству. Државни службеници у другим органима државне управе и државним органима, такође, морају радити према правилима струке, политички неутрално и не могу изражавати и заступати своја политичка уверења.²² Од посебног значаја је новина коју предвиђа Закон о полицији у смислу признавања права на штрајк под одређеним условима, при чему се у некој мери разликује од Закона о државним службеницима који предвиђа право на синдикално организовања, али не и право на штрајк државних службеника, што се може објаснити намером да се Закону о штрајку препусти да уреди у којој мери се право на штрајк може признати државним службеницима.²³ Закон о полицији, ипак, предвиђа минимум рада, односно примењивање овлашћења за време штрајка, уколико је потребно ради заштите живота и безбедности људи, хватања и привођења

¹⁸ Полицијски службеник услед отежаних услова рада, природе посла и одговорности има право на увећани стаж осигурања – за 12 месеци ефективног рада се признаје 16 месеци стажа осигурања.

¹⁹ То су право на плату, накнаде у случају привремене неспособности за рад, право на отпремнину, као и разни видови новчане помоћи, награде и признања.

²⁰ У истој или другој организационој јединици, у истом или другом месту рада а према квалификацијама и способностима запосленог.

²¹ Члан 133. *Закон о полицији* (Сл. гласник РС бр. 101/05).

²² Члан 5. *Закон о државним службеницима* (Сл. гласник РС бр. 79/05, 81/05, 83/05).

²³ Видети Б. Лубарда „Правни положај државних службеника“, *Правни живот*, Часопис за правну теорију и праксу, Удружење правника Србије, Београд, бр. 11, 2006, том 3, стр. 575-589.

лица затеченог у вршењу кривичног дела које се гони по службеној дужности, спречавања учиниоца и откривање учиниоца кривичног дела за које се гони по службеној дужности. Такође, полицијски службеници немају право на штрајк у ситуацијама ратног или ванредног стања, оружане побуне, устанка или других облика насилног угрожавања демократског и уставног поретка Србије, или основних слобода и права, проглашења елементарне непогоде или опасности од угрожавања јавног реда у већем обиму. Право на колективно преговарање се изричито не помиње Законом, али се може сматрати да је право на колективно преговарање признато у ширем контексту права синдиката државних службеника на закључивање посебног колективног уговора, обзиром да је чланство у синдикату државних службеника отворено и за полицијске службенике, као посебну категорију државних службеника.

Једно од основних права, али и обавеза полицијских службеника, као и свих осталих државних службеника је стручно усавршавање. У смислу Закона о полицији под стручним усавршавањем се подразумева стицање и унапређивање знања, вештина, ставова и понашања у циљу ефикаснијег обављања послова. Између осталог и другим прописима је утврђено да припадници полиције у нашој земљи имају право и дужност да током рада развијају своје личне способности као и способности за разумевање друштва коме служе.²⁴ Ипак, стручном усавршавању у полицији би требало дати већи значај, а систем напредовања у више звање базирати на стручним квалификацијама и вештинама, као и оствареним резултатима рада.

Плате државних службеника се уређују Законом о платама државних службеника и намештеника, а Законом о полицији је предвиђено да министар, уз сагласност Владе, доноси акт о платама запослених у Министарству унутрашњих послова којим се утврђује висина коефицијената у односу на звање, посебне услове рада, одговорност, опасност и сложеност послова.

Ако упоредимо права и дужности полицијских службеника са правима и обавезама државних службеника у другим органима државне управе, можемо уочити да постоје сличности, али и разлике. Дужности као што су: извршење налога, чување службене и друге тајне, обавезе везане за премештај у истом или другом државном органу, обављање послова који нису у опису радног места запосленог, обављање послова на нижем радном месту, обавеза рада у радној групи, као и поштовање радног времена, представљају стандардне обавезе осталих државних службеника.²⁵ Уз то, и њима су загарантована права на плату, накнаде и друга примања према Закону којим се уређују плате у

²⁴ Видети Члан 28. *Уједињена о полицијској етици и начину обављања послова полиције* (Сл. гласник РС бр. 41/03).

²⁵ Видети Члан 18-25 *Закона одржавним службеницима* (Сл. гласник РС бр. 79/05, 81/05, 83/05).

државним органима,²⁶ право на одморе и одсуства, али и право да буду чланови синдиката и професионалних удружења и њихових органа управљања. Државни службеници имају право и дужност да се стручно усавршавају према потребама органа у коме раде, а посебно се истиче значај припреме програма стручног усавршавања којима се одређују облици и садржина, као и висина средстава за усавршавање запослених.

Закон о државним службеницима је изричито дефинисао забрану примања поклона и коришћења рада у државном органу, као и забрану оснивања привредних друштава и јавних служби. Такође, чланство у органима правног лица је ограничено, тако да државни службеник не сме бити директор, заменик или помоћник директора правног лица. На државне службенике на положају се примењују закони и други прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.²⁷

УСЛОВИ ЗА ЗАСНИВАЊЕ РАДНОГ ОДНОСА

Услови за заснивање радног односа полицијских службеника су строжије постављени у односу на опште услове за заснивање радног односа у другим органима државне управе, што је у складу са тежином и значајем послова који се обављају у полицији. Законом о државним службеницима је прописано да као државни службеник може да се запосли пунолетан држављанин Србије и Црне Горе, који има прописану стручну спрему и испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, ако му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци. Осим тога, за рад на положају, потребан је завршен факултет и најмање девет година радног искуства у струци. Несумњиво, ово правило представља новину у нашем систему у смислу развоја професионалне и деполитизоване државне управе.

Осим општих услова за пријем у радни однос у државним органима, за заснивање радног односа полицијских службеника, прописани су посебни услови који подразумевају да полицијски службеници немају двојно држављанство, да су држављани Србије и Црне Горе са пребивалиштем, односно боравиштем у Републици Србији, да, уколико су мушкарци, имају регулисану војну обавезу, да имају најмање средњу стручну спрему, да буду млађи од 27 го-

²⁶ Закон о њлајтама државних службеника и намештеника (Сл. гласник бр. 62/06).

²⁷ Видети Члан 31. Закона о државним службеницима (Сл. гласник РС бр. 79/05, 81/05, 83/05).

дина ако се примају на радно место са средњом стручном спремом, односно млађи од 30 година ако се са мање од пет година радног стажа примају на радно место са вишом или високом стручном спремом, да поседују психофизичке способности потребне за обављање послова радног места, да не постоје безбедносне сметње.²⁸ Полицијски службеници који су осуђивани за кривично дело које се гони по службеној дужности, или против којих се води кривични поступак, или им је служба у државном органу престала изрицањем дисциплинске казне престанка радног односа, не могу се примити у радни однос.²⁹ Наглашена лојалност припадника полиције држави као послодавцу огледа се и у симболици полагања заклетве на Дан полиције, у циљу заштите јавне безбедности, заштите права и слобода.³⁰

Када је реч о начину заснивања радног односа, радни однос у Министарству унутрашњих послова се заснива путем конкурса. Конкурс, међутим, није обавезан за пријем полицијских службеника у полицију. Тако, уредбом се могу утврдити радна места која се попуњавају без објављивања конкурса.³¹ Ово правило се разликује од режима који важи за остале државне службенике, за које је према новим решењима Закона о државним службеницима, предвиђена процедура пријема у радни однос на основу интерног и јавног конкурса.³² Када се попуњава извршилачко радно место предност има премештај државног службеника из истог органа, са напредовањем или без њега. Ако се радно место не попуни на овај начин, може се спровести интерни конкурс, на који се могу јавити запослени из целе државне управе, а ако није спроведен или није успео, обавезно се спроводи јавни конкурс на који се могу јавити сви кандидати, било да већ раде у државној управи или ван ње.³³ Када је реч о попуњавању положаја, такође се спроводи интерни или јавни конкурс, с тим што конкурсну комисију за сваки поједини случај именује Високи службенички савет међу својим члановима и стручњацима за одређену област.

Увођењем оваквих могућности запошљавања, државна управа се по први пут посматра као целовит систем у коме је интерни конкурс инструмент за напредовање државних службеника на више радно место унутар државне управе и, уједно, средство које ће омогућити адекватно коришћење унутрашњих кадровских потенцијала у државној управи, пре него што се приступи прије-

²⁸ Безбедносна провера подразумева проверу података о условима за добијање оружног листа и података које кандидат даје у поступку заснивања радног односа.

²⁹ Видети Члан 110. *Закона о полицији* (Сл. гласник РС бр. 101/05).

³⁰ Видети Члан. 113. *Закона о полицији* (Сл. гласник РС бр. 101/05).

³¹ Члан 112. *Закона о полицији* (Сл. гласник РС бр. 101/05).

³² Исто важи за положаје и извршилачка радна места.

³³ Интерне и јавне конкурсе оглашава Служба за управљање кадровима Владе Србије. Видети *Уредбу о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима* (Сл. гласник РС бр. 3/06).

му у радни однос лица ван државне управе. Интерни конкурс је у упоредном праву одлика каријерних службеничких система у којима каријера представља механизам мотивисања државних службеника кроз могућност напредовања на виша радна места и представља награду појединцима за успешно обављање послова. Увођење конкурсне процедуре за положаје, који у складу са Законом о државним службеницима имају статус државних службеника, као и успостављање система проверавања и оцењивања њихових знања и способности, представља новину у нашем систему и, како смо већ истакли, средство за обезбеђење професионализације и деполитизације државне управе. Приликом изборног поступка, оцењују се стручне способности, знања и потребне вештине према мерилима која су утврђена за избор на радно место. Високи службенички савет је донео *Правилник о стручним особљеносћима, знањима и вешћинама које се проверавају у изборном поступку, начину провере и мерилима за избор на радна места*, који садржи заједничка правила за попуњавање извршилачких радних места и положаја и детаљно прописује изборну процедуру попуњавања радних места (разговор са кандидатима, писмена провера кандидата, тест знања, тест вештина, писмени рад и симулација, вредновање одговора кандидата при разговору).

Законом о државним службеницима је прописано да се одредбе Закона о подели радних места на положаје и извршилачка радна места не примењују на полицијске (као и царинске и пореске службенике и на државне службенике који раде на безбедносним пословима и у заводима за извршење заводских санкција), те ни правила везана за пријем у радни однос на основу ових процедура не важе, а како је регулисано прописима о полицији, процедура конкурса за пријем у службу није обавезна за поједина радна места у полицији.

У складу са интерним прописима полиције – *Упутством о полицијској етици и начину обављања послова полиције*, којима су имплементирани савремени европски принципи рада полиције, уводе се објективне процедуре пријема и селекције кандидата. Овај акт је базиран на принципима Европског кодекса полиције³⁴ и тиме је полиција испунила услове приближавања европским токовима.³⁵ Упутством је утврђено да се избор кандидата и пријем на рад у полицији заснивају на личним квалификацијама и искуству кандидата,

³⁴ Видети *Европски кодекс полицијске етике* – Препорука (2001) 10 коју је усвојио Комитет министара Савета Европе, 19. септембар 2001. године.

³⁵ У складу са чланом 22. Кодекса, припадници полиције биће регрутовани на бази својих личних квалификација и искуства, који одговарају задацима полиције. У циљу избора одговарајућих кандидата за полицију, процес селекције треба да буде базиран на објективним критеријумима, што се односи на радно искуство, односно професионалне квалификације кандидата, као и личне вештине кандидата. У складу са чланом 25. Кодекса, процедуре регрутовања ће се базирати на објективним и недискриминаторним основама, а следиће након потребног тестирања кандидата.

које је релевантно за полицијске послове и задатке, а поступак пријема у службу се заснива на објективним и недискриминаторским условима за пријем, који се врши након спроведеног тестирања.³⁶ Овим одредбама се нарочито потенцира објективност процеса селекције, што се обезбеђује дефинисањем објективних услова за пријем у службу и тестирањем. Ипак, прописи сами по себи не гарантују и ефикасну примену, те је неопходно успостављање механизма примене прописа и развој савремених принципа менаџмента у полицијској организацији, као и обучавање запослених, нарочито руководећих кадрова.

СИСТЕМ ЗВАЊА

Систем звања у полицији је такође специфичан. Звања полицијских службеника и услови за стицање и губитак звања полицијских службеника, као и овлашћених службених лица и других запослених у полицији су прописани Законом о полицији.³⁷ Када је реч о звањима овлашћених службених лица и полицијских службеника који обављају послове противпожарне заштите, звања су одређена према стручној спреми, па се класификују на следећи начин – са средњом стручном спремом – од млађег полицајца до самосталног полицајца, са вишом стручном спремом – од млађег полицијског наредника до самосталног полицијског наредника и са високом стручном спремом – од полицијског инспектора до главног полицијског саветника.³⁸ За остале полицијске службенике и друге запослене, утврђена су следећа звања: са средњом стручном спремом – од млађег референта до самосталног референта, са вишом стручном спремом од млађег стручног сарадника до самосталног стручног сарадника и са високом спремом од инспектора до главног саветника.³⁹

Звања полицијских службеника се, дакле, разликују од система звања који важи за остале државне службенике. Најпре, морамо указати на то да се радна места државних службеника деле на положаје и извршилачка радна места у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности. У складу са Законом о државним службеницима, радна места су разврстана у следећа звања у зависности од стручне спреме – виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи

³⁶ Члан 38. *Упутства о полицијској етици и начину обављања послова полиције* (Сл. гласник РС бр. 41/03).

³⁷ Указујемо на то да постоје две категорије полицијских службеника – униформисани и неуниформисани запослени који примењују полицијска овлашћења – овлашћена службена лица и запослени на одређеним дужностима чији су послови у непосредној вези са полицијским пословима.

³⁸ Видети Члан 116. *Закона о полицији* (Сл. гласник РС бр. 101/05).

³⁹ Видети Члан 117. *Закона о полицији* (Сл. гласник РС бр. 101/05).

референт. Међутим, како смо већ истакли, одредбе Закона о државним службеницима у овом домену се не примењују на полицијске, царинске и пореске службенике и на државне службенике који раде на безбедносним пословима и у заводима за извршење заводских санкција.

ОЦЕЊИВАЊЕ И НАПРЕДОВАЊЕ

Када је реч о оцењивању рада полицијских службеника, у складу са одредбама Закона о полицији, полицијски службеници се оцењују једанпут годишње у циљу утврђивања услова за напредовање, стицање или губитак звања, а рад се оцењује позитивном или негативном оценом.⁴⁰ Такође, надлежност за оцењивање запослених има руководилац организационе јединице, а рад руководиоца организационих јединица оцењује директор полиције, односно функционер у чијој надлежности је обављање одређених послова и задатака, или полицијски службеник кога они овласте. Запослени може поднети приговор старешини који је дао оцену, који ће затим приговор и своје мишљење о основаности приговора доставити старешини који, по овлашћењу министра, решава по приговору, па је његова одлука коначна.

Оцењивање рада полицијских службеника је детаљније уређено уредбом Владе.⁴¹ Уредбом су прописани елементи за оцењивање рада запослених у Министарству унутрашњих послова: обим послова који обављају, квалитет обављених послова у смислу резултата рада, сложености, ефикасности у обављању, стручна оспособљеност која подразумева знања стечена практичним радом који је од значаја за стручно обављање послова, однос према раду, што се односи на залагање, иницијативу, одговорност, као и однос у раду према другим лицима – грађанима и запосленима у другим органима државне управе и државним органима, као и представницима приватног сектора и однос према надређенима и сарадницима у Министарству у смислу спремности за заједнички рад.

Оцењивање државних службеника у осталим органима државне управе и државним органима је регулисано Законом о државним службеницима и *Уредбом о оцењивању државних службеника*.⁴² Ако поредимо поједине елементе оцењивања, можемо уочити да постоје извесне сличности али и разлике. *Уредбом о оцењивању државних службеника* су, ипак, детаљније разрађена начела, претпоставке оцењивања, мерила за оцењивање, поступак оцењивања,

⁴⁰ Позитивне оцене су довољан, добар, истиче се и нарочито се истиче, а негативна оцена је недовољан. Видети Члан 121. *Закона о полицији* (Сл. гласник РС бр. 101/05).

⁴¹ Видети *Уредбу о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова* (Сл. гласник РС бр. 8/2006).

⁴² *Уредба о оцењивању државних службеника* (Службени гласник РС бр. 11/06).

обавезе јединица за кадрове у органима, као и централног тела за управљање кадровима у Србији – Службе за управљање кадровима Владе Србије. Тако, да би се државни службеник могао оцењивати, за сваки период оцењивања утврђују се радни циљеви, који произилазе из описа и сврхе радног места, који су мерљиви и реални. Детаљно су прописана мерила за оцењивање, као на пример: постигнути резултати у раду и извршавању радних циљева, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, квалитет сарадње. Можемо уочити да су мерила на основу којих се оцењују полицијски службеници, слична мерилима оцењивања која важе за остале државне службенике, као и категорије оцена.⁴³ Ипак, поступак оцењивања осталих државних службеника се битно разликује. Тако, да би руководилац органа донео решење о оцени, мора му претходити извештај о оцењивању који припрема лице које је непосредно претпостављено државном службенику и који ће потписати лице које је њему претпостављено (лицу које оцењује). У извештају се најпре одређује предлог оцене, тако што се према мерилу за оцењивање државни службеник оцени оценама од један до пет за сваки период оцењивања, при чему се води рачуна о појединачном значају сваког утврђеног радног циља, па се израчунава просечна оцена. Оно што представља новину у нашим прописима и пракси је увођење обавезе разговора са државним службеником који се оцењује, чија је сврха да се објасни извештај о оцењивању, размотре коментари лица које оцењује, као и коментари државног службеника, ако је потребно изменити извештај. Тако, државни службеник има могућност да унесе у извештај о оцењивању своје коментаре и, уколико се не слаже са предложеном оценом, разлоге неслагања. Извештај се затим доставља лицу које је надређено лицу које је оцењивало, које ће проверити извештај и дати своје коментаре на предложену оцену, те се затим прослеђује јединици за кадрове, која га упућује руководиоцу органа који доноси решење којим се одређује оцена. Посебну новину представља могућност да државни службеник може изјавити жалбу надлежној Жалбеној комисији на решење којим му је одређена оцена. Жалбена комисија Владе одлучује о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима, и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса, примењујући закон којим се уређује општи управни поступак. Чланове Жалбене комисије Владе и председника Комисије именује Влада, међу државним службеницима на предлог руководиоца Службе за управљање кадровима.⁴⁴ Оваква могућност правне заштите полицијских службеника, када је

⁴³ Оцене су: не задовољава, задовољава, добар, истиче се и нарочито се истиче.

⁴⁴ Служба за управљање кадровима Владе Републике Србије је основана са циљем јачања професионализације и деполитизације државне управе. У складу са Законом о државним службеницима, Служба за управљање кадровима образована је од стране Владе у циљу обављања

реч о оцењивању није предвиђена, обзиром да је одлука овлашћеног лица, које решава по приговору незадовољног запосленог, коначна.

Имајући у виду основне циљеве оцењивања, као што су подстицање на боље резултате рада запослених и стварање услова за напредовање, сматрамо да би се поједина правила којима се регулише оцењивање државних службеника, могла применити на оцењивање полицијских службеника, нарочито када је реч о претпоставкама оцењивања, мерилима за оцењивање и оценама, као и поступку оцењивања. Такође, требало би размотрити улогу и обавезе Јединице за људске ресурсе у Министарству унутрашњих послова, у вези са оцењивањем запослених и развијати сарадњу и координацију са централним телом за управљање кадровима у Србији – Службом за управљање кадровима Владе Србије и другим јединицама за кадрове у органима државне управе.

Када је реч о напредовању полицијских службеника, запослени може напредовати уколико је његов рад у последње две године оцењен највишом оценом, а у звању је провео најмање половину времена предвиђеног за стицање непосредно вишег звања. Такође, запослени који је остварио значајне резултате и дао значајан допринос обављању полицијских послова, може ванредно стећи непосредно више звање. Против аката о стицању звања, унапређењу, се може поднети захтев за преиспитивање одлуке доносиоцу акта, који међутим не задржава извршење одлуке, а против акта донетог по захтеву за преиспитивање одлуке, не може се водити управни спор. *Уредбом о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова* је детаљније уређено напредовање, мада, ипак, не можемо уочити заснованост напре-

стручних послова везаних за управљање кадровима у државној управи. Служба за управљање кадровима је основана као независно, професионално, централно тело које је одговорно за управљање и развој кадрова у органима државне управе. Један од основних задатака Службе је координација активности које се односе на управљање кадровима, као и професионални развој кадрова. Служба је орган која има јасно утврђена овлашћења да дефинише, руководи, координира и надзире спровођење политике управљања кадровима. Имајући у виду прописане активности, Служба ће имати посебну улогу у јачању ефикасних механизма координације и комуникације са органима државне управе, односно јединицама за кадрове у циљу увођења и развоја нове праксе управљања кадровима. Према утврђеном делокругу, Служба за управљање кадровима обавља стручне послове везане за управљање кадровима у министарствима, посебним организацијама, службама Владе и стручним службама управних округа, који се односе на развој службеничког система, пружање стручне подршке јединицама за кадрове, иницирање измена и доношења нових прописа којима се уређује положај државних службеника, припрему и реализацију програма стручног усавршавања, као и старање о усклађеном преуређењу државне управе. Тако, у циљу обезбеђења континуираног планирања потреба за кадровима у органима државне управе, Служба има значајна овлашћења када је реч о припреми предлога кадровског плана за Владу, надлежна је за вођење централне кадровске евиденције, има значајну улогу у поступку оглашавања слободних радних места у органима државне управе, чиме се успоставља контролна улога у поступку селекције и запошљавања. Делокруг Службе је дефинисан чланом 2 *Уредбе о оснивању Службе за управљање кадровима* („Сл. Гласник РС“ број: 106/05).

довања у више звање на основу праћења резултата рада запослених од стране непосредних руководиоца, остварених резултата, мерења учинка рада и оцењивања, као и стручног усавршавања запослених. Неопходно је детаљније уредити процедуре оцењивања и напредовања и успоставити механизме праћења рада и мерења учинка рада. Имајући у виду да су програми обуке за оцењивање државних службеника, у смислу обуке за примену нових прописа, већ реализовани у свим органима државне управе,⁴⁵ планирање и реализовање програма обучавања надлежних за оцењивање запослених би свакако требало да буде саставни део политике управљања кадровима у Министарству. Стога је потребно анализирати решења прописа којима се регулише поступак оцењивања и напредовања полицијских службеника и размотрити могућности измена и допуна.

ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ

Дисциплинска одговорност запослених у Министарству унутрашњих послова је уређена Законом о полицији и ближе одређена *Уредбом о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова*.⁴⁶ Слично решењима Закона о државним службеницима, повреде дужности из радног односа, односно повреде службене дужности се деле на лаке и теже. Разлика постоји у износима новчаних казни – за лаке повреде службене дужности се изриче новчана казна у износу од 10-30 одсто месечне плате запосленог, а за теже је предвиђен износ 30-50 одсто од месечне плате запосленог, што представља виши износ у односу на износе које предвиђа Закон о државним службеницима. Такође, о дисциплинској одговорности, у складу са одредбама Закона о полицији, у првом степену решава директор полиције, односно начелник подручне полицијске управе, док у другом степену надлежност за одлучивање по приговору запосленог има дисциплинска комисија чије чланове именује министар. Против другостепених одлука које су донете у дисциплинском поступку, постоји могућност да се поднесе тужба надлежном суду. Закон о државним службеницима такође предвиђа двостепеност у решавању, па у првом степену дисциплински поступак води и о одговорности одлучује руководилац, односно дисциплинска комисија, а на решење комисије, државни службеник има право жалбе Жалбеној комисији Владе. Према Закону о државним службеницима, дисциплински поступак против службеника кога је на положај поставила Влада, води Високи службенички савет.

⁴⁵ У организацији Службе за управљање кадровима Владе Србије и пројекта “DIAL” (Drafting and Implementing Administrative Legislation), који је финансиран од стране Европске Уније.

⁴⁶ *Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова* (Сл. гласник бр. 8/06).

ЗАКЉУЧАК

Као посебна категорија државних службеника, полицијски службеници подлежу посебном режиму регулисања њиховог статуса, права и обавеза, начина рада, условима заснивања радног односа, система звања, оцењивања и напредовања, програма стручног усавршавања и образовања, правилима дисциплинске одговорности. Њихов радноправни статус се разликује од статуса државних службеника у осталим органима државне управе, што произилази из специфичне природе и карактера вршења полицијских послова који се разликују од управних послова који се обављају у другим органима државне управе. Тако, статус, права и обавезе, као и принципи рада полицијских службеника, примарно су регулисани Законом о полицији и подзаконским прописима који су засновани на Закону, а супсидијарно се примењују Закон о државним службеницима и Закон о раду.

Анализирајући положај, као и позитивноправна решења статуса полицијских и осталих државних службеника, можемо уочити разлике али и низ заједничких правила. Имајући у виду савремене тенденције реформе државне управе, стандарде европског управног простора, али и потребу за јединственим функционисањем система државне управе у Србији и успостављањем ефикасне сарадње и координације између свих органа државне управе на хоризонталном и вертикалном нивоу, као и са другим државним органима и недржавним субјектима, поједина решења радноправног положаја полицијских службеника би требало анализирати и савремене институте и принципе управљања кадровима применити на њихов статус. Тако, извесна правила која садржи Закон о државним службеницима и пратећи прописи, могу бити примењена на статус полицијских службеника, као што су обавеза спровођења интерних и јавних конкурса за пријем у радни однос, правила о заснивању радног односа, примена савремених техника селекција и провера способности кандидата која је заснована на објективним критеријумима, спровођење оцењивања на основу дефинисане процедуре и критеријума за мерење учинка, као и образлагање оцене запосленима, увођење система напредовања који је заснован на оценама, залагању запослених и стручном усавршавању. Наравно, мора се имати у виду специфичност полицијских послова. Развој програма стручног усавршавања заслужује посебну пажњу, као и праћење похађања програма обуке и ефеката обуке на одређеним радним местима. Кадровско планирање, свакако представља један од савремених елемената управљања кадровима, те је спровођење анализе радних места у Министарству (послова, односно функција) и потребног броја запослених одређених стручних профила за њихово обављање, неопходно.⁴⁷ Такође, потребно је развијати савремену

⁴⁷ Имамо у виду пре свега спровођење функционалне анализе – вертикалне или системске.

праксу управљања кадровима у Министарству унутрашњих послова и нарочито јачати капацитете, улогу и функције Јединице за управљање људским ресурсима Министарства. Ова Јединица мора успоставити и развити ефикасну сарадњу са централним телом за управљање кадровима – Службом за управљање кадровима Владе Србије, као и другим јединицама за кадрове у органима државне управе. Координација и сарадња са централним телима је неопходна у циљу увођења и развоја савремене праксе управљања кадровима. Стога, можемо рећи да статус полицијских службеника захтева одређена побољшања, као и измене прописа којима се регулише њихов радноправни положај. Правила етике која су усвојена домаћим прописима не гарантују, сама по себи, и њихову примену, те је потребно успоставити механизме примене усвојених стандарда, јачати организационе капацитете и развијати стручне способности и начин рада запослених.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Европски кодекс полицијске етике* – Препорука (2001) 10 коју је усвојио Комитет министара Савета Европе, 19. септембар 2001.
2. М. Kaul, *Management Reforms in Government, A Review of International Practices and Strategies*, Brussels, 2000, стр. 155-186.
3. Pollock, J.M. 1998, *Ethics in Crime and Justice*, third edition, Belmont, California, Wadsworth.
4. З. Вукашиновић, Приближавање европским управним стандардима и принципима, Зборник радова Будвански правнички дани, Београд, 2004, стр. 339-352.
5. *Закон о државним службеницима* (Службени гласник РС, бр. 79/05, 81/05, 83/05).
6. *Закон о министарствима* (Службени гласник РС, бр. 19/04).
7. *Закон о полицији* (Службени гласник РС, бр.101/05).
8. *Закон о раду* (Службени гласник РС, бр.70/01).
9. *Меморандум са објашњењима* који се односи на препоруку (2001) 10 Комитета министара државама чланицама у вези са *Европским кодексом полицијске етике*.
10. Милетић С, *Закон о полицији*, Службени гласник, Београд, 2006.
11. *Закон о платама државних службеника и намештеника* (Службени гласник бр. 62/06).
12. Милетић С, *Полицијска етика*, приручник, ВШУП, Београд, 2003.
13. Милетић С, *Закон о полицији са рејсиром појмова*, (уводни коментар), ИПД Јустинијан, Београд, 2005.
14. Милетић С, *Особености радноправног положаја полицијских службеника*, Зборник радова "Радни однос државних службеника", Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2006.
15. Милетић С, *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 2003.
16. *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*, Влада Републике Србије, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, март 2005.

17. *Ујујсїво о ѿолицїјској еїици и начину обављања ѿослова ѿолицїје* (Службени гласник РС, бр. 41/03).
18. *Уредба о начелима за унуїрашње уређење Минисїарсїва унуїрашњих ѿослова* (Службени гласник РС, бр. 8/06).
19. *Уредбе о оснивању Службе за уїрављање кадровима* („Сл. гласник РС“ број: 106/05).
20. *Уредба о оцењивању државних службеника* (Службени гласник РС бр. 11/06).
21. *Уредба о сїровођењу инїерної и јавної конкурса за ѿоїуњавање радних места у државним орїанима* (Сл. гласник РС бр. 3/06).
22. *Уредба о дисциплинској одѿоворносїи у Минисїарсїву унуїрашњих ѿослова* (Сл. гласник РС бр. 8/06).

LEGAL STATUS OF POLICE OFFICERS AND
PROFESSIONALIZATION OF POLICE

Zorica Vukašinović Radojičić, MA
Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Summary: Public administration reform and its professionalization represent one of the pre-conditions for the European Union accession. In order to provide efficient implementation and enforcement of EU policy, modern administrative structures need to be established. One of the main elements of the professionalization of administration is the improvement of the civil servants status. Professional, depolitized and efficient administration requires setting up the civil servants status in a new manner and enactment of new regulation in order to adopt and implement common European principles.

This paper is focused to police officers status as a special category of civil servants who perform vital functions of public interest. Due to specific nature of police functions and its character, status of police officers is regulated in a specific manner which differs from the regulation on civil servants legal status in other state administration bodies in Serbia. Professionalization of police is an issue of high priority, regarding the importance of functions they perform like the human rights prevention and maintaining the peace in society. Therefore, police officers have to be highly qualified, trained, motivated and politically neutral in order to execute tasks efficiently. Analyzing the civil servants status in other state administration bodies in Serbia, we can identify some elements of their legal position, the institutes and modern human resource management principles, which can be introduced in the police system and applied to the police officers status.

The aim of the paper is to analyze and present the elements of the legal position of police officers and to point out to the similarities and differences between their status and other civil servants status. Furthermore, the paper is focused to modern European principles and human resource management practice in civil service. According to European standards, some principles and institutes have been adopted by domestic regulation such as introducing of an open and competitive selection and recruitment of candidates based on merit and transparent criteria, evaluation of performance based on determined performance criteria, promotion based on merit, established mechanisms of motivation and remuneration, permanent professional training, development of individual responsibilities, prevention of corruption, impartial performance. Although some of these institutes have been introduced by the regulation, mechanisms for the effective implementation need to be

established. Therefore, one of the important tasks shall be capacity building of the Ministry of internal affairs, its reorganization, personal development and education of employees, introducing new institutes and working methods. Since civil service has to operate as an integrated system and since an efficient cooperation and coordination between the state administration bodies has to be established, capacity building of the Human Resource Management Unit in the Ministry of Internal Affairs is required as well as the coordination with central unit – Human Resource Management Office of the Government of Serbia and human resource management units in other ministries, in order to introduce common human resource management principles and develop modern and professional police.