

# **ПОЛОЖАЈ И УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ У ДЕМОКРАТСКОЈ ДРЖАВИ**

**ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА**

**КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА  
Београд, 2013**

ПОЛОЖАЈ И УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ У ДЕМОКРАТСКОЈ ДРЖАВИ  
ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА

---

*Издавач*

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА  
Београд, Цара Душана 196 (Земун)

*За издавача*

проф. др ГОРАН МИЛОШЕВИЋ  
декан Академије

*Рецензенти*

др ЈОВАН ЂИРИЋ, научни саветник  
проф. др МИРОСЛАВ ЖИВКОВИЋ  
проф. др МИЛАН МИЛОШЕВИЋ

*Уредник*

проф. др ЂОРЂЕ ЂОРЂЕВИЋ

*Лектор*

ЈАСМИНА МИЛЕТИЋ

*Компјутерска припрема*  
МИЛАН СРЕЂКОВИЋ

*Тираж*

100 примерака

*Штампа*

ЈП „Службени гласник”  
Београд

© 2013 Криминалистичко-полицијска академија, Београд

---

ISBN 978-86-7020-254-2

# САДРЖАЈ

<b>Предговор</b> .....	VII
Радомир Зекавица <b>О демократији, њеним основним вредностима и предусловима за њено успешно функционисање</b> .....	1
Драган Васиљевић <b>Контрола полиције у демократској правној држави</b> .....	13
Дарко Симовић, Сретен Југовић <b>Међународноправни оквир заштите слободе и безбедности личности и задржавање лица у праву Републике Србије</b> .....	27
Ивана Бодрожић <b>Кривичноправна заштита државних органа – оправданост и поједине инкриминације</b> .....	47
Радосав Рисимовић <b>Спречавање службеног лица у вршењу службене радње</b> .....	57
Ђорђе Ђорђевић <b>Угрожавање сигурности полицијских службеника</b> .....	77
Александар Бошковић <b>Кривичнопроцесни аспекти и криминалистички значај потражних радњи полиције према новом ЗКП Републике Србије из 2011. године</b> .....	93
Драгана Чворовић <b>Јавни тужилац и полиција као кључни субјекти предистражне и истражне фазе новог кривичног поступка</b> .....	111
Тијана Шурлан <b>Забрана дискриминације – доктрина, принцип, правна норма</b> .....	139
Зоран М. Кесић <b>Лице и наличје дискреционе оцене у раду полиције</b> .....	155
Зорица Вукашиновић Радојичић <b>Каријерни систем у полицији – предности или недостаци?</b> .....	177
Марта Томић <b>Истраживања о положају жена у полицији у контексту родне равноправности</b> .....	191



## ПРЕДГОВОР

Тематски зборник радова *Положај и улога полиције у демократској држави* настао је као резултат рада на научноистраживачком пројекту који под истим називом реализује научноистраживачки тим Криминалистичко-полицијске академије у периоду 2012–2014. године. Пројекат је одобрен и подржан од стране Министарства унутрашњих послова Републике Србије. Научноистраживачки тим сачињавају: проф. др Ђорђе Ђорђевић, руководилац тима, и проф. др Драган Васиљевић, проф. др Дарко Симовић, проф. др Радомир Зекавица, доц. др Тијана Шурлан, доц. др Зорица Вукашиновић Радојичић, доц. др Александар Бошковић, доц. др Радосав Рисимовић, мр Зоран Кесић, мр Драгана Чворовић, Ивана Бодрожих и Марта Томић, чланови тима.

Овај научноистраживачки пројекат је теоријско-емпиријског карактера. Међутим, зборник радова који је пред вама садржи искључиво радове теоријског карактера, јер је пројектом планирано да се у току следеће истраживачке године прикупе, обраде и анализирају емпиријски подаци што би требао да резултира новим зборником радова заснованим на резултатима емпиријског истраживања.

Циљ овог истраживања јесте да се детаљно сагледа положај и улога коју полиција има у савременом друштву. Предмет истраживања је веома широко постављен и обухвата много различитих аспеката са којих се овај положај и улога могу анализирати, почев од појединих међународноправних норми које имају одређене консеквенце и кад је у питању рад полиције, преко уставноправних оквира за њено деловање, па све до конкретних питања од чијег решавања зависи успешан и ефикасан рад полиције. Посебна пажња је посвећена улози и задацима полиције у кривичном поступку у светлу почетка примене новог Законика о кривичном поступку, а имајући у виду бројне новине које примена новог законика доноси на том пољу. Значајан сегмент у оквиру предмета истраживања односи се и на кривичноправну заштиту припадника полиције, којој се у последње време, због све чешћих напада на полицијске службенике, придаје све већа пажња.

Овај тематски зборник садржи дванаест радова који покривају готово све поменуте аспекте сагледавања положаја и улоге полиције у савременој држави. Аутори појединих радова у овом зборнику настојали су да при анализи појединих појава не остану само на њиховој пукој дескрипцији, већ су износили и бројне предлоге у циљу превазилажења појединих проблема који се у раду полиције појављују и изналажењу што бољих решења којима ће се тај рад максимално унапредити. У радовима има и историјске анализе појединих питања, прегледа упоредноправних решења и наравно детаљне анализе тренутних законских решења која постоје у нашој земљи. Поједини аутори покушали су да ову проблематику сагледају и у ширем контексту заштите људских права, забране дискриминације, родне равноправности и др.

У том смислу овај зборник представља добру теоријску основу не само за свестрано сагледавање проблема који се у њему анализирају, већ и за даља истраживања, како теоријска тако и емпиријска, која тек треба да следе. Резултати и искуства са овог пројекта биће коришћени и на пројектима из програма Министарства просвете и науке Републике Србије.

Септембар 2013.

Руководилац пројекта  
проф. др Ђорђе Ђорђевић

# О ДЕМОКРАТИЈИ, ЊЕНИМ ОСНОВНИМ ВРЕДНОСТИМА И ПРЕДУСЛОВИМА ЗА ЊЕНО УСПЕШНО ФУНКЦИОНИСАЊЕ

проф. др Радомир Зековица

**Сажетак:** У раду се разматрају историјски настанак и развој демократије, указује се на њене античке корене, као и на оне околности и факторе који су довели до њеног поновног успостављања у нововековној политичкој пракси. Након тога, аутор даје анализу основног значења појма демократије, наглашавајући при томе особености савременог схватања овог појма, његову суштину и вредности на којима демократија почива. Осим тога, у раду је дата анализа најзначајнијих предуслова потребних за успешно функционисање демократије.

**Кључне речи:** демократија, једнакост, слобода, избори, владавина народа.

## 1. Увод

Ако појаву развијене политичке и правне теорије вежемо за античку грчку мисао, онда се може рећи да је расправа о демократији стара колико и сама правно-политичка теорија. То је могуће рећи због тога што је демократија била једна од најзначајнијих и незаобилазних тема античке политичке и правне теорије у оквиру које је појам демократије добио своје основно значење. Штавише, у античкој политичкој пракси демократија је први пут заживела као политички поредак власти, па се с правом каже да је колевка демократије била и остала античка Грчка. У потоњим временима, демократија ни изблиза није имала толики значај и подршку какву је уживала код Грка. Након краха грчке државе, наступа дуг период у којем су доминантни политички пореци биле различите варијанте ауторитаризма. Историја политичких режима је, с тога, историја ауторитаризма, а не демократије.

У данашњем добу демократија је једини „преживели“ политички поредак власти. Након историјског краха њених политичко-идеолошких алтернатива у XX веку – нацизма и фашизма, демократија је постала једини политички режим са довољно масовном друштвеном подршком. Крахом реалсоцијализма деведесетих година прошлог века, подршка демократији је подразумевала и прихватање њеног либералног облика. Степен њене прихваћености у данашњем друштву је толики да се оправдано може рећи да она ужива неоспорни легитимитет и то не само у државама тзв. Запада где је њено нововековно извориште, већ и у осталим деловима света. Све то, чини данас демократију основним начином политичког организовања савременог друштва.

## 2. Историјски настанак и развој демократије

Своје изворно значење демократија је први пут у историји добила у политичкој и правно филозофској теорији и пракси античке Грчке (нарочито у тзв. златном периоду Периклове владавине, 461–429. године п. н. е.). Темељи античке демократије успостављени су почетком VI века пре нове ере избором Солона за архонта (594. године п. н. е.). Његов избор је означио почетак веома значајних и далекосежних реформи атинског друштва, којима је омогућена промена старог родовско-аристократског уређења Атине. Први корак ка томе било је Солоново укидање дужничког ропства и племенске поделе становништва. Скоро век касније, Клистеновим реформама (509. године п. н. е.) извршена је нова реформа територијалног уређења атинског друштва којом су укинута порекло и богатство као критеријуми за поделу становништва. Клистен уводи нову поделу на десет фила, које су биле подељене на мање територијалне јединице – деме. Најзначајнија новина је била увођење територијалног принципа поделе становништва, као и давање могућности становништву да без обзира на њихов имовински статус или порекло учествују у раду скупштине својих дема.<sup>1</sup> Тиме су створени темељи атинске демократије.

Њен пун развој је уследио у периоду Периклове владавине, у којем је довршена изградња основних демократских институција Атине. Њих су чиниле: народна скупштина (еклезија), веће (буле) и врховни поротни суд (хелиеја). Најзначајнија демократска институција је била народна скупштина. Она је омогућавала свим слободним грађанима Атине учешће у одлучивању о најбитнијим друштвено-политичким питањима, укључујући доношење закона, одлучивање о уласку у рат, изгнанству недостојних грађана (остракизам) и друго. Одлучивало се већином гласова уз неопходан кворум од 6.000 грађана са правом гласа, али само у посебно битним случајевима, попут доношења одлука о остракизму или давању права грађанства.

Овакав тип институције и сам начин доношења одлука чини атинску демократију историјски првим моделом непосредне демократије. Учешће у раду народне скупштине било је омогућено слободним грађанима Атине, старости од 20 година. Само учешће грађана у раду скупштине Перикле је додатно мотивисао увођењем новчаних дневница, али и развијањем повољног друштвеног амбијента и политичке културе која је политичку активност грађана третирала као врлину. Бити грађанин у атинском друштву значило је, пре свега, бити активан учесник политичког живота полиса.<sup>2</sup> Осим тога, атинска демократија је била утемељена на две веома значајне и политичке остварене идеје – идеји једнакости свих пред законом (*isinomia*) и једнаког права свих грађана да јавно говоре (*isegoria*). Штавише, Атињани су познавали и још један вид слободе

1 Видети: С. Аврамовић, *Упоредна правна традиција*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 107.

2 Активни учесници политичког живота у Атине називали су се *polites*, док су они који су били незаинтересовани за друштвени и политички живот полиса називани *idiotes*. Ово појмовно разликовање основних типова грађана довољно говори о томе колико је друштво Атине придавало значаја политичком учешћу грађана.

– слободу да се некажњено може рећи шта се жели (*parrhesia*). Ова слобода је била контролисана извесним моралним и правним санкцијама којима се ограничавало оговарање и јавно вређање људи.<sup>3</sup>

Атинска демократија је предмет хвале, али и бројних замерки. Неке од њих су јој упутили највећи умови антике – Платон и Аристотел. Ови филозофи нису имали позитивно мишљење о демократији. То се нарочито може рећи за Платона. Према његовом мишљењу демократија је поредак који настаје када сиромашни победе па један део противника побију, а други протерају, а са осталима равномерно поделе власт и грађанска права.<sup>4</sup> Платонов негативан став о демократији је последица његовог елитистичко-аристократског опредељења, односно уверења да је најбоље да државом управљају мудри и просвећени краљеви филозофи, а не демос руковођен себи иманентним страстима и интересима. Аристотел говори о неколико типова демократије, од којих је само један експлицитно лош, односно изопачен облик демократије. То је она демократија у којој сиромашна већина влада без закона. Аристотелово виђење демократије је нешто умереније од Платоновог, јер он допушта могућност да демократија буде исправан облик владавине већине утемељен у закону и једнакости свих грађана и руковођен општим интересом (*politeia*).

Из угла савремене политичке теорије и праксе, атинска демократија се обично критикује као режим у којем су само слободни грађани Атине имали могућност учешћа у власти. Статус слободних грађана није био признат робовима, женама и странцима (метеци), па је тако атинска демократија била ограничена на слободне мушке грађане Атине. Њихов број чак ни у доба процвата атинског полиса није прелазило 25–30 хиљада људи. Бити грађанин у Атини је била обавеза, али и ексклузивно право које нису могли сви да уживају. У том смислу постоји јасна разлика у односу на модерну демократију у којој је право гласа условљено искључиво држављанством и пунолетством.

Изворно схватање демократије као непосредне владавине народа напуштено јесте у нововековној политичкој пракси. Основни разлог због којег је то тако је тај што је модел атинске непосредне демократије био неприменљив у нововековним европским државама, које су по броју становника и величини територије увелико превазилазиле оквире атинског полиса. Идеја демократије је у нововековној политичкој пракси постала могућа искључиво као владавина изабраних представника народа.

Настанак нововековне демократије је уследио након темељне реконструкције и трансформације европског феудалног друштва. Ова трансформација се одвијала у неколико основних равни. Једна од њих јесте духовно-идеолошка. У оквиру ње су нововековне политичке и правне теорије битно утицале на промену друштвене свести и раскид са традиционалним начином размишљања. Ова промена је, између осталог, подразумевала лаицизирање друштвених односа, рационално

3 С. Аврамовић, Елементи правне државе и индивидуална права у Атини, у: *Правна држава у Антици – pro et contra*, Правни факултет, Београд, 1998, стр. 22.

4 Платон, *Држава*, БИГЗ, Београд, 2002, 419д

тумачење друштвених институција и улоге човека у њима, свеопште секуларизације друштва и развој индивидуализма.<sup>5</sup> Савремена политичка и правна мисао је изнова поставила питање односа појединца и власти и понудила схватања која су демократију дефинисала као најадекватнији облик власти у којем слобода и једнакост појединаца могу бити сачуване.

На појаву и развој савремене демократије утицала су, најпре, либерално-демократска учења из епохе просветитељства, посебно теорија рационалног природног права. Његова основна начела и идеје, као што су идеја урођене слободе и једнакости, приоритет разума, политички субјективитет народа, подела власти итд., инкорпориране су у политичку праксу грађанских демократских револуција у Европи и САД. Ове идеје и начела постају основ легитимности тих револуција, апстрактно-теоријски израз практично-политичке борбе и потреба грађанске класе. Због тога се с правом каже да је пре француске револуције наступила једна друга – револуција у духу, чији врхунац треба тражити у Русоовој политичкој филозофији и 1762. години, када је објављено његово дело *Друштвени уговор*.<sup>6</sup>

Штавише, изванредан допринос развоју демократске теорије и праксе дали су и поједини мислиоци који се по правилу не везују за демократску и либералну мисао, попут Жан Бодена. Творац теорије о суверености, Жан Боден, сматра се примарно апологетом апсолутизма. Упркос томе, његова теорија суверенитета је поставила политичко питање од великог значаја за теорију и праксу демократије. То питање је – ко је носилац највише власти у друштву? У теорији Џона Лока, а нарочито Жана Жака Русоа се, као одговор на ово питање, несумњиво намеће да је то народ.

Утемељивач либерализма, Џон Лок, дао је велики допринос формулисању темељних принципа демократског друштва. Тај допринос се може издвојити и препознати у његовом учењу о природном стању и друштвеном уговору. За разлику од Хобса, природно стање је, према Локовом мишљењу, хармонично стање потпуне слободе и једнакости свих појединаца. Прелазак из природног у друштвено стање подразумева оснивање политичке заједнице – државе. Основни разлог њеног оснивања јесте, према Локу, заштита основних вредности које су појединци поседовали у природном стању, пре свих, слободе, једнакости и својине. Појединци преносе на државу део својих природних права, док држава има обавезу да их штити. Однос између појединаца и саме државе је уговорног карактера и он се заснован на међусобном поверењу и сагласности појединаца да део својих права пренесу на државу зарад њихове боље заштите. Управо у поверењу и сагласности грађана може се видети суштина демократског карактера Локове теорије, јер је, према његовом мишљењу, легитимна једино она влада која добија сагласност од својих грађана.<sup>7</sup>

5 Видети: Р. Лукић, *Историја политичких и правних теорија*, БИГЗ, Београд, 1995, стр. 260–261.

6 Д. Баста, *Право и слобода*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Нови Сад, 1994.

7 Џ. Лок, *Две расправе о влади*, Младост, Београд, 1978, стр. 74.

Русоа многи сматрају творцем модерне демократске теорије, а највећи допринос развоју демократског друштва виде у његовој идеји народне суверености и непосредне демократије. Русоова политичка теорија је била мотивисана заштитом интереса појединаца и жељом да се реши сложено питање помирења индивидуалне слободе и принуде државне власти. То је, према Русоовом уверењу, могуће постићи једино уколико покораване државне власти буде истовремено покораване себи самоме. Због тога је од пресудне важности по Русоу „наћи један облик удруживања који би бранио и штитио свом заједничком снагом личност и добра сваког члана друштва и кроз који би свако удружен са свима, ипак слушао само себе и тако остао исто толико слободан као пре“.<sup>8</sup> Такав облик удруживања Русо, слично Локу и Хобсу, заснива на концепцији друштвеног уговора. У Русоовој интерпретацији, друштвени уговор подразумева да се сваки појединац одриче свих својих права у корист заједнице, чиме уноси своју личност и целу своју снагу под врховну управу опште воље.<sup>9</sup> Идеја опште воље представља централну тачку Русоове политичке теорије, али уједно и њено најспорније место. Русо није успео да је прецизно дефинише и садржински прецизира (и тиме можда умањи бројне критике и оптужбе на свој рачун), али је јасно да је она истински суверен у друштву и да је општу вољу могуће утврдити и изразити искључиво путем непосредног ангажовања грађана у доношењу закона. Отуда се непосредна демократија античког типа намеће као нужност, а народ као извор суверене власти. Сходно томе, разумљиво је Русоово противљење представничкој демократији, с обзиром на његово уверење да је општу вољу немогуће представљати, па тако сваки облик представничке демократије онемогућава њену владавину.

Осим на духовно-идеолошкој равни, настанак савремене демократије био је условљен променама у сфери економских и производних односа. Посебан допринос у разумевању утицаја економско-производних односа на друштвени и политички живот и институције модерног доба, дао је Карл Маркс. Према његовом уверењу, до успешних социјалних револуција може доћи тек када унутар постојеће социјално-економске формације (робовласништво, феудализам, капитализам) производне снаге дођу у сукоб са односима производње. Извесна друштвена формација не може да пропадне, каже Маркс, док не исцрпи све производне снаге, а нови друштвени односи не могу да се развију док се не створе материјални услови за њихову социјалну егзистенцију.<sup>10</sup> Другим речима, према Марксовом уверењу, економске револуције (промене у економској сфери) морају да претходне политичкој револуцији, како ова друга не би била само пука промена на власти.

8 Ж. Ж. Русо, *Друштвени уговор*, Филип Вишњић, Београд, 1993, стр. 27.

9 Ibid, str. 36.

10 К. Маркс, *Предговор за Прилог критици политичке економије*, Култура, Београд, 1960, стр. 9.

На примеру савремене либерално-демократске државе и француске револуције ово правило се у потпуности може применити.<sup>11</sup> Наиме, појава капитализма која је претходила грађанским револуцијама у Европи, довела је до веома значајних и свеобухватних промена унутар европског друштва. У основним цртама, та промена је подразумевала превазилажење затворене и еснафске природе феудалне привреде и трговине, отварање тржишта, већу динамичност друштвено-економских односа, јачање приватне својине и индустријализацију европског друштва. Размена роба и услуга постаје слободна и еквивалентна, а учесници економских односа правно и фактички изједначени. Развој индустријске производње довео је до вишеструког увећавања богатства и његове прерасподеле на шире друштвене слојеве. Економска моћ средње и крупне буржоазије расте, тако да они постепено преузимају не само економску моћ и доминацију, већ постају носиоци новог и напреднијег начина производње. Питање пуне еманципације и учешћа грађанства у политичком животу постало је тако питање усаглашавања његовог политичког и економског утицаја и моћи у друштву. Другим речима, реална могућност политичког утицаја грађанства није кореспондирала са његовим реалним економским утицајем и моћи. Као једино могуће решење овог проблема наметнула се демократска промена, односно успостављање таквог политичког режима власти у којем ће припадници различитих друштвених слојева имати могућност да на основу једнаког права политичког учешћа остваре одговарајући политички утицај.

Начин на који је ова промена извршена у европским државама у начелу се да поделити на еволутивни и револуционарни. Типичан пример овог првог јесте Енглеска. Захваљујући специфичној социјално-политичкој и правној традицији, Енглеска је успела да демократску трансформацију свог друштва изведе на еволутивни и компромисни начин. То је подразумевало компромис Круне и племства, али временом и компромис племства и грађанства, и то у виду омогућавања политичког представљања грађанства у Дому Комуна енглеског парламента. На такав начин, Енглези су омогућили настанак веома битне институционалне претпоставке савремене демократије, оличене у институцији парламента као представничког тела свих друштвених слојева. Други начине јесте револуционарни, а његов типичан пример јесте француска грађанска револуција као завршни чин дуготрајне и неуспешне борбе за мирном трансформацијом француске апсолутистичке монархије у савремену демократску и уставну државу.

<sup>11</sup> То се свакако не би могло рећи за нешто каснију пролетерску револуцију у Русији, с обзиром на Марксово предвиђање да ће пролетерска револуција бити спроведена у најразвијенијим грађанским друштвима, односно на тлу оних држава у којима су високоразвијене производне снаге, са радничком класом на челу, у толикој мери превазишле постојећи систем друштвени односа да је даљи друштвени прогрес могућ једино извођењем политичке револуције.

### 3. Појам демократије и њене основне вредности

Демократија је сложен и вишезначан појам. Како би се он дефинисао и прецизно утврдио, потребно је, најпре, истаћи етимолошко порекло речи „демократија“. Она потиче од грчких речи *demos* (народ) и *kratos* (владавина; *kratein* – владати). У свом изворном значењу демократија, дакле, означава политички поредак у којем власт врши народ – владавину народа.

У савременом друштву изворно значење демократије је одавно напуштено. Демократија се данас своди, пре свега, на политички поредак у којем грађани имају могућност да према унапред предвиђеним правилима и процедури бирају представнике политичке власти, да их смене, учине политички одговорним. Демократија је владавина изабраних представника народа који треба да владају у име и у интересу народа, а не непосредна владавина самог народа.

Уколико би наведено значење демократије хтели још прецизније да одредимо, онда је потребно издвојити основне карактеристике које оно подразумева. Тако, демократија најпре подразумева *могућност учешћа грађана у избору највишег политичког вођства*. Грађани не бирају све носиоце политичке власти, већ оне носиоце који битно утичу на формирање државне воље вршењем законодавне власти. Речју, у демократији грађани, без изузетака, учествују у избору представничког тела – парламента. У многим државама грађанима је такође омогућено да учествују у избору највиших представника извршне власти, пре свега, председника државе. Избор највиших представника политичке власти подразумева, даље, *постојање политичког плурализма*, односно више понуђених политичких алтернатива између којих грађани врше свој избор. Сам чин избора представља кључни моменат стицања легитимности политичке власти, јер се њиме најпрецизније изражава степен подршке коју понуђене политичке алтернативе уживају код грађана. *Избори су, сходно томе, основна демократска институција*, а сам *поступак избора и подела мандата основна демократска процедура*, помоћу које они који уживају потребну подршку долазе на власт. Постојање и функционисање демократских институција и процедуре дефинисано је претходно донетим општим правним прописима, тако да демократија подразумева и *конституционализам и владавину закона* којима се дефинишу и штите не само демократска правила и процедуре, већ и кључне друштвене вредности. Те вредности су *права и слободе грађана*. Њихов конкретан садржај је условљен идеолошким садржајем либерализма као доминантног идеолошког учења савременог друштва. Демократија подразумева могућност периодичне смене политичке власти, чиме је утврђена и *могућност њене политичке контроле и одговорности пред грађанима*. Ово је, несумњиво, велика предност демократије у односу на остале политичке режиме у којима то није могуће. Да би она била адекватно остварена, *вршење политичке власти мора бити видљиво, доступно јавности и јавном суду*.

Овако утврђено значење демократије указује на то да је она политички режим у којем је воља грађана од одлучујућег значаја. Осим тога, уобичајено је уверење у савременој теорији да је демократија политички поредак који најпотпуније може да оствари заштиту слободе и једнакости грађана, односно да се она с правом може назвати поретком слободе.<sup>12</sup> Права и слободе која се штите демократијом су бројна, а њихов списак се константно повећава. На првом месту, то је право гласа, као елементарно политичко право путем којег грађани изражавају своја политичка уверења. Осим тога, демократија подразумева и штити слободу мишљења и слободу његовог изражавања. С тим у вези, од нарочите је важности обезбедити и слободу формирања мишљења, што подразумева слободу свих средстава информисања (телевизије, радија, штампе и друго). У корпус неоспорних права и слобода чију заштиту демократија омогућава спадају и слобода политичког удруживања и деловања, слобода вероисповести, савести, као и бројна грађанска права попут права на живот, физички и психички интегритет, право на слободу личности и заштиту приватности, али и бројна социјална, економска и културна права (право на рад, повољне услове рада, право на образовање, социјално обезбеђење, право на здравље и друга). Осим поменутих индивидуалних права и слобода, савремена демократија подразумева и заштиту бројних колективних права. То су она права која су загарантована одређеним друштвеним групама (колективитетима), а не појединцима. У већини случајева, колективна права постоје зарад очувања културног идентитета неког колектива, попут права националних мањина на употребу матерњег језика, слободно изражавање својих културних особености и друго. Осим тога, поједина колективна права треба да омогуће остваривање одговарајућег степена политичког идентитета и јединства групе, попут права на самоопредељење.<sup>13</sup>

#### 4. Предуслови за успешно функционисање демократије

За успешно функционисање демократије потребно је да буду испуњени одређени предуслови. Један од првих јесте одговарајући степен политичке свести и културе грађана. Значај ове претпоставке произлази из саме суштине демократије као политичког режима у којем грађани имају одлучујуће политичко учешће. Смисао демократије може бити остварен једино уколико народ који одлучује располаже довољно развијеном свешћу о општем добру и потреби политичког учешћа и промишљања о најзначајнијим друштвено-политичким питањима. На ову чињеницу је, у нововековној политичкој теорији, међу првима указао Џон Стјуарт Мил у оквиру својих разматрања друштвених околно-

<sup>12</sup> Видети: К. Чавошки, *Могућност слободе у демократији*, Истраживачко- издавачки центар ССО Србије, Београд, 1981.

<sup>13</sup> Видети: В. Кимлика, *Мултикултурализам – мултикултурно грађанство*, ЦИД, Подгорица, 2004; М. Јовановић, *Колективна права у мултикултурним заједницама*, Службени гласник, Београд, 2004.

сти потребних за успостављање представничке владе. Мил се залаже са „просвећену“ демократију у којој држава мора да обезбеди свима, а нарочито најсиромашнијим слојевима становништва потребно образовање. Један од кључних показатеља добре владавине, према Милу, јесте врлина и интелигенција људи који чине заједницу и способност те владавине да повећа укупност добрих особина код појединаца. Мил чак предлаже да се опште право гласа коригује на тај начин што би припадници интелектуалне елите имали право да се њихов глас рачуна као два или чак и више гласова.<sup>14</sup> Милова теорија је јасно указала на значај који просвећеност грађана има у демократском управљању заједницом и потребну за активним, а не пасивним грађанством.

Наравно, појам активног грађанина не треба тумачити у античком смислу речи, у којем се он дефинише као активни учесник у вршењу политичке власти. Природа савремене представничке демократије акценат ставља на улогу грађана у избору представника политичке власти, а не на њено непосредно вршење. Али и таква улога подразумева одговарајући степен политичке културе и свести грађана. Она подразумева да грађани буду у стању да оцене сопствене и шире друштвене интересе, да поседују бар елементарна знања о основним политичким питањима.<sup>15</sup> У супротном, демократија би, заиста, била владавина непросвећене масе склоне манипулацији вештих демагога. У том случају би у потпуности стајале на месту речи критике које је још Платон упутио демократији.

Развој политичке културе и свести грађана зависи, најпре, од личне спремности сваког појединца да ради на себи, али и од карактеристика политичке традиције и културе одређеног друштва. Уколико су оне ауторитарног карактера, политичку културу и свест појединаца је знатно теже развити, између осталог, због тога што ауторитаризам гуши индивидуалну аутономију и сужава простор слободи критичког размишљања. Ауторитаран тип друштва почива на концентрацији моћи у рукама ограничене групе људи или појединца. То се нарочито односи на политичку моћ, мада су и остали облици моћи неретко у њиховим рукама (економска и духовно-идеолошка).

Развоју демократске културе погодује, пре свега, плуралистичко друштво, како у свом социјалном, тако и у политичком смислу речи. Постојање друштвеног плурализма се, с правом, види као једна од кључних детерминанти за настанак демократије. Он подразумева друштва у којима постоји дисперзија друштвене моћи међу већим бројем друштвених субјеката, услед чега се, како то истиче Роберт Дал, кочи концентрација моћи у рукама било ког склопа удружених актера, а моћ распростире на један број релативно независних актера. На такав начин се пружа отпор једностраној доминацији.<sup>16</sup>

14 Видети: Dž. S. Mil, Razmatranja o predstavničkoj vladavini, u: *Džon Stjuart Mil – Izabrani politički spisi*, knjiga 2, Fakultet političkih nauka, Zagreb, 1998.

15 Р. Лукић, Б. Кошуткић, *Увод у право*, Службени лист СЦГ, Београд, 2003, стр. 194.

16 Р. Дал, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица, 1999, стр. 340.

Иако се не може говорити о правилу без изузетака, постојање друштвеног плурализма обично води ка политичком плурализму, односно таквом типу друштва у којем је политичка моћ подељена између већег броја друштвених актера. За демократију је од посебне важности да се спречи концентрација политичке моћи, јер то нужно води ка редукцији избора представника политичке власти. Институција избора тиме може бити доведена у питање, не само у квалитативном смислу речи, већ и у смислу њеног постојања у друштву.

Већина савремених демократских друштава јесу друштва развијеног друштвеног и политичког плурализма. Она су осим тога изразито хетерогене структуре. Она се огледа у постојању друштвених различитости – етничких, језичких, културних и др. То подразумева постојање различитих вредности, интереса, уверења, што налаже потребу за довољно високим степеном друштвене толеранције, како би таква друштва могла да опстану и нормално функционишу. Једна од кључних одлика високог степена развијености политичке свести и културе грађана јесте, управо, степен њихове друштвене толеранције, односно способност да се на миран начин прихвати постојање индивидуалних или колективних различитости у неком друштву. Толеранција је, како то у свом маниру дефинише Ђуро Шушњић, способност да се саслуша човек који има другачије мишљење о истој ствари, да би се у његовом мишљењу открили садржаји који могу да допринесу да се два мишљења приближе, исправе, допуне и изразе у облику који ће да задовољи обе стране.<sup>17</sup>

Питања политичке културе, друштвеног и политичког плурализма немају пуно смисла у друштву у којем не постоји основни предуслови за нормалан социјално-економски живот и развој. У друштвима у којима постоји велики јаз између богатих и сиромашних, у којима је сиромаштво масовно распрострањена појава, демократија не може да буде успостављена, па чак и она минимална. То је, како истиче Видојевић, врста историјске правилности, ако не и законитости.<sup>18</sup> Сасвим је јасно да се од људи који гладују и боре се за своју основну егзистенцију не може очекивати да активно партиципирају у политичком животу заједнице. Да би људи могли да уживају бројна политичка права, њима морају бити обезбеђени одговарајући социјални и економски услови за то. У савременим демократским државама ово се обезбеђује прокламовањем и заштитом економских и социјалних права.

На потребу за одсуством великих социјално-економских неједнакости у друштву као предуслову за нормално функционисање демократије указивао је још Аристотел. Полазећи од античког схватања врлине као средине између две крајности, Аристотел истиче у свом делу *Политика* да је и за државу битно ако почива на средњем сталежу, односно да је битно да друштво није подељено на оне који превише имају и оне који ништа

17 Ђ. Шушњић, *Дијалог и толеранција*, Чигоја штампа, Београд, 1997, стр. 202.

18 З. Видојевић, *Демократија на заласку*, Службени гласник, Институт друштвених наука, Београд, 2010, стр. 193.

немају, јер услед те несразмере настаје или екстремна демократија, или најнеобузданија олигархија, или тиранија.<sup>19</sup>

Одсуство сиромаштва и релативно висок степен социјално-економског развоја неког друштва, иако битан, није и довољан услов за успостављање и успешно функционисање демократије. Многе богате државе нису демократски устројене, попут већине арапских држава (Саудијска Арабија, Куввајт) или Кине. Да би демократија била успостављена у оваквим државама потребна је политичка спремност и воља за њено успостављање. Осим тога, за успешно функционисање демократије потребно је да постоји друштвена стабилност, одсуство већих друштвених криза и подела, као и минимум друштвеног консензуса око основних демократских институција и вредности.<sup>20</sup>

## Литература

1. Аристотел: *Политика*, БИГЗ, Београд, 1997.
2. Аврамовић, С.: *Упоредна правна традиција*, Службени гласник, Београд, 2008.
3. Аврамовић, С.: Елементи правне државе и индивидуална права у Атини, у: *Правна држава у Антици – pro et contra*, Правни факултет, Београд, 1998.
4. Баства, Д.: *Право и слобода*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Нови Сад, 1994.
5. Видојевић, З.: *Демократија на заласку*, Службени гласник, Институт друштвених наука, Београд, 2010.
6. Дал, Р.: *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица, 1999.
7. Јовановић, М.: *Колективна права у мултикултурним заједницама*, Службени гласник, Београд, 2004.
8. Лукић, Р., Кошутећ, Б.: *Увод у право*, Службени лист СЦГ, Београд, 2003.
9. Лукић, Р.: *Историја политичких и правних теорија*, БИГЗ, Београд, 1995.
10. Кимлика, В.: *Мултикултурализам-мултикултурно грађанство*, ЦИД, Подгорица, 2004.
11. Лок, Џ.: *Две расправе о влади*, Младост, Београд, 1978.
12. Маркс, К.: *Предговор за Прилог критици политичке економије*, Култура, Београд, 1960.
13. Mil, Dž. S.: Razmatranja o predstavničkoj vladavini, u: *Džon Stjuart Mil – Izabrani politički spisi*, knjiga 2, Fakultet političkih nauka, Zagreb, 1998.
14. Платон, *Држава*, БИГЗ, Београд, 2002.
15. Русо, Ж. Ж.: *Друштвени уговор*, Филип Вишњић, Београд, 1993.
16. Чавошки, К.: *Могућност слободе у демократији*, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије, Београд, 1981.
17. Шушњић, Ђ.: *Дијалог и толеранција*, Чигоја штампа, Београд, 1997.

19 Аристотел, *Политика*, IV, БИГЗ, Београд, 1997, 1295b, 1296a

20 Овај рад представља резултат реализовања научноистраживачког пројекта Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014). Руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић.

## **Summary**

Democracy was one of the most significant and unavoidable topics of ancient political and legal theory in which the concept of democracy got its basic meaning. Moreover, in ancient political practice, democracy, for the first time, come to life as the political system of government. The original conception of democracy as the direct rule of the people has been abandoned in modern political practice. In contemporary society, the original meaning of democracy has been abandoned. Democracy is now reduced, primarily in the political system in which people have right to choose representatives of political power by the pre-specified rules and procedures. Democracy is the rule of the elected representatives of the people who should rule in the name and in the interest of the people. Democracy is not the direct rule of the people. Certain social, political, economic and cultural preconditions are essential for successful functions of democracy. One of the first is the appropriate level of political awareness and culture among the citizens. Development of a democratic culture, moreover, favors a pluralistic society, both in its social as well as in the political sense. Questions of political culture, social and political pluralism do not make sense in a society where there is no basic prerequisites for normal social and economic life and development. Therefore, the favorable socio-economic conditions of life of individuals also an essential prerequisite for successful functioning of democracy. In addition, the successful functioning of democracy there has to be social stability, the absence of major social crisis and division, as well as the minimum social consensus on the basic democratic values and institutions.

# КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ У ДЕМОКРАТСКОЈ ПРАВНОЈ ДРЖАВИ

проф. др Драган Васиљевић

**Сажетак:** Контрола полиције је, због природе функције полиције и значаја овлашћења којима она располаже, вероватно значајније питање од контроле осталих делова државног апарата. Основни циљ контроле полиције у демократској правној држави јесте да се утврди да ли полиција делује у складу са очекивањима друштва заснованим на праву. У случају утврђивања несагласности између прописа и практичне акције полиције предузимају се одговарајуће мере укључујући и мере одговорности.

Треба имати на уму да није само важно да ли је полиција формалноправно подвргнута контроли и одговорности, већ да ли су таква контрола и одговорност реално оствариве. Тако постоји разлика између „контролисаних“ и „неконтролисаних“ полицијских система. Први су они који су подвргнути деловању друштвених механизма за контролу и утврђивање одговорности полиције, а друге карактерише потпуно одсуство или постојање беживотних механизма за контролу полиције.

Питање контроле полиције старо је готово колико и полиција сама. На ово питање и дан данас траже се ваљани одговори. Тек у последњих неколико деценија почиње системско формулисање конкретних одговора на овај проблем и увођење одговарајућих решења, што је и предмет пажње у овом раду.

**Кључне речи:** контрола, полиција, правна држава, законитост, целисходност, надзор, јавност.

## 1. Увод

Контрола полиције је, због природе функције полиције у нашем друштву, вероватно значајније питање од контроле осталих делова државног апарата. С друге стране, деловање полиције у садашњем амбијенту умногосте зависи од њених односа са јавношћу и ширег укључивања грађана у механизам борбе против криминала. Добри односи полиције и грађана битни су за одржавање реда и мира. С тога се полиција не може према захтевима грађана за већим утицајем на њен рад односити са одбојношћу и понашати се као неки затворен систем.

Основни циљ контроле полиције у демократској правној држави састоји се у томе да се утврди да ли полиција делује у складу са очекивањима друштва заснованим на праву. У случају утврђивања несагласности између прописа и практичне акције полиције предузимају се одговарајуће мере укључујући и мере одговорности.<sup>1</sup>

Како би циљеви контроле били остварени, друштво мора да изгради и одговарајућа средства и механизме за вршење те контроле. С једне стране, степен развијености таквих механизма зависи, између осталог,

1 Д. Кавран, *Наука о управљању (организација, кадрови, руковођење)*, Београд, 1991.

од степена општег развоја демократских односа у одређеном друштву, а с друге стране, демократизација односа у друштву зависи од развоја контроле, јачања одговорности носилаца власти и степена општег пораста утицаја бираних политичких тела и самих грађана на вршење полицијске и других јавних функција. При свему овоме није само важно да ли је полиција формалноправно подвргнута контроли и одговорности, већ да ли су таква контрола и одговорност реално оствариве. На тај начин се у литератури прави разлика између „контролисаних“ и „неконтролисаних“ полицијских система. Први би били они који су подвргнути деловању друштвених механизма за контролу и утврђивање одговорности полиције, а друге карактеристике потпуно одсуство или постојање беживотних механизма за контролу полиције.<sup>2</sup>

## 2. Могуће класификације облика контроле

Класификацију облика контроле над радом полиције схватамо пре свега, као начин на који ћемо допринети испитивању квалитета и метода полицијске делатности. Навешћемо само неке, у литератури најчешће спомињане поделе.

1. Формална и неформална. Ова подела извршена је с обзиром на то да ли контролу врше нарочити, правно овлашћени органи или остали друштвени субјекти. У првом случају мисли се на контролу коју врше парламент, влада, судови и други органи. У другом, ради се о контроли коју врше штампа и други медији, интересне групе, јавно мњење и др.

2. Унутрашња и спољашња. Ова подела извршена је с обзиром на то да ли се средство контроле налази унутар полицијске организације или изван ње.

3. Политичка и правна. Код политичке контроле се ради о „испитивању да ли је неки посао обављен у складу са одређеним политичким ставовима, начелним опредељењима и сличним одлукама политичких органа. Међутим, политичка контрола односи се само на успех полиције у раду на остваривању одређеног програма Владе и других легитимних органа државне управе, који делују у оквирима устава и закона, а не и на свакодневни рад полиције. Код правне контроле, насупротив томе – ради се о провери „нечијег понашања с обзиром на правна мерила – правна правила.“<sup>3</sup> Тако би средства политичке контроле била углавном она која су обухваћена парламентарним надзором над полицијом, а средства правне контроле била би инстанциона контрола, контрола у управном спору, поништавање и укидање управних аката по праву надзора и др.

4. Репресивна и корективна. Репресивна средства контроле обухватају и могућност изрицања санкције због повреда или пропуста уочених у раду који се контролише, а корективна подразумевају могућност утврђивања грешке и њеног исправљања, често уз инструкције, односно подуку, али без изрицања санкције. Формална средства контроле имају

2 Б. Бабовић, О полицији, *Југословенска ревија за међународно право*, бр. 3/1993, стр. 360–361.

3 З. Томић, *Управно право, управна контрола управе*, Београд, 1989, стр. 10–11.

репресивни карактер (мада не увек), док неформална средства имају само корективни карактер.

Наведене поделе нису међусобно искључиве, тако да једно исто средство контроле може бити увршћено у више подела. На пример, судови су истовремено формално, спољашње, правно, и репресивно средство контроле. Значај ових подела састоји се у наглашавању појединих обележја различитих средстава контроле, њихове улоге у контролном процесу и релација према другим средствима контроле. Тако долазе до изражаја и различити циљеви контроле, чијем остваривању служе поједина средства, као и прихваћена стратегија друштва за утврђивање одговорности полиције.

Чињеница да истовремено постоји већи број средстава контроле неминовно отвара неколико питања као што су: зашто у појединим земљама постоји толики број средстава контроле, чине ли средства контроле неки систем или се ради о стихијском процесу, каква је стварна применљивост појединих од тих средстава и какав је њихов међусобни вредносни однос.

Једно од средишњих питања сваког демократског друштва јесте изградња стратегије за обезбеђивање одговорности полиције као инструмента јавне власти. Ради се о проблему за чије решавање не постоје готови обрасци, јер није ретка склоност носилаца власти да власт злоупотребе. У таквом амбијенту одвијају се процеси који пружају успешну стратегију за обезбеђивање контроле полиције.

Већи број земаља своју стратегију за обезбеђивање контроле полиције заснива на комбинацији различитих средстава контроле. Интересантни су разлози за то. Према истраживањима Д. Х. Бејлија,<sup>4</sup> Јапан, Немачка, Француска и Норвешка спадају у земље у којима је тежиште у систему контроле полиције на унутрашњим средствима. У овим земљама постоје и средства спољашње контроле, али је њихов утицај мањи. У САД и Индији тежиште контроле је на спољашњим средствима, а Канада и Велика Британија би заузимале средњу позицију између прве и друге групе земаља. Овакво стање у појединим земљама може се повезати са питањем поверења друштва у полицију. Уколико је друштво уверено да ће полиција сама ефикасно сузбити у својим редовима појаве недисциплине и незаконитости, потребе за спољашњом контролом биће мање и имају за циљ да послуже ако би било изиграно то поверење, тј. спољна контрола представља коректив у случају неефикасности унутрашње контроле. Обрнуто, ако друштво верује да полиција није у стању или да не жели да обезбеди законитост у својим редовима, тежиће да развије механизме спољашњих утицаја на полицију. Истовремено постојање унутрашњих и спољашњих механизма контроле представља резултат нужности обезбеђивања равнотеже између контроле коју врше саме

4 Loubet del Bayle, *La police: Approche socio-politique*, Paris, 1992, стр. 173.

полицијске структуре над радом свог особља, на једној страни, и надзора друштва над ефикасношћу унутрашње контроле, на другој страни.<sup>5</sup>

Предност спољашњој контроли даје се у оним државама у којима, поред слабе ефикасности унутрашње контроле, постоји мање поверење у институције власти, мањи потенцијал за групну самоконтролу и хетерогеност социјалне структуре. Предност унутрашњој контроли даје се у оним државама у којима постоји веће поверење у институције власти, већи потенцијал за групну самоконтролу и хетерогеност социјалне структуре.

Према неким мишљењима у полициолошкој литератури, узајамни вредносни однос средстава унутрашње и спољашње контроле јесте такав да би предност требало дати јачању унутрашње контроле, уз задржавање и пажљиво позиционирање спољашње контроле.

Спољашња контрола, сама по себи, рефлектује сумњу у полицијске институције и по схватању полицајаца вређа њихов понос и част. Овакви ставови полицајаца према спољној контроли, посебно када се она предузима без довољно такта, могу да имају одређене негативне последице. Зато се изградњи средстава спољне контроле мора приступити веома промишљено како она не би постала контрапродуктивна. Средства спољне контроле треба да делују повезано са унутрашњом контролом. У противном, ако се средства спољне контроле схвате као оруђе у чврстој руци за дисциплиновање полиције, она ће, према искуствима из праксе, имати слабе ефекте. Јер, како истиче Рајнер, вештина постизања одговорности полиције састоји се у пружању помоћи процесима унутрашњег дисциплиновања особља, при чему је од велике важности да полиција буде уверена у коректност механизма спољне контроле. Ако полиција доживљава спољну контролу као неправедну и супротставља јој се, њени ће ефекти изостати.<sup>6</sup>

У прилог оваквим ставовима говоре случајеви САД и Јапана. У САД, често се може утврдити да је спољна контрола у основи контрапродуктивна, јер није довољно ефикасна, а проузрокује и слабљење средстава унутрашње контроле. На другој страни, Јапан преферира механизме унутрашње контроле и као резултат има мало лоших понашања полицајаца по светским стандардима. При овоме треба имати у виду да је јапанско друштво хомогеније од америчког и да у њему постоје јаке традиције одговорности у свим областима рада оличене у принципу *gambare* – сваког дана свако мора учинити нешто за Јапан.

Оријентација према већем вредновању унутрашње контроле треба да буде подржана јачањем професионализма, стандарда обуке и бољом организацијом, али није добро ову оријентацију ставити изнад спољне контроле или у било ком случају остати без ње као бране против аутономизације полиције.

На овом месту разрадићемо још неке важније карактеристике средстава контроле.

5 Bayley, D. H., *Patterns of Policing, A Comparative International Analysis*, New Brunswick, Rutgers University Press, стр. 169–170.

6 R. Reiner, *The Politics of the Police*, Brighton: Wheatsheaf Books, 1985, p. 177.

### **3. Поједина средства контроле**

#### **3.1. Спољашња формална средства контроле**

Спољна средства контроле постоје да би се ограничила тежња полиције за претераним осамостаљивањем, као и да се обезбеди поштовање закона.

У пракси појединих земаља могуће су значајне разлике у погледу облика и обима овлашћења везаних за поједина спољна формална средства контроле, што зависи од уставних система као и правних, политичких, културних и других традиција. Тако се уочава разлика између земаља које контролишу над полицијом поверавају влади или другом извршном органу (европске земље, САД, итд.) и оних земаља у којима је контрола над полицијом поверена посебним телима ван владе (Јапан, Велика Британија, Канада, итд.) У готово свим земљама установљавају се одређени видови контроле коју врше парламенти. Судови и тужилаштва се, такође, свуда јављају као формално средство контроле. Поред овога, преко 120 земаља има и нарочита формална средства контроле као што је општи или специјализовани омбудсман и још нека друга.

#### **3.2. Спољашња неформална средства контроле**

Ова средства односе се на утицај коју јавност, медији, политичке партије, интересне групе за притисак, као и други спољашњи неформални механизми имају на полицију. По правилу, ови механизми имају већу моћ утицаја у друштвима која су више демократизована. С друге стране, уколико формална средства контроле (спољна и унутрашња) успешније обављају своју улогу, објективно ће постојати мања потреба и прилика за утицаје неформалних механизма. Улога јавности и медија у односу на полицију у новије време изразито расте. Уколико информативни простор и инструменти нису уређени прописима, овај утицај може наносити и штету изношењем неистина и на друге начине. Ова је појава честа у друштвима транзиције.

#### **3.3. Унутрашња формална средства контроле**

Као и спољна средства контроле тако се и унутрашња средства контроле могу разврстати на формална и неформална. Као средства унутрашње формалне контроле у литератури обично се истичу хијерархијска контрола, инстациона контрола, дисциплинска одговорност и контрола коју врше интерна надзорна тела.

Хијерархијска контрола је облик ауторитативне, редовне и репресивне контроле. Она се у полицији третира као саставни део процеса руковођења. Овом контролом обухваћени су сви запослени и њихов рад у целини, тако да се у читавом систему контроле она сматра и најважнијом. Носиоци овлашћења код ове контроле су руководиоци организационих јединица или других функционалних целина и то у односу на лице чијим радом или акцијама руководе.

Инстанциона контрола има два своја облика. Први облик представљала би контрола поводом жалби грађана на одлуке органа полиције у првом степену. У питању је управна контрола која се јавља у вези са управно-правним поступањем полиције. Странка о чијем је праву први пут решавано може изјавити жалбу другостепеном органу полиције. Као други облик инстанционе контроле можемо означити различита надзорна овлашћења која имају виши према нижим полицијским органима тамо где је она децентрализована (нпр. на државном и локалном нивоу). У таквим ситуацијама виши полицијски орган може се појавити као носилац важних надзорних и инспекцијских овлашћења према нижем органу.

Као значајно средство контроле појављује се и дисциплинска одговорност. Ради се о одговорности до које долази због повреда правила дисциплине којој подлежу сви запослени у полицији. Решења појединих земаља по питању дисциплинске одговорности могу се груписати у два модела. Модел интерне и модел мешовите (унутрашњо-спољашње) дисциплинске одговорности.

Према првом моделу, дисциплинска одговорност у целини је ствар саме полиције, а овлашћења за одлучивање о повредама дисциплине деле се између старшина као носилаца руководећих функција у полицији и посебних дисциплинских тела или органа. Уобичајено је да за лакше повреде дисциплине поступак воде и мере изричу старшине, а за теже повреде одлучивање се поверава колективним дисциплинским органима (дисциплинским судовима).

Према другом моделу, један део надлежности за одлучивање о дисциплинским повредама (обично оним тежим) преноси се на контролни механизам ван полиције, а други део задржава унутар саме полиције. Код овог задржаног дела надлежности могуће је да овлашћења за одлучивање о повредама дисциплине буду делимично у рукама старшина, а делом у надлежности интерних дисциплинских органа. У неким земљама допуштена је и судска контрола над одлукама дисциплинских органа.

Дисциплински поступак може бити различито уређен. Његова добра или лоша решења представљају моменте од утицаја на квалитет овог средства контроле.

У већем броју земаља у систему унутрашње контроле и одлучивања о дисциплинској одговорности полицајаца појављују се интерни надзорни органи (инспекторати за законитост рада). Они су обично конституисани као посебне организационе јединице непосредно одговорне највишем руководиоцу. Задатак ових органа обухвата спровођење истрага у случају прекорачења овлашћења, инцидента у вези са употребом ватреног оружја или других средстава принуде, случајеве корупције и других повреда закона које чине полицајци. Ови органи ангажују се на иницијативу грађана или руководства полиције или самоиницијативно. Коначан резултат њиховог рада у појединим земљама састоји се у подношењу извештаја шефу полиције, који затим одлучује о дисциплинским мерама или подношењу кривичне пријаве тужилаштву. У неким

земљама ови органи могу непосредно да наступају према тужилаштву и судовима, као нпр. у САД.

### 3.4. Унутрашња неформална средства контроле

На понашање полицајаца и спречавање евентуалних грешака у раду утичу и одређени контролни механизми неформалног карактера. Мисли се на механизме самоконтроле, интерперсоналне контроле, контролу од стране синдикалних и професионалних асоцијација и удружења и контрола процесом социјализације.

Сваки полицајац подлеже механизму самоконтроле. Овај механизам делује тако што полицајац свесно ограничава слободу своје акције с озбиром на прихваћене норме и правила понашања. Развој механизма самоконтроле неки доводе у везу са карактером обуке полицајаца, професионалном етиком, полицијском културом, са системом оцењивања, напредовања и одговорности.<sup>7</sup>

И интерперсонална контрола има свој значај. Под њом се мисли на деловање механизма међусобне контроле унутар радних тимова састављених од два или више полицајаца у заједничкој акцији (патрола, рација и сл.). Реч је о развоју јаче или слабије изражене свести о заједничкој одговорности чланова групе, о могућности ограничавања погрешних поступака појединих чланова групе. У појединим земљама развијају се нарочити програми пооштрене групне контроле и примењују се мере солидарне одговорности свих чланова групе за пропусте било ког члана. Често се наводи пример јапанске полиције, у којој се одговорност унутар групе гради на посебном односу поштовања и послушности младих према старијим колегама, тако да се старији полицајци редовно сматрају одговорним за поступке млађих.

Синдикалне и професионалне асоцијације полицајаца као средство контроле различито се вреднују у појединим земљама. Појављују се као средство које би могло да допринесе угледу професије и прихватању виших стандарда професионалне и етичке одговорности полицајаца.

Такође се сматра да тешњи контакти полицајаца са грађанима имају позитиван утицај на њихово понашање у смислу да се они интегришу у локалну заједницу. У Великој Британији и САД преовлађује схватање да тешњи социјални контакти полицајце чине одговорнијим за своје поступке. Такви контакти унапређују полицијску културу и стварају услове да шира јавност контролише полицију.

Међутим, има и супротних ставова. Полицајцима у Индији ограничавају се неслужбени односи са грађанима, како би се избегле прилике за корупцију. Стога се често користе премештаји да би се спречило настајање фамилијарности.

<sup>7</sup> Bayley, D. H., *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*, New Brunswick, Rutgers University Press, p. 169–170.

#### 4. Нормативни оквир за контролу полиције према Закону о полицији Републике Србије

У систему државне управе Министарство унутрашњих послова представља централни, инокосни и самостални орган који је под непосредним надзором Владе.

Министарство унутрашњих послова самостално је у вршењу послова и задатака из своје надлежности и ради у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката. Такође, поступа према правилима струке, непристрасно, политички неутрално и дужно је да сваком омогући једнаку, брзу и делотворну правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса. Када решава у управном поступку и предузима управне радње, дужно је да користи она средства која су за странку најповољнија ако се и њима постижу сврха и циљ закона. При томе постоји обавеза да поштује личност и достојанство странака. Рад министарства је јаван и оно је дужно да јавности омогући увид у свој рад према одговарајућим законима и другим прописима.<sup>8</sup>

Да би Министарство унутрашњих послова удовољило овим савременим захтевима и принципима демократског друштва, томе је прилагођена и његова организација. Тако се у оквиру Министарства јасно дефинише улога полиције и у организационом и функционалном смислу.

Министарство обезбеђује организационе претпоставке за оперативну независност полиције од других државних органа у обављању полицијских и других законом одређених послова за које је полиција одговорна. Министарство обезбеђује и друге организационе претпоставке за рад полиције, а нарочито за јачање поверења између јавности и полиције као службе на располагању јавности, за развој професионализма у полицији и за спречавање и сузбијање корупције у полицији. Заузврат, министар може да захтева извештаје, податке и друга документа у вези са радом полиције. Представник полиције министру редовно и на његов посебан захтев, подноси извештаје о раду полиције и о свим појединачним питањима из делокруга полиције. Министар даје полицији смернице и обавезна упутства за рад, уз пуно поштовање њене оперативне независности. Министар може и наложити полицији да у оквиру своје надлежности изврши одређене задатке и предузме одређене мере и да му о томе поднесе извештај.

Полицијски послови обављају се са циљем (и на такав начин) да се сваком обезбеди једнака заштита безбедности, права и слобода, примени закон и подржи владавина права. Зато је потребно обављање ових послова заснивати на начелима професионализма, сарадње, законитости у раду и сразмерности у примени полицијских овлашћења, супсидијарности, односно рада са најмањим штетним последицама. Дакле, у свом раду полиција се придржава националних стандарда полицијског поступања,

<sup>8</sup> Видети: Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05; Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05 и 101/07; Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04 и 54/2007.

захтева утврђених законима и другим прописима, као и међународним уговорима и конвенцијама које је усвојила Република Србија.

Полиција предузима мере ради остваривања поменутих стандарда. Она обезбеђује да поступање полицијских службеника у пракси не буде у супротности са европским стандардима полицијског поступања, нити испод њих. У том смислу, она има и свој етички кодекс.

У складу са дефинисаним циљевима, начелима обављања полицијских послова као и националним и међународним стандардима полицијског поступања, дефинисане су и обавезе полицијских службеника. Тако полицијски службеници у свако доба предузимају неопходне радње ради заштите живота и личне безбедности људи и имовине. Они у обављању својих послова служе заједници и штите сва лица од незаконитих деловања, обавезни су да увек поступају професионално, одговорно и хумано и да поштују људско достојанство, углед и част сваког лица и друга његова права и слободе.

Рад полиције подложен је контроли од стране различитих субјеката који у том процесу контроле имају различита овлашћења. Закон о полицији садржи посебне одредбе које се тичу контроле рада полиције и у складу са тим прави разлику између спољашње и унутрашње контроле.

Спољашњу контролу рада полиције врши Народна скупштина. То се постиже тако што министар једанпут годишње, а по захтеву Народне скупштине или указаној потреби и чешће, подноси извештај о раду Министарства и стању безбедности у Републици Србији, а радном телу Народне скупштине надлежном за безбедност, на његов захтев, и извештаје о питањима из његовог делокруга.

Спољашњу контролу рада полиције врше и Влада, надлежни правосудни органи, органи државне управе надлежни за одређене послове надзора и други законом овлашћени органи и тела. Под овлашћењима органа и тела подразумевају се посебним законом утврђена овлашћења која се односе на приступ одговарајућим информацијама, контакт са надлежним полицијским службеницима, право на добијање одговора на питања и друга законом утврђена права.<sup>9</sup>

Унутрашњу контролу рада полиције врши Сектор унутрашње контроле полиције. Сектором руководи начелник Сектора унутрашње контроле, који редовно и периодично подноси министру извештај о раду Сектора унутрашње контроле. Овај сектор врши контролу законитости рада полиције, а нарочито у погледу поштовања и заштите људских права при извршавању полицијских задатака и примени полицијских овлашћења. Облике и начин вршења унутрашње контроле рада полиције ближе прописује министар.

Сектор унутрашње контроле полиције поступа на основу предлога, притужби и представки физичких и правних лица, поводом писаних обраћања припадника полиције и по сопственој иницијативи, односно на основу прикупљених обавештења и других сазнања.

<sup>9</sup> Видети: Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04 и 54/2007.

Начелник Сектора благовремено, у писаном облику, обавештава министра о свим случајевима предузимања и пропуштања акција полиције за које сматра да су противне закону и благовремено предузима потребне радње.

Начелник Сектора унутрашње контроле упознаје са резултатима својих испитивања министра и директора полиције и министру даје предлоге за отклањање уочених незаконитости као и предлоге за покретање одговарајућих поступака ради утврђивања одговорности.

Контролу рада начелника Сектора унутрашње контроле полиције, полицијских службеника запослених у Сектору и других полицијских службеника у министарству задужених за унутрашњу контролу рада полиције врши министар.

Министар даје Сектору смернице, обавезна упутства за рад, директиве, као и налоге да у оквиру своје надлежности изврши одређене задатке и предузме одређене мере. Овлашћена службена лица и други полицијски службеници у Сектору на захтев министра подносе податке, документа и извештаје о појединачним питањима из свог делокруга.

На захтев Владе и радног тела Народне скупштине надлежног за безбедност и полицијске послове, министар подноси извештај о раду Сектора унутрашње контроле полиције.

У савременом свету један од начина контроле рада полиције јесте и могућност подношења притужби. У том смислу и наш Закон о полицији предвиђа да свако има право да Министарству поднесе притужбу против полицијског службеника ако сматра да су му незаконитом или неправилном радњом полицијског службеника повређена права или слободе. То се чини у року од 30 дана од дана кад је до повреде дошло.

Сваку притужбу поднету против полицијског службеника мора прво да размотри и све околности у вези са њом да провери руководилац организационе јединице у којој је запослен полицијски службеник на кога се притужба односи или полицијски службеник кога је он овластио. Уколико су ставови подносиоца притужбе и ставови руководиоца организационе јединице усклађени, може се одлучити да је поступак решавања притужбе тиме закључен. Ово ће се констатовати у записнику о разматрању притужбе који потписује и подносилац притужбе. Овај поступак мора бити закључен у року од 15 дана од пријема притужбе.

У случају да се подносилац притужбе не одазове позиву на разговор или да се одазове, али не сагласи са ставовима руководиоца организационе јединице, као и у случајевима кад из притужбе произилази сумња о учињеном кривичном делу за које се гони по службеној дужности, мора руководилац организационе јединице целокупне списе предмета да уступи комисији, која води даљи поступак решавања по притужби.

Притужбе у Министарству решава комисија састављена од три члана, и то: начелник Сектора унутрашње контроле полиције или друго овлашћено службено лице из Сектора кога овласти начелник Сектора, представник полиције овлашћен од стране министра и представник

јавности. Представника јавности који учествује у решавању притужби на подручју полицијске управе, на предлог органа локалне самоуправе, именује и разрешава министар. Представника јавности који учествује у решавању притужби на рад полицијских службеника у седишту, на предлог организација стручне јавности и невладиних организација, именује и разрешава министар. Представник јавности се именује на период од четири године с могућношћу поновног именовања.

Поступак решавања притужбе у Министарству закључује се достављањем одговора подносиоцу притужбе у року од 30 дана од дана закључења поступка код руководиоца организационе јединице полиције. Одговором подносиоцу притужбе поступак по притужби је закључен, а подносилац притужбе има на располагању сва правна и друга средства за заштиту својих права и слобода.

Лица која учествују у вршењу контроле полиције дужна су да штите и чувају поверљивост података и информација до којих долазе у вршењу контроле и по престанку својих функција.

## 5. Закључак

Све у свему, постојање контроле од великог је значаја и за легалност али и легитимитет полиције, тј. за позитиван однос грађана и јавности према њеној мисији. Потреба за контролом полиције проистиче из обима и значаја њених дискреционих права и овлашћења. Ради се о потреби која се све више јавља као императив правне државе. Познато је да постојање и функционисање институција и механизма преко којих се проверава поштовање и спровођење закона, представља један од битних елемената правне државе. У условима јавности рада полиције, контрола је истовремено начин и за демистификацију њене делатности и за искључивање могућности да се полиција злоупотреби.

Питање контроле полиције старо је готово колико и она сама. На ово питање и дан-данас траже се ваљани одговори. Тек у последњих неколико деценија почиње системско формулисање конкретних одговора на овај проблем и увођење одговарајућих решења.

При опредељивању за систем контроле полиције свакако се морају узимати у обзир историјски, културни и политички оквири сваке конкретне државе. Полиција која своје активности потпуно саображава праву не треба да страхује од било којег облика контроле. Полиција располаже силом. Вршење силе треба да има своје морално оправдање, и сваки грађанин треба да има о томе свој суд. И као што слобода појединца има своје границе у правилима правног поретка, а њено вршење стоји под контролом власти, исто тако и власт полиције мора да се креће у границама правног поретка, а њено вршење треба да се контролише свим потребним средствима. Полиција мора да обавља своје послове и остварује задатке у легитимном јавном, а не политичком, партијском, групном или нечијем личном интересу. Треба да у исти мах буде и поуздана јавна власт

и општа јавна служба. Модерна, ефикасна, полиција са развијеним системом интерне и организационе одговорности, обезбеђује развој слободног демократског друштва са знатно потпунијом заштитом јавног интереса.

## Литература

1. Bayley, D. H., *Patterns of Policing, A Comparative International Analysis*, New Brunswick, Rutgers University Press.
2. Бабовић, Б. (1993). О полицији, *Југословенска ревија за међународно право*, 3.
3. Васиљевић, Д. (2011). *Управно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
4. Васиљевић, Д. (2012). *Законитост управе и дискрециона оцена*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
5. Васиљевић, Д., Миловановић, Д. (2011). Основна начела у поступању полиције, *Правни живот*, 60(10).
6. Васиљевић, Д., Радојичић-Вукашиновић З. (2010). Полиција (управа) између поштовања принципа законитости као нужности и његовог кршења као изазова, *Зборник радова „Право и форензика у криминалистици“*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
7. Vasiljević, D. (2009). Contribution to issues regarding law enforcement in a legal state in the function of crime supression, *NBP – Journal of criminalistics and law*, 14(2), 23–36.
8. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.
9. Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05 и 101/07.
10. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04 и 54/2007.
11. Кавран, Д. (1991). *Наука о управљању (организација, кадрови, руковођење)*, Београд.
12. Loubet del Bayle, (1992). *La police, Approche socio-politique*, Paris.
13. R. Reiner, R. (1985). *The Politics of the Police*, Brighton: Wheatsheaf Books.
14. Томић, З. (1989). *Управно право – управна контрола управе*, Београд.

## Summary

Control of the police because of the nature of its functions and powers which aspolaze important, probably more important issue of control of other parts of the state apparatus. The main aim of the control of the police in a democratic constitutional state is to determine whether the police act in accordance with the expectations of society based on law. In cases when the conflict between the regulations and the practical actions of the police to take appropriate measures, including measures of accountability.

Should keep in mind that it is not only important that the police formally subjected to the control and responsibility but whether such control and responsibility realistically attainable. So there is a difference between “controlled” and “uncontrolled” police system. The first are those who are subjected to the activities of social mechanisms of control and accountability of

---

the police, and the other is characterized by the complete absence or presence of lifeless mechanism to control the police. question of control of the police has almost as itself.

This question and still looking for a valid answer. Only in the last few decades, system begins to formulate concrete answers to this problem and introduce an appropriate solution which is the subject of attention in this paper.



# МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ ОКВИР ЗАШТИТЕ СЛОБОДЕ И БЕЗБЕДНОСТИ ЛИЧНОСТИ И ЗАДРЖАВАЊЕ ЛИЦА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

проф. др Дарко Симовић  
проф. др Сретен Југовић

**Сажетак:** У овом раду аутори анализирају међународноправни оквир слободе и безбедности личности и то превасходно кроз визуру Европске конвенције о људским правима и постојеће јуриспруденције Европског суда за људска права. Поред кратког историјског осврта на процес институционализације људских права, право на слободу и безбедност личности се анализира кроз институционални оквир забране самовољног лишења слободе, изузетака од недопуштеног лишења слободе, посебних права лица лишених слободе, као и слободе кретања и настањивања. Посебна пажња посвећена је задржавању лица и других облика привременог ограничења слободе у праву Републике Србије.

**Кључне речи:** слобода и безбедност, Европска конвенција о људским правима, Европски суд за људска права, задржавање лица.

## 1. Увод

Право на слободу и безбедност личности представља неопходну претпоставку за уживање готово свих других људских права. Слобода и безбедност личности подразумева право телесног кретања према сопственом избору, без стрепњи по сопствени физички и психички интегритет. О његовом значају сведочи чињеница да је процес институционализовања људских права започео управо јемствима о физичкој слободи лица.<sup>1</sup> Наиме, Велика повеља слободе (*Magna Carta Libertatum*) из 1215. године је, поред јемства да нико неће бити затворен или прогнан без законите пресуде, јамчила и право грађана да напусте краљевство, али и да се у њега врате. Тај знаменити члан 39 дословно гласи да „ниједан слободан човек неће бити убијен или затворен, или лишен својих права или имовине, или стављен ван закона или прогнан, или на било који начин лишен свог положаја... осим на основу законите пресуде њему једнаких или права земље“. Дакако, овако широка формулација се није односила на све слободне људе, јер су изван њеног домаћаја остали чланови породица, робови и грађани без иметка.<sup>2</sup> Ипак, иако је њено доношење било изнуђено превасходно од стране племства, ова одредба зајемчује гаранције знатно ширем кругу људи у оквиру судског поступка.

1 Више о томе видети: Д. Симовић, Р. Зекавица, *Полиција и људска права*, Београд, 2012.

2 Т. Fleiner, L. Basta Fleiner, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Springer, 2009, p. 138.

Од посебног значаја за развијање јемстава личне слободе и безбедности је и *Habeas Corpus Act*, који је донео енглески парламент 1679. године. Као што је и уобичајено када је реч о развоју енглеског конституционализма, и овај акт представља озаконење једне већ постојеће установе, која датира још из XII века.<sup>3</sup> Наиме, у енглеском средњовековном праву је постојала установа *Writ of Habeas Corpus*, која је представљала својеврсну наредбу државном службенику да тужено лице доведе пред суд. Према томе, назив *habeas corpus* је, са дословним значењем „мораш тело“, подразумевао привођење лица. Међутим, доношењем поменутог закона ова установа је добила нову садржину и представљала је читав систем гаранција појединца у односу на извршну и судску власт. Тако је овај стари институт од налога за хапшење који садржи правни основ, преображен у институт забране од самовољног хапшења.

Овај закон „није створио ништа ново, већ је само ограничио тежње које су понекад чиниле ово прастаро средство неефикасним“.<sup>4</sup> Свако заинтересовано лице које покаже да постоји основана сумња да је притворено без правно ваљаног основа, имало је право да захтева од суда да изда наређење надлежном управном органу да ухапшеног доведе пред суд, како би се у законито спроведеном поступку проверила основаност лишења слободе. Такође, свако лице је располагало правом да од надлежног судије тражи писмено обавештење о делу због кога је ухапшено, које му је морало бити предато у року од 24 часа. При томе, предвиђене су одговарајуће казне за управни орган који не поступи према наређењу. Прва казна је била новчаног карактера, а ако би се неко лице и други пут оглушило о налог суда претио, би губитак службе. Уколико би се доказало да је неко лице неосновано лишено слободе, оно је морало бити одмах пуштено. Дакле, већ тада је установљено неизоставно начело савременог кривичног права – начело легалитета, које подразумева да нико не може бити лишен слободе за дело које није било предвиђено кривичним законом, при чему нико није могао остати у затвору дуже од три дана без посебних доказа. Како је то у нашој теорији лепо формулисано: „Усвајајући *Habeas Corpus Act*, Енглези су показали да су личну слободу већ тада сматрали исто толико важним елементом конституционалне владе као и контролу рада егзекутиве. Он је ускратио извршној власти могућност да се са политичким противницима разрачунава неограниченим држањем у затвору“.<sup>5</sup> Посебан значај *Habeas Corpus Act*-а је у томе што није реч о некаквој „антикварној правноисторијској творевини“<sup>6</sup>, већ о акту који уз накнадне измене чини део савременог позитивноправног поретка Енглеске и који је имао снажан утицај на све државе англоамеричког правног наслеђа.

3 Видети: С. Аврамовић, *Habeas Corpus Act*, Д. Мрђеновић (пр.), *Темељи модерне демократије*, Београд, 2011, стр. 147.

4 В. Петров, *Енглески устав*, Београд, 2007, стр. 89.

5 Л. Баста, *Политика у границама права*, Београд, 1984, стр. 34.

6 С. Аврамовић, *Habeas Corpus Act*, стр. 153.

Америчка и француска декларација које су претходиле процесу конституционализације људских права слободу постављају на пиједестал, као вредност која се не доводи у питање и која извире из саме природе човека. Како је то формулисано у Декларацији о правима човека и грађана, људи се рађају и живе слободни и једнаки у правима, при чему друштвене разлике могу бити засноване само на заједничкој користи (члан 1). Након тога, одређује се да је циљ сваког политичког удруживања очување природних и незастаривих права човека: слободе, својине, сигурности и отпора угњетавању (члан 2).

Посматрано из перспективе међународног права, право на слободу и безбедност личности је свакако једно од исцрпније и детаљније уређених основних људских права. У Универзалној декларацији је начелно зајемчено да „нико не сме бити произвољно ухапшен, притворен, нити протеран“ (члан 9). Незнатно конкретнији је Пакт о грађанским и политичким правима (у даљем тексту: ППП), који предвиђа да „свако има право на слободу и личну безбедност. Нико не може бити самовољно ухапшен или притворен. Нико се не може лишити слободе сем из разлога и у поступку законом предвиђеном“ (члан 9).

Ипак, на овом пољу је најпрецизнија Европска конвенција о људским правима (у даљем тексту: Европска конвенција), јер таксативно наводи ситуације у којима је допуштено лишење слободе. Тако је лишење слободе допуштено у следећим случајевима и у складу са законом прописаним поступком: *прво*, у случају законитог лишења слободе на основу пресуде надлежног суда; *друго*, у случају законитог хапшења или лишења слободе због неизвршења законите судске одлуке или ради обезбеђења испуњења неке обавезе прописане законом; *треће*, у случају законитог хапшења или лишења слободе ради привођења лица пред надлежну судску власт због оправдане сумње да је извршило кривично дело, или када се то оправдано сматра потребним како би се предупредило извршење кривичног дела или бекство по његовом извршењу; *четврто*, у случају лишења слободе малолетног лица на основу законите одлуке у сврху васпитног надзора или законитог лишења слободе ради његовог привођења надлежном органу; *пето*, у случају законитог лишења слободе лица да би се спречило ширење заразних болести, као и законито лишење слободе душевно поремећених лица, алкохоличара или уживалаца дрога или скитница; и *шесто*, у случају законитог хапшења или лишења слободе лица да би се спречио његов неовлашћени улазак у земљу, или лица против ког се предузимају мере у циљу депортације или екстрадиције (члан 5, став 1). Према досадашњој пракси Европског суда за људска права (у даљем тексту: Европски суд) може се рећи „да је листа изузетака од права на слободу, одређена у члану 5, став 1 исцрпна и да је само уско тумачење тих изузетака у сагласности са сврхом те одредбе – да осигура да нико не може бити лишен слободе на произвољан начин“.<sup>7</sup>

7 F. K. v. Germany (1997).

Члан 1 Четвртог протокола је предвидео да се нико не може лишити слободе само зато што није у стању да испуни уговорну обавезу. Забрану дужничког ропства предвиђа и члан 11 Пакта о грађанским и политичким правима, док Америчка конвенција утврђује изузетак који предвиђа да се тиме неће ограничити наредбе надлежне судске власти донете због неиспуњења обавезе алиментације (члан 7, став 7).

Право на слободу и безбедност личности је право комплексног карактера које се састоји из низа гаранција. О томе сведочи и став Европског суда изречен у предмету *Kurt v. Turkey* (1998): аутори Европске конвенције су „потврдили заштиту појединца против произвољног лишења слободе, гарантујући за цео корпус материјалних права која имају за циљ да сведу на најмању меру ризик од произвољности“.

## 2. Забрана самовољног лишења слободе

Забрана самовољног лишења слободе претпоставља да свако лишење слободе неког лица мора бити у складу са националним законодавством. При томе, подједнак значај се придаје поштовању и материјалноправних и процесноправних законских одредаба које уређују лишење слободе. Без обзира на то што лишење слободе може бити у потпуности оправдано, уколико нису испуњени процедурални захтеви, лишење слободе се сматра повредом права на слободу личности.<sup>8</sup>

Иако се изричито захтева поштовање начела законитости лишења слободе, Европски суд је заузео став да национално право мора да има одређени квалитет, односно да буде у сагласности са начелом владавине права. Квалитет у овом смислу подразумева да тамо где национално право допушта лишење слободе, то право мора да удовољи захтевима доступности и прецизности, како би се избегла свака опасност од произвољности којима може бити изложено неко лице.<sup>9</sup> „Конвенција овде у суштини упућује на домаће право и утврђује обавезу примене његових материјалних и процедуралних правила, али поред тога захтева да свако лишење слободе треба да је у складу са сврхом члана 5, наиме обавезу заштите појединца од произвољности“.<sup>10</sup> Према томе, како се може закључити, законитост лишења слободе се процењује сагласно националном праву, које мора бити усклађено са установљеним европским стандардима. Као пример који појашњава овај стандард може се навести случај *Amuur v. France* (1996), који се односио на једно циркуларно писмо, које је представљало једини правни основ за задржавање страних држављана у транзитној зони. Европски суд је заузео став да је поменути текст, поред тога што је био необјављен и недоступан широј јавности, исувише кратак и лишен било каквих гаранција потребних да би могао бити оквалификован законом.

8 *Van der Leer v. Netherlands* (1990).

9 J. McBride, M. Macovei, *Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, Vodič za primenu člana 5 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Savet Evrope, Beograd, 2004, str. 27; *Dougou v. Greece* (2001).

10 *Benham v. UK* (1996).

Законски основ лишења слободе треба да постоји све време трајања притвора. У супротном, без обзира на то што је неко лице иницијално било законито лишено слободе, реч је о повреди права на слободу личности. Илустративан је случај *F. K. v. Germany* (1997), који се односио на ситуацију у којој је једно лице задржано у притвору 12 сати и 40 минута, иако је немачко законодавство предвиђало максимално трајање притвора од 12 сати.<sup>11</sup> Премда се немачка влада оправдавала чињеницом да је толико времена било потребно да се утврди идентитет лица, Европски суд је утврдио повреду права, будући да је лице задржано дуже него што је то предвиђао закон.

Сагласност лица да буде затворено не значи истовремено да не постоји лишење слободе и да није потребно поштовати институционалне гаранције слободе и безбедности личности. Наиме, „чињеница да се појединац слободно предаје властима и пристаје да буде притворен, не ослобађа те власти обавезе поштовања члана 5“<sup>12</sup>, јер „право на слободу у демократском друштву, у смислу Конвенције, сувише важно да би неко лице могло бити лишено заштите Конвенције једино из тог разлога што се само предало“<sup>13</sup>.

Неопходан захтев у ситуацијама законитог лишења слободе јесте нужност предузете мере у постојећим околностима. Дакле, неопходно је задовољити и захтев пропорционалности, јер иако би постојао законски основ, лишење слободе би се могло сматрати произвољним уколико оно није стварно потребно или уколико постоји настојање да се оствари незаконит циљ. Лишење слободе мора бити мера каква одговара сврси у поступку који се води против једног лица на националном нивоу.<sup>14</sup> Наиме, у предмету *Witold Litwa v. Poland* (2000), Европски суд је заузео став да је „лишење слободе појединца (је) тако озбиљна мера која се може оправдати само онда, ако су претходно размотрене друге мање ригорозне мере и када се утврди да су оне недовољне да се заштити интерес појединца или јавни интерес. То значи да није довољно да лишење слободе лица буде у складу с националним законом, већ и да је таква мера била неопходна у датим околностима.“

С обзиром на то да се лицу лишеном слободе зајемчује низ права, веома је важно прецизирати појам затварања. Нема дилеме да лишење слободе постоји ако се лице присилно држи у полицијској или затворској ћелији. Међутим, лишење слободе постоји и када овлашћено службено лице, уз употребу силе или не, сасвим јасно стави до знања одређеном лицу да не сме да напусти одређено место или да постоји обавеза да пође на неко друго место.<sup>15</sup> При томе, небитно је да ли је лице лишено слободе свесно те чињенице или је реч о добровољној предаји.

11 М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, Београд, 2010, стр. 175.

12 Ж. Диретр, *Изводи из најзначајнијих одлука Европског суда за људска права*, Београд, 2006, стр. 94.

13 *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium* (1971).

14 Д. Поповић, *Европско право људских права*, Београд, 2012, стр. 218.

15 Ј. McBride, М. Macovei, *Pravo na slobodu i bezbednost lichnosti, Vodič za primenu člana 5 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, стр. 38.

Хапшење може предузети не само службено лице, већ и приватно лице, које је на то законом овлашћено, или уз асистенцију службеног лица.<sup>16</sup>

### 3. Изузеци од недопуштеног лишења слободе

Европска конвенција, како је већ било речи, предвиђа шест изузетака од недопуштеног лишења слободе; будући да је реч о таксативно наведеним изузецима, они се не могу широко тумачити.<sup>17</sup>

*Прво*, хапшење је допуштено у циљу извршења санкције предвиђене осуђујућом правоснажном судском одлуком. Из формулације одредбе се може закључити да је једино одлуком надлежног суда, а не неког другог органа, могуће одредити кривичну санкцију лишења слободе. Дакако, ово је најнеспорнија ситуација која се односи на лишење слободе.

*Друго*, хапшење и притвор лица због неизвршења законите судске одлуке или ради обезбеђивања испуњења неке обавезе прописане законом односили би се на ситуације као што су неплаћање судске казне, подвргавање лекарском прегледу, сведочење, извршење војне или цивилне службе, подношење пореске или царинске пријаве или поштовање обавезног пребивалишта.<sup>18</sup>

*Треће*, када је реч о лишењу слободе лица која су осумњичена за учешће у извршењу кривичног дела, неопходна су нека додатна појашњења. Пре свега, кривично дело мора бити законом предвиђено да би се овај основ могао користити за лишење слободе осумњиченог лица.<sup>19</sup> Међутим, уз ову неопходну претпоставку постоје још два кључна захтева.<sup>20</sup> Прво, лишење слободе мора бити извршено у циљу привођења неког лица надлежном законском органу ради вођења кривичног поступка. Израз „надлежни законски орган“ се односи на судију или друго службено лице које је законом овлашћено на обављање судске функције. Прихваћено је становиште да не представља повреду Европске конвенције ситуација у којој је неко лице лишено слободе, али ипак није дошло до покретања кривичног поступка, уколико је такав циљ постојао у тренутку лишења слободе. Друго, лишење слободе неког лица је допуштено сако ако постоји „оправдана сумња“ да је оно извршило кривично дело. Како је у досадашњој јуриспруденцији Европског суда истакнуто, „оправдана сумња“ претпоставља да постоје чињенице или обавештења која би могла да увере објективног посматрача да је лице у питању можда извршило кривично дело.“<sup>21</sup> Дакле, лишење слободе не сме бити засновано искључиво на осећајима, предрасудама или инстинктима, већ је неопходно да оно буде засновано на чињеницама или информацијама које се

16 М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, стр. 176.

17 Видети: Д. Поповић, *Европско право људских права*, стр. 222.

18 Ј. McBride, М. Macovei, *Pravo na slobodu i bezbednost lichnosti, Vodič za primenu člana 5 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, стр. 96–97.

19 *Lukanov v. Bulgaria* (1997).

20 Ј. McBride, М. Macovei, *Pravo na slobodu i bezbednost lichnosti, Vodič za primenu člana 5 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, стр. 48.

21 *Fox, Campbell and Hartley v. UK* (1990).

објективно могу повезати са лицем осумњиченим за извршење кривичног дела.<sup>22</sup> Чињеница да је неко лице већ осуђивано за поједина кривична дела, не може бити довољно оправдан разлог за његово лишење слободе.

*Четврто*, лишење слободе малолетног лица допуштено је ради васпитног надзора или ради привођења надлежном органу. Израз „малолетник“ има аутономно значење и односи се на све особе млађе од 18 година. Да би малолетник био стављен под васпитни надзор, који се најчешће остварује у поправном дому или болници, неопходно је да постоји одлука суда или органа управе. Други основ се односи на притвор малолетника у сврху довођења пред суд „да би се осигурало његово уклањање из штетног окружења“.<sup>23</sup>

*Пето*, члан 5, став 1д Европске конвенције односи се на ситуације лишења слободе душевно поремећених, алкохоличара, зависника од дрога, скитница или у сврху спречавања ширења заразних болести. Имајући у виду да је реч о категоријама лица које се могу различито одређивати, Европски суд је у појединим својим одлукама прецизирао значење појединих спорних категорија.

Тако је, у предмету *Winterwerp v. The Netherlands* (1979), Европски суд установио пет критеријума који би требало да буду испуњени да се притвор ментално оболелог лица не би могао оквалификовати као произвољан. *Прво*, објективни медицински стручњаци морају установити ментални поремећај; *друго*, природа или степен поремећаја морају бити довољно тешки да оправдају притвор; *треће*, притвор сме трајати само онолико колико траје медицински поремећај, односно одређена јачина поремећаја; *четврто*, у случајевима где је притвор потенцијално неограничен, морају се вршити повремене ревизије пред трибуналом који има овлашћење да одреди отпуштање; *пето*, притвор мора бити у болници, клиници или другој одговарајућој институцији која има овлашћења да такво лице држи у притвору.<sup>24</sup> Због његове неодређености и могућности различитог тумачења, Европски суд је у предмету *X. v. UK* (1981) посебну пажњу посветио изразу „медицинска експертиза“.<sup>25</sup> „...Не може се закључити на основу пресуде у случају *Winterwerp* да ‘објективна медицинска експертиза’ мора у свим могућим случајевима да се прибави пре, а не након одређивања притвора лицу на основу душевне болести. Јасно је, где је у домаћем праву предвиђена одредба, између осталог, да се у хитним случајевима допушта притварање лица која могу представљати опасност по друге, да би било непрактично захтевати исцрпну медицинску експертизу пре сваког хапшења или лишења слободе. Широко дискреционо право по природи ствари морају уживати домаћи органи власти који имају овлашћење да доносе одлуке одређивања притвора у хитним случајевима“.

22 J. McBride, M. Macovei, *Pravo na slobodu i bezbednost lichnosti, Vodič za primenu člana 5 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, стр. 52.

23 *Ibid.*, стр. 101.

24 *Ibid.*, стр. 104.

25 Ж. Диретр, *Изводи из најзначајнијих одлука Европског суда за људска права*, стр. 115.

Када је реч о алкохоличарима Европски суд је у *Witold Litwa v. Poland* (2000) предмету заузео став да „лица која нису медицински дијагностицирана као ‘алкохоличари’, али чије понашање и поступање под утицајем алкохола представља претњу јавном реду или њима самима, могу бити стављена под надзор у сврху заштите јавности или у њиховом сопственом интересу, као што су њихово здравље или лична сигурност“.

Напослетку, Европски суд је у предмету *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium* (1971) прецизирао и појам скитнице: „Скитнице су лица која немају стално пребивалиште, немају средства за живот, или право занимање или професију. Када су ова три услова испуњена, надлежни органи власти могу донети одлуку да се лица у питању ставе на располагање државе, као скитнице“.

Шесто, лишење слободе лица је сагласно одредби Европске конвенције оправдано и у ситуацијама постојања захтева за екстрадицију или протеривање. „Екстрадиција (изручење) представља формалну процедуру у којој се лице осумњичено да је извршило кривично дело предаје влади друге земље ради суђења, или лице осуђено за одређено кривично дело предаје ради издржавања затворске казне“.<sup>26</sup> У предмету *Quinn v. France* (1995) Европски суд је заузео став да је лишење слободе из овог разлога оправдано само под условом да се води екстрадициони поступак. У случају да се овај поступак не води са примереном пажњом, лишење слободе неће бити оправдано по овом основу. Разуме се, без обзира на постојање захтева за екстрадицију, хапшење или притвор морају бити законити.

Поступак екстрадиције или депортације се мора водити са „потребном ревношћу“.<sup>27</sup> Наиме, у предмету *Lynas v. Switzerland* (1976) Комисија је закључила да ако „поступак не буде вођен са потребном ревношћу или ако притвор резултира неком злоупотребом овлашћења, престаје бити оправдан по члану 5, став 1, т. ф. Унутар ових ограничења, сходно томе, Комисија може имати разлога да разматра дужину времена проведеног у притвору до екстрадиције“.

#### 4. Посебна права лица лишених слободе

Посебна права лица лишених слободе обухватају низ гаранција које имају за циљ да зајемче људска права и осујете могуће злоупотребе овлашћења од стране службених лица.

Првенствено, лицу лишеном слободе се зајемчује да одмах и на језику који разуме буде обавештен о разлозима његовог хапшења, као и о свакој оптужби против њега (члан 5, став 2 Европске конвенције). Значај ове гаранције лежи у томе да је адекватно обавештење о разлозима лишења слободе неопходна претпоставка покретања поступка који би се одно-

26 М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, стр. 184.

27 J. McBride, M. Masovei, *Pravo na slobodu i bezbednost lichnosti, Vodič za primenu člana 5 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, стр. 92.

сио на оспоравање законитости лишења слободе.<sup>28</sup> У досадашњој пракси Европског суда је заузет став да обично упућивање на правни основ хапшења нема дејство. Обавештења која се пружају ухапшеним лицима морају садржати објашњења о чињеничном стању и правном основу.<sup>29</sup> Поред тога, поменута објашњења морају бити пружена свакодневним, општеразумљивим језиком који може да разуме човек просечних интелектуалних капацитета. У случају да лице не разуме званичан језик, објашење мора бити дато на језику које то лице разуме.

Када је реч о времену, поменута објашњење мора бити дато без одлагања. У досадашњој јуриспруденцији Европског суда је заузето становиште да се адекватност садржине и брзине обавештавања цени у сваком конкретном случају. Извесно је да нема потребе да обавештење о оптужби буде саопштено у целости у самом тренутку хапшења. Прихватљивим се може сматрати пракса да се о разлозима хапшења лица обавештавају у року од неколико сати након хапшења.<sup>30</sup> Разуме се, уколико постоје објективне околности које спречавају да лице одмах буде обавештено о разлозима лишења слободе (на пример, немогућност проналажења преводиоца), тај рок може бити дужи.

Без обзира на то што није изричито поменута у тексту Европске конвенције, досадашња пракса Европског суда је потврдила да свако притворено лице мора одмах по хапшењу бити обавештено о праву на помоћ адвоката по свом избору, као и о праву да се не изјашњава док не обезбеди помоћ адвоката.<sup>31</sup>

Лицу лишеном слободе се зајемчује да без одлагања буде изведено пред судију или друго службено лице законом одређено да обавља судске функције, при чему је ова гаранција допуњена правом да му се суди у разумном року или да буде пуштено на слободу до суђења. Истовремено, пуштање на слободу може бити условљено јемствима да ће се лица појавити на суђењу (члан 5, став 3 Европске конвенције). Дакле, ова гаранција има за циљ да под надзор правосуђа стави сваки случај лишења слободе и да осујети могуће произвољности у поступању извршне власти. Стандард „без одлагања“ Европски суд је тумачио тако да лице лишено слободе мора бити изведено пред судију у року од једног до два дана. Примера ради, у случају *Brogan v. United Kingdom* (1988) Европски суд је утврдио да је период од четири дана и шест сати предуг. С обзиром на то да текст Европске конвенције помиње и друго службено лице пред које може бити изведено лице лишено слободе, реч може бити једино о тужиоцу. Међутим, он може обављати ову функцију једино ако није укључен и у кривично гоњење лица лишеног слободе, јер би у таквој ситуацији била доведена у питање његова непристрасност.<sup>32</sup>

28 Видети: *Van der Leer v. Netherlands* (1990).

29 *Fox, Campbell and Hartley v. United Kingdom* (1990).

30 *Ibid.*

31 М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, стр. 178.

32 *Ibid.*, стр. 179 Видети: *Huber v. Switzerland* (1992).

Лице лишено слободе има право да покрене поступак у коме ће суд хитно испитати законитост лишења слободе и наложити пуштање на слободу ако је лишење слободе незаконито (члан 5, став 4 Европске конвенције). За разлику од претходног права, које може бити остварено и пред другим службеним лицем које је на то законом одређено, ово право се остварује искључиво приступањем суду. У ситуацијама у којима су лица лишена слободе могла да се обрате само тужиоцу, Европски суд је сматрао да је реч о повреди права на оспоравање законитости лишења слободе које предвиђа Европска конвенција. Без обзира на његову природу, то мора бити суд који је овлашћен да наложи ослобађање.<sup>33</sup> Могуће су ситуације у којима разлози који оправдавају притварање више не постоје и у којима је потребно накнадно обновити поступак по основу члана 5, став 1 Европске конвенције.<sup>34</sup> Наиме, периодично преиспитивање задржавања неког лица посебно је оправдано у случајевима притварања душевно поремећених лица.<sup>35</sup>

Притворено лице располаже правом на правну помоћ да би било у могућности да се ваљано припреми за оспоравање легалности лишења слободе. Уколико притвореник не може да приушти адвоката, трошкове правне помоћи сноси држава.<sup>36</sup> Европски суд је заузео став да поступак у коме се разматра жалба против притвора „мора подразумевати учешће супротстављених страна и мора на одговарајући начин осигурати ‘једнакост страна’, тј. тужиоца и притвореног лица“.<sup>37</sup> Стандард „хитно“ се тумачи у зависности од свих околности случаја, а превасходно од комплексности самог предмета. У једном случају Европски суд је заступао гледиште да период од једног месеца не задовољава тражени услов хитности.<sup>38</sup> Како се из досадашње јурисприденције Европског суда може закључити, независно од флексибилности која је неопходна у посебно сложеним случајевима, стандард хитности уобичајено захтева да се о поднеску притвореног лица одлучи у року који није дужи од две недеље.<sup>39</sup>

Напослетку, зајемчује се право сваком лицу да у случају незаконитог лишења слободе поднесе захтев за накнаду штете (члан 5, став 5 Европске конвенције). Прецизирајмо да у државама у којима је Европска конвенција имплементирана у домаће законодавство, судови морају имати овлашћење да додељују надокнаду штете лицима у случају незаконитог лишења слободе и морају бити спремни да таква овлашћења и користе.<sup>40</sup> У супротном, постојаће повреда одредаба Европске конвенције.

33 J. McBride, M. Macovei, *Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, Vodič za primenu člana 5 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, стр. 149.

34 Ж. Диретр, *Изводи из најзначајнијих одлука Европског суда за људска права*, стр. 145.

35 Видети: *Winterwerp v. Netherlands* (1979).

36 J. McBride, M. Macovei, *Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, Vodič za primenu člana 5 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, стр. 151.

37 *Ilijkov v. Bulgaria* (1997).

38 *G. B. v. Switzerland* (2000).

39 J. McBride, M. Macovei, *Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, Vodič za primenu člana 5 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, стр. 156.

40 *Ibid.*, стр. 164–165.

## 5. Слобода кретања и настањивања

Слобода кретања и настањивања подразумева право сваког лица које се законито налази на територији једне државе да се у оквиру ње слободно креће и настањује. Поред Универзалне декларације (члан 13), која је најлапидарнија на овом пољу, слободу кретања, уз незнатне разлике, зајемчују ПГП (члан 12) и Европска конвенција. Тако члан 2 Четвртог додатног протокола уз Европску конвенцију предвиђа да свако ко се законито налази на територији једне државе има, на тој територији, право на слободу кретања и слободу избора боравишта (став 1). Поред тога, свако је слободан да напусти било коју земљу, укључујући и сопствену (став 2). Дакле, како се из формулације поменуте норме може закључити, слобода кретања и избора боравишта је допуштена само под условом да лице законито борави у једној држави. Домаће право и домаћи органи власти искључиво су надлежни за одређивање услова законитог боравка неког лица у држави.<sup>41</sup> По природи ствари, домаћем држављанину не може бити ускраћена слобода кретања и настањивања, која обухвата и могућност напуштања земље и враћања у њу.

Право да се напусти земља не може се тумачити као право на поседовање пасоша.<sup>42</sup> Међутим, имајући у виду да је поседовање пасоша неопходна претпоставка остваривања слободе кретања, ова два права се не могу изоловано посматрати. Због тога се одузимање пасоша може сматрати ограничењем слободе кретања. Међутим, постоје ситуације у којима би и таква мера била оправдана. Примера ради, одузимање пасоша лицу због неплаћања царинског прекршаја представљало је меру која је нарушила слободу кретања, док је одбијање издавања пасоша на десет година лицу које је одбило да служи војни рок било оправдано из разлога обезбеђења националне безбедности.<sup>43</sup>

Ипак, слобода кретања и настањивања није право апсолутног карактера. Како то предвиђа Европска конвенција, никаква ограничења не могу се поставити у односу на вршење ових права сем оних која су у складу са законом и која су неопходна у демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне безбедности, ради очувања јавног поретка, за спречавање криминала, за заштиту здравља или морала или ради заштите права и слобода других (став 3). Поменута права могу се, такође, у извесним областима подвргнути ограничењима која су уведена у складу са законом и оправдана јавним интересом у демократском друштву (став 4).

Као илустрација поменуте одредбе може да послужи предмет *Raimondo v. Italy* (1994), који се тицао италијанског држављанина коме је, због индиција да припада мафијашкој организацији, било ограничено кретање. Европски суд је заузео став да је, имајући у виду претњу коју

41 Видети: *Paramanathan v. Germany* (1986).

42 В. Димитријевић и др., *Међународно право људских права*, Београд, 2006, стр. 178.

43 М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, стр. 181.

мафија представља за демократско друштво, предузета мера надзора била нужна ради очувања јавног поретка и спречавања криминала.

Са слободом кретања и настањивања повезана је и забрана установљена Четвртим додатним протоколом уз Европску конвенцију, која предвиђа да нико не може бити протеран, било појединачном било колективном мером, са територије државе чији је држављанин (члан 3, став 1). Такође, нико не може бити лишен права да уђе на територију државе чији је држављанин (члан 3, став 2). Упоређивањем овог решења са оним које предвиђа ПГП може се закључити да Европска конвенција рестриктивније поставља слободу кретања, будући да се забрана протеривања односи само на држављане, а не и на избеглице и апатриде који имају трајан боравак на територији једне државе.<sup>44</sup> У том смислу, ПГП предвиђа да странац који се законито налази на територији једне државе може оданде бити протеран само услед извршења одлуке донете саобразно закону и ако се виши разлози националне безбедности томе не противе. Осим тога, он мора имати могућности да истакне разлоге против његовог протеривања и да се од стране надлежне власти или једног или више лица нарочито означених за то његов случај преиспита, у коју сврху ће имати заступника (члан 13).

Забрањено је и колективно протеривање странаца (члан 4). Колективно протеривање је Европска комисија дефинисала на следећи начин: „...свака мера надлежних органа власти која приморава странце, као групу, да напусте земљу, осим уколико је таква мера предузета на основу и после разумног и објективног испитивања конкретних случајева сваког појединог странца у групи“.<sup>45</sup> Без обзира на то што може деловати да је на овај начин конституисано једно колективно право, реч је ипак о појединачном праву, јер оно штити појединца, односно физичко лице од протеривања у групи.<sup>46</sup> Поучан може бити предмет *Conka v. Belgium* (2002), који се односио на протеривање више породица словачких Рома из Белгије где су затражили азил. Наиме, белгијске власти су наложиле већем броју ромских породица да се јаве у полицијску станицу како би комплетирале документа потребна за добијање азила. Међутим, том приликом њима је уручено решење о протеривању и они су притворени до протеривања. Поводом тих догађаја Европски суд је сматрао да се не може сасвим искључити сумња да је у питању колективно протеривање, будући да су решења о протеривању била сачињена на идентичан начин, сва лица су имала обавезу да се истовремено јаве у полицијску станицу, а уједно поступак за добијање азила није био окончан.

Седмим додатним протоколом уз Европску конвенцију гарантује се заштита у поступку протеривања странаца. Наиме, странац који законито борави на територији једне државе не може се из ње протерати, осим на основу одлуке донете у складу са законом, и има право: 1) да изнесе разлоге којима оспорава протеривање; 2) да се његов случај преиспита; и 3)

44 М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, стр. 180.

45 Ж. Диретр, *Изводи из најзначајнијих одлука Европског суда за људска права*, стр. 387.

46 В. Димитријевић и др., *Међународно право људских права*, стр. 179.

да у ту сврху буде заступљен пред надлежном власти или лицем или лицима која та власт одреди (члан 1, став 1). Странац се може протерати и пре него што искористи наведена права, ако је протеривање неопходно у интересу јавног реда или се заснива на разлозима националне безбедности (члан 1, став 2). Према Европском суду појам законитог боравка се тумачи као у основи законита присутност у складу са домаћим правом. У том смислу, за странца чија је виза или дозвола боравка истекла, не може се уобичајено рећи да законито борави у тој земљи.<sup>47</sup>

## 6. Задржавање лица и други облици привременог ограничавања слободе кретања

У различитим правним системима постоје различита овлашћења за ограничавање или одузимање личне слободе или слободе кретања. Њихова непотпуна обрада често уноси термилошку, али и суштинску конфузију, па долази и до поистовeћивања различитих овлашћења, нпр. лишења слободе, притвора и задржавања, с једне, и неразликовања личне слободе и слободе кретања које су граница овлашћења, односно које се применом овлашћења ограничавају, с друге стране. Задржавање лица је једно од полицијских овлашћења које представља ограничавање слободе кретања, у уставноправном смислу. Овај институт постоји у упоредном полицијском законодавству под различитим изразима, као на пример „зауостављање“ и/или „задржавање“ у немачком полицијском праву<sup>48</sup>, или „задржавање“ односно „превентивни притвор“ у француском праву полиције<sup>49</sup>. Као синоним за лишавање слободе или притвор, понегде се користи и израз „задржавање“. Међутим, за разлику од притвора, задржавање служи увек спровођењу других мера (утврђивању идентитета, успостављању јавног реда и др.). Такође, разликује се задржавање на полицијскоправној основи од задржавања (притвора) на кривичноправној (кривичнопроцесној) основи. Први облик задржавања уређен је полицијским законодавством, а разлог задржавања је у начелу превентивно остваривање безбедности. Други облик задржавања је кривичноправне природе, такозвано задржавање у притвору лица лишених слободе, као и осумњичених према Законику о кривичном поступку, што би се могло означити као задржавање у кривичном поступку<sup>50</sup> (чл. 27 и 30 Устава Републике Србије). Те разлике су термилошке када се сродни институти различито означавају, али и суштинске када се неретко истим изразима означавају различити институти.

47 Видети: *Voulofvitch and Oulianova v. Sweden* (1993).

48 H. Lisken, E. Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, Munchen, 1992, ивични број 276–280; *Јединствени Типски нацрт* (МЕ), чл. 9; II, или члан 12 Закона о безбедности и реда покрајине Хесен (USOG). Зауостављање дотичних лица за период трајања мере често омогућава меру коју тек треба предузети. То је, тзв. краткорочно задржавање (чл. 19 и 20 Берлинског општег закона за заштиту јавне безбедности и реда (BERLASOG), чл. 14 и 15 Полицијског закона покрајине Сарска).

49 A. Decocq, J. Montreuil, J. Buisson, *Le droit de la police*, Paris, 1991, стр. 110–113, ив. број 966–994.

50 У полицијском законодавству говори се о „задржавању лица“ док закони(ци) о кривичном поступку говоре о „задржавању лица у притвору лишених слободе“ или „осумњичених“, „окривљених“.

Разлику између задржавања и лишења слободе је најтеже утврдити, али она ипак постоји. Задржавање у уставноправном смислу представља ограничавање слободе кретања, а лишење слободе ограничење личне слободе.<sup>51</sup> Ограничавање слободе, за разлику од лишавања слободе, карактеришу два обележја: „краткорочност и сврставање у неку другу полицијску сврху“<sup>52</sup>. Оба ова обележја треба да се испуне да би била реч о ограничавању слободе. Ако је сврха мере битно ограничавање слободе кретања, онда је без обзира на њену краткорочност то лишавање слободе. Мерило циља (сврхе) је, према том гледишту, критеријум разликовања. Ово разграничење између задржавања, лишења слободе и притвора у различитим земљама различито се спроводи како у теорији тако и у законодавству. Притом, чини се решења се померају ка проширивању тих овлашћења у превентивне сврхе. Тако у француском праву полиције „задржавање је једна нова врста полицијског притвора која је установљена законом из 1983. године чије је мотиве и услове примене законодавац морао да прецизира...“<sup>53</sup>. Задржавање се одређује одлуком која је конкретизована потребом утврђивања идентитета, само када је то неопходно. О задржавању у Француској најпре одлучује полицајац или/и жандарм, службеник или полицајац судске полиције, привремено полицајац управне полиције, а дефинитивно службеник судске полиције.

Премда су јемства задржаног лица иста као и лица лишеног слободе, у теорији, законодавству и пракси инсистира се на избегавању сличности и мешања са притвореним особама. Задржавање се врши на лицу места и на местима које администрација одреди. Законом је уређена и заштита права грађана, обавезно вођење записника, обавезно довођење пред службеника судске полиције, право задржаног да се његова породица обавести, као и контрола државног тужиоца, материјална (пропратна) и *a posteriori*. Уређено је и време задржавања као и поступак непосредног саопштавања права задржаној особи<sup>54</sup>.

У немачком полицијском праву пак, иако спорна, ипак се наглашава разлика између ограничавања слободе кретања и личне слободе. Она је степенасте природе и, као што је речено, садржана је у интензитету присиле. Тако се у полицијском праву Немачке разликују превентивни притвор, који је уређен полицијским законима и односи се на спречавање неког забрањеног понашања од самог почетка, и репресивни притвор, који се односи на спречавање настављања неког забрањеног понашања. Затим, постоје „лични притвор“ (кад неко лице моли да га полиција узме под своју заштиту), притвор у циљу „одбране од опасности“, притвор „ради спречавања кривичних дела и прекршаја“, при чему је правно спорно стављање у притвор због прекршаја, јер је то супротно Европској конвенцији која допушта одузимање слободе да би се лице спречило у

51 С. Милетић, *Полицијско право*, Београд, 2003, стр. 213 (212–217).

52 Н. Liskén, Е. Denninger, стр. 37.

53 А. Decocq, J. Montreuil, J. Buisson, *Le droit de la police*, стр. 109 (ивични број 965). Видети и чланак: Г. Илић, „Притвор-француска искуства“, *Страни правни живот*, 1–2, 1999, стр. 55–71.

54 *Ibid.*, стр. 109–113 (ивични број 965–995).

извршењу неке кривичне радње<sup>55</sup>. Постоји као последње средство и притвор за враћање одбеглих малолетника и одбеглих затвореника. Како се види, у Немачкој је полицијски притвор веома развијен институт и представља једну од веома битних стандардних полицијских мера. Превенција безбедности (превенција кривичних дела и прекршаја) налаже и бржи развој превентивних овлашћења полиције. У ствари, превентивни притвор у законодавству немачких покрајина, у основи, одговара овлашћењу задржавања у нашем правном поретку.

Иако је Закон о полицији природно станиште овлашћења задржавања („матични закон“), у нашем праву се, када је реч о овом институту, предност даје свим другим законима, у односу на Закон о полицији. Наиме, након нормирања у Закону о полицији из 2005. године (члан 53–58), Законом о изменама и допунама Закона о полицији из 2011. године (члан 9, којим је измењен члан 53, став 1)<sup>56</sup>, неоправдано је дата предност свим другим законима којима се уређује задржавање, у односу на Закон о полицији. Формулацијом „ако другим законом није друкчије одређено“, по први пут је, супротно нашој традицији и пракси, дат примат ЗКП-у, Закону о прекршајима, Закону о безбедности саобраћаја на путевима, Закону о заштити државне границе. Ако другим законом није друкчије одређено овлашћено, службено лице (ОСЛ) задржаће лице које ремети или угрожава јавни ред ако јавни ред није могуће друкчије успоставити, односно ако угрожавање није могуће друкчије отклонити. Са задржавањем се прекида чим престану разлози у складу са принципом сразмерности (и законитости), а може да траје најдуже 24 часа, односно 48 часова, када се задржава лице које су изручили страни органи безбедности и које је потребно предати надлежном органу. Време задржавања се рачуна од тренутка кад је лице доведено. Према Закону о полицији, задржавање се одређује решењем<sup>57</sup> које мора бити донето и уручено лицу у року до шест часова од привођења<sup>58</sup> у службене просторије. Задржавање одређује директор полиције или лице које он овласти, начелник подручне полицијске управе или лице које он овласти, као и руководиоца организационе јединице која води поступак са задржаним лицем. Задржано лице има, док траје задржавање, право на жалбу против решења о задржавању. О жалби надлежни суд мора да одлучи у року од 48 часова<sup>59</sup>. Жалба не задржава извршење решења о задржавању. Чим престану разлози за ову меру, задржавање се прекида, а прекида се и одлуком надлежног суда. Тада се задржано лице изручује надлежном органу, или се пушта на слободу.

Ове одредбе заслужују кратак осврт. Наиме, решење о задржавању се доноси и уручује у року од шест часова од момента довођења. У случају да

55 *Ibid.*, стр. 44; С. Gusy, *Polizeirecht*, Tübingen, 1994, ив. бр. 244–253.

56 *Службени гласник Републике Србије*, бр. 92/2011.

57 Према закону о прекршајима о задржавању се доноси наредба, а према ЗКП-у решење.

58 И Закон о полицији није доследан у коришћењу термина за одређене појмове. Иако уређује „довођење“ овде је у употреби ранији (стари) термин. Но, већ је речено да су то синоними у нашем језику, и да полиција извршава и друге законе који користе термин привођење.

59 Закон о полицији, чл. 53 ст. 3, 4 и 5.

се у том року не донесе и не уручи решење, у полицијскоправном смислу остаје се на „довођењу“, иако и оно подразумева фактичко задржавање и ограничавање слободе кретања. Даље, задржавање се спроводи у службеним просторијама (полиције или правосуђа). Ако је задржано у просторијама органа правосуђа, лице мора бити физички одвојено од притворених и лица која су на издржавању казне. Поред наменских просторија у полицији, лице може изузетно бити задржано и у другим службеним просторијама, али и у наменском простору возила за време превоза. Уређен је и посебан поступак задржавања са посебним роковима за жалбу и решавање по жалби. Установљена је судска контрола задржавања. О задржавању, по одредбама полицијског законодавства, лице мора бити на свом матерњем, или језику који разуме, обавештено (о томе да је задржано и о разлозима за задржавање) и поучено да није обавезно ништа да изјави, да има право на одговарајућу правну помоћ адвоката кога слободно одабере и да ће се на његов захтев о задржавању обавестити његов најближи. Задржано лице може захтевати да се „неко“ обавести, а само обавештење спроводи полиција (полицајац) без упуштања у објашњења разлога задржавања. На захтев задржаног лица о задржавању се обавештава и његов послодавац, као и надлежни орган старатељства ако је потребно обезбедити старање о детету или другим лицима о којима се стара задржано лице. Ако је задржано лице странац, оно мора на његовом матерњем језику или на језику који разуме да буде поучено и о томе да ће на његов захтев о задржавању бити обавештено дипломатско-конзуларно представништво државе чији је држављанин. Притом, полиција о томе обавештава министарство надлежно за спољне послове. Ако је пак задржано војно лице, о томе се одмах обавештава војна полиција. Полицајац ће одложити свако поступање до доласка адвоката и то за најдуже два часа од када је лицу пружена могућност да обавести адвоката.

Правилником о полицијским овлашћењима разрађен је начин примене задржавања лица као и других ограничења кретања. Прописано је обавезно вођење записника о задржавању лица. Записник садржи: 1) личне податке задржаног лица; 2) време почетка и завршетка задржавања; 3) разлог довођења и задржавања; 4) упознавање лица са разлозима довођења и задржавања, 5) остварена права задржаног лица и обавештавање надлежних институција (час, начин, назив); 6) довођење задржаног лица надлежном органу; 7) видне телесне повреде или друге знакове које је могуће уочити, а због којих би задржаном лицу била потребна здравствена помоћ; 8) ако је задржаном лицу била пружена здравствена или прва помоћ (ко, кад и зашто); 9) опасне предмете задржане због безбедности задржаног лица; 10) престанак задржавања. Службени записник потписују полицијски службеник који је лице задржао и задржано лице. На самом почетку задржавања лицу се одузимају предмети погодни за напад, бекство или самоповређивање (нпр. каиш, пертле, обућа, кравата, одећа, перорез, итд.). Ако ти предмети нису били одузети приликом довођења, мора да их одузме полицијски службеник

који врши задржавање пре него што задржано лице смести у простор за задржавање. Податке о тим предметима полицајац уноси у потврду о одузимању предмета или у службени записник. По престанку мере, задржани предмети се враћају лицу, изузев ако постоје законити разлози за њихово одузимање. Преузимање предмета лице које је било задржано потврђује својим потписом. Ако се у истом простору за задржавање задржава више лица, могу се задржавати само лица истог пола. Полицијски службеник који врши задржавање одговара за безбедност задржаног лица од његовог смештаја у простор за задржавање до отпуштања. За надзор над задржаним лицима полицијски службеници могу да употребљавају направе за пренос звучних и оптичких снимака. Употреба ових направа мора бити видно означена. Болесно или повређено лице коме је очигледно потребна лекарска помоћ или лице које показује знаке тежег тровања алкохолом или другим средствима, не може се задржати у просторијама за задржавање. Наиме, овим лицима мора се обезбедити превоз у здравствену установу, где ће им бити пружена лекарска помоћ. Када задржано лице само захтева лекарску помоћ, полицајац ће обезбедити потребну лекарску помоћ или позивањем лекара или обезбеђивањем превоза до најближе здравствене установе. Притом, ако се основано може претпоставити да ће задржано лице које се превози у здравствену установу покушати бекство, полицијски службеник предузеће мере, тј. све што је потребно да се за време превоза спречи бекство. У складу са међународним стандардима, предвиђено је да се лицу које је задржано дуже од 12 часова обезбеђује исхрана и то три obroка дневно (доручак, ручак, вечера). Овом лицу потребно је обезбедити и кретање, изузев ако то безбедносни разлози не дозвољавају. Задржано лице има право на осмочасовни непрекидни одмор у току 24 часа. Такође, ако је лице доведено у мокрој или на други начин за његово здравље неподесној одећи, мора за време задржавања да му се обезбеди одговарајућа одећа. Под одредбе о задржавању, Закон о полицији подводи и прихватилиште за странце. Наиме, ово прихватилиште одавно постоји, али сада први пут добија овакав правни израз. До сада је више схватано као азил са дозволом за кретање. Сада, странцу коме није дозвољен улазак у земљу или коме је изречено протеривање или удаљење из земље, али га није могуће тако удаљити, може да се одреди боравак под појачаним полицијским надзором у објекту за те намене (прихватилишту за странце), за време које је неопходно за његово удаљење из земље.

Поред задржавања, утврђено је привремено ограничење слободе кретања лица на одређеном простору или објекту, које има више облика, и то ради: спречавања вршења кривичних дела и прекршаја; проналажења и хватања учинилаца кривичних дела и прекршаја; потраге (проналажења у хватања лица за којима се трага); и, најзад, проналажења трагова и предмета који могу послужити као доказ да је учињено кривично дело или прекршај. Дакле, разлози ограничавања могу бити и превентивне и безбедносне сврхе. Овлашћења привременог ограничавања слободе кретања спроводе се различитим криминалистичко-тактичким радњама, које

сада добијају законски израз – блокада (саобраћајних и других површина, објеката итд.), заседа, рација, преглед одређених објеката и простора, потеря и друге криминалистичке мере и радње. Утврђени су и посебни услови за ограничавање слободе кретања. Тако, ОСЛ је овлашћено да привремено ограничи слободу кретања и задржавања на одређеном простору или објекту и у случају угрожавања безбедности изазваног елементарним непогодама или епидемијама и у другим случајевима угрожавања безбедности лица и имовине (безбедносни преглед) док такво угрожавање траје. Ради остваривања тих циљева ОСЛ је овлашћено и да спроведе удаљавање лица, евакуацију, која је такође у вези са слободом кретања. Привремено ограничење слободе кретања не може трајати дуже од остварења циља ради којег је овлашћење примењено. За ограничење дуже од осам часова потребно је одобрење надлежног окружног суда. Полиција штити јавну безбедност без обзира да ли је реч о опасности за људе и имовину изазвану природним непогодама, епидемијама и другим облицима угрожавања или о последеликтној кривичноправној заштити. Због тога су јој и потребна полицијска овлашћења за заштиту од опасности, тј. безбедносну заштиту садржану у полицијским законима (закону о полицији) и овлашћења за сузбијање кривичних дела тј. кривичноправну заштиту. Задржавање је могуће и према ЗКП-у, у кривичном поступку лица лишеног слободе као и/или осумњиченог које орган унутрашњих послова може задржати ради прикупљања обавештења или саслушања. То задржавање може трајати најдуже 48 сати од часа лишења слободе, односно одазивања на позив. О задржавању осумњиченог одмах, а најкасније у року од два сата, доноси се решење и обавештава истражни судија у писаној форми. Против овог решења осумњичени и његов бранилац имају право жалбе истражном судији, који је обавезан да о жалби одлучи у року од четири сата од пријема жалбе.

Блокада, тј. затварање свих прилаза одређеном простору или објекту и онемогућавање напуштања тог простора или објекта без одобрења полиције као и друге мере – заседа, потеря, преглед, рација, врше се према плану, у складу са законом (прописом) и по криминалистичко-тактичким и другим правилима струке, водећи рачуна и штитећи људска права лица према којима поступа. Одлуку о привременом ограничењу слободе кретања на одређеном простору или објекту доноси начелник подручне полицијске управе или лице које он за то овласти. Изузетно, кад треба обезбедити заштитуштићених лица ову одлуку доноси руководиоца унутрашње организационе јединице надлежне за обезбеђење одређених личности у седишту Министарства. Блокада, рација и заседа обављају се према утврђеном плану блокаде, рације, односно заседе. Одлуку о спровођењу блокаде на основу донесеног плана спроводи руководиоца организационе јединице униформисане полиције или друго лице по његовом овлашћењу или шеф смене организационе јединице надлежне за послове сталног дежурства. Планом рације и заседе обавезно се предвиђају циљеви, време спровођења, број полицајаца, непосредно надлежни руководиоца, мере, радње и начин поступања сваког од

њих, наоружање и опрема, начин и средства комуникације и могућност укључивања додатних снага и средстава. Такође, планом се предвиђају објекти и простори у којима ће рација бити спроведена, а планом заседе предвиђа се и место спровођења заседе. Разуме се, планови се доносе у писаном облику, а непосредни руководилац са садржајем плана упознаје полицајце које упућује у рацију односно заседе. У случајевима хитности полицијски службеници се упознају и упућују усмено и пре донетог плана. Потера се предузима из разлога већ наведених за ограничавање кретања као и из разлога трагања за лицима и предметима, о чему ће бити речи на одговарајућем месту. Битно је истаћи да је полицијски службеник који је започео потеру дужан да о томе обавести дежурну службу (организациону јединицу за послове сталног дежурства). Преглед одређеног простора и објекта врши се такође у превентивне и безбедносне сврхе на основу наредбе начелника подручне полицијске управе или лица које он овласти према плану или по сопственој иницијативи полицијског службеника који спроводи блокаду, рацију, заседе, о чему обавештава дежурну службу.

По својој садржини, задржавање и/или привремено ограничавање кретања уређено „полицијским“ законодавством представља ограничење слободе кретања у уставном смислу, а не ограничавање личне слободе. Одступања од права на личну слободу јесу лишење слободе и/или притвор, а ти институти уређени су кривичноправним (кривичнопроцесним) законодавством (ЗКП, Закон о сузбијању организованог криминала). Реч је о ограничавању различитих уставних слобода – слободе кретања и личне слободе. Слобода кретања је зајемчена Уставом, а према Уставу може се ограничити само законом из уставних разлога<sup>60</sup>. По својој природи, задржавање и привремено ограничавање слободе кретања ради остваривања јавног реда представља управну активност полиције. Такво решење о задржавању је управни акт, а сама радња задржавања у полицијскоправном смислу јесте „управна радња принуде и ограничења“, тј. материјална операција принуде и ограничење „слободе кретања“.

Иако задржавање лица није уставна категорија Устава Републике Србије од 2006, јер Устав не садржи експлицитно овај термин, ово полицијско овлашћење, традиционално уређивано полицијским законодавством, па и Законом о полицији из 2005, имплицитно представља ограничење слободе кретања у уставноправном смислу у правном поретку Републике Србије. Пун назив института (задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања), пример је добре номотехнике и појашњава да је реч о ограничењу слободе кретања.

60 Устав Републике Србије од 2006, члан 39 „Свако има право да се слободно креће и настанује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати“. Ова слобода може се ограничити само законом: 1) ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка; 2) заштите јавног реда и мира; 3) спречавања ширења заразних болести; 4) одбране земље. На овај начин, уставотворац је круг разлога проширио у односу на Устав од 1990. разлогом заштите јавног реда и мира. Наиме, безбедност или јавни поредак (ред) као разлог ограничавања кретања наводе и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (протокол број 4, члан 2), и Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама (*Службени лист СЦГ*, бр. 6/2003, чл. 37), Пакт о грађанским и политичким правима, чл. 12, ст. 3.

Разлика између личне слободе и слободе кретања у формалноправном смислу ипак постоји, она је степенасте природе, без обзира што су, разуме се, те слободе међусобно условљене. Са материјалног становишта, пак, неке суштинске разлике и нема, јер када је право на слободу ограничена мање је битно о којој слободи је реч. То се види и по уставним и законским гаранцијама које су подударне код лишења слободе и притвора, с једне и, задржавања и привременог ограничења кретања, с друге стране (обавештавање лица на свом или језику који разуме да је лишено слободе односно задржано, о разлозима лишења слободе односно задржавања, да није дужно ништа да изјави, да има право на адвоката кога слободно изабере и да ће се о задржавању обавестити његови најближи и др.). Ипак, у нашем правном поретку овлашћење задржавања лица у корелацији је са уставном слободом кретања, јер се ова слобода може ограничити само законом, из разлога, у обиму и у сврхе у складу са уставом. Један од тих разлога јесте и заштита јавног реда, што је неоспорно надлежност полиције.

Овлашћење задржавања по својим обележјима разликује се од других облика (форми) ограничења кретања – од ограничења кретања на одређеном простору или објекту, тзв. блокаде, заседе, потере, прихватилишта за странце, као и од фактичког задржавања које постоји приликом примене других овлашћења, односно обављања полицијских послова. Ипак, полазећи од Устава и оно представља ограничење слободе кретања, иако се, по природи ствари, ограничавањем слободе кретања задире и у личну слободу.<sup>61</sup>

## Summary

This paper deals with international legal framework on liberty and security of the person, especially in the context of the European Convention on Human Rights and the existing jurisprudence of the European Court of Human Rights. In addition to a brief history of the global institutionalization of human rights, the right to liberty and security of the person was considered within the institutional framework relating to prohibition of arbitrary detention, exceptions to unlawful detention, special rights of persons detained, as well as to freedom of movement and to choose residence. Special attention was paid to detention and some other forms of temporary confinement in the law of the Republic of Serbia.

61 Овај рад представља резултат реализовања научноистраживачких пројеката: *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић) и *Структура и функционисање полицијске организације – традиција, стање и перспективе* који такође реализује Криминалистичко-полицијска академија.

# КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ДРЖАВНИХ ОРГАНА – ОПРАВДАНОСТ И ПОЈЕДИНЕ ИНКРИМИНАЦИЈЕ

Ивана Бодрожић, спец.

**Сажетак:** У раду се разматра оправданост кривичноправне заштите државних органа, кривичним делима која су регулисана у глави XXIX Кривичног законика Републике Србије, до чијег доношења она нису постојала као засебна група кривичних дела у посебном делу српског кривичног законодавства. Висок степен друштвене опасности ове категорије деликата представља њихову материјалну легитимацију, чије је уважавање у директној вези са поштовањем основних кривичноправних начела, иманентних савременим кривичноправним системима. Иако се проширивање каталога инкриминација и на државне органе као групни заштитни објекат, може протумачити као део експанзионистичких тежњи својствених савременом кривичном праву, у раду је изражен став да се у овом случају ради о неопходној, правно-техничкој интервенцији, која за циљ има истицање значаја законитог и несметаног обављања послова из делокруга рада државних органа, као предуслова за остваривање основних права и слобода човека у демократском друштву. Обрађене су поједине инкриминације, које подразумевају ометање рада државних органа – у ужем смислу.

**Кључне речи:** кривична дела, државни органи, кривичноправна заштита, полицијски службеници.

## 1. Увод

Кривичноправна заштита која настоји да буде оправдана и нужна представља предуслов ефикасног остваривања основне функције кривичног права – заштитне функције. Уважавање принципа кривичног права као *ultima ratio* и његовог супсидијарног карактера, подразумева да се кривичноправној заштити прибегава само онда када се другим механизмима заштите не може постићи адекватан резултат у спречавању друштвено непожељних понашања, која угрожавају или повређују основна људска права и слободе. Овако постављен концепт кривичноправне заштите иманентан је правној држави заснованој на демократским принципима и владавини права.

И поред декларативног прихватања поменутих принципа, савремени кривичноправни системи су у великој мери склони проширивању каталога инкриминација и прибегавању кривичноправној заштити и на оним нивоима на којима не би било потребно укључивати сложени кривичноправни апарат, већ би се резултати у сузбијању криминалитета могли постићи и кроз друге социјалне механизме, у првом реду оне превентивног карактера.

Усвајањем Кривичног законика Републике Србије (КЗ РС) из 2005. године законодавац у Републици Србији издвојио је у посебну главу XXIX кривична дела против државних органа (Делић, 2011: 150). Иако на први поглед делује да је реч о новим инкриминацијама, заправо се ради о реструктурирању одредаба КЗ РС, на тај начин што се значај законитом и ефикасном обављању послова државних органа истиче издвајањем државних органа као засебног групног заштитног објекта у оквиру посебног дела кривичног законика. Ова кривична дела су пре доношења КЗ РС чинила веома разнородну групу кривичних дела са кривичним делима против јавног реда и мира и кривичним делима против правног саобраћаја. Поменута група кривичних дела носила је назив „кривична дела против јавног реда и правног саобраћаја“ и унутар ње су се издвајале три одвојене групе кривичних дела, које су се разликовале најпре према објекту заштите. Три самосталне подгрупе чинила су кривична дела против државне управе, кривична дела против правног саобраћаја и кривична дела против јавног реда и мира (Стојановић, Делић, 2013: 272).

Специфична правна природа државних органа и потреба појачане кривичноправне заштите законитог и правовременог обављања послова из њихове надлежности, биле су мотив за њихово издвајање у засебну главу. Предвиђање одређеног понашања као кривичног дела подразумева што потпуније сагледавање друштвене стварности, на основу које се одређује степен друштвене опасности датог понашања, која чини материјалну легитимацију законодавчевог прописивања истог као кривичног дела (Стојановић, 2012: 119). Дакле, висок степен друштвене опасности, који у себи носе потенцијалне повреде и угрожавања рада државних органа утицала су на то да се државни органи означе засебним групним заштитним објектом. Та опасност се огледа превасходно у томе што напади на живот и телесни интегритет носилаца функција државних органа представљају истовремено и напад на несметано и законито обављање њихових службених дужности и овлашћења. Дакле, ради се о неком виду законске персонификације, приликом које се врши изједначавање напада на физичко лице, носиоца функције службеног лица и напада на државни орган, дакле лицу се приписују својства државног органа самим његовим обављањем поменутих функција.

Друштвена опасност код ових кривичних дела огледа се и повећаном ризику који у себи садржи обављање послова из делокруга рада државних органа, као што је случај са полицијским службеницима. Они су по природи свог посла изложенији нападима у контексту вршења своје службене дужности (Ђорђевић, 2012: 18).

У вези са изнетим, у скоро свим савременим кривичним законодавствима прописана су кривична дела која као групни заштитни објекат предвиђају државну управу, попут КЗ Немачке у којем је предвиђена група кривичних дела под називом „Супротстављање државној власти“, КЗ Норвешке „Кривична дела против јавне власти“, КЗ Мађарске „Кривична дела против службеног лица“ (Ђорђевић, 2012: 17).

Тако и Кривични законик Руске Федерације предвиђа „Кривична дела против поступања органа управљања“, Кривични законик Грчке предвиђа кривична дела противљења државној власти, Италијански кривични законик предвиђа кривична дела којима се штите службена лица под називом „деликти приватних лица против јавне управе“ (Никач, Симић, Благојевић, 2010: 178).

## **2. Кривична дела против државних органа у Кривичном законнику Републике Србије – опште карактеристике**

Кривично законодавство Републике Србије предвиђа у глави XXIX кривична дела против државних органа, којима се штити несметано и законито функционисања рада државних органа и којима се службена лица штите од насилних понашања усмерених на ометање њихових дужности и послова.

У овој групи кривичних дела предвиђено је осам кривичних дела и то: спречавање службеног лица у вршењу службене радње (члан 322 КЗ РС), напад на службено лице у вршењу службене дужности (члан 323 КЗ РС), учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње (члан 324 КЗ РС), неучествовање у отклањању опште опасности (члан 326 КЗ РС), скидање и повреда службеног печата и знака (члан 327 КЗ РС), одузимање и уништење службеног печата и службеног списка (члан 328 КЗ РС), лажно представљање (члан 329 КЗ РС) и самовлашће (члан 330 КЗ РС).

Унутар поменуте групе кривичних дела издваја се неколико подгрупа и то: кривична дела ометања рада државних органа – у ужем смислу, кривична дела ометања рада државних органа – у ширем смислу, кривична дела непоштовања одлука и наредби државних органа и кривична дела присвајања функција државних органа (Стојановић, Делић, 2013: 272).

Државни органи и законито и ефикасно обављање службене дужности државних органа представљају објекат заштите ових кривичних дела.

Радња извршења код ових кривичних дела најчешће се састоји у чињењу и подразумева употребу силе, претњу употребом силе, претњу нападом или неки други противправан начин, што све мора бити обухваћено умишљајем учиниоца. Поменути облици радње извршења најчешће се састоје у спречавању, ометању или принуђавању службеног лица да врши прописане дужности из делокруга својих овлашћења.

Као извршилац кривичних дела из ове групе може се јавити свако лице.

Посебно својство везује се за пасивног субјекта који код ових кривичних дела јесте службено лице. Појам службеног лица одређен је у чл. 112 став 3 КЗ РС и под њим се подразумева:

- 1) лице које у државном органу врши службене дужности;
- 2) изабрано, именовано или постављено лице у државном органу, органу локалне самоуправе или лице које стално или повремено врши службене дужности или службене функције у тим органима;

3) јавни бележник, извршитељ, арбитар, као и лице у установи, предузећу или другом субјекту, којем је поверено вршење јавних овлашћења, које одлучује о правима, обавезама или интересима физичких или правних лица или о јавном интересу;

4) лице којем је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова;

5) војно лице.

Осим заштите службене дужности овим кривичним делима настоје се спречити и самовласна предузимања службених радњи, као и самовласна прибављања неког свог права.

Као релевантан облик кривице предвиђен је умишљај, а код кривичног дела лажног представљања из чл. 329 КЗ РС потребно је и постојање намере учиниоца да себи или другом прибави противправну имовинску корист.

Покушај је кажњив код кривичних дела спречавање службеног лица у вршењу службене радње, напад на службено лице у вршењу службене дужности, учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње, скидање и повреда службеног печата и знака и уништење службеног печата и службеног списка.

Кривично гоњење се предузима по службеној дужности, изузев у случају кривичног дела самовлашћа, код кога се гоњење предузима по приватној тужби.

### **3. Инкриминације којима се омета рад државних органа – у ужем смислу**

Кривична дела којима се непосредна кривичноправна заштита пружа службеној дужности, односно њеном законитом вршењу од стране службених лица, могу се сматрати кривичним делима којима се омета рад државних органа у ужем смислу. У ову подгрупу кривичних дела спадају: спречавање службеног лица у вршењу службене радње, напад на службено лице у вршењу службене дужности и учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње.

Код ових кривичних дела као пасивни субјект се често појављују полицијски службеници и за потребе овог рада биће анализирана обележја бића поменутих кривичних дела.

*Спречавање службеног лица у вршењу службене радње, члан 322 КЗ РС* има основни и три тежа облика. Представља посебан облик кривичног дела принуде (члан 135 КЗ РС)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> „1) Ко другог силом или претњом принуди да нешто учини или не учини или трпи, казниће се затвором до три године. 2) Ко дело из става 1 овог члана учини на свиреп начин или претњом убиством или тешком телесном повредом или отмицом, казниће се затвором од шест месеци до пет година. 3) Ако је услед дела из ст. 1 и 2 овог члана наступила тешка телесна повреда или друге тешке последице, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година. 4) Ако је услед дела из ст. 1 и 2 овог члана наступила смрт принуђеног лица или је дело извршено од групе, учинилац ће се казнити

Непосредни објекат заштите је неометано обављање послова службених лица и физички и телесни интегритет службеног лица.

Основни облик прописан у ставу 1 претпоставља употребу силе<sup>2</sup> или претњу<sup>3</sup> да ће се непосредно употребити сила са циљем спречавања службеног лица у вршењу службене радње или принуђавања службеног лица да изврши службену радњу.

Основни облик обухвата, дакле, две радње извршења: спречавање службеног лица у вршењу службене радње (што се назива противстајање) и принуђавање службеног лица да изврши службену радњу.

Под појмом спречавања подразумева се онемогућавање службеног лица да започне, настави или оконча (Јовашевић, 2010: 202) службену радњу, из делокруга својих овлашћења. Да би дело постојало радња мора бити предузета силом или претњом употребе силе, које морају бити управљене на спречавање службене радње. Уколико се сила и претња примењују са неким другим циљем, неће постојати дело из чл. 322 КЗ РС.

Сила се може применити само према службеном лицу, док се претња може односити и на неко друго њему блиско лице (сродника, колегу).

Радња се код овог облика кривичног дела састоји у чињењу, тако да се пасивна резистенција (попут одбијања да се покажу исправе на захтев службеног лица, седање на земљу) неће сматрати овим кривичним делом (Делић, 2011: 151). У том смислу поставља се питање да ли је суд исправно закључио да постоји ово кривично дело налазећи да је „учинилац спречио службено лице у вршењу службене радње тако што је, приметивши милиционара, закључао врата на свом возилу и на позив службеног лица да их отвори због легитимисања, стартовао мотор и побегао“ (одлука Округног суда у Београду, Кж 2130/98). Из наведеног примера не види се да је учинилац применио силу или претњу да ће непосредно применити силу, што представља битно обележје бића кривичног дела спречавање службеног лица у вршењу службене радње. У другој одлуци јасно се види да без употребе силе или претње непосредном употребом силе нема овог кривичног дела. Тако „само настојање да се службено лице спречи у извршењу одређене службене радње, без употребе силе или претње према том лицу, не представља ни покушај кривичног дела спречавања службеног лица у вршењу службене дужности. Ако је било противљења употребом силе или претње, али је службена радња континуирано завршена, тада постоји покушај извршења тог кривичног дела. Ако је службена радња због тога морала бити прекинута, онда се ради о свршеном покушају“ (Правни став са седнице Кривичног одељења Врховног суда Србије од 20. децембра 1972).

затвором од три до дванаест година. 5) Ако је дело из ст. 1 и 2 овог члана извршено од стране организоване криминалне групе, учинилац ће се казнити затвором од пет до петнаест година“.

2 Сила може бити апсолутна и компулзивна, а под силом се подразумева и примена хипнозе и омамљујућих средстава са циљем да се неко против своје воље доведе у несвесно стање или онеспособи за отпор (члан 112 став 12 КЗ РС).

3 Претња представља стављање у изглед неког зла лицу које се принуђава. (Стојановић, 2012: 171).

Када је у питању врста службене радње у којој је службено лице спречено, она мора бити у оквиру законских овлашћења службеног лица и то мора бити конкретна радња, али су за постојање кривичног дела релевантне њена садржина и форма. Спречавање службене радње која је незаконита, сходно поменутом, не би представљало ово кривично дело. У прилог изнетом говори судска одлука Врховног суда Србије, Кзз 44/80 у којој се наводи да: „Нема кривичног дела спречавања службеног лица у вршењу службене дужности када се окривљени супротстави милиционару у извршењу радње која не представља службену радњу предузету у оквиру службених овлашћења“ (Симоновић, 2010: 631).

Кривично дело је довршено када је службено лице спречено у вршењу службене радње. О томе говори одлука Окружног суда у Суботици, Кж 22/2008 у којој се наводи: „С обзиром да су службена лица успела да доврше службену радњу, стављањем лисица на руке окривљеном и угурали га у возило, погрешно је првостепени суд закључио да се ради о свршеном кривичном делу спречавања службеног лица у вршењу службене дужности. Окривљени је наведено дело извршио у покушају, с обзиром да је службена радња довршена“ (Симоновић, 2010: 633).

Постојаће покушај овог кривичног дела, уколико су сила или претња употребе силе примењене, али службено лице није спречену у вршењу службене радње. Покушај је према изричитој одредби чл. 322 став 4 кажњив.

Извршилац овог кривичног дела може бити свако лице.

Пасивни субјекат је службено лице, а то може бити судија који саслушава окривљеног, судски позивар, комунални редар (Јовашевић, 2010: 201), радник Електродистрибуције, курир итд.

Као релевантни облик кривице предвиђен је умишљај.

Принуђавање као друга алтернативно предвиђена радња извршења подразумева примену силе или претњу непосредном употребом силе ради принуде службеног лица на вршење службене радње. Принуда се односи на вршење конкретно одређене радње, при чему се подразумева извршење радње, која још није започета, или вршење радње у правцу који одговара извршиоцу.

Дело је довршено када је службено лице извршило службену радњу, под принудом.

Извршилац дела може бити свако лице, док је пасивни субјекат одређен као службено лице.

Релевантни облик кривице је умишљај.

Дело из става 322 КЗ РС добија свој тежи облик (став 2) када приликом спречавања извршења службене радње или приликом принуђавања службеног лица на вршење службене радње учинилац увреди или злоупотреби службено лице или му нанесе лаку телесну повреду или прети употребом оружја.

Тежи облик делу дају: 1) врста и карактер проузроковане последице, која се огледа у: а) увреди<sup>4</sup>; б) злостављању<sup>5</sup> или в) лакој телесној повреди<sup>6</sup> службеног лица и 2) начин извршења (Јовашевић, 2010: 203). Тако пресуда Врховног суда Србије Кж. 518/06 од 11. маја 2006. и пресуда Окружног суда у Београду К. 1257/05 од 7. новембра 2005. године: „Када су припадници полиције наредили оптуженом који је преносио хероин да изађе из кола, па је он кренуо возилом и прегазио ногу оштећеном припаднику полиције наносећи му лаку телесну повреду ради се о кривичном делу спречавање службеног лица у вршењу службене радње које је прописано у члану 322 став 2 у вези става 1 КЗ“ (Симић, Трешњев, 2008: 199).

Покушај овог кривичног дела је кажњив у складу са општом одредбом чл 30 КЗ РС.

Други тежи облик овог кривичног дела (став 3) постоји када су противстајање или принуђавање службеног лица, или било који облик из става 2 учињени према службеном лицу у вршењу послова јавне или државне безбедности или дужности чувања јавног реда и мира, спречавања или откривања кривичног дела, хватања учиниоца кривичног дела или чувања лица лишеног слободе.

Квалификаторну околност због које закон предвиђа строже кажњавање представља својство пасивног субјекта и врста службене радње при којој се врши ово кривично дело.

Дело добија свој најтежи облик (став 4) ако приликом извршења дела из става 1 и 3 овог члана учинилац службеном лицу нанесе тешку телесну повреду.

У ставу 6 предвиђен је факултативни основ за ослобођење од казне који постоји ако је учинилац дела из става 1 до 3 био изазван грубим или незаконитим поступањем службеног лица.

*Напад на службено лице у вршењу службене дужности, чл. 323 КЗ РС* има основни и три тежа облика.

Радња извршења основног облика одређена је алтернативно као напад или претња нападом на службено лице. Да би кривично дело постојало неопходно је да је до напада или претње нападом дошло у вршењу службене дужности.

Дело се сматра довршеним када је напад предузет или је претња нападом упућена службеном лицу. У то смислу пресуда Окружног суда у Београду, Кж. 1027/2006 налази да „постоји кривично дело напада на службено лице у вршењу службене дужности када је окривљени, коме је полицијски службеник одузео кесицу са опојном дрогом, у току

4 Увредa представља изјаву омаловажавања која је сазната од неког лица (Стојановић, Делић, 2013: 67)

5 Злостављање подразумева предузимање одређених радњи које код пасивног субјекта проузрокују одређене телесне или душевне патње слабијег интензитета, а које не представљају лаку телесну повреду (Стојановић, Делић, 2013: 49).

6 Лака телесна повреда се састоји у лакој нарушавању телесног интегритета, односно у лакој нарушавању здравља (Стојановић, Делић, 2013: 34).

привођења налегао телом на полицијског службеника који је возио, у покушају да му отме кесицу са дрогом“ (Симоновић, 2010: 635).

Покушај овог кривичног дела постоји када напад буде само започет. Према ставу Окружног суда у Суботици Кж-519/07 покушај постоји „када је окривљени службено лице на пословима јавне безбедности најпре вређао, претио да ће га ударити по глави, а затим подигао руку у којој је држао нож усмерен ка телу оштећеног, али је присутни сведок пришао и отео му нож“ (*Избор судске праксе*, 2008/6: 32).

Извршилац овог кривичног дела може бити свако лице, док се као пасивни субјекат јавља службено лице.

Релевантни облик кривице је умишљај, који мора обухватити свест о томе да се радња врши према службеном лицу у вршењу службене дужности.

Први тежи облик из става 2 постоји када је при нападу на службено лице, истом нанета лака телесна повреда или је прећено употребом оружја.

Други тежи облик постоји када се дело из става 1 и 2 изврши према службеном лицу у вршењу послова јавне или државне безбедности.

Најтежи облик из става 4 постоји уколико се приликом извршења дела из става 1 и 3 овог дела службеном лицу нанесе тешка телесна повреда.

Као и код кривичног дела спречавања службеног лица у вршењу службене радње и овде је у ставу 6 предвиђен факултативни основ за ослобођење од казне, уколико је учинилац био изазван грубим и незаконитим понашањем службеног лица.

*Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње, члан 324 КЗ РС* састоји се у учествовању у групи која заједничким деловањем спречи службено лице у вршењу службене радње или га на исти начин принуди на вршење службене радње.

Обележје бића кривичног дела јесте заједничко деловање, које подразумева да се не може јасно издвојити допринос сваког лица које је учествовало у групи која је спречила службено лице у вршењу службене радње или га је принудила на вршење исте.

Кривично дело је довршено када је услед заједничког деловања у групи службено лице спречено у вршењу службене радње или је принуђено на предузимање службене радње.

Покушај овог кривичног дела је у складу са изричитом одредбом става 2 овог члана кажњив.

Извршилац је свако оно лице које је учествовало у скупини која је спречила службено лице у вршењу службене радње или га је принудила на вршење службене радње, при чему није неопходно да је непосредно учествовало у самом акту спречавања или принуђавања (Делић, 2011: 160). Слично као код кривичног дела учествовања у тучи из члана 123 КЗ РС, извршиоцем дела се не сматра лице које је групу напустило пре предузимања радње извршења, као ни лице које јој се након извршења прикључило.

Пасивни субјект је службено лице.

Релевантни облик кривице је умишљај, који мора да обухвати свест о заједничком учествовању са другим члановима групе у спречавању или принуђавању службеног лица.

#### 4. Завршне напомене

Интензивирање кривичноправне заштите државних органа, њиховим издвајањем у посебну главу кривичних дела у оквиру посебног дела КЗ РС, резултат је тежње законодавца да одговори на повећани степен друштвене опасности напада и угрожавања законитог и ефикасног обављања послова из делокруга државне управе. Ово тим пре што се кроз инкриминације из ове групе кривичних дела пружа интензивнија правна заштита полицијским службеницима, који су због природе посла који обављају изложенији нападима и угрожавању свог телесног интегритета и живота. Ова категорија државних службеника дужна је да се излаже опасностима, па повећани ризик који професија са собом носи захтева најрепресивнији вид заштите ове категорије лица, а то је кривичноправна заштита.

Законито и ефикасно остваривање службених послова и задатака државних органа и полицијских службеника мора се обезбедити и свеобухватним мерама превенције, које подразумевају подизање нивоа свести о важности обезбеђивања предуслова за обављање послова државних органа, мере у области образовања и едукације и уочавања релевантне везе између остваривања основних слобода и права човека и грађанина и законитог обављања послова из делокруга рада државних органа.

Кривично право и кривичноправна заштита свакако се јављају као неопходна реакција друштва на незаконита понашања којима се угрожава законито и ефикасно функционисање државних органа.

#### Литература

1. Делић, Н. (2011), Кривична дела против државних органа: законска решења, теоријски ставови и судска пракса, *Криминал и државна реакција: феноменологија, могућности, перспективе*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 149–170.
2. Ђорђевић, Ђ. (2012), Кривичноправна заштита безбедности полицијских службеника, *Култура полиса, год IX, посебно издање 1*, Службени гласник, Београд, 15–30.
3. *Избор судске праксе*, 2008/6.
4. Јовашевић, Д. (2010), Насиље према службеним лицима: кривичноправни аспект, *Насилнички криминалитет: етиологија, феноменологија, превенција*, Институт за социолошка и криминолошка истраживања, Београд, 195–211.
5. *Кривични законик, пето измењено издање (2013)*, Службени гласник, Београд.

6. Никач, Ж., Симић, Б., Благојевић, М. (2010), Кривичноправна заштита полицијских службеника – инострана и домаћа искуства, *Ревизија за криминологију и кривично право*, 48 (3), 173–192.
7. Симић И., Трешњев А. (2008), *Збирка судских одлука из кривичноправне материје*, Службени гласник, Београд.
8. Симоновић, Д. (2010), *Кривична дела у српској легислативи*, Службени гласник, Београд.
9. Стојановић, З. (2009), *Коментар кривичног законика, треће допуњено издање*, Службени гласник, Београд.
10. Стојановић, З. (2012), *Кривично право – општи део, деветнаесто издање*, Правна књига, Београд.
11. Стојановић З., Делић, Н. (2013), *Кривично право – посебни део*, Правни факултет Универзитета у Београду, Правна књига, Београд.

### Summary

This essay deals with justification of criminal legal protection of national bodies through criminal offences regulated in Chapter XXIX of the Criminal Code of the Republic of Serbia, before passing of which they did not exist as a separate group of criminal offences in a separate branch of criminal legislation. High level of social danger of this category of delicts represents their material legitimacy, the recognition of which is directly related to conforming with basic criminal legal principles, immanent to contemporary criminal legal systems. Although extending of incriminations' catalogue to encompass national bodies as a group subject of protection, can be interpreted as a part of expansionist inclinations that characterize contemporary criminal law, this essay reflects position that it is, in this case, necessary legal-technical intervention the goal of which is to accentuate the significance of lawful and undisrupted functioning of national bodies, as a precondition for realization of fundamental rights and freedoms of a man in democratic society. Certain incriminations that refer to the disruption of national bodies' functioning – in more constricted sense of the word – have been looked into.

# СПРЕЧАВАЊЕ СЛУЖБЕНОГ ЛИЦА У ВРШЕЊУ СЛУЖБЕНЕ РАДЊЕ

доц. др Радосав Рисимовић

**Сажетак:** Тема рада је кривично дело спречавања службеног лица у вршењу службене радње, које је прописано чланом 322 КЗС. Посебна пажња биће посвећена субјекту овог кривичног дела, заштитном објекту, начинима предузимања радње извршења, ослобађању од казне учиниоца и правним последицама предузимања незаконитих радњи од стране службеног лица. Сходно томе, покушаћемо да одговоримо на питање да ли учинилац дела може бити лице на које се не односи службена радња. Размотрићемо да ли заштитни објект дела представља вршење службених радњи или су то службена лица. Образложићемо наше мишљење да се радња извршења овог кривичног дела изузетно може предузети пасивним поступцима учиниоца. Такође, у раду ћемо заузети становиште о томе шта се подразумева под грубим и незаконитим поступањем службеног лица, у смислу законског описа овог кривичног дела. На крају, анализираћемо право окривљеног да се позове на нужну одбрану, уколико је службено лице предузело незакониту службену радњу.

**Кључне речи:** службено лице, службена радња, грубо поступање, незаконито поступање, незаконита службена радња.

## 1. Увод

Полицијски службеници су при извршавању послова који су у њиховој надлежности свакодневно изложени опасности, која често прераста у повреду најважнијих правних добара (живота и тела). Због тога је кривичноправна заштита полицијских службеника од великог значаја за заштиту њихових најважнијих правних добара, али и за законито и ефикасно вршење службене дужности. У нашем кривичном законодавству је прописано неколико кривичних дела чија је сврха заштита полицијских службеника и омогућавање вршење службених радњи које су у њиховој надлежности. Она су сврстана пре свега у групу кривичних дела против државних органа: 1. спречавање службеног лица у вршењу службене радње (члан 322 КЗС);<sup>1</sup> 2. напад на службено лице у вршењу службене

<sup>1</sup> Члан 322 КЗС прописује: 1. Ко силом или претњом да ће непосредно употребити силу спречи службено лице у вршењу службене радње коју предузима у оквиру својих овлашћења или га на исти начин принуди на вршење службене радње казниће се затвором од три месеца до три године; 2. Ако приликом извршења дела из става 1 овог члана учинилац увреди или злостави службено лице или му нанесе лаку телесну повреду или прети употребом оружја, казниће се затвором од шест месеци до пет година; 3. Ко дело из става 1 и 2 овог члана учини према службеном лицу у вршењу послова јавне или државне безбедности или дужности чувања јавног реда и мира, спречавања или откривања кривичног дела, хватања учиниоца кривичног дела или чувања лица лишеног слободе, казниће се затвором од једне до осам година; 4. Ако приликом извршења дела из става 1 и 3 овог члана учинилац службеном лицу нанесе тешку телесну повреду, казниће се за дело из става 1 затвором од једне до осам година, а за дело из става 3 затвором од две до десет

дужности (члан 323 КЗС); 3. учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње (члан 324 КЗС). Убиство полицијских службеника је прописано као посебан облик тешког убиства у члану 114 став 2 тачка 6. Са друге стране, чланом 23 Закона о јавном реду и миру је прописано кривично дело ометања овлашћеног службеног лица у обављању послова безбедности или одржавања јавног реда и мира. Према томе, кривичноправна заштита полицијских службеника је тема која због свог обима и значаја захтева посебно истраживање. Због тога ћемо се у овом раду ограничити на кривично дело спречавања службеног лица у вршењу службене радње. За ово кривично дело се везују бројне недоумице, чијем решавању ћемо покушати да допринесемо.

Треба нагласити да у Кривичном законнику Србије не постоји кривично дело којим се инкриминише искључиво спречавање полицијских службеника у вршењу службене радње, већ је њихова заштита обезбеђена прописивањем одредаба у којима су пасивни субјекти службена лица. Ово решење је прихваћено у немачком кривичном законодавству, о чему ће бити више речено у излагањима која предстоје. Ипак, у члану 322 став 3 КЗС прописан је тежи облик овог дела, који постоји уколико се оно оствари у односу на службено лице у вршењу послова јавне или државне безбедности или дужности чувања јавног реда и мира, спречавања или откривања кривичног дела, хватања учиниоца кривичног дела или чувања лица лишеног слободе. Прописана је казна затвора од једне до осам година.

Кривични законик Немачке у члану 113 став 2 прописује тежи облик кривичног дела противљења службеном лицу у извршавању закона и судских одлука, при чему су као квалификаторне наведене следеће околности: 1. ношење оружја од стране учиниоца ради извршења кривичног дела (члан 113 став 2 тачка 1) и 2. проузроковање опасности за живот или опасности наношења тешке телесне повреде службеном лицу (параграф 113 став 2 тачка 2).<sup>2</sup>

## 2. Субјект кривичног дела

Радњу извршења овог кривичног дела може предузети било које лице. То може бити лице на које се односи службена радња, али и треће лице које није директно повезано са вршењем службене радње.<sup>3</sup> Међутим, уколико лице на које се односи службена радња или треће лице спречи или принуди службено лице на вршење службене радње, али њиховим умишљајем нису обухваћена сва обележја бића, ово дело неће постојати. На пример, треће лице због личне нетрпељивости употреби силу или претњу да ће непосредно употребити силу према службеном лицу и на

година; 5. За покушај дела из става 1 овог члана казниће се; 6. Ако је учинилац дела из става 1 до 3 овог члана био изазван незаконитим или грубим поступањем службеног лица, може се ослободити од казне.

2 Kindhäuser, U., Neumann, U., Paeffgen, H. U., *Strafgesetzbuch*, Baden-Baden 2005, 2616.

3 Bernd, H. H., *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*, München 2003, 322.

тај начин га спречи у вршењу службене радње (при чему није свесно и не жели да га на тај начин спречи да предузме службену радњу). Наравно, у овом случају се у зависности од околности догађаја може говорити о остварењу неког другог кривичног дела.

### 3. Заштитни објект

Заштитни објект кривичних дела против државних органа су „државни органи у најширем смислу, односно законито правилно и несметано функционисање које подразумева вршење одређених послова из њиховог делокруга“.<sup>4</sup> Међутим, потребно је нагласити да је сврха прописивања овог кривичног дела омогућавање несметаног вршења службених радњи, што је претпоставка нормалног функционисања сваке државе, али се истовремено овом инкриминацијом штите службена лица која предузимају те службене радње.<sup>5</sup> Одредити правно добро које је објект заштите код овог кривичног дела нема само теоријски значај. Ако би заузели став да су објект заштите искључиво службена лица, то би нас могло навести на погрешан закључак да се о остварењу кривичног дела може говорити само у случају повреде или угрожавања живота, телесног интегритета, здравља, слободе кретања, части и других правних добара службеног лица. Супротно томе, основни облик овог кривичног дела ће бити остварен испуњењем објективних и субјективних обележја бића која су предвиђена законом, чак и уколико службено лице није повређено или угрожено. Осим тога, важно је прихватити становиште да су заштитни објект код овог кривичног дела и службена лица која предузимају службену радњу, јер из овог полазишта произлази да радња извршења кривичног дела мора бити уперена непосредно или посредно против службених лица.<sup>6</sup> О томе ће у излагањима која следе бити више речено.

Спорно је да ли ово кривично дело може да се изврши у односу на службена лица која у име стране државе предузимају службене радње на територији наше земље. Важно је одговорити на ово питање, јер смо сведоци да се кривично гоњење учинилаца кривичних дела предузима уз сарадњу различитих служби безбедности две или више земаља, на основу потписаних и ратификованих међународних уговора. Сматрамо да треба прихватити мишљење да и службена лица која су страни држављани могу бити пасивни субјекти овог кривичног дела, уколико имају дозволу надлежног органа за предузимања службене радње на територији наше земље.<sup>7</sup>

4 Стојановић, З., Делић, Н., *Кривично право – посебни део*, Београд 2013, 272.

5 Tiedemann, C., Bemerkungen zur Rechtsprechung in den sog. Demonstrationsprozessen, *JZ*, 22/1969, 720.

6 Ostendorf, H., Strafbare Angriffe auf einzelne Staatsgewalten sowie auf den Bestand staatlicher Maßnahmen, *JZ*, 22/1997, 1104.

7 Bernd, H. H., 323.

## 4. Радња извршења

Из члана 322 став 1 КЗС произлази да се радња извршења основног облика овог кривичног дела може предузети: 1. спречавањем службеног лица у вршењу службене радње; 2. принуђавањем службеног лица на вршење службене радње. Међутим у називу кривичног дела се принуђавање на вршење службене радње не помиње, што се у теорији објашњава потребом да се избегне сувише дугачак назив дела.<sup>8</sup>

### 4.1. Противстајање

Спречавање службеног лица у вршењу службене радње у нашој теорији кривичног права назива се противстајањем.<sup>9</sup> Сходно томе, противстајање постоји када учинилац силом или претњом да ће непосредно употребити силу, спречи службено лице у вршењу службене радње коју предузима у оквиру својих овлашћења. Важно је разграничити спречавање службеног лица у вршењу службене радње у смислу кривичног дела из члана 322 КЗС, од ометања службеног лица у смислу кривичног дела из члана 23 ЗЈРМ.

Спречавање службеног лица подразумева да га је учинилац *онемогућио* да изврши службену радњу, док ометање постоји ако му *отежава* обављање послова безбедности или одржавања јавног реда и мира, произлази из образложења пресуде Окружног суда у Краљеву: „Суд није прихватио тврдњу браниоца оптуженог да се у конкретном случају ради о кривичном делу ометања овлашћеног службеног лица у обављању послова безбедности или одржавању јавног реда и мира, а не о спречавању, и то због следећих разлога: „ометање“ се као облик радње извршења састоји у предузимању таквих делатности којим се овлашћеном службеном лицу отежава обављање послова безбедности или одржавања јавног реда и мира. „Спречавање“ се као облик радње извршења састоји у предузимању таквих делатности, којим се овлашћеном службеном лицу онемогућава да изврши службену радњу у обављању послова безбедности или одржавању јавног реда и мира. У конкретном случају је оптужени, тиме што је металном шипком ударио оштећеног у десну страну лица и нанео му тешку телесну повреду у виду прелома горње вилице и јагодичне кости са десне стране, крвни подлив у пределу ока са десне стране и пределу јагодичне кости са десне стране и огуљотину коже на том делу, истог онемогућио да изврши започету радњу службену радњу. Након задобијене повреде оштећени је био приморан да потражи помоћ лекара, због чега се у радњама окривљеног стичу сви елементи кривичног дела за које је оптужен и оглашен кривим.<sup>10</sup>

8 Ђорђевић, Ђ., *Кривично право – посебни део*, Београд 2011, 200.

9 Таховић, Ј., *Кривично право – посебни део*, Београд 1953, 394.

10 Пресуда Окружног суда у Краљеву, К. 58/2003 од 24. фебруара 2004. године.

#### 4.1.1. Начин вршења противстајања

Начини предузимања радње извршења овог кривичног дела јесу употреба силе или претња да ће се сила непосредно употребити. Сила и претња су институти општег дела кривичног права, које у овом раду нећемо детаљно образлагати. Ипак, размотрићемо неколико недоумица које у вези са силом и претњом у смислу овог кривичног дела постоје у теорији и судској пракси. Поједини аутори истичу да се сила може употребити само према службеном лицу „како би се оно онеспособило да чини телесне покрете у извршењу службене радње“.<sup>11</sup> Слично томе, постоји мишљење да се употреба силе према другим лицима или стварима сматра претњом.<sup>12</sup> Супротно томе, истиче се да није од значаја да ли се сила примењује у односу на службено лице или неко друго лице: то су по правилу лица која су блиска пасивном субјекту, али се сила може односити на свако друго лице уколико ће то утицати на службено лице да не предузме службену радњу или прекине њено извршење (на пример, службено лице је спречено да предузме службену радњу, јер је сила примењена у односу на лице које не познаје).<sup>13</sup> Сматрамо да ово схватање радње извршења није прешироко и да из законског описа овог кривичног дела произлази да се сила или претња као начини предузимања радње не морају односити на службено лице. Битно је да сврха силе или претње да ће се сила непосредно употребити буде спречавање службеног лица у вршењу службене радње. Нема сумње да учинилац силом која је усмерена на лица која су блиска службеном лицу (детету, брачном другу или другом блиском лицу) може спречити вршење службене радње. Осим тога, ако се претња да ће се сила непосредно употребити може односити на друго лице, не видимо разлог да се сила не може применити у односу на друго лице.

Постоји мишљење да сила може бити усмерена и на ствари, под условом да се на тај начин посредно делује на службено лице.<sup>14</sup> То значи да се под употребом силе у смислу овог кривичног дела подразумева пуцање у гуме возила полицијских службеника од стране учиниоца, који их на тај начин спречава да предузму службену радњу лишавања слободе. Такође, сила постоји уколико учинилац својим возилом удари полицијско возило, услед чега полицијски службеник који је управљао возилом изгуби контролу над њим и удари у дрво поред коловоза. На крају, за постојање силе је довољно да учинилац изазове механички квар на електричним инсталацијама, због чега је спречено предузимање службене радње (на пример, претресање стана које се врши ноћу). Наше је мишљење да треба прихватити схватање према коме није од значаја да ли је сила усмерена директно или индиректно према службеном лицу.

11 Атанацковић, Д., *Кривично право – посебни део*, Београд 1981, 526.

12 Стојановић, З., Делић, Н., 275.

13 Лазаревић, Љ., *Кривично право – посебни део*, Београд 1995, 271.

14 Bernd, Н. Н., 331.

Свако спречавање службеног лица није кривично дело из члана 322 КЗС, уколико није извршено силом или претњом да ће се сила непосредно употребити. То значи да је остварено ово кривично дело уколико учинилац одбије да заустави возило на позив полицијских службеника, због чега се организује потера. У примеру из судске праксе, учинилац је користио моторно возило за бекство, али је истовремено наглим кочењем угрожавао полицијске службенике који су га пратили. Осим тога, спречавао их је да га претекну и зауставе преласком на леву страну коловоза. У првостепеном кривичном поступку је осуђен само због угрожавања путног саобраћаја, али је у поступку по жалби првостепена пресуда преиначена, тј. осуђен је за противљење службеном лицу у извршавању закона и судских одлука из члана 113 КЗН, у стицају са кривичним делом угрожавања путног саобраћаја из члана 315 КЗН.<sup>15</sup>

Постоји схватање да се о сили може говорити само у случају да суд утврди чињење учиниоца. То значи да се под појмом силе не подразумева пасиван отпор службеном лицу (на пример, неко одбије да отвори врата од стана или одбије да пође са службеним лицем које га лишава слободе, одбије да преда предмете који се траже, одбије да разговара са службеним лицем или каже свој идентитет).<sup>16</sup> То што је службено лице спречено да предузме службену радњу само по себи није довољно за остварење кривичног дела, јер из законског описа произлази да спречавање или принуђавање службеног лица мора бити извршено употребом силе или претњом да ће се сила непосредно употребити, што код пасивних радњи није случај. Поставља се питање да ли активно поступање учиниоца може бити критеријум постојања радње овог кривичног дела. Другим речима, да ли пасивни поступци искључују спречавање службеног лица у вршењу службене радње.

У вези са овим проблемом, може се поставити питање да ли свако чињење којим се спречава службена радња представља радњу овог дела. На пример, лице се држи за волан возила и на тај начин онемогућава привођење од стране полицијских службеника. Уколико се прихвати у теорији заступљено мишљење да се сила може применити само према службеним лицима (непосредно или посредно), може се закључити да у наведеном случају није предузета радња извршења дела. Са друге стране, уколико би шире тумачили ову одредбу законика, из члана 322 став 1 КЗС не произлази изричито да се сила мора употребити против службених лица при спречавању да изврше службену радњу. Наше је мишљење да сила у овом случају није усмерена против службеног лица (непосредно или посредно). Сматрамо да се у овом случају не може говорити о остварењу кривичног дела које је тема овог рада, због једноставног разлога: наведеном радњом (држањем за волан) се службено лице не може спречити да предузме службену радњу, већ се евентуално може отежати њено предузимање.

15 OLG KÖLN, Urt. v. 26. 1. 1968 – Ss 642/67 (Према: NJW, 27/1968, 1247).

16 Bačić, F., Šeparović, Z., *Krivično pravo – posebni dio*, Zagreb 1997, 336.

Исто се може рећи за демонстранте који формирају „живи зид“ и на тај начин спречавају полицијске службенике да прођу и изврше службену радњу. Чак и ако би прихватили становиште да пасивно поступање током демонстрација спречава службена лица у вршењу службене радње у смислу члана 322 став 1 КЗС, кривично гоњење ових лица у пракси би вероватно изостало због различитих објективних и субјективних разлога. Немачка судска пракса је у вези са тим заузела став да искључиво присуство на демонстрацијама није довољно за постојање кривичног дела из члана 113 став 1 КЗН.<sup>17</sup> Према томе, активно поступање учиниоца и спреченост службеног лица да предузме службену радњу, сами по себи нису довољни за закључак да су остварена остала обележја бића овог кривичног дела. Са друге стране, пасивно понашање може послужити само као један од показатеља да осумњичени није извршио дело из члана 322 КЗС. По правилу лице које пружа пасиван отпор службеним лицима неће на тај начин извршити кривично дело, али се то не може у потпуности искључити.<sup>18</sup> На пример, учинилац „укопан“ стоји на вратима куће која је запаљена и на тај начин спречава полицијског службеника или ватрогасца да уђе у објекат ради спашавања људи и имовине. Сходно томе, треба узети у обзир све околности конкретне кривичне ствари и оценити да ли је пасивним поступањем остварено ово кривично дело. Наравно, нема сумње да је у случајевима пружања пасивног отпора службеним лицима које се може окарактерисати као багателно, кривично гоњење непотребно. На пример, осумњичени кратак период држи затворена врата од стана, али их убрзо отвори. Међутим, уколико одбије да изађе из возила тако што се закључа у њему, извршио је ово кривично дело.<sup>19</sup>

Уколико пасивно држање учиниоца у једном тренутку прерасте у активан отпор, може се говорити о спречавању службеног лица у вршењу службене радње. На пример, осумњичени не жели да устане са тла, јер на тај начин покушава да спречи полицијске службенике да га лише слободе. Полицијски службеници ће у том случају бити принуђени да га коришћењем физичке снаге донесу до службеног аутомобила. Овај пример указује на то да примена принуде од стране полицијских службеника при предузимању службене радње није довољна за закључак да ово кривично дело постоји. Међутим, осумњичени је остварио обележја бића кривичног дела из члана 322 став 1 КЗС уколико се у току преношења до службеног возила снажним покретима „отргне“ и на тај начин активним деловањем спречи лишавање слободе.

Према томе, активно и пасивно поступање учиниоца не могу бити критеријум при оцени да ли је остварено ово кривично дело. Са друге стране, то не значи да при процени постојања дела и његове тежине не треба узети у обзир да ли учинилац активно или пасивно деловао.

17 Ostendorf, H., Strafbare Angriffe auf einzelne Staatsgewalten sowie auf den Bestand staatlicher Maßnahmen, JZ, 7/1987, 336.

18 Tiedemann, C., 720.

19 Ostendorf, H., 1104.

Из граматичког тумачења члана 322 КЗС, јасно произлази да се под претњом подразумева стављање у изглед непосредне употребе силе ради спречавања службеног лица у вршењу службене радње. Ово становиште је општеприхваћено у доктрини.<sup>20</sup> Претња непосредном употребом силе не значи ће се сила употребити у истом моменту, већ је „непосредност“ фактичко питање на које се мора одговорити узимањем у обзир свих околности конкретне кривичне ствари.<sup>21</sup> Зло које се претњом ставља у изглед се може односити како на службено лице, тако и на неко друго лице или ствари.<sup>22</sup> Према томе, сврха силе и претње код овог кривичног дела мора бити спречавање службеног лица у вршењу службене радње.<sup>23</sup> Ово схватање је заступљено и у немачкој кривичноправној литератури, према којој стављање у изглед било ког зла службеном лицу не представља само по себи претњу у смислу кривичног дела противљења службеном лицу у извршавању закона или судских одлука из члана 113 КЗН.<sup>24</sup> На пример, неће се сматрати да постоји претња употребе силе уколико лице на које се односи службена радња или неко треће лице прети службеном лицу подношењем кривичне пријаве против њега, уколико прети изјављивањем жалбе старешинама службеног лица<sup>25</sup> или уколико прети самоспаљивањем. У једној кривичној ствари окривљени је блокирао аутопут у трајању од 90 минута и при томе је претио да ће извршити самоспаљивање. Првостепени суд га је осудио због тежег облика кривичног дела противљења службеном лицу у извршавању закона и судских одлука из члана 113 став 2.<sup>26</sup> Међутим, другостепени суд је у поступку по жалби укинуо првостепену одлуку, јер је сматрао да кривично дело из члана 113 није остварено. Ова одлука се заснива на становишту да је заштитни објект овог кривичног дела како заштита вршења службене дужности, тако и заштита службених лица. С обзиром да у поменутом случају сила, односно претња коју је употребио окривљени нису били усмерени против службених лица, обележја бића овог кривичног дела нису остварена.<sup>27</sup>

У нашој судској пракси не постоји јединствено мишљење о томе да ли се некултурним понашањем окривљеног остварују обележја бића кривичног дела из члана 322 КЗС. У једној кривичној ствари је у поступку по жалби заузет став да се некултурно понашање окривљеног према

20 Bernd, H. H., 331–332.

21 Таховић, Ј., 394–395.

22 Лазаревић, Љ., 271.

23 Стојановић, З., Делић, Н., 273.

24 Kindhäuser, U., Neumann, U., Paeffgen, H. U., 2616. (Члан 113 КЗН прописује: „1. Ко силом или претњом да ће употребити силу пружа отпор службеном лицу или војном лицу Бундесвера у вршењу службене радње или у вршењу овлашћења у извршавању закона, правних наредби, пресуда и судских закључака или ко службено или војно лице физички нападне при вршењу ових радњи, казниће се лишењем слободе до две године или новчаном казном.“)

25 Bernd, H. H., 331.

26 Члан 113 став 2 КЗН прописује: „У посебно тешком случају учинилац ће се казнити лишењем слободе од 6 месеци до 5 година. Посебно тежак случај по правилу постоји: 1. када учинилац или неко од учесника носи оружје да га употреби за извршење кривичног дела, или 2. када је учинилац насилним делатностима довео нападнутог у опасност да буде усмрћен или да задобије тешку телесну повреду.“

27 Ostendorf, H., 1104.

службеном лицу за време предузимања службене радње, не може квалификовати као радња извршења кривичног дела спречавање службеног лица у вршењу службене радње. Ово становиште произлази из образложења пресуде Апелационог суда у Београду: „Како је оштећено службено лице (туристички инспектор) изјавило да критичном приликом није обављало ни једну службену радњу према окривљеном, да му није прећено и да није угрожавано, а друго оштећено службено лице (такође туристички инспектор) истакло да је понашање окривљеног критичном приликом било некултурно и невоспитано, због чега је њен претпостављени одлучио да се због понашања окривљеног на лицу места, које је наведено у записнику, поднесе кривична пријава. Из наведеног произлази да у конкретном случају силе није било, а да употребљени изрази окривљеног критичном приликом („...следећи пут ћемо другачије, ви сте безобразни, претерали сте сваку границу, видећете, ја сам тек почео...“) немају својство претње да ће се непосредно употребити сила, нити су објективно могли да спрече службена лица у вршењу службене радње, већ се пре могу окарактерисати као некултурно и невоспитано понашање окривљеног. Имајући у виду напред наведено, Апелациони суд у Београду је, поводом жалбе, по службеној дужности, преиначио првостепену пресуду тако што је на основу одредбе члана 355 тачка 1 Законика о кривичном поступку окривљеног ослободио од оптужбе да је извршио кривично дело спречавање службеног лица у вршењу службене радње из члана 322 став 1 Кривичног законика, јер дело за које је оптужен по закону није кривично дело.<sup>28</sup> Према томе, некултурно понашање према службеном лицу се не може сматрати претњом у смислу кривичног дела из члана 322 КЗС.

#### 4.1.2. Функционално и временско ограничење

Прописивањем овог кривичног дела није извршена инкриминација радњи које се предузимају према службеном лицу док је оно на дужности.<sup>29</sup> То значи да није извршено кривично дело уколико учинилац спречи службено лице да врши своју службену дужност (на пример, спречавање полицијских службеника да врше дежурство), већ само ако је службено лице спречено да изврши конкретну службену радњу (запали аутомобил и спречи полицијске службенике да изврше проналажење и хватање учиниоца кривичног дела). При томе, није од значаја форма и садржина службене радње која се предузима од стране службеног лица: 1. усмене радње (спречи се информативни разговор од стране полицијских службеника); 2. писмене (спречи се састављање записника о увиђају саобраћајне незгоде); 3. физичке радње (спречи се претресање стана).<sup>30</sup>

28 Пресуда Апелационог суда у Београду, Кж. 1630/2010, од 4. марта 2010. године.

29 Вашић, Ф., Шерарић, З., 336.

30 Делић, Н., Кривична дела против државних органа: законска решења, теоријски ставови и судска пракса, *Зборник радова: Криминал и државна реакција: феноменологија, могућности, перспективе*, Београд 2011, 151.

Такође, није од значаја да ли се службено лице налази на службеној дужности, ако је овлашћено да предузме конкретну службену радњу.<sup>31</sup>

У теорији се сматра да противстајање постоји само ако је предузето за време извршења службене радње.<sup>32</sup> Према судској пракси, спречавање је као основни облик кривичног дела могуће само ако је службено лице започело са извршавањем службене радње, све до њеног окончања<sup>33</sup> или бар непосредно предстоји предузимање службене радње (наредба за заустављање од стране полицијског службеника ради алкотестирања).<sup>34</sup> Другим речима, не може се остварити кривично дело ако је службено лице окончало службену радњу. Спорно је да ли је извршио ово кривично дело учинилац који већ на путу спречи полицијске службенике да дођу до његове адресе и лише га слободе. Наравно, претпостављамо да је сврха употребе силе или претње од стране учиниоца спречавање службеног лица у вршењу службене радње. Наше је мишљење да у овом случају вршење службене радње непосредно предстоји. Реч је о фактичком питању које се утврђује у сваком појединачном случају.

Уколико вршење службене радње непосредно предстоји, није од значаја да ли је њено предузимање уопште могуће.<sup>35</sup> На пример, полицијски службеници су спречени да уђу у стан ради лишавања слободе учиниоца кривичног дела који није био у стану. Такође, фактичко је питање када је службена радња окончана. На пример, уколико полицијски службеници одузму ствар учиниоцу и издају потврду о одузимању, а затим крену ка службеном возилу јер желе да напусте лице места, предузимање службене радње још увек није завршено. Спорно је како квалификовати ситуацију у којој учинилац предузима превентивне мере које имају за циљ спречавање службеног лица у вршењу службене радње, под условом да оне делују у време вршења радње (на пример, у ходнику зграде постави препреке које онемогуће службено лице да уђе у стан ради претресања). Бернд сматра да се у овом случају не може говорити о остварењу дела, јер радња извршења није предузета у време када вршење службене радње непосредно предстоји. Сматрамо да се ово мишљење може прихватити, јер би супротно тумачење законског описа овог кривичног дела било прешироко.

## 4.2. принуђавање службеног лица

Други облик радње извршења кривичног дела постоји када учинилац силом или претњом да ће непосредно употребити силу принуди службено лице на вршење службене радње. Није од значаја да ли је службено лице требало да изврши ту службену радњу или није требало да је изврши.<sup>36</sup> Такође, за остварење кривичног дела није релевантно да ли

31 Лазаревић, Љ., 271.

32 Таховић, Ј., 395.

33 OLG ZWEIBRÜCKEN, Urt. v. 11. 11. 1965 – Ss 157/65 (Према: NJW, 23/1966, 1086).

34 OLG KÖLN, Urt. v. 26. 1. 1968 – Ss 642/67 (Према: NJW, 27/1968, 1247).

35 Bernd, Н. Н., 326.

36 Атанацковић, Д., 527.

је службено лице принуђено на предузимање законите или незаконите службене радње.<sup>37</sup> За разлику од противстајања које се може предузети само за време предузимања службене радње, принуђавање на вршење службене радње се по правилу врши пре предузимања службене радње, али се може извршити и у току вршења службене радње.<sup>38</sup> На пример, учинилац кривичног дела може принудити полицијског службеника да у записник о увиђају саобраћајне незгоде унесе погрешне податке о идентитету учиниоца или да у записник унесе друге погрешне (релевантне) податке. Према томе, код принуде службеног лица на вршење службене радње није од значаја да ли је службено лице у време извршења кривичног дела у служби. Треба рећи да се овај облик радње извршења кривичног дела из члана 322 КЗС разликује од противстајања само по циљу који учинилац хоће да постигне (хоће да *принуди* службено лице на вршење службене радње, док је код противстајања реч о *спречавању*). Другачије речено, све што је у овом раду речено о противстајању, односи се и на принуђавање службеног лица.

## 5. Ослобађање од казне

У члану 322 став 6 КЗС је прописано да се учинилац дела из ставова 1–3 овог члана може ослободити од казне, уколико је био изазван незаконитим или грубим поступањем службеног лица. Дужност грађана да не спречавају вршење службених радњи постоји само уколико је испуњена претпоставка да је службена радња о којој је реч законита. Према томе, незаконито или грубо поступање службеног лица је факултативни основ за ослобађање од казне. Незаконито или грубо поступање службеног лица могу бити факултативни основ за ослобађање код свих облика овог кривичног дела, осим за најтежи облик, који је прописан у ставу 4. Осим тога, ослобађање од казне је могуће само под условом да се утврде узрочна веза и временска повезаност између незаконитог и грубог понашања службеног лица и радње учиниоца.<sup>39</sup>

Произлази да је веома важно одредити шта је подразумева под појмовима грубог и незаконитог поступања службеног лица, јер од ових појмова зависи евентуално ослобађање учиниоца од казне. У кривичноправној литератури и судској пракси о овом проблему не постоји јединствено мишљење. Према једном схватању, околност грубог и незаконитог поступања службеног лица представљају фактичко питање које се утврђује у сваком конкретном случају. Аутор овог мишљења додаје да незаконито поступање не значи да је службено лице предузело незакониту радњу, већ да је у спровођењу законите радње поступало на незаконит начин.<sup>40</sup> На пример, службено лице при претресању стана (радња је законита) непотребно оштећује ствари држаоца стана или приликом

37 Делић, Н., 155.

38 Атанацковић, Д., 527.

39 Ваџић, Е, Ђераковић, З., 338.

40 Лазаревић, Љ., 273.

претресања лица злоставља лице које претреса. Слично томе, сматра се да грубо и незаконито поступање службеног лица значи да је учинилац био испровоциран тако што је службено лице „било грубо и нетактично или се није држало прописаних формалних захтева, али које је иначе поступало у границама својих овлашћења“.<sup>41</sup> Супротно томе, истиче се да незаконито поступање постоји када службено лице није овлашћено да предузме радњу о којој је реч или је није предузело на начин који је законом прописан.<sup>42</sup> Ђорђевић сматра да је грубо поступање службеног лица оно које није у складу са правилима службе коју службено лице врши (вређање, злостављање, застрашивање итд.). Да ли се поступање службеног лица може квалификовати као грубо, фактичко је питање, које утврђује суд у сваком конкретном случају.<sup>43</sup>

У немачкој теорији и судској пракси је одређивању појма незаконите радње у смислу члана 113 став 3 КЗН посвећена велика пажња.<sup>44</sup> Слично становишту које је заузето у нашој теорији, прави се разлика између службене радње која треба да се изврши и њеног спровођења: критеријум оцене законитости може да буде само предузета службена радња, а не правни акт на коме је она заснована.<sup>45</sup> Осим тога, у судској пракси је заступљено тзв. кривичноправно схватање законитости службене радње, које ће у излагањима која следе бити образложено.

Наше је мишљење да појам незаконитог поступања из законског описа овог кривичног дела има уже значење у односу на незаконитост службене радње. Из члана 322 став 1 КЗС произлази да је за остварење дела потребно да учинилац „спречи службено лице у вршењу службене радње коју предузима у оквиру својих овлашћења“. Поставља се питање у којим случајевима постоји незаконито поступање службеног лица, уколико оно предузима радњу у оквирима својих овлашћења. Да ли је могуће да службено лице поступа у оквиру својих овлашћења, а да ипак поступа незаконито? Таква ситуација је могућа, јер се при спровођењу иначе законите радње, може поступати незаконито. Другим речима, службено лице може имати: 1. генерално овлашћење да предузме службену радњу које произлази из општих прописа о вршењу службених радњи (улазак у стан без наредбе суда); 2. појединачно овлашћење за предузимање службених радњи (улазак у стан ради претресања на основу наредбе судије).<sup>46</sup> На овом нивоу незаконитост не постоји, али ако при спровођењу службене радње у оквиру својих овлашћења службено лице крши законске прописе, може се говорити о незаконитом поступању у смислу овог кривичног дела. Закључујемо да се о незаконитом поступању службеног лица може говорити само уколико је службена радња предузета у оквиру овлашћења.

41 Ваћић, Ф., Šeparović, З., 338.

42 Ђорђевић, Ђ., 201.

43 Лазаревић, Љ., 274.

44 Слично томе, члан 113 став 3 КЗН прописује: „Дело према овој законској одредби није кажњиво ако службена радња није била законита. Исто важи и за случај када је учинилац био у заблуди у погледу законитости службене радње.“

45 Bernd, Н. Н., 338–339.

46 Атанацковић, Д., 527.

Због напред наведеног се у нашој теорији прави разлика између „незаконитог поступања“ и „незаконите службене радње“, што су, сматра се, два различита појма.<sup>47</sup> Ово термилошко разликовање је утемељено на члану 322 КЗС, који говори о незаконитом поступању, а не о незаконитој службеној радњи.

Из члана 322 КЗС произлази да грађани немају право да се супротставе незаконитом поступању службених лица, тј. радњама које су предузете у оквиру овлашћења, већ су дужни да трпе такве радње.<sup>48</sup> Уколико су уверени да предузета радња представља незаконито поступање, иако је предузета у оквиру овлашћења, могу по њеном окончању тражити судску заштиту. Сматрамо да овако уско одређење појма незаконитог поступања службених лица треба прихватити из још једног разлога: службена лица по правилу предузимају радње извршавајући наређења претпостављених.

Грађани немају право да се супротставе полицијским службеницима јер обезбеђују судског извршитеља, који у заблуди незаконито поступа. У интересантном примеру из немачке судске праксе, судски извршитељ је по налогу супруге желео да принудно изврши пресуду о издржавању малолетне деце, иако је супруг већ започео плаћање издржавања. Супруга је била убеђена да је он дужан да плаћа издржавање од момента подношења тужбе, а не од правоснажности пресуде. Међутим, о ретроактивној примени одлуке (која је у немачком законодавству могућа) суд се у пресуди није изјаснио, што значи да је судски извршитељ био у заблуди у погледу правног основа принудног извршења и сопственог законитог поступања. Убеђен да представници државе незаконито поступају, супруг је спречио принудно извршење и при томе полицијским службеницима упутио увреде и нанео им телесне повреде, због чега је осуђен у кривичном поступку који је уследио за кривично дело противљења службеном лицу у извршавању закона и судских одлука у стицају са лаком телесном повредом и увредом.<sup>49</sup> У овој кривичној ствари се поставља питање да ли полицајци законито поступају, с обзиром да пружају асистенцију судском извршитељу иако нису испуњени сви услови за принудно извршење. Такође, спорно је да ли се учинилац може позвати на правну заблуду, јер је био у погрешном уверењу да полицајци предузимају незакониту службену радњу.

У погледу ових недоумица, немачка судска пракса је заузела следеће ставове.<sup>50</sup> Прво, полицајци су законито поступали, упркос томе што у конкретном случају нису испуњени услови за принудно извршење. Суд је пошао од тзв. кривичноправног појма законитости службене радње, према коме је за законитост довољно да су службена лица предузела службену радњу у оквиру својих овлашћења, уверена у њену законитост. Према кривичноправном схватању законитости, битно је да службе-

47 Делић, Н., 152–153.

48 Ваџић, Е., Šeparović, З., 338.

49 OLG KÖLN, Urt. v. 17. 12. 1974. – Ss 213/74 (Према: NJW, 19/1975, 889–890).

50 *Ibid.*

но лице на основу околности догађаја из *ex ante* перспективе савесног службеног лица сматра да је радња законита, при чему није од значаја да ли ће се накнадно у судском поступку утврдити да је службена радња законита.<sup>51</sup> Суд је узео у обзир чињеницу да полицијски службеници нису овлашћени и нису дужни да проверавају испуњеност правних и чињеничних услова за предузимање службене радње од стране судског извршитеља. Да ли је заблуда судског извршитеља чињеничне или правне природе, није од значаја за законито поступање полицијских службеника, сматра немачки суд. Међутим, у нашој теорији о проблему релевантности заблуде службеног лица постоји супротно мишљење. Истиче се да ако је реч о стварној заблуди службеног лица, треба узети да постоји противстајање, док код правне заблуде службеног лица не постоји дело (јер је службено лице дужно да познаје прописе). Не видимо разлог за прављење разлике између стварне и правне заблуде службеног лица о сопственом законитом поступању. У оба случаја он незаконито поступа због заблуде, али узрок незаконитог поступања није кривичноправно релевантан за постојање незаконитог поступања.

Пре него што образложимо став суда о другом питању, треба рећи да законодавац у Немачкој у одредби која прописује ово кривично дело (став 3 и 4) прописује и последице заблуде учиниоца у погледу законитости службене радње.<sup>52</sup> Према ставу суда, окривљени се не могу позвати на заблуду у вези са делом из члана 113 КЗН, иако је она у овом случају била неотклоњива, јер су се у складу са чланом 113 став 4 КЗН могли обратити надлежном органу за правну помоћ. Осим тога, позивање на заблуду у вези са делима лаке телесне повреде и увреде је искључено, јер по мишљењу суда они нису били уверени да су овлашћени да остваре ова дела, без обзира на евентуално незаконито поступање службених лица.

Интересантно је да уколико упоредимо одредбу о заблуди из члана 113 став 4 и одредбу о правној заблуди из члана 17 КЗН, долазимо до закључка да је члан 113 став 4 повољнији за учиниоца кривичног дела. Другим речима, учиниоци кривичног дела противљење службеном лицу у извршавању закона и судских одлука су привилеговани у погледу позивања на заблуду. У теорији се ово привилеговање образлаже наводном лошом комуникацијом грађана и полицијских службеника при предузимању службене радње и афектним стањем грађана против којих се предузима службена радња.<sup>53</sup>

51 Bernd, Н. Н., 337.

52 Члан 113 став 3 КЗН: „Дело према овој законској одредби није кажњиво ако службена радња није била законита. Исто важи и за случај када је учинилац био у заблуди у погледу законитости службене радње.“ Члан 113 став 4 КЗН: „Суд може учиниоцу који је при извршењу дела био у заблуди да службена радња није законита, а могао је да отклони заблуду, према својој оцени да ублажи казну (члан 49 став 2 КЗН), а ако је кривица учиниоца незнатна може и одустати од његовог кажњавања. Дело неће бити кажњиво по овој законској одредби ако учинилац није могао да отклони заблуду, а од њега се, с обзиром на околности које су му биле познате, није могло очекивати да се коришћењем правне помоћи одбрани од тобожње службене радње. Уколико се то од њега могло очекивати, суд може по својој оцени да му ублажи казну (члан 49 став 1 КЗН) или да одустане од кажњавања по овој законској одредби.“

53 Bernd, Н. Н., 320.

## 6. Последице предузимања незаконите радње од стране службеног лица

У теорији и пракси је општеприхваћено становиште да уколико службено лице предузима службену радњу која је изван оквира службених овлашћења, не може бити кривично гоњено због овог кривичног дела лице које га силом или претњом да ће непосредно употребити силу спречи да предузме незакониту службену радњу.<sup>54</sup> На пример, лишавање слободе изврши лице које није овлашћено за предузимање ове радње. Једноставно речено, не ужива кривичноправну заштиту службено лице које поступа незаконито. У вези са тим, поставља се питање какве су кривичноправне последице незаконитог понашања службеног лица? У теорији се сматра да лице на које се односи незаконита службена радња има право да силом или претњом да ће употребити силу пружи отпор службеном лицу, позивајући се на нужну одбрану.<sup>55</sup>

С обзиром на садржину члана 19 Кривичног законика, противправност напада је неспорно кључни услов позивања на нужну одбрану. Према ставу који заузима судска пракса у нашој земљи, уколико се у конкретном случају утврди да су испуњени услови за примену института нужне одбране, суд има обавезу да у пресуди наведе радње које представљају противправни напад на учиниоца.<sup>56</sup> Нико не може оспорити да је противправност напада код нужне одбране могуће одредити на негативан начин: није противправан онај напад који је предузет на основу законског овлашћења.<sup>57</sup> Такав „напад“ је свако лице дужно да трпи, јер нема право на нужну одбрану.<sup>58</sup>

Стога је у кривичноправној литератури заузет став да је противправан сваки напад на туђе правно добро који нападнуто лице није дужно да трпи. На пример, није дозвољена нужна одбрана против службене радње органа унутрашњих послова, који учиниоца кривичног дела лишавају слободе. О овом питању и судска пракса је заузела недвосмислен став: неспорно је да се противправним нападом не може сматрати лишавање слободе лица за којим је издата потерница од стране полицијских службеника и које прети путницима аутобуса пиштољем и бомбом.<sup>59</sup> Чак се Европском конвенцијом о људским правима прописује изузетак од гарантованог права на живот, ако је то апсолутно неопходно због предузимања законитог хапшења (члан 2, став 2, тачка 3). У енглеској теорији је критикована наведена формулација као потпуно апсурдна, јер нико не може да ухапси мртву особу.<sup>60</sup> У нашој литератури се одредбе конвенције тумаче као пример релативизовања права на

54 Стојановић, З., Делић, Н., 274.

55 Bernd, Н. Н., 351.

56 Пресуда Савезног суда Кзс. 15/95. (Види: Судска пракса, 45/1997, 53–54).

57 Таховић, Ј., *Кривично право – општи део*, Београд 1957, 94.

58 Пресуда Врховног суда Србије, Кж. 1336/97 од 21. 5. 1998.

59 Пресуда Округног суда у Београду, К. бр. 508/96 од 10. 7. 1997.

60 Ashworth, А., *Principles of Criminal Law*, Oxford 1999, 141.

живот, иако је сврха овог међународног документа заштита најважнијег правног добра.<sup>61</sup>

Треба још једном рећи да се поступање полицијских службеника неће сматрати противправним нападом у смислу члана 19 Кривичног законика, само под условом да је предузето у оквиру службених овлашћења. У случају непоштовања истих, службене радње као што су лишавање слободе, претресање стана или лица, имају карактер противправног напада, јер својство субјекта који предузима радњу нема утицаја на њену евентуалну противправност. Околност да је у том случају службено лице поступило по наређењу претпостављеног, нема значаја за квалификацију предузете радње као противправне.<sup>62</sup>

Као што се могло очекивати, уколико је лице које у конкретном случају извршава заповест свесно незаконитости наредбе, његова радња је несумњиво формално противправна. Међутим, нужна одбрана је у овој ситуацији могућа само у односу на лице које непосредно извршава незакониту радњу, односно предузима противправни напад. Другачије речено, нападнутом лицу није дозвољено да, одбијајући напад, повреди или угрози неко правно добро старешине који је издао заповест.

Уколико особа према којој службена лица примењују овлашћења (нпр. лишавање слободе) има погрешну представу о незаконитости предузете радње, она нема право на нужну одбрану као основ искључења противправности дела,<sup>63</sup> што не искључује примену одредбе о правној или стварној заблуди.

Кршење или непоштовање прописа од стране овлашћеног лица органа унутрашњих послова, подразумева како предузимање радњи за које уопште нема законског основа, тако и прекорачење овлашћења,<sup>64</sup> аналогно прекорачењу нужне одбране.<sup>65</sup> На пример, полицајац употребљава силу да лиши слободе лице које је затечено у време извршења кривичног дела, али истовремено чини тешку телесну повреду учиниоцу чије nanoшење није било неопходно.

Уколико полицајац оствари обележја бића кривичног дела услед противправног напада коме је изложен, он се може позвати на поступање по службеној дужности, али и на институт нужне одбране.<sup>66</sup> У вези са тим, било би добро одговорити на питање да ли при правној квалификацији одбране полицијског службеника од противправног напада предност имају одредбе полицијског права или Кривичног законика. Разрешење овог проблема није без значаја, јер је могуће да припадници полиције предузму одбрану кршењем прописа о употреби принуде, позивајући се на норме кривичног права о нужној одбрани.

61 Стојановић, З., Природно право на живот и кривично право, *ЈПКК*, 1/1998, 11.

62 Таховић, Ј., 132; Šeparović, Z., *Krivično pravo – opći dio*, Zagreb 1975, 67.

63 Кадников, Н. Г., *Уголовное право России – Общая и Особенная части*, Москва 2006, 187.

64 Миладиновић, В., Карактеристике нужне одбране и њеног прекорачења осветљене судском праксом, *Правни живот*, 1/1975, 63; Allen, M. J., *Criminal law*, London 2001, 204.

65 Warda, G., Die Geeignetheit der Verteidigungshandlung bei der Notwehr Strittiges in der aktuellen Diskussion, *GA*, 9/1996, 408–409.

66 Devezas, J. M. R., Gomes, A. S., *Derecho penal Espanol – parte general*, Madrid 1994, 565.

Противправност напада суд оцењује узимајући у обзир само објективне критеријуме,<sup>67</sup> односно околност да ли је понашање нападача противно позитивним правним прописима, односно заповестима и забранама које нормe садрже. Преовладава уверење да субјективан однос нападача према нападу (умишљај или нехат) није релевантан за оцену суда да ли је у конкретном случају напад противправан.<sup>68</sup> То практично значи да нападач може бити и лице код кога не постоји свест о противправности напада.<sup>69</sup> Суштинско обележје нужне одбране је заштита права у сукобу са неправом (противправним нападом), а правна добра могу бити повређена или угрожена како свесним тако и несвесним нападом, при чему није од значаја да ли је разлог недостатка свести код нападача душевна болест, заблуда, узраст, употреба алкохола итд.<sup>70</sup> Иако је, према мишљењу које треба прихватити, противправан напад могућ и уколико код нападача није установљена кривица, поједини писци сматрају да понашање неког лица којим се, објективно посматрано, напада неко правно добро, мора бити вољно, јер само вољно понашање може бити противправно.<sup>71</sup> То значи да се невољни поступци не могу сматрати противправним нападом као основом за примену института нужне одбране. Због тога је исправно рећи да се угрожено лице налази у стању опасности, а не да је нападнуто. Другим речима, примениће се правила о крајњој нужди, о сукобу права са правом, а не члан 19 Кривичног законика, који прописује услове за нужну одбрану.<sup>72</sup>

Уколико у конкретној кривичној ствари суд утврди да је изостала свест о противправности напада код нападача, то може бити релевантно, али не за примену института нужне одбране, већ за кривичноправни положај нападача. Кривични законик који је ступио на снагу 1. 1. 2006. године, у потпуности је изменио концепцију и значај правне заблуде у нашем кривичном законодавству. Правна заблуда је, како прописује члан 29 Кривичног законика, основ који искључује кривично дело, под условом да је реч о неотклоњивој правној заблуди (став 1). Правна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је његово дело забрањено (став 2). Учиниоцу који није знао да је дело забрањено, али је то могао и био дужан да зна, казна се може ублажити (став 3).

Из тога следи да се службеном лицу које предузима незакониту службену радњу, а није свесно противправности свог понашања, казна може ублажити, уколико суд утврди отклоњиву правну заблуду. Супротно томе, ако суд у конкретном случају утврди да је реч о неотклоњивој правној заблуди, искључено је постојање кривичног дела. Дужност нападача да предвиди противправност сопственог напада суд процењује узимајући у обзир предвидивост просечног човека, док могућност свести о против-

67 Leckner, K., Kühl, K., *Strafgesetzbuch mit Erläuterungen*, München 2001, 199.

68 Olivares, G. Q., Prats, F. M., *Parte General del Derecho Penal*, Barcelona 2006, 493; Renzikowski, J., *Notstand und Notwehr*, Berlin 1994, 100.

69 Стојановић, З., *Коментар Кривичног закона СРЈ*, Београд 2003, 29.

70 Jescheck, H. H., Weigend, T., *Lehrbuch des Strafrechts – Allgemeiner Teil*, Berlin 2003, 341.

71 Otto, H., *Personales Unrecht, Schuld und Strafe*, ZStW, 3/1975, 577; Jescheck, H. H., Weigend, T., 338.

72 Стојановић, З., *Коментар Кривичног законика*, Београд 2006, 87.

правности зависи пре свега од личних својстава учиниоца.<sup>73</sup> Искључење постојања кривичног дела лица које предузима напад, могуће је само под условом да су оба ова услова кумулативно испуњена, тј. да учинилац није био дужан и да није могао бити свестан противправности напада.

Нема сумње да се може говорити о путативној нужној одбрани ако учинилац има погрешну представу у погледу интензитета напада, или не види могућност одбране мање опасним средством (заблуда о неопходности одбране).<sup>74</sup> У вези са тим, припадници полиције који пружају тзв. организовану нужну помоћ, у начелу се не могу позвати на правила о стварној заблуди која прописује Кривични законик. Наиме, они су обучени за пружање помоћи и познају овлашћења која имају, из чега произлази да могу проценити да ли је помоћ потребна (постојање напада) и интензитет напада на правна добра неког лица.<sup>75</sup> Сматрамо да се начелно може прихватити да критеријуми за позивање на стварну заблуду од стране полицијских службеника морају бити строжи у поређењу са оним који се односе на грађане, уз напомену да није у потпуности искључена могућност да они ипак буду у заблуди.

У овом раду је већ речено да је спорно како квалификовати дело уколико је полицајац изложен нападу другог лица. Да ли се оправданост његовог дела (телесно повређивање, лишавање живота нападача) оцењује узимањем у обзир кривичноправних одредаба о нужној одбрани, или прописа полицијског права који регулишу употребу принуде? Поједини аутори сматрају да давање предности одредбама управноправног карактера значи дискриминацију полицајаца. Према овом схватању би, ако се полицајац нађе у стању нужне одбране, што је по природи посла који обавља врло вероватна ситуација, његова заштита била знатно мања у односу на било ког грађанина, коме одредбе Кривичног законика гарантују позивање на нужну одбрану.<sup>76</sup> Супротно томе, према Кунцу (Kunz), посебне норме увек имају првенство примене у односу на норме општег права које регулишу нужну одбрану.<sup>77</sup> Расправљање овог питања није без значаја, јер од решења које се прихвати зависи обим овлашћења службеног лица које одбија противправни напад, односно границе одбране које могу бити веће (општа правила нужне одбране) или мање (одбрана према правилима полицијског права). Наше је мишљење да се и на полицијске службенике односе одредбе кривичног законодавства о нужној одбрани, тј. да се и они могу позвати на овај основ искључења противправности. Уколико се у кривичном поступку утврди да је полицијски службеник остварио кривично дело, он ће бити осуђен и кажњен на основу одредаба кривичног законодавства, а не полицијског права. Сходно томе, не видимо разлог

73 Стојановић, З., *Кривично право – општи део*, Београд 2006, 169.

74 Leckner, K., Kühl, K., 205.

75 Kunz, K. L., *Organisierte Nothilfe*, ZStW, 4/1983, 991.

76 Kai, A., Rackow, P., *Losung zum materiell – Strafrechtlichen Teil*, JURA, 12/2006, 945; Seelmann, K., *Grenzen privater Nothilfe*, ZStW, 1/1977, 52.

77 Kunz, K. L., 982.

да се полицијским службеницима ускрати могућност да своју одбрану у кривичном поступку заснивају на одредбама кривичног законодавства.<sup>78</sup>

## Литература

1. Ashworth, A., *Principles of Criminal Law*, 1999, Oxford.
2. Атанацковић, Д., *Кривично право – посебни део*, 1981, Београд.
3. Бајић, Ф., Шепаровић, З., *Кривично право – посебни део*, 1997, Загреб.
4. Bernd, H. H., *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*, 2003, München.
5. Deveza, J. M. R., Gomes, A. S., *Derecho penal Espanol – parte general*, 1994, Madrid.
6. Делић, Н., Кривична дела против државних органа: законска решења, теоријски ставови и судска пракса, *Зборник радова: Криминал и државна реакција: феноменологија, могућности, перспективе*, 2011, Београд.
7. Ђорђевић, Ђ., *Кривично право – посебни део*, 2011, Београд.
8. Jescheck, H. H., Weigend, T., *Lehrbuch des Strafrechts – Allgemeiner Teil*, 2003, Berlin.
9. Кадников, Н. Г., *Уголовное право России – Общая и Особенная части*, 2006, Москва.
10. Kai, A., Rackow, P., Losung zum materiell – Strafrechtlichen Teil, *JURA*, 12/2006.
11. Kindhäuser, U., Neumann, U., Paeffgen, H. U., *Strafgesetzbuch*, 2005, Baden-Baden.
12. Kunz, K. L., Organisierte Nothilfe, *ZStW*, 4/1983.
13. Лазаревић, Љ., *Кривично право – посебни део*, 1995, Београд.
14. Leckner, K., Kühl, K., *Strafgesetzbuch mit Erläuterungen*, 2001, München.
15. Миладиновић, В., Карактеристике нужне одбране и њеног прекорачења осветљене судском праксом, *ПЖ*, 1/1975.
16. Olivares, G. Q., Prats, F. M., *Parte General del Derecho Penal*, 2006, Barcelona.
17. Ostendorf, H., Strafbare Angriffe auf einzelne Staatsgewalten sowie auf den Bestand staatlicher Maßnahmen, *JZ*, 7/1987.
18. Ostendorf, H., Strafbare Angriffe auf einzelne Staatsgewalten sowie auf den Bestand staatlicher Maßnahmen, *JZ*, 22/1997.
19. Otto, H., Personales Unrecht, Schuld und Strafe, *ZStW*, 3/1975.
20. Renzikowski, J., *Notstand und Notwehr*, 1994, Berlin.
21. Seelmann, K., Grenzen privater Nothilfe, *ZStW*, 1/1977.
22. Стојановић, З., *Кривично право – општи део*, 2006, Београд.
23. Стојановић, З., Природно право на живот и кривично право, *ЈРКК*, 1/1998.
24. Стојановић, З., Делић, Н., *Кривично право – посебни део*, 2013, Београд.
25. Таховић, Ј., *Кривично право – општи део*, 1957, Београд.
26. Таховић, Ј., *Кривично право – посебни део*, 1953, Београд.
27. Tiedemann, C., Bemerkungen zur Rechtsprechung in den sog. Demonstrationsprozessen, *JZ*, 22/1969.
28. Šeparović, Z., *Krivično pravo – opći dio*, 1975, Zagreb.
29. Warda, G., Die Geeignetheit der Verteidigungshandlung bei der Notwehr Strittiges in der aktuellen Diskussion, *GA*, 9/1996.

<sup>78</sup> Овај рад представља резултат реализовања научноистраживачког пројекта *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014). Руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић

## Summary

Topic of the work is offense of prevention of official in performing official act, which is prescribed by Article 322 of Criminal Law of Republic Serbia. Special attention is dedicated to great deal of confusions which are the subject of review in theory of criminal law and in jurisprudence.

Standpoint is taken that the subject of this offense can be a person to whom official act is related to, and the other person who is not directly connected with the performing official act as well. Regarding this, special attention is paid to determine that intent of person, who is not related to official act, includes all special elements of criminal act. Purpose of prescribing of this criminal act is enabling of free performing of official acts, what is presumption of normal functioning of every state, but at the same time by this incrimination, officials which undertake those official activities are protected. Therefore, the object of protection is official activity (it's performing), but officials as well. Solving this problem is very important for interpretation of lawfully description of act, what is in this paper explained in detail.

Prevention of an official in performing official act, as a way of undertaking the act of performing, is done by active dealings of the subject of criminal act, but exceptionally act of performing can be achieved by passive dealings. Therefore, active and passive dealing can not be criteria of which depends existing of criminal act.

In this paper point is taken on what is considered under rough and unlawful dealing of official in a sense of this criminal act, respectively under which conditions subject of the act can be released from penalties.

Finally, consequences of undertaking of unlawful act by officials are considered. Our opinion is that person to whom is unlawful official act is related to, has a right with force or with threat that force will be used to resist official, referring to self-defense.

# УГРОЖАВАЊЕ СИГУРНОСТИ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА

проф. др Ђорђе Ђорђевић

**Сажетак:** У овом раду се говори о угрожавању сигурности полицијских службеника, тежем облику кривичног дела угрожавања сигурности, уведеном у наше кривично законодавство изменама и допунама КЗ из 2012. године. Наиме, у савременом праву је општеприхваћено начело да су сви људи једнаки и да сви уживају једнаку правну заштиту, али у кривичном законодавству има доста примера да поједине категорије лица из различитих разлога уживају појачану кривичноправну заштиту. Једна од тих категорија јесу и полицијски службеници, који у готово свим кривичним законима уживају посебну заштиту. То чини и наше кривично законодавство, и то из два разлога: због њихове веће изложености нападима и због истовремене заштите службене дужности коју они обављају. У том смислу, наш Кривични законик прописује одређена кривична дела у намери да њима појачано заштити полицијске службенике, уједно штитећи и њихову службену дужност. Једно од тих дела сада је и угрожавање сигурности полицијских службеника. О оправданости увођења овакве инкриминације, њеним предностима и недостацима биће речи у овом раду.

**Кључне речи:** угрожавање сигурности, претња, полицијски службеници, Кривични законик, кривичноправна заштита.

## 1. Увод

Законом о изменама и допунама Кривичног законика Републике Србије<sup>1</sup> из децембра 2012. године извршене су бројне измене, како у општем тако и у посебном делу Законика. Једна од тих измена односи се и на кривично дело угрожавања сигурности из члана 138 КЗ. Ово кривично дело, које постоји у нашем кривичном законодавству већ дуго година, доживело је значајне измене већ у Закону о изменама и допунама Кривичног законика из септембра 2009. године,<sup>2</sup> тако што је уведен тежи облик овог кривичног дела код кога је квалификаторна околност својство пасивног субјектата. У ту категорију посебно заштићених субјектата сврстани су: председник Републике, народни посланик, председник Владе, чланови Владе, судија Уставног суда, судија, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца и лице које обавља послове од јавног значаја у области информисања у вези са пословима које обавља. Имајући у виду сличне одредбе о посебно заштићеним лицима код других кривичних дела (на пример, код кривичног дела тешког убиства из члана 114 КЗ) законодавац је стао на становиште да круг посебно заштићених лица код

1 *Службени гласник РС*, бр. 121/2012.

2 *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

овог кривичног дела треба проширити, па је то и учињено поменутих изменама КЗ из децембра 2012. тако што су том кругу лица придодати адвокати и полицијски службеници. Наравно, и на ове категорије лица појачана кривичноправна заштита односи се само када је до угрожавања њихове сигурности дошло у вези са пословима које они обављају.

На овај начин је круг лица која су због природе и значаја посла који обављају чешће него друга лица предмет претњи и угрожавања личне сигурности, проширен на један логичан начин. Јер ако се стало на становиште да су судије и тужиоци због посла који обављају чешће изложени претњама, заиста се не види ни један разлог зашто се то не би односило и на полицијске службенике и адвокате. Имајући у виду безбедност полицијских службеника, која нас у овом раду посебно интересује, може се рећи да је она поменутих изменама и допунама значајно употпуњена.

## 2. Полицијски службеници као објект појачане кривичноправне заштите

У савременом праву опште је прихваћено начело да се сви људи рађају једнаки и да сви уживају једнаку правну заштиту.<sup>3</sup> Међутим, у кривичном законодавству има доста примера да поједине категорије лица из различитих разлога уживају појачану кривичноправну заштиту. Једна од тих категорија јесу и полицијски службеници, који у готово свим кривичним законцима уживају посебну заштиту, па то чини и наше кривично законодавство.

Претходно питање које се овде поставља јесте питање оправданости ове појачане кривичноправне заштите полицијских службеника.<sup>4</sup> Много је аргумената у прилог њихове појачане заштите. Полицијски службеници свакако спадају у ону категорију лица чија је безбедност веома угрожена. При томе, када говоримо о њиховој безбедности, обично мислимо на угрожавање њиховог живота и телесног интегритета, посматрајући то повезано са вршењем њихове службене дужности. То свакако јесте основни и најважнији аспект сагледавања њихове личне безбедности, али постоји и други, такође важан аспект угрожавања припадника полиције, који је од великог значаја како у односу на њих саме, тако и у односу на много шире друштвене интереса у вези са задацима које полицијски службеници остварују на плану заштите грађана и друштвене заједнице од различитих видова криминалних делатности. У питању је угрожавања вршења њихове службе која је увек на мети напада актера

3 Belat, B., Bertrand, A.: *La Déclaration des Droits de l'Homme et de Citoyen*, Paris, 1966, str. 14.

4 Под полицијским службеницима, сходно члану 4. Закона о полицији (*Службени гласник*, бр. 101/2005, 63/2009 и 92/2011), подразумевају се „униформисани и неуниформисани запослени који примењују полицијска овлашћења (овлашћена службена лица), као и запослени на посебним или одређеним дужностима чији су послови у непосредној вези са полицијским пословима и обухватају послове противпожарне заштите, издавања оружја, посебне регистрације и издавање дозвола, издавања и евиденције поверљивих идентификационих докумената, кривичних евиденција и других посебних евиденција, као и друге послове који имају безбедносни и поверљиви карактер и које министар унутрашњих послова може овластити да обављају одређене полицијске послове.

криминалитета у друштву. Такви криминални акти су, иако непосредно управљени против полицијских службеника, у крајњој линији усмерени против остваривања функција које полиција има у друштву.<sup>5</sup>

Када је у питању први аспект безбедности полицијских службеника, њихова лична безбедности, она се штити прописивањем појединих кривичних дела против живота и тела, пре свега кривичног дела убиства, с тим што нас у овом моменту интересују само они облици тих кривичних дела којима се полицијским службеницима, због њихове веће угрожености и због значаја службене дужности коју обављају, пружа појачана кривичноправна заштита у односу на друга лица. Оваква кривична дела постоје у многим савременим кривичним законима, при чему се она разликују највише по кругу лица на која се кривично дело односи. Тако појачану кривичноправну заштиту полицијских службеника предвиђа КЗ Руске Федерације (чл. 105, ст. 2, т. б),<sup>6</sup> КЗ Француске (чл. 221 – 4 т. 4),<sup>7</sup> КЗ Португалије (чл. 132, ст. 2, т. х)<sup>8</sup>, КЗ Финске (глава 21, секц. 2, ст. 1. т. 14),<sup>9</sup> КЗ Мађарске (чл. 166, ст. 2, т. е)<sup>10</sup>, КЗ Бугарске (чл. 116, т. 1),<sup>11</sup> КЗ Румуније (чл. 176 р)<sup>12</sup> и други кривични законици. Ту појачану кривичноправну заштиту живота и телесног интегритета појединих категорија лица, у која спадају и полицијски службеници, пружа и наше кривично законодавство и то кроз инкриминисање појединих облика тешког убиства (члан 114 КЗ).<sup>13</sup> То не значи посебан и привилегован положај ових лица у кривичном праву, јер у свим оваквим случајевима стоје други, посебни разлози за оваква законска решења. Два су основна, већ поменута, разлога због којих они ту појачану заштиту уживају: околност што напад на живот и телесни интегритет ових лица истовремено представља и угрожавање несметаног и правилног обављања њихове службене дужности и остваривање циљева и задатака које вршење тих службених дужности подразумева и појачана изложеност ових лица могућности да у вези са својом дужношћу буду нападнута и повређена.

Други аспект њихове безбедности, безбедно обављање њихове службене дужности, угрожава се нападима који спадају у групу кривичних дела против државне управе, а у тим оквирима и против полицијских службеника. У кривичном законодавству различитих земаља овакве криминалне делатности инкриминисане су на различите начине, а кон-

5 Никач, Ж., Симић, Б., Благојевић, М.: Кривичноправна заштита полицијских службеника – инострана и домаћа искуства, *Ревиија за криминологију и кривично право*, Београд, 2010, стр. 174.  
6 Скуратов, Ю. И., Лебедев, В. М.: *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации*, Москва, 1996, стр. 223.

7 Zylberstein, J. C.: *Nouveau Code penal, mode d'emploi*, "Documents", Paris, 1993, str. 249.

8 *Codigo Penal*, 3. edicao, Coimbra Editora, 1997, str. 102.

9 Ancel, M.: *Les codes pénaux européens, tome II*, Paris, 1958, str. 566.

10 *Revue de droit Hongrois*, No. 1-2/1980, str. 70.

11 *Наказателен кодекс*, Солотон, 1995, стр. 47.

12 [www.legislatioline.org](http://www.legislatioline.org)

13 Јовашевић, Д.: Насилје према службеним лицима: кривичноправни аспект, у *Насилнички криминалитет: етиологија, феноменологија, превенција*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2010, стр. 199.

кретне форме тих инкриминација често се веома разликују.<sup>14</sup> Ипак се овакве инкриминације у већој или мањој мери појављују у готово свим савременим кривичним законцима, у одговарајућим главама законика које имају различите називе. Тако, на пример, у КЗ Немачке у питању је група кривичних дела под називом „Супротстављање државној власти“,<sup>15</sup> у КЗ Норвешке „Кривична дела против јавне власти“,<sup>16</sup> а у КЗ Мађарске „Кривична дела против службеног лица“. <sup>17</sup> Оне најчешће обухватају више инкриминација, које треба да покрију све облике криминалних активности управљених против обављања службене дужности државних органа односно њихових службеника, у које се укључују и полицијски службеници, при чему се они у неким законодавствима и посебно наглашавају или чак и посебно издвајају и наводе као објекти напада, као што је то у КЗ Руске Федерације<sup>18</sup> или КЗ Мађарске.<sup>19</sup> Наше кривично законодавство овакве инкриминације даје у Кривичном законнику у групи кривичних дела против државних органа, која је тек од ступања на снагу новог КЗ из 2005. године издвојена као посебна група кривичних дела, што се због природе и значаја заштитног објекта чини сасвим оправданим.<sup>20</sup> Ове одредбе<sup>21</sup> се могу применити и када су у питању полицијски службеници, а једно од ових кривичних дела, уколико се односе на полицијске службенике, посебно је издвојено и дато у Закону о јавном реду и миру.<sup>22</sup>

На основу горе изнетог можемо да закључимо да наше кривично законодавство пружа појачану кривичноправну заштиту службеним лицима у низу одредаба односно инкриминација.<sup>23</sup> То су следеће инкриминације: убиство службеног или војног лица (чл. 114, т. 6 КЗ), убиство судије, јавног тужиоца, заменика јавног тужиоца или полицијског службеника у вези са вршењем службене дужности (чл. 114, т. 8 КЗ), спречавање службеног лица у вршењу службене радње (чл. 322 КЗ), напад на службено лице у вршењу службене дужности (чл. 323 КЗ), учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње (чл. 324 КЗ) и ометање рада припадника полиције (чл. 23 Закона о јавном реду и миру). У групу ових кривичних дела поменутих изменама КЗ из децембра 2012. године укључено је и кривично дело угрожавања сигурности (члан 138, став 3 КЗ) о коме следи посебно излагање. На овај начин појачана кривичноправна заштита полицијских службеника проширена је и када су у питању кривична дела против слобода и права човека и грађанина.

14 Милошевић, М., Митровић, Г., Николић, Б.: *Кривичноправна, прекршајноправна и друга заштита полицајаца*, Београд, 1998, стр. 38.

15 Schönke, A., Schröder, H.: *Strafgesetzbuch, Kommentar*, 18. Auflage, München, 1976, str. 911.

16 Walford, R.: *General Civil Penal Code*, Norwegian Ministry of Justice, Oslo, 1995, str. 28.

17 *Revue de droit Hongrois*, No. 1-2/1980, стр. 90.

18 Скуратов, Ю. И., Лебедев, В. М.: *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации*, Москва, 1996, стр. 721.

19 *Revue de droit Hongrois*, No. 1-2/1980, стр. 90.

20 Делић, Н.: Кривична дела против државних органа : законска решења, теоријски ставови и судска пракса, *Криминал и државна реакција: феноменологија, могућности, перспективе*, Институт за криминалошка и социолошка истраживања, Београд, 2011, стр. 150.

21 Чл. 322–324 КЗ Републике Србије.

22 Чл. 23 Закона о јавном реду и миру Републике Србије.

23 Ђорђевић, Ђ.: Кривичноправна заштита полицијских службеника, *Култура полиса*, бр. 1/2012, стр. 18.

### 3. Кривично дело угрожавања сигурности

Ово кривично дело састоји се у угрожавању сигурности неког лица претњом да ће се напасти на живот или тело тог лица или неког другог њему блиског лица. Овакво кривично дело познају кривична законодавства многих земаља и најчешће га сврставају у групу кривичних дела против слобода и права човека и грађанина. Тако КЗ Немачке предвиђа овакво кривично дело у свом параграфу 241, став 1,<sup>24</sup> КЗ Аустрије у члану 107,<sup>25</sup> КЗ Руске федерације у члану 119,<sup>26</sup> КЗ Француске у члану 222-17,<sup>27</sup> КЗ Швајцарске у члану 180,<sup>28</sup> КЗ Шпаније у члану 169,<sup>29</sup> КЗ Португалије у члану 153,<sup>30</sup> КЗ Шведске у глави 4, секција 5,<sup>31</sup> КЗ Италије у члану 612,<sup>32</sup> и др. И кривични законици држава у региону, насталих на тлу бивше СФРЈ, имају овакво кривично дело: КЗ Хрватске (члан 139),<sup>33</sup> КЗ Словеније (члан 135),<sup>34</sup> КЗ Македоније (члан 143),<sup>35</sup> КЗ Црне Горе (члан 168 ),<sup>36</sup> КЗ Републике Српске (члан 169).<sup>37</sup> Радње ових кривичних дела различито су одређене, али најчешће као претња да ће се учинити кривично дело против неког лица или њему блиског лица или претња убиством односно наношењем тешке телесне повреде неког лица или њему блиског лица.

У КЗ Србије ово кривично дело предвиђено је у члану 138, у глави кривичних дела против слобода и права човека и грађанина. Радња овог кривичног дела састоји се у изражавању претње под којом се подразумева стављање у изглед некоме неког зла, при чему наступање тог зла треба да зависи од лица које прети. Код овог кривичног дела у питању је квалификована претња, тј. претња одређеним, а не било којим злом, у овом случају претња да ће се напасти на живот или тело. Сам појам претње нападом на живот или тело није довољно прецизан и спорно је да ли се под њим може подразумевати и претња лаком телесном повредом. Стога је вероватно боља формулација коју имају многи од поменутих кривичних законика који говоре о претњи извршењем кривичног дела одређене врсте или тежине.

Напад којим се прети треба да је управљен на лице коме се прети или на неко њему блиско лице, дакле на одређено лице, односно одређена лица, јер у противном неће постојати ово кривично дело.<sup>38</sup> Кривичним

24 *Strafgesetzbuch ... und weitere Vorschriften des Nebenstrafrechts*, 30. Aufl, Beck C. H München, 1995, str. 115.

25 Foregger, E., Serini, E.: *Strafgesetzbuch StGB, IX Auflage*, Wien, 1989, str. 107.

26 Скуратов, Ю. И., Лебедев, В. М: *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации*, Москва, 1996, str. 271.

27 Zylinderstein, J. C.: *Nouveau Code penal, mode d'emploi*, "Documents", Paris, 1993, str. 259.

28 Germann, O. A.: *Schweizerisches Strafgesetzbuch mit Erläuterungen*, Zurich, 1956, str. 223.

29 Valle Muniz, J. M., Morales Garcia, O., Fernandes Palma, R.: *Codigo penal y Leyes Penales Especiales*, Aranzadi, Editorial, 1997, str. 195.

30 *Codigo Penal*, 3. edicao, 1997, Coimbra Editora, str. 109.

31 *The Swedish Penal Code*, 1990, National Concil for Crime Prevention, Stockholm, str. 16.

32 Marino, R., Gatti, G.: *Codice penale e leggi complementarii*, Simone, Napoli, 1992, str. 228.

33 [www.zakon.hr](http://www.zakon.hr)

34 [www.uradni-list.si](http://www.uradni-list.si)

35 [www.moep.gov.mk](http://www.moep.gov.mk)

36 [www.legislatioline.org](http://www.legislatioline.org)

37 [www.mup.vladars.net](http://www.mup.vladars.net)

38 Стојановић, З., Делић, Н.: *Кривично право, посебни део*, „Правна књига“, Београд, 2013, стр. 51.

закоником није ближе одређено ко се сматра блиским лицем па би требало узети да то могу бити брачни друг, преци и потомци, браћа и сестре, али евентуално и неко друго лице са којим је лице коме се прети фактички у блиском односу,<sup>39</sup> на пример, усвојеник, лице са којим живи у трајној ванбрачној заједници, неки други сродник или неко друго блиско лице. Претња мора бити озбиљна, стварна, могућа и неотклоњива.<sup>40</sup>

Претња је иначе саставни део многих кривичних дела и обично се појављује као начин њиховог извршења. То је најчешће случај ако је претња уперена на то да онај коме се прети нешто учини, не учини или трпи. Зависно од тога на шта је претња управљена могу постојати различита кривична дела, на пример принуда, изнуда, силовање, разбојништво, спречавање службеног лица у вршењу службене радње и др. За разлику од ових кривичних дела, радња кривичног дела угрожавања сигурности састоји се само у претњи да ће се напасти на живот и тело тог или њему блиског лица, па за постојање овог кривичног дела није од значаја из којих побуда извршиоца долази ова претња и шта је њен циљ.<sup>41</sup> Међутим, ако је том претњом остварено и неко друго теже кривично дело (на пример изнуда, разбојништво, силовање и др) или покушај тог дела, постојаће само то дело, а не и дело угрожавања сигурности, тако да је у таквом случају у питању само привидни стицај.<sup>42</sup> Из овога произлази и да за постојање овог кривичног дела није релевантно да ли је извршилац угрожавањем сигурности остварио неки циљ који је тиме желео да оствари.<sup>43</sup> Осим тога, претња, са свим елементима кривичног дела угрожавања сигурности, може се у неким случајевима појавити и као претходни стадијум извршења неког другог кривичног дела (претио убиством, па га после и извршио).<sup>44</sup> У таквим случајевима, по правилу (у зависности од тога о коме се делу ради), неће постојати стицај, већ привидни стицај.

Последица овог кривичног дела је угрожавање сигурности, под којим се код овог кривичног дела подразумева осећање личне сигурности као битна компонента слободе и права човека и грађанина загарантованог Уставом (чл. 27),<sup>45</sup> због чега се ово кривично дело и налази у групи кривичних дела против слобода и права човека и грађанина, а не у групи кривичних дела против живота и тела.<sup>46</sup> Према томе, код овог кривичног дела се не ради о угрожавању права на живот, јер ово дело није управљено на живот и тело, већ на осећање сигурности за живот и тело као компоненту слободе личности. Да ли је сигурност лица коме се

39 Лазаревић, Љ.: *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, изд. Савремена администрација, Београд, 2006, стр. 430.

40 Ђурђић, В., Јовашевић, Д.: *Кривично право, посебни део, друго издање*, Београд, 2010, стр. 48.

41 Ђирић, Ј.: Угрожавање сигурности, *Правни живот*, бр. 9/2010, стр. 201.

42 Стојановић, З.: *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2012, стр. 461.

43 Ђорђевић, Ђ.: *Кривично право, посебни део, друго издање*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 41.

44 Ђирић, Ј.: Угрожавање сигурности, *Правни живот*, бр. 9/2010, стр. 206.

45 Мемедовић, Н.: Угрожавање сигурности претњом да ће се напасти на живот или тело, *Правни живот* бр. 9/2008, стр. 228.

46 Ђорђевић, М.: Кривично дело угрожавања сигурности, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1/1964, стр. 130.

прети стварно била угрожена цени се не само по његовом субјективном осећању, већ и са објективног становишта.<sup>47</sup> Дакле, неспорно је да ће кривично дело постајати и онда када није било објективне угрожености, било зато што учинилац није имао стварну намеру да претњу оствари или претња објективно није била остварљива, али пасивни субјект то није знао па је због изречене претње имао осећај угрожености. Ипак, ако се ради о претњи која се објективно не може схватити озбиљно, а пасивни субјект ју је тако схватио због своје преосетљивости, нервне растројености, заосталог душевног развоја и сл., дело неће постојати. Међутим, у обрнутом случају, ако је претња објективно била озбиљна и остварљива, али пасивни субјект је није тако схватио и није имао осећај угрожености, спорно је да ли ће постојати ово кривично дело. Према једном схватању постојање опасности се има ценити објективно, тако да ово дело може постојати и ако пасивни субјект претњу сматра шалом, односно ако његово осећање личне сигурности није угрожено.<sup>48</sup> Према другом схватању у овом случају не постоји ово кривично дело, већ би могао постојати само покушај који код овог дела није кажњив.<sup>49</sup>

Овај основни облик дела може се извршити само са умишљајем који мора бити управљен на угрожавање сигурности другог лица.<sup>50</sup>

Први тежи облик овог кривичног дела постоји ако је дело учињено према више лица или ако је изазвало узнемиреност грађана или какве друге тешке последице. Под појмом „више лица“ треба подразумевати два или више лица. Узнемиреност грађана постоји ако је ово угрожавање сигурности изазвало и код других лица осећај неспокојства или узнемирености, а друге тешке последице могу бити страх, паника, предузимање непотребних заштитних мера, нека велика штета и др. И овај облик дела може се извршити само са умишљајем, али у односу на теже последице мора постојати нехат учиниоца.<sup>51</sup>

Други тежи облик постоји ако је дело учињено према председнику Републике, народном посланику, председнику Владе, члановима Владе, судији Уставног суда, судији, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца, адвокату, полицијском службенику и лицу које обавља послове од јавног значаја у области информисања у вези са пословима које обавља. Као што је на почетку овог рада речено, овај облик дела унет је у наш КЗ његовим изменама и допунама из септембра 2009, а изменама и допунама КЗ из децембра 2012. у круг појачано заштићених лица унети су и адвоката

47 Мрвић-Петровић, Н.: *Кривично право, посебни део*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2011, стр. 99; Ђорђевић, Ђ.: *Кривично право, посебни део, друго издање*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 41.

48 Живановић, Т.: *Основи кривичног права Краљевине Југославије, посебни део*, I књига, свеска 1, Београд, 1938, стр. 103.

49 Стојановић, З.: *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2012, стр. 461.

50 Стојановић, З., Делић, Н.: *Кривично право, посебни део*, Правна књига, Београд, 2013, стр. 52.

51 Ђурђић, В., Јовашевић, Д.: *Кривично право, посебни део, друго издање*, Београд, 2010, стр. 49. Ђорђевић, Ђ.: *Кривично право, посебни део, друго издање*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 41.

ти и полицијски службеници. За постојање овог облика дела потребан је умишљај који обухвата и свест учиниоца о својству пасивног субјекта.<sup>52</sup>

Овај облик дела, било као посебан, тежи облик основног кривичног дела угрожавања сигурности или као посебно кривично дело, није непознат у упоредном праву. Од горе поменутих кривичних законодавстава овакво кривично дело постоји у КЗ Француске (члан 433-3),<sup>53</sup> КЗ Хрватске (члан 139, став 3)<sup>54</sup> и КЗ Републике Српске (члан 169, став 2).<sup>55</sup> Међутим, од ових законика само француски изричито наводи поједине категорије посебно заштићених лица, помињући ту и полицијске службенике (припаднике Жандармерије и националне полиције), док остали уопштено говоре о службеним лицима не прецизирајући о којим се службеним лицима ради.

У вези са овим обликом кривичног дела угрожавања сигурности из члана 138 КЗ чини нам се да се постављају три основна питања.

Прво питање јесте да ли је код овог кривичног дела уопште потребно издвајати одређене категорије лица и претњу тим лицима третирали као тежи облик дела. Одговор би свакако требало да буде потврдан, мада има и супротних мишљења изражених у ставу да је угрожавање сигурности дело универзалног карактера којим се штити основно право свих грађана, право на осећање личне сигурности, које треба да је свима подједнако заштићено.<sup>56</sup> Но без обзира на то што сва лица према Уставу имају загарантовано право на осећање личне сигурности, поједина лица су, по природи посла који обављају, чешће изложена могућим претњама. Ово се, као што је већ истакнуто, односи само на претње које су везане за послове које та лица обављају. Тако ће, на пример, овај облик дела постојати ако неко прети и тиме угрожава сигурност судији, јер овај суди у неком његовом предмету или је онај који прети незадовољан неком његовом одлуком, али ће постојати само основни облик ако је претња судији упућена због неплаћеног коцкарског дуга, нерешених комшијских односа или љубавних несугласица. Чињеница је да је један судија или полицајац због посла који обавља много чешће изложен претњама него један продавац или занатлија. Ако је већ опште прихваћено схватање да чак и основно људско право, право на живот, ужива неједнаку правну заштиту изражену кроз појачану кривичноправну заштиту одређених (у нашем КЗ чак бројних) категорија лица, не види се зашто то не би било оправдано кад је у питању право на осећање личне сигурности.

Друго питање које се поставља могло би се односити на круг лица која су овим обликом кривичног дела посебно заштићена. Законодавац се овде, чини се оправдано, није определио да то буду сва службена лица, као што је то случај са неким поменутих законцима. Ово вероватно

52 Мрвић-Петровић, Н.: *Кривично право, посебни део*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2011, стр. 101.

53 [www.legislatioline.org](http://www.legislatioline.org)

54 [www.zakon.hr](http://www.zakon.hr)

55 [www.mup.vladars.net](http://www.mup.vladars.net)

56 Стојановић, З.: *Прописивање и примена кривичног дела угрожавања сигурности у кривичном праву Србије, у Казнена реакција у Србији, III део*, Правни факултет, Београд, 2013, стр. 13.

зато што је појам службеног лица у нашем КЗ (члан 112, став 3) одређен веома широко и обухвата и нека лица за која оваква врста појачане кривичноправне заштите не би била примерена. Стога се код овог дела законодавац одлучио само за она лица која сматра најугроженијим од овакве врсте напада и то је учињено логично и доследно. У поређењу са неким другим одредбама у нашем КЗ, на пример са одредбама о појединим облицима тешког убиства, овде се не помињу сва лица која се по члану 112, ставу 32 сматрају лицима која обављају послове од јавног значаја (занимања која су од значаја за јавно информисање, здравље људи, образовање, јавни превоз, правну и стручну помоћ пред судским и другим државним органима), а чије убиство може бити тешко убиство, што се такође може оценити као исправно, уз одређене дилеме око избора појединих група посебно заштићених лица.<sup>57</sup> Увођење категорије полицијских службеника у круг посебно заштићених лица код овог кривичног дела потпуно је оправдано и целисходно. Појачана заштита судија и тужилаца, а не и полицијских службеника, прве, али често и најосетљивије и најзначајније карице у ланцу борбе против криминалитета, била би (била је) нелогично и непримерена. У вези са кругом лица која су код овог кривичног дела појачано заштићена због веће изложености могућим претњама има и мишљења да би се тај круг, следећи логику законодавца, могао проширити и неким другим категоријама грађана чији је осећај личне сигурности из различитих разлога у већој мери угрожен, као што је то случај са припадницима ЛГБТ популације или припадницима неких етничких заједница (нпр. Ромима).<sup>58</sup>

И на крају, треће питање јесте да ли нам је овај облик дела био потребан с обзиром на чињеницу да у нашем КЗ постоје и друга кривична дела код којих се као један облик радње јавља и претња неком службеном лицу. О овом проблему биће више речи у следећем поглављу о односу овог и других сличних кривичних дела.

Казнена политика законодавца кад је ово кривично дело у питању значајно се мењала приликом последњих измена и допуна КЗ. Тако је у КЗ из 2005. године казна за основни облик дела била до једне године, а за тежи облик до три године затвора. Изменама и допунама КЗ из септембра 2009. године казна за основни облик је утростручена (до три године), за тежи облик предвиђено је од три месеца до пет година, а за новоуведени други тежи облик од једне до осам година затвора. Ове казне су биле непримерено строге и у нескладу са другим запрећеним казнама, па је дошло до апсурдне ситуације да казна за претњу буде строжа него за извршење оног чиме се прети. Ова нелогичност је отклоњена изменама и допунама КЗ из 2012. године према којима је казна за основни облик дела до једне године, за први тежи облик од три месеца до три године, а за други тежи облик од шест месеци до пет година затвора.

57 Стојановић, З.: *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2012, стр. 462.

58 Стојановић, З.: *Прописивање и примена кривичног дела угрожавања сигурности у кривичном праву Србије, у Казнена реакција у Србији, III део*, Правни факултет, Београд, 2013, стр. 13.

#### 4. Однос са другим кривичним делима

Иако смо већ оценили да увођење новог облика кривичног дела угрожавања сигурности представља корак напред по питању кривично-поправне заштите полицијских службеника, у вези са овим кривичним делом могу се појавити и одређени проблеми у његовој примени у пракси. Они се пре свега односе на његов однос односно разграничење са другим кривичним делима. Овде пре свега мислимо на кривична дела спречавања службеног лица у вршењу службене радње (члан 322 КЗ), напада на службено лице у вршењу службене дужности (члан 323 КЗ) и ометања овлашћеног службеног лица у обављању послова безбедности или одржавања јавног реда и мира (члан 23 Закона о јавном реду и миру). Може се поставити и питање односа овог кривичног дела (свих облика) са кривичним делом угрожавања опасним оруђем при тучи или свађи (члан 124 КЗ).

Кривично дело **спречавања службеног лица у вршењу службене радње** по својој природи управљено је против државних органа односно против обављања функција које ти органи врше, али је истовремено непосредно уперено и против службених лица која у тим органима обављају одређене дужности. Његовим основним обликом не угрожава се живот или тело службеног лица, али се ипак према начину како се ово дело врши (употреба силе или претње) може говорити и о извесном угрожавању службеног лица односно његовог осећања личне сигурности.

Основни облик овог кривичног дела према Кривичном законнику има два вида радње којима се може извршити: 1) спречавање службеног лица у вршењу службене радње, и 2) принуђивање на вршење службене радње, тако да су у питању, у ствари, два основна облика дела. Оба облика, и спречавање (противстајање) и принуђивање, врше се употребом силе или претњом да ће се употребити сила.

Тежи облик овог кривичног дела постоји ако учинилац приликом извршења основног облика дела увреди или злостави службено лице или му нанесе лаку телесну повреду или прети употребом оружја. Претња код овог облика је квалификована јер се прети одређеним злом тј. употребом оружја. Под оружјем се у смислу ове одредбе подразумева свака врста оружја (ватрено, хладно, оружје са тетивом, гасно и посебно оружје).<sup>59</sup> Још тежи облик овог кривичног дела постоји ако је основни или тежи облик овог дела учињен према службеном лицу у вршењу послова јавне или државне безбедности или дужности чувања јавног реда и мира, спречавања или откривања кривичног дела, хватања учиниоца кривичног дела или чувања лица лишеног слободе, при чему већину поменутих дужности обављају полицијски службеници. Најтежи облик ће постојати ако је приликом извршења неког од претходних облика службеном лицу нанесена тешка телесна повреда.

<sup>59</sup> О појму и врстама оружја види: Ђорђевић, Ђ.: *Прекршајно право*, четврто издање, Београд, 2013, стр. 129.

Иако се претња службеном лицу појављује као радња и код овог кривичног дела као и код дела угрожавања сигурности полицијског службеника разлике између ових кривичних дела су очигледне. Основна разлика је у томе што се претња код овог кривичног дела примењује према службеном лицу у намери спречавања односно принуђивања службеног лица у вршењу службених радњи док код угрожавања сигурности, као што је већ истакнуто, циљ који се жели постићи претњом није од значаја за постојање дела. Осим тога круг лица пасивних субјеката код ових дела није исти: код спречавања службеног лица су сва службена лица (осим код једног тежег облика), док су код угрожавања сигурности то тачно одређена службена лица међу којима и полицијски службеници. До претње код овог дела долази „при вршењу службене дужности“, док код угрожавања сигурности до ње долази „у вези са пословима које то лице обавља“.

Кривично дела спречавања службеног лица у вршењу службене радње има и одредбу о могућности ослобађања учиниоца од казне ако је био изазван незаконитим или грубим поступањем службеног лица. Незаконито поступање постоји када службено лице није овлашћено да предузме радњу о којој је реч или је није предузело на начин како је то законом прописано.<sup>60</sup> Грубим поступањем сматра се оно које није у складу са правилима службе коју службено лице врши, као на пример, вређање, злостављање, застрашивање и др.<sup>61</sup> Кривично дело угрожавања сигурности нема овакву одредбу, али се чини да би је, бар кад су у питању полицијски службеници, требало увести, јер није логично да незаконито и грубо понашање службеног лица (полицијског службеника) буде могући основ за ослобођење од казне код тежег, а не и код лакшег кривичног дела.

Кривично дело **напада на службено лице у вршењу службене дужности** састоји се у нападу или озбиљној претњи да ће се напасти на службено лице у вршењу службене дужности, а да при томе нису од значаја разлози због којих је напад извршен.<sup>62</sup> Код овог кривичног дела постоје три тежа облика.

Први тежи облик постоји ако је при извршењу напада на службено лице у вршењу службене дужности службеном лицу нанесена лака телесна повреда или ако је при извршењу овог кривичног дела учинилац претио да ће употребити оружје. Други тежи облик овог кривичног дела постоји ако је основни или први тежи облик овог кривичног дела учињен према службеном лицу у вршењу послова јавне или државне безбедности, у шта спадају и полицијски службеници, а трећи ако је приликом

60 Делић, Н.: Кривична дела против државних органа: законска решења, теоријски ставови и судска пракса, *Криминал и државна реакција: феноменологија, могућности, перспективе*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2011, стр. 157.

61 Милошевић, М., Митровић, Г., Николић, Б.: *Кривичноправна, прекршајноправна и друга заштита полицајаца*, Београд, 1998, 149.

62 Делић, Н.: Кривична дела против државних органа : законска решења, теоријски ставови и судска пракса, *Криминал и државна реакција: феноменологија, могућности, перспективе*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2011, стр. 157.

извршења неког од претходних облика дела службеном лицу нанета тешка телесна повреда. И код овог кривичног дела постоји одредба о факултативном ослобођењу од казне, што још више поткрепљује тезу о потреби увођења ове одредбе и у кривично дело угрожавања сигурности.

Разграничење овог кривичног дела, када се његова радња састоји у претњи, од кривичног дела угрожавања сигурности полицијског службеника може представљати већи проблем од разграничења код претходног кривичног дела. Ово зато што за разлику од претходног дела, спречавања службеног лица у вршењу службене радње, код овог дела разлози због којих неко напада односно прети нападом на службено лице нису од значаја за постојање овог дела као и код кривичног дела угрожавања сигурности. Стога се разграничење ових дела, посебно кад је у питању тежи облик кривичног дела напада на службено лице који се односи на службена лица која врше послове јавне или државне безбедности (а то су највећим делом полицијски службеници) своди на то да ли је претња полицијском службенику извршена при вршењу његове службене дужности (у ком случају постоји напад на службено лице) или само у вези са пословима које он обавља (када ће постојати угрожавање сигурности).

Кривично дело **ометања овлашћеног службеног лица у обављању послова безбедности или одржавања јавног реда и мира** предвиђено је у Закону о јавном реду и миру. За разлику од кривичног дела спречавања службеног лица овде се ради о отежавању или успоравању рада припадника полиције или утицају да се службене радње лошије обаве. Ово кривично дело постоји ако неко увреди, злостави, прети да ће напасти, покуша да нападне или на други начин омета овлашћено службено лице у обављању послова безбедности или одржавања јавног реда и мира. И код овог кривичног дела постоје тежи облици и то први тежи облик ако је учинилац приликом извршења кривичног дела претио овлашћеном службеном лицу употребом оружја или се машио оружја или му нанео лаку телесну повреду и други тежи облик, ако је учинилац приликом извршења дела потегао оружје или га је употребио или ако је овлашћеном службеном лицу нанео тешку телесну повреду.<sup>63</sup> Код овог кривичног дела постоје, дакле, исти тежи облици као и код кривичног дела спречавања овлашћеног службеног лица, али су ови, у основи исти тежи облици, нешто друкчије формулисани, тако да могу изазвати извесне недоумице у пракси. Тако се код првог тежег облика код кривичног дела спречавања говори о потезању оружја, а код другог кривичног дела, ометања, о претњи оружјем или машењу оружја, док се код другог тежег облика код кривичног дела спречавања говори о употреби оружја, а код кривичног дела ометања о потезању или употреби оружја. Стога би ове разлике требало схватити као извесне непрецизности у редакцији текста поменутих одредаба, те би их де леге ференда требало отклонити.

И овде се може поставити питање односа овог кривичног дела и кривичног дела угрожавања сигурности с обзиром да се као једна од радњи

63 Никач, Ж., Симић, Б., Благојевић, М.: Кривичноправна заштита полицијских службеника – инострана и домаћа искуства, *Ревизија за криминологију и кривично право*, Београд, 2010, стр. 188.

овог кривичног дела појављује и претња да ће напасти службено лице. Међутим, претња се код овог кривичног дела појављује у циљу ометања рада службеног лица, што код угрожавања сигурности није случај. И у другим елементима разграничење се овде врши као и кад је у питању кривично дело спречавања службеног лица, дакле лакше него кад је у питању кривично дело напада на службено лице.

Постоје извесне сличности и са кривичним делом **угрожавања опасним оруђем при тучи или свађи** које постоји у случајевима када се извршилац при тучи или свађи маши оружја, опасног оруђа или другог средства подобног да тело тешко повреди или здравље тешко наруши што може да створи дилеме у случајевима када се учесник у тучи или свађи маши опасног средства, а то добије карактер озбиљне претње изражене конклюдентном радњом.<sup>64</sup> Разлика између ових кривичних дела је у томе што кривично дело угрожавања сигурности има за последицу угрожавање осећања сигурности као компоненте слободе грађана, а не угрожавање живота или тела, због чега ово дело и спада у кривична дела против слободе и права човека и грађанина, а не у кривична дела против живота и тела. Поред тога умишљај учиниоца код кривичног дела угрожавања сигурности и није управљен на угрожавање живота и телесног интегритета, већ на угрожавање његовог осећања личне сигурности као основне компоненте личне слободе човека. С обзиром на то да разлику између ова два кривична дела треба правити имајући у виду њихову последицу као и умишљај учиниоца у односу на проузроковање те последице.<sup>65</sup> Ако се има у виду овакав однос између поменути два кривична дела и ако у конкретном догађају буду остварени елементи оба кривична дела, чини се да неће постојати стицај ова два кривична дела већ само једно, и то кривично дело угрожавања сигурности, јер је у таквом случају машење опасног средства само начин претње којом се угрожава сигурност пасивног субјекта. Кривично дело угрожавања сигурности, као теже дело (по запрећеној казни), у таквом случају обухвата дело угрожавања опасним оруђем при тучи и свађи тако да између њих постоји само привидан стицај.<sup>66</sup>

## 5. Закључак

Кривичноправна заштита полицијских службеника значајно је употпуњена увођењем новог облика кривичног дела угрожавања сигурности, тачније укључивањем полицијских службеника у круг посебно заштићених лица код овог кривичног дела, што је учињено Законом о изменама и допунама Кривичног законика из 2012. године. На тај начин свака претња полицијском службенику нападом на живот или тело

64 Ђорђевић, М.: Кривично дело угрожавања сигурности, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1/1964, стр. 127. и сл.

65 Ђорђевић, Ђ.: Вербални сукоби и угрожавање живота и телесног интегритета, *Правни живот*, бр. 9/2010, стр. 180.

66 Стојановић, З.: *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2012, стр. 435.

њега или њему блиског лица, која је у вези са обављањем његовог посла, постаје тежи облик овог кривичног дела са запређеном тежом казном.

Постоје бројни разлози који оправдавају овакво решење и о њима је било речи у претходном излагању. Са становишта боље заштите полицијских службеника, њихове безбедности и осећања личне сигурности, као и несметаног обављања њихове службене дужности нова одредба у КЗ несумњиво представља значај корак унапред. Међутим, овакво решење носи собом и одређене проблеме који се углавном односе на неке непрецизности у формулацији овог кривичног дела као и на његову недовољну усклађеност са неким другим кривичним делима која постоје у нашем кривичном законодавству, пре свега са појединим делима из групе кривичних дела против државних органа. Стога би приликом наредних измена нашег КЗ требало преиспитати неке од ових инкриминација и њихов међусобни однос, а све у циљу што боље и свеобухватније заштите безбедности полицијских службеника.<sup>67</sup>

## Литература

1. Ancel, M.: *Les codes pénaux européens, tome II*, Paris, 1958.
2. Belat, V., Bertrand, A.: *La Déclaration des Droits de l'Homme et de Citoyen*, Paris, 1966
3. Ђирић, Ј.: Угрожавање сигурности, *Правни живот*, бр. 9/2010.
4. Делић, Н.: Кривична дела против државних органа : законска решења, теоријски ставови и судска пракса, у *Криминал и државна реакција: феноменологија, могућности, перспективе*, Институт за криминалошка и социолошка истраживања, Београд, 2011.
5. Ђорђевић, Ђ.: *Кривично право, посебни део, друго издање*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
6. Ђорђевић, Ђ.: *Прекршајно право, четврто издање*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
7. Ђорђевић, Ђ.: Кривичноправна заштита полицијских службеника, *Култура полиса*, бр. 1/2012.
8. Ђорђевић, Ђ.: Вербални сукоби и угрожавање живота и телесног интегритета, *Правни живот*, бр. 9/2010
9. Ђорђевић, М.: Кривично дело угрожавања сигурности, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1/1964.
10. Ђурђић, В., Јовашевић, Д.: *Кривично право, посебни део, друго издање*, Номос, Београд, 2010.
11. Foregger, E., Serini, E.: *Strafgesetzbuch StGB, IX Auflage*, Wien, 1989.
12. Germann, O. A.: *Schweizerisches Strafgesetzbuch mit Erläuterungen*, Zurich, 1956.

<sup>67</sup> Овај рад је резултат реализовања научноистраживачких пројеката које финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије: *Казнена реакција у Србији као кључни елемент правне државе* (бр. 179051), који реализује Правни факултет у Београду 2011–2014 (руководилац пројекта проф. др Ђорђе Игњатовић) и *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција* (бр. 179045), који реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду 2011–2014 (руководилац пројекта проф. др Саша Мијалковић).

13. Јовашевић, Д.: Насиље према службеним лицима: кривичноправни аспект, у *Насилнички криминалитет: етиологија, феноменологија, превенција*, Институт за криминалошка и социолошка истраживања, Београд, 2010.
14. Лазаревић, Љ.: *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 2006.
15. Marino, R., Gatti, G.: *Codice penale e leggi complementarii*, Simone, Napoli, 1992.
16. Мемедовић Н.: Угрожавање сигурности претњом да ће се напасти на живот или тело, *Правни живот*, бр. 9/2008.
17. Милошевић, М., Митровић, Г., Николић, Б.: *Кривичноправна, прекршајноправна и друга заштита полицајца*, Београд, 1998.
18. Мрвић-Петровић Н.: *Кривично право, посебни део*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2011.
19. Никач, Ж., Симић, Б., Благојевић, М.: *Кривичноправна заштита полицијских службеника-инострана и домаћа искуства*, *Ревизија за криминологију и кривично право*, Београд, 2010.
20. Скуратов, Ю. И., Лебедев, В. М.: *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации*, Москва, 1996.
21. Schönke, A., Schröder, H.: *Strafgesetzbuch, Kommentar, 18. Auflage*, München, 1976.
22. Стојановић, З.: *Коментар Кривичног законика, четврто издање*, Службени гласник, Београд, 2012.
23. Стојановић, З.: Прописивање и примена кривичног дела угрожавања сигурности у кривичном праву Србије, у *Казнена реакција у Србији, III део*, Правни факултет, Београд, 2013.
24. Стојановић, З., Делић, Н.: *Кривично право, посебни део*, „Правна књига“, Београд, 2013.
25. Valle Muniz, J. M., Morales Garcia, O., Fernandes Palma, R.: *Codigo penal y Leyes Penales Especiales*, Aranzadi, Editorial, 1997.
26. Walford, R.: *General Civil Penal Code*, Norwegian Ministry of Justice, Oslo, 1995.
27. Zylinderstein, J. C.: *Nouveau Code penal, mode d'emploi*, Documents, Paris, 1993.
28. Живановић, Т.: *Основи кривичног права Краљевине Југославије, посебни део*, I књига, свеска 1, Београд, 1938.

### Остали извори

1. *Codigo Penal, 3. edicao*, Coimbra Editora, 1997.
2. *Наказателен кодекс*, Солотон, 1995.
3. *Revue de droit Hongrois*, No. 1-2/1980.
4. *The Swedish Penal Code*, National Concil for Crime Prevention, Stockholm, 1990.
5. *Strafgesetzbuch ... und weitere Vorschriften des Nebenstrafrechts*, 30. Aufl, Beck C. H, München, 1995.
6. [www.legislativeonline.org](http://www.legislativeonline.org)
7. [www.zakon.hr](http://www.zakon.hr)
8. [www.uradni-list.si](http://www.uradni-list.si)
9. [www.mup.vladars.net](http://www.mup.vladars.net)
10. [www.moep.gov.mk](http://www.moep.gov.mk)

## **Summary**

Human rights are universal and therefore they belong to all people equally. Our legislation, same as some foreign systems of law, beside the general protection, gives special criminal law protection for some categories of persons. Still this doesn't mean some special privileged status of these persons in criminal law because in all of these cases there are special reasons for such legislative solutions. This heighten protection is enjoyed by police officers as well. There are two reasons for this solution: first, attack on their integrity presents great endangerment of their undisturbed and proper official duties and second, the fact that these persons are subjected to increased risk of becoming victims of such attacks. Our criminal legislations gives heighten legal protection to official persons and among them to police officers in various legal incriminations. One of them is endangerment of safety of police officers.

# КРИВИЧНОПРОЦЕСНИ АСПЕКТИ И КРИМИНАЛИСТИЧКИ ЗНАЧАЈ ПОТРАЖНИХ РАДЊИ ПОЛИЦИЈЕ ПРЕМА НОВОМ ЗКП РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 2011. ГОДИНЕ

доц. др Александар Бошковић

**Сажетак:** Народна Скупштина Републике Србије је у септембру 2011. године донела нови Законик о кривичном поступку, који је почео са применом 15. јануара 2012. године у поступцима за кривична дела за која је посебним законом одређено да поступа јавно тужилаштво посебне надлежности, а у осталом делу је, након одговарајућих измена и допуна, планирано да се отпочне са применом 1. октобра 2013. године. Овај законик доноси мноштво новина у односу на досадашње решење, а између осталог другачије је конципиран и сам ток кривичног поступка. У сваком случају, полиција, на основу законских овлашћења, спроводи одређене потражне радње које, у многим ситуацијама након извршеног кривичног дела, доприносе проналажењу и обезбеђењу доказа. Стога ће се у раду најпре указати на ток поступка према новом ЗКП-у, а затим и на процесна обележја потражних радњи, јер се током њиховог спровођења морају поштовати законске одредбе, како не би дошло до повреда начела законитости, које могу изазвати низ негативних последица. Такође, предмет истраживања обухвата анализу потражних радњи полиције и њихов криминалистички значај, односно у којој мери ове радње, без обзира што имају оперативан карактер, омогућавају даљу оперативну делатност у правцу прикупљања релевантних доказа. Циљ је да се на једном месту синтетизују анализа кривично-процесних одредаба које регулишу потражне радње и њиховог доприноса у откривању и доказивању кривичних дела, што свакако доприноси ефикасној практичној делатности полиције приликом предузимања ових радњи.

**Кључне речи:** полиција, потражне радње, овлашћења полиције, криминалистички значај, оперативни значај, докази.

## 1. Увод

Савремено кривично процесно законодавство карактерише једна нова етапа која траје и дан данас и која се огледа у значајним реформама кривичног поступка у циљу повећања његове ефикасности. Међутим, треба нагласити да ефикасност кривичног правосуђа не сме ићи на уштрб законитости решења конкретне кривичне ствари и угрожавања загарантованих слобода и права учесника кривичног поступка, што, мора се признати, није лако усагласити.<sup>1</sup> Дакле, реформом кривичног поступка је потребно установити све неопходне предуслове како би

1 Бејатовић, С. (2010), Реформа кривичнопроцесног законодавства Србије и ефикасност кривичног правосуђа, *Реформа кривичног правосуђа*, Правни факултет, Ниш, стр. 2.

кривична ствар била законито решена, с једне стране и како би кривични поступак трајао што краће и са што мање трошкова, с друге стране.

Путем реформи је кренула и Република Србија, где је тренутно, на пољу кривичног процесног законодавства, присутно једно специфично и посве необично решење, које се огледа у томе да се истовремено примењују два Законика о кривичном поступку. Наиме, у погледу редовног кривичног поступка и за многобројне посебне и помоћне поступке, и даље је у примени ЗКП-а из 2001. године<sup>2</sup>, који задржава судски концепт истраге и који је потпуно у европско континенталном духу, са малим бројем решења која припадају англосаксонској правној традицији која суштински не мењају основне принципе кривичног поступка који већ дуго функционишу на овим просторима. С друге стране, у септембру 2011. године је Скупштина Републике Србије донела нови Законик о кривичном поступку<sup>3</sup> који је почео са применом 15. јануара 2012. године у поступцима за кривична дела за која је посебним законом одређено да поступа јавно тужилаштво посебне надлежности, а у осталом делу је, након одговарајућих измена и допуна, планирано да се отпочне са применом 1. октобра 2013. године.

Ова два законика се међусобно веома разликују, а најзначајније новине у ЗКП-у из 2011. године огледају се у следећем: судска истрага се замењује тужилачком, која ипак садржи неке елементе страначке истраге; укида се начело утврђивања материјалне истине са циљем да суд постане класичан арбитар у спору између јавног тужиоца с једне стране, и окривљеног и његовог браниоца, с друге стране; јавни тужилац постаје *dominus litis* истражног поступка, чија је обавеза да у сарадњи са полицијом припреми случај и правно одрживу оптужницу пред судом, укида се институт истражног судије и уводи судија за претходни поступак као јемац основних слобода и права у предистражном поступку и истрази, итд.<sup>4</sup>

У домаћој научној и стручној литератури, радње које предузима полиција у циљу откривања, разјашњавања и доказивања кривичног дела, а са којима се не прикупљају докази, односно које имају оперативан карактер, називају се, поред потражних, још и криминалистичко-тактичким и криминалистичко-оперативним радњама, у зависности од појединих аутора. Потражне радње које предузима полиција у вези са кривичним делом прописане су и новим Законом о кривичном поступку, а неке радње које такође спроводи полиција регулисане су Законом о полицији.<sup>5</sup> Потражне радње, на основу законских овлашћења, предузима полиција у предистражном поступку, односно током крими-

2 Службени лист СРЈ, бр. 70/01 и 68/02 и Службени гласник Републике Србије, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07 и 20/09 – др. закон, 72/09 и 76/10.

3 Службени гласник Републике Србије, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13.

4 Детаљније о томе: Бошковић, А., Рисимовић, Р. (2012), Основне карактеристике новог Законика о кривичном поступку Републике Србије из 2011. године, *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму – књига III*, Београд: Криминалистичко полицијска академија, стр. 211–226.

5 Службени гласник Републике Србије, бр. 101/05, 63/09 – одлука Уставног суда и 92/11.

налистичке контроле или криминалистичке обраде, с циљем спречавања извршења, односно откривања кривичног дела и учиниоца. Полиција је дужна да предузима потражне и друге радње и мере у свим оним случајевима када постоје основи сумње да је извршено кривично дело за које се гони по службеној дужности.

Циљеви предузимања потражних радњи полиције јесу: проналажење и хватање учиниоца кривичног дела, спречавање да учинилац или прикривач не побегну или се не сакрију, откривање и обезбеђење трагова кривичног дела и предмета који могу послужити као доказ и прикупљање обавештења која би могла бити од користи за успешно вођење кривичног поступка.

С обзиром на већ речено, у наредном излагању ће пажња најпре бити посвећена новој организацији претходног поступка према ЗКП-у из 2011. године као и положају полиције у тако конципираном поступку, затим ће бити анализирани врсте и услови за примену потражних радњи и њихов криминалистички значај уопште, као и анализа свих потражних радњи предвиђених новим ЗКП-ом и њихов криминалистички значај појединачно.

## **2. Организација претходног поступка према одредбама ЗКП из 2011. године**

У складу са законским одређењем произилази да предистражни поступак није део кривичног поступка и да он замењује садашњи преткривични поступак што значи да се води кад постоје основи сумње да је извршено кривично дело. Њиме руководи јавни тужилац и у сарадњи са полицијом предузима одређене радње ради откривања кривичних дела и проналажења осумњичених. Такође, он полицији може поверити вршење радњи која је дужна да изврши његов налог и да га о томе редовно обавештава. Значи, главни субјекти предистражног поступка јесу јавни тужилац и полиција, што је и карактеристика садашњег преткривичног поступка.

Даље, истрага је према систематици Законика прва фаза претходног кривичног поступка и она се може покренути у два случаја: прво, против одређеног лица за које постоје основи сумње да је учинило кривично дело и друго, против непознатог учиниоца када постоје основи сумње да је учињено кривично дело. Истрагу покреће наредбом јавни тужилац, који је надлежан и да је води. У истрази се прикупљају докази и подаци који су потребни да би се могло одлучити да ли ће се подићи оптужница или обуставити поступак, докази који су потребни да се утврди идентитет учиниоца, докази за које постоји опасност да се неће моћи поновити на главном претресу или би њихово извођење било отежано, као и други докази који могу бити од користи за поступак, а чије се извођење, с обзиром на околности случаја, показује целисходним.

Као што се може приметити, вођење истраге је формално у надлежности јавног тужиоца, чиме би сама истрага требало да представља тужилачку делатност док је предистражни поступак више полицијска делатност. Међутим, у складу са наведеном законском систематиком изводи се закључак да је овако конципирана истрага прва фаза претходног кривичног поступка и да представља део кривичног поступка у правом смислу те речи што је спорно са више аспеката.<sup>6</sup>

Чини се да је ова подела на предистражни поступак и истрагу непотребна и да нема много оправдања из више разлога. Прво, ова подела има смисла у важећем закоником, где је заступљен судски концепт истраге јер се на тај начин јасно одвајају преткривични поступак, који представља несудску делатност, односно делатност јавног тужиоца и полиције и истрага, коју води истражни судија као функционално надлежан у суду за вођење ове фазе поступка. Међутим, у тужилачко-полицијском концепту истраге какав уводи нови ЗКП, предистражни поступак и истрага представљају делатност јавног тужиоца и полиције и на тај начин обе фазе имају исту правну природу па самим тим нема никакве потребе да се на овај начин раздвајају.

Друго, основни материјални услов за вођење предистражног поступка и истраге је исти. Наиме, предистражни поступак се предузима када постоје основи сумње да је извршено кривично дело, а истрага се може покренути против одређеног лица за које постоје основи сумње да је учинило кривично дело и против непознатог учиниоца када постоје основи сумње да је учињено кривично дело. Дакле, омогућава се да се истрага води на истом степену сумње као и предистражни поступак и то како против познатог учиниоца тако и против непознатог учиниоца. Једино што разликује предистражни поступак и истрагу јесте један формални елемент, а то је наредба јавног тужиоца о покретању истраге. Сама наредба јавног тужиоца о покретању истраге нема никакав суштински значај јер не ствара никакву разлику у погледу правне природе у односу према предистражном поступку јер је воде исти органи, тј. тужилац и полиција, а и материјални услов је исти, тј. степен основа сумње.

Треће, чини се да би из напред наведених разлога истражни поступак требало конципирати тако да постоји само једна истражна фаза, а не две. Сама природа тужилачко полицијске истраге наводи на такав закључак, а и искуства многих других земаља.<sup>7</sup> На тај начин би се поступак поделио на административни претходни поступак (са судском контролом оптужног акта) и чисто судски главни поступак. Тако би несудска истрага престала да буде део кривичног поступка у правом смислу речи. Она остаје кривични поступак, али у једном другом, ширем или неправом

6 Детаљније о томе: Бошковић, А. (2012), Појам кривичног поступка према новом ЗКП Републике Србије из 2011. године, *Култура полиса*, год. IX, посебно издање 2, стр. 257–271. Ђурђић Војислав, (2010), Редифинисање класичних процесних појмова у Преднацрту Законика о кривичном поступку из 2010, *Ревизија за криминологију и кривично право*, 48(2), стр. 3–22.

7 О концептима истраге у Немачкој, Италији, Републици Српској, Русији и Енглеској видети: Бошковић, А. (2010), *Тужилачко полицијски концепт истраге и ефикасност кривичног поступка*, докторска дисертација, Правни факултет, Крагујевац, стр. 254–430.

смислу, за разлику од главног поступка који остаје кривични поступак у правом смислу те речи.<sup>8</sup>

Имајући у виду овако конципиран претходни поступак према новом ЗКП-у и анализирајући потражне радње које полиција може предузети у складу са одговарајућим законским одредбама, може се закључити да полиција има могућност да потражне радње предузима и у предистражном поступку и у истрази. Наиме, да ли ће одговарајуће потражне радње полиције бити предузете у предистражном поступку или у истрази, зависи само од једног формалног елемента, а то је да ли ће јавни тужилац у конкретном случају донети наредбу о спровођењу истраге или не, а о чему је претходно већ било речи.

### 3. Врсте и услови за примену потражних радњи и њихов криминалистички значај

Основна карактеристика потражних радњи је да оне с једне стране, доприносе расветљавању кривичног дела, али с друге стране, немају непосредни доказни значај с тим што се њиховим предузимањем могу постићи одређени доказни ефекти, али не директно, већ само посредно.<sup>9</sup>

Да би могла да оствари циљеве потражних радњи, тј. законом прописане дужности, односно да би могла ефикасно да делује на плану сузбијања криминалитета, полиција може предузети одређене потражне радње. Одговарајућим одредбама ЗКП-а (чл. 286, ст. 2) полиција је овлашћена да предузме следеће радње у предистражном поступку:

- да тражи потребна обавештења од грађана,
- да изврши потребан преглед превозних средстава, путника и пртљага,
- да за неопходно потребно време, а најдуже осам часова, ограничи кретање људи и возила на одређеном простору,
- да предузме потребне мере у вези са утврђивањем истоветности лица и предмета,
- да распише потрагу за лицима и предметима за којима се трага,
- да у присуству одговорног лица прегледа одређене објекте и просторије државних органа, предузећа, радњи и других правних лица,
- оствари увид у њихову документацију и да је по потреби привремено одузме,
- да предузме друге потребне мере и радње.

Такође, значајно је истаћи да нови ЗКП изричито, за разлику од ЗКП-а из 2001. године у чл. 286 ст. 3 наводи да по налогу јавног тужиоца полиција може прибавити евиденцију остварене телефонске

8 Грубач, М. (2010), Одредбе о организацији претходног кривичног поступка Нацрта ЗКП Србије из априла 2010. године упоређене са одговарајућим одредбама италијанског ЗКП, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 82(12), стр. 562–563.

9 Шкулић, М. (2010), *Кривично процесно право*, Правни факултет, Београд, стр. 350.

комуникације, коришћених базних станица или извршити лоцирање места са којег се обавља комуникација.

Даље, за обављање полицијских послова, Закон о полицији је прописао и одређена овлашћења на основу којих полиција може да предузима одређене радње у циљу спречавања и сузбијања криминалитета. Радње које полиција предузима и које се односе на сузбијање кривичних дела имају карактер потражних радњи, с тим да су неке радње које су предвиђене у ЗКП-у садржане и у Закону о полицији, док овај закон садржи и неке друге радње које нису регулисане процесним одредбама.

Током спровођења ових радњи полиција је дужна да о свим чињеницама и околностима које је утврдила, а које су од интереса за вођење кривичног поступка, састави записник или службену белешку.

### 3.1. Прикупљање обавештења од грађана

Радња прикупљања обавештења од грађана се може посматрати у ширем и ужем смислу. У ширем смислу се прикупљање обавештења може поистоветити са садржином целокупног криминалистичко оперативног ангажовања полиције, које има за циљ откривање и расветљавање кривичних дела и проналажење и лишење слободе њихових учинилаца. Ако се има у виду и нужност превентивног ангажовања полиције, онда прикупљање обавештења поприма још шири вид, те обухвата и активности прибављања сазнања која представљају основ за припрему, планирање и предузимање радњи за спречавање криминалних и других облика делинквентног понашања.

Посматрано у ужем смислу, прикупљање обавештења је општа оперативно-тактичка радња која се, у циљу прибављања сазнања значајних за спречавање и сузбијање криминалитета, реализује у неформалном поступку, обављањем разговора са различитим категоријама грађана.<sup>10</sup>

У складу са чл. 288 ЗКП-а, ради омогућавања прикупљања обавештења полиција може позивати грађане, али је дужна да у позиву назначи разлог позивања и својство у којем се грађанин позива. Ово је веома битно јер грађанин мора знати у ком својству се позива, јер ако се позива у својству осумњиченог, грађанин има право да узме браниоца који ће присуствовати његовом саслушању. Грађанин који је уредно примио позив дужан је да се одазове и да у одређено време дође у просторије полиције, с тим што може бити принудно доведен једино ако је у позиву био на то упозорен.

Временско трајање прикупљања обавештења од грађана одређено је једном општом одредбом – прикупљање може трајати онолико времена колико је неопходно да се добије потребно обавештење, али је та општа одредба временски ограничена са допунском одредбом која прописује да то може бити најдуже четири часа. Међутим, на овом месту је важно

10 Жарковић, М. (2010), *Криминалистичка тактика*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, стр. 121.

истаћи да нови ЗКП пружа могућност да прикупљање обавештења од грађанина може трајати и дуже од четири часа уз пристанак лица које даје обавештење. Свакако да је у овом случају неопходно да такав пристанак лица буде и писмено констатован од стране овлашћеног полицијског службеника као и да буде потписан од стране грађанина како касније не би било спорно зашто је прикупљање обавештења трајало дуже од четири часа и како би се избегла евентуална дисциплинска одговорност овлашћеног полицијског службеника.

Процесним одредбама је регулисано да се прикупљање обавештења од грађана не сме вршити употребом принуде, што је сасвим логично и у складу са поштовањем начела законитости, али би требало процесном одредбом забранити да се обавештења прикупљају и обманом као и другим недозвољеним средствима.

Питање које је и до сада изазивало теоријске и практичне дилеме односи се на то да ли грађанин који је позван ради прикупљања обавештења има право да узме адвоката, што је доста значајно с аспекта заштите људских права. По том питању наши процесуалисти се слажу и дају потврдан одговор. Др С. Бејатовић<sup>11</sup> истиче да и поред тога што такво право није изричито дато грађанину, не може му се то право унапред и искључити под условом да то сам грађанин жели. То тим пре што је и у Повељи о људским и мањинским правима и грађанским слободама прописано да свако има право на одбрану, укључујући и право да узме браниоца по свом избору, пред судом и другим органом надлежним да води поступак.

Др Ђ. Лазин<sup>12</sup> наводи да из закона произилази да грађани немају право на адвоката, јер је изричито предвиђено да се грађани упозоравају да имају право на адвоката само када се позивају у својству осумњиченог, закључујући да би грађани у оваквој ситуацији ипак морали имати право на адвоката на основу самог Устава, иако на то право не морају бити упозорени, позивајући се на одређене уставне одредбе.

Др М. Грубач<sup>13</sup> сматра да не само лице позвано у својству осумњиченог него и свако друго лице, ако сматра за потребно, има право да ангажује адвоката, позивајући се такође на одговарајуће уставне одредбе.

У односу на давање исказа грађанина поставља се веома, са теоријског и практичног аспекта, значајно питање које се односи на обавезу позваног грађанина да да обавештење које тражи полиција. Чињеница је да је грађанин дужан да се одазове позиву који му је упутила полиција, али исто тако није прописана обавеза грађанина на давање обавештења, из чега се може извући закључак да грађанин није дужан да такво обавештење да полицији и да може слободно изјавити да не жели да

11 Бејатовић, С. (2003), Радње органа унутрашњих послова у преткривичном и претходном кривичном поступку и њихова доказна вредност, *Безбедност*, 45(6), стр. 873.

12 Лазин, Ђ. (2002), *Улога органа унутрашњих послова према новом Законику о кривичном поступку*, Место југословенског кривичног права у савременом кривичном праву, Српско удружење за кривично право, Београд, стр. 170.

13 Грубач, М. (2008), *Кривично-процесно право*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд, стр. 359.

даје било какво обавештење у односу на кривично дело или учиниоца. Ни једна процесна одредба не обавезује полицију да упозори грађанина да није дужан да даје тражено обавештење и да грађанин који одбије давање обавештења не подлеже било каквим санкцијама.

Грађанин нема правну обавезу давања обавештења и та дужност се не може правно наметнути, јер се међу грађанима од којих се обавештења прикупљају налазе и будући окривљени, од којих се не може захтевати да сведоче против себе, а уколико се ради о будућим сведоцима, таква дужност и није стварно потребна, јер они тај исказ морају дати касније – код суда у кривичном поступку, осим тога што међу њима има и лица која према ЗКП-у не могу бити сведоци или могу бити ослобођени од дужности сведочења.<sup>14</sup>

Такође, присутна је дилема да ли се грађанин може поново позивати и принудно доводити поводом истог кривичног дела, с обзиром да је процесним одредбама предвиђено да се грађанин може поново позивати ради прикупљања обавештења о околностима другог кривичног дела или учиниоца, а ради прикупљања обавештења о истом кривичном делу не може се поново принудно приводити. У овој законској одредби је јасно дат одговор на питање да ли се грађанин може поново принудно приводити поводом истог кривичног дела. Међутим, што се тиче позивања грађанина поводом истог кривичног дела, логичким тумачењем се долази до потврдног одговора. Наиме, законодавац јасно прописује да се грађанин не може поново принудно приводити ради прикупљања обавештења поводом истог кривичног дела, а ако не би могао ни да се позива ова одредба би изгубила смисао, јер зашто би се предвидело принудно привођење ако се грађанин не би могао позивати ради прикупљања обавештења. Овакав став заступа и др М. Грубач<sup>15</sup> према којем је могуће да се грађанин поново позива ради прикупљања обавештења о истом кривичном делу, али је одазивање том позиву добровољно. Поновно позивање грађанина ради прикупљања обавештења о истом кривичном делу или учиниоцу производи и нека практична питања, као нпр. како грађанин да зна да није дужан да се одазове поновном позиву, јер не стоји обавеза полиције да га упозори на то право, па након одазивања позиву сазна за то своје право, или када стигне у полицијске просторије постави питање да ли је био дужан да се одазове позиву.

Након обављања разговора са грађанином, полиција претходна обавештења фиксира службеном белешком, с тим што је њихов садржај дужна да прочита лицу које је дало обавештење, па уколико то лице има примедбу, полиција је дужна да је унесе у службену белешку, и да копију службене белешке, на његов захтев, изда грађанину. Службена белешка о прикупљању обавештења нема доказну снагу и полиција их уз кривичну пријаву доставља на даљу надлежност јавном тужиоцу, јер могу да му послуже приликом доношења одлуке по кривичној пријави. Ови акти се

14 *Ibidem*, стр. 358–359.

15 *Ibidem*, стр. 359.

у каснијој фази поступка издвајају из списка и чувају у посебном омоту одвојено од осталих списка.

Криминалистички значај прикупљених информација током спровођења претходних обавештења огледа се у томе што оне могу представљати индицијалне чињенице које омогућавају планирање криминалистичке делатности у циљу даљег вођења кривичног поступка. Без обзира што тако прикупљене информације немају доказну снагу<sup>16</sup>, оне могу да буду релевантне, што посебно долази до изражаја у оним ситуацијама када представљају основу за долажење до личних, а понекад и до материјалних доказа. Током спровођења претходних обавештења може се доћи и до осумњиченог лица, а потом и до његовог саслушања и обезбеђења личног доказа, што је такође значајно за откривање, разјашњавање и доказивање кривичног дела.

### 3.2. Прикупљање обавештења од притвореника

Полиција може прикупљати обавештења од лица која се налазе у притвору, ако је то потребно ради откривања других кривичних дела или других учинилаца, али ову радњу не може спровести самоиницијативно, већ мора да добије одобрење надлежног органа. Према процесним одредбама у концепту судске истраге то одобрење даје истражни судија, па се поставља питање да ли у тужилачкој истрази такво одобрење треба да да суд или јавни тужилац. Мишљења смо да би и у тужилачкој истрази орган надлежан за одобравање примене ове радње требало да буде суд, зато што је он овлашћен да одређује притвор, да се стара о томе да не дође до кршења основних права и слобода притвореног лица, односно, уопште, да врши функцију заштите основних људских права и слобода осумњичених лица у истрази. У том смислу, и нови ЗКП прихвата такво решење, па одобрење за прикупљање обавештења од притвореника даје судија за претходни поступак, председник већа или судија појединац, у зависности од фазе и врсте кривичног поступка.

Разговор са притвореником се мора обавити искључиво у заводу где је окривљени притворен, тако да је искључена могућност да се разговор води у просторијама полиције или јавног тужиоца. Такође, разговор са притвореником се обавља у време које одреди орган који је и дозволио прикупљање обавештења од притвореника (судија за претходни поступак, председник већа или судија појединац) и у присуству браниоца. Може се приметити да је присуство браниоца обавезно у складу са одредбама новог ЗКП-а што до сада то није био случај, тј. присуство браниоца је зависило од тога да ли лице које се налази у притвору захтева или не захтева да прикупљању обавештења присуствује његов бранилац. Прикупљање обавештења од притвореника врши се на исти начин као и прикупљање

<sup>16</sup> Закон о кривичном поступку Републике Српске садржи одредбу која даје могућност да се прикупљањем обавештења обезбеде и докази. Наиме, приликом прикупљања обавештења од лица, уколико овлашћено службено лице поступи по одредбама чл. 142 ЗКП (поука осумњиченом о његовим правима), односно у складу са чл. 150 ЗКП (ток саслушања сведока), записници о прикупљеним обавештењима могу се употребити као докази у кривичном поступку.

обавештења од осталих грађана, на исти начин се документује, има искључиво оперативан карактер и има исти криминалистички значај.

### 3.3. Преглед превозних средстава, путника и пртљага

За разлику од претресања као радње доказивања, преглед превозних средстава, путника и пртљага, представља потражну радњу коју полиција предузима у циљу проналажења предмета и трагова у вези са кривичним делом и која, у многим криминалистичко-тактичким ситуацијама, претходи радњи претресања. Ова радња је неформалног карактера и предузима је полиција без претходног одобрења неког другог органа и то у оним ситуацијама када се самим прегледом могу установити одређене чињенице, односно доћи до сазнања да је потребно извршити радњу доказивања претресање у циљу обезбеђивања материјалних доказа.

Превозна средства која превозе милионе путника и тоне роба, у самој својој конструкцији имају веома погодна места за сакривање појединих ствари које могу бити сакривене и код путника и у разноврсном пртљагу. Прегледу ће се приступити ако прикупљена обавештења не указују на индивидуално одређено превозно средство које треба претрести, већ су информације у том правцу само делимично одређене (на пример, постоје прибављени подаци о времену и месту наилаaska превозног средства, врсти превозног средства, земље из које оне долази, али не и подаци о регистарском броју што би превозно средство и индивидуално означило). Зато се по правилу мора извршити преглед већег броја превозних средстава да би овом радњом дошли до индивидуално одређеног превозног средства у односу на које постоји потреба предузимања доказне радње претресања.<sup>17</sup> Све претходно речено односи се и на преглед путника и пртљага.

Закон о полицији ову радњу назива заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава (чл. 64), који назив и јесте потпунији, јер углавном у оваквом прегледу потребно је претходно зауставити саобраћајно средство, па потом извршити преглед од стране полиције. У складу са овим одредбама прегледом саобраћајног средства сматра се преглед свих отворених и затворених простора саобраћајног средства и предмета који се превозе, а прегледом лица сматра увид у садржај одеће и обуће, док преглед предмета које лице носи са собом обухвата преглед предмета који су код лица или у његовој непосредној близини или предмета лица по чијем налогу се они у његовој пратњи превозе.

Преглед превозних средстава, путника и пртљага као потражна радња нема доказни значај, али је посебно битан њен криминалистички значај јер омогућава да се дође до таквих информација које захтевају примену одређених радњи доказивања. Прво, овлашћена службена лица полиције могу привремено одузети предмете који се по Кривичном законнику имају одузети и који могу послужити као доказ у кривичном поступку, пошто је привремено одузимање предмета радња доказивања, то се њеним

17 Кривокапић, В, Жарковић, М. (1999), *Криминалистика-тактика*, ВШУП, Земун, стр. 301–302.

спровођењем могу обезбедити материјални докази. Друго, информације добијене прегледом могу указати на потребу да се изврши претресање, којом се радњом доказивања такође могу обезбедити предмети и трагови у вези са кривичним делом, који могу послужити као доказ у кривичном поступку. Одређена ситуација, у зависности од врсте пронађених предмета, може захтевати и вршење доказне радње вештачења (нпр. дрога, отровна материја и сл.), а може доћи и до откривања осумњиченог лица или лица за којим је расписана потрага.

### 3.4. Ограничено кретање на одређеном простору

Према одредбама новог ЗКП-а, полиција је овлашћена да, за неопходно потребно време, а најдуже осам часова, на одређеном простору ограничи кретање људи и возила. У том контексту разматрања интересантно је указати и на одредбу Закона о полицији према којој такво ограничење не може трајати дуже од оствареног циља, с тим што је за ограничење дуже од осам часова потребно одобрење надлежног суда. На овај начин више не постоји колизија између ова два законска решења у погледу временског трајања ограничења слободе кретања људи и возила на одређеном простору јер оба закона прописују исти временски рок за ограничење слободе кретања. У том смислу, ЗКП из 2001. године садржи другачије решење и то да се на одређеном простору може ограничити кретање најдуже шест сати што није у складу са одредбама Закона о полицији.

Без обзира што су предвиђени прецизни услови за ограничено кретање на одређеном простору чије временско трајање је ограничено, ипак ову радњу треба изузетно практиковати, јер су њеном реализацијом обухваћени и они исправни и поштени грађани који су се у том тренутку затекли на истом простору који је обухваћен ограниченим кретањем.

Иако се спровођењем ове радње добијају информације оперативног карактера, њен криминалистички значај се огледа у томе што се током њеног спровођења може открити учинилац кривичног дела и стећи услови за предузимање радњи доказивања, као што су, најчешће, привремено одузимање предмета и претресање, а може се доћи и до нових оперативних информација од значаја за расветљавање кривичних дела.

### 3.5. Утврђивање истоветности лица и предмета

Ову радњу полиција предузима када је потребно извршити идентификацију лица и предмета који су у вези са кривичним делом, међу којима је најзначајнија идентификација учинилаца кривичних дела и предмета који се појављују као средство извршења кривичног дела или који су прибављени извршеним кривичним делом.<sup>18</sup> Међутим, у практичном раду ретко се дешава да се одмах у одређеној ситуацији могу одредити

18 Занимљиво је напоменути да Закон о полицији разликује проверу од утврђивања идентитета лица и стриктно наводи услове када и како ће се применити провера (чл. 42–43), а када утврђивање идентитета према одређеном лицу (чл. 44).

сва наведена обележја, већ се најчешће на основу једних долази и до других обележја.<sup>19</sup>

У складу са одредбама новог ЗКП-а полиција је овлашћена да изврши форензичку регистрацију осумњиченог (чл. 140, ст. 1) и то тако што може, по одобрењу надлежног органа, предузети неку од следећих радњи:

- фотографисати осумњиченог,
- јавно објавити фотографију осумњиченог,
- узети отиске папиларних линија и делова тела од осумњиченог,
- узети букални брис, личне податке и саставити лични опис осумњиченог,
- узети отиске папиларних линија и делова тела и букални брис од оштећеног или другог лица затеченог на месту кривичног дела ради отклањања сумње о повезаности са кривичним делом.

Наведене радње полиција не може предузети самоиницијативно, већ по одобрењу надлежног органа, без обзира што се одредбама новог ЗКП-а уводи тужилачка истрага. Међутим, за разлику од решења које је присутно у ЗКП-у из 2001. године, проширено је овлашћење јавног тужиоца у том смислу што тужилац може, поред суда, наредити било коју од напред наведених радњи. Једино, јавно објављивање фотографије осумњиченог искључиво наређује суд кад је то неопходно ради утврђивања истоветности или у другим случајевима од интереса за успешно вођење поступка. С обзиром на увођење тужилачког концепта истраге и да је интенција да у тако конципираној истрази јавни тужилац буде руководилац свих делатности које предузима полиција, сматрамо да је овакво законско решење задовољавајуће јер би свако друго решење које би захтевало веће ангажовање суда било нецелисходно и нерационално, јер не би доприносило брзини у предузимању тих радњи и ефикасности кривичног поступка.

Полиција мора да има овлашћење да може узимати отиске прстију од лица за која постоји вероватноћа да су могла доћи у додир са предметима на којима се налазе трагови папиларних линија како би могла утврдити идентитет таквог лица, али смо мишљења да у погледу прибављања претходног одобрења јавног тужиоца за спровођење ове радње, треба предвидети изузетак који би подразумевао да, уколико постоји опасност од одлагања, полиција може ову радњу предузети и без одобрења јавног тужиоца, али по предузимању исте мора одмах обавестити јавног тужиоца. Овакво решење би било веома значајно за благовремено прибављање материјала за дактилоскопска вештачења и за обезбеђивање релевантних доказа, с једне и за убрзање поступка, с друге стране и о њему би свакако требало размислити у будућности.

Иначе, у криминалистици постоје многе методе које се стално развијају и примењују у поступку идентификације и са којима се утврђује истоветност лица и предмета и које су научно признате и верификоване за

<sup>19</sup> Максимовић, Р, Тодорић, У. (1995), *Криминалистика-техника*, Полицијска академија, Београд, стр. 84.

обезбеђивање доказа у кривичном поступку. Када се применом таквих метода од стране надлежних органа, утврди истоветност неког лица или предмета који је у вези са кривичним делом, уз поштовање процесних одредаба, онда то представља доказ у односу на ту чињеницу и као такав се користи у кривичном поступку.<sup>20</sup>

Утврђивање истоветности лица и предмета има веома значајан допринос у поступку разјашњавања и доказивања кривичних дела, односно у откривању учиниоца и у обезбеђењу доказа. Криминалистички значај ове радње се управо испољава у могућности откривања осумњиченог лица и учиниоца кривичног дела за којим се трага, као и у проналажењу материјалних доказа, тј. предмета који су прибављени кривичним делом или проистекли извршењем кривичног дела средстава извршења одређених кривичних дела.

### 3.6. Расписивање потраге за лицима и стварима

Целокупна потражна делатност се одређује као систем оперативнотактичких и техничких мера и радњи које непосредно предузимају органи унутрашњих послова, по наредби других органа или самоиницијативно, у циљу проналажења одређених лица и предмета који јесу или могу бити у вези са кривичним делом, прикупљања обавештења о њима, односно, у циљу потпуног утврђивања идентитета лица и лешева, уколико га није било могуће утврдити на други начин.<sup>21</sup>

Полиција спроводи мере трагања за лицима и предметима и у том циљу расписује потерницу, објаву и распис о трагању.

Издавање потернице, на предлог јавног тужиоца или по службеној дужности, издаје суд пред којим се води поступак, с тим што наредбу за издавање потернице такође може издати и управник завода у случају бекства окривљеног из завода у коме се према њему извршава казна.

Издавање објаве се наређује ако су потребни подаци о појединим предметима који су у вези са кривичним делом, или ако их треба пронаћи, а нарочито ако је то потребно ради установљења истоветности пронађеног непознатог леша. Наредбом се такође и одређује да се прикупљени подаци и обавештења доставе органу који води поступак.

Потерницу и објаву расписује орган полиције надлежан по месту оног државног органа пред којим се води кривични поступак, односно завода из кога је побегло лице са издржавања казне или заводске мере, с тим да се, у циљу обавештавања јавности, могу користити и средства јавног информисања. Такође, у оним ситуацијама када се не зна пребивалиште или боравиште окривљеног, када је то неопходно, суд или јавни тужилац ће затражити од полиције да окривљеног потражи и да их обавести о његовој адреси.

20 Симоновић, Б. (2004), *Криминалистика*, Правни факултет, Крагујевац, стр. 449–551.

21 Жарковић, М. (2010), *op.cit.*, стр. 221.

За лицима и стварима за којима се трага, полиција расписује потрагу, с тим што у зависности од врсте потраге, неке расписују по наредби другог органа, док неке врсте потрага расписују самоиницијативно. У том смислу, уколико се не зна адреса становања или је грађанин често мења, полиција мора предузети мере да би пронашла таквог грађанина и принудно га довела. У предузимању одговарајућих радњи и мера у циљу утврђивања адресе окривљеног или позваног лица, до изражаја посебно долази прикупљање потребних обавештења, провера, праћење, осматрање, утврђивање идентитета и сл. Међутим, ако се у таквим ситуацијама окривљени и позвано лице не могу пронаћи, а њихово присуство је неопходно суду, јавном тужилаштву или полицији, онда ће их полиција потражити расписивањем одговарајућег потражног акта (објава) свим органима унутрашњих послова на одређеној територији.

Како се из претходног може закључити, полиција поједине врсте потрага расписује након извршеног кривичног дела, док постоји могућност да се поједине објаве напишу и пре него што је утврђено постојање кривичног дела, односно за време док полиција води криминалистичку обраду у циљу утврђивања постојања кривичног дела, односно откривања учиниоца и обезбеђења доказа. У сваком случају, потражна делатност омогућава проналажење осумњиченог, односно учиниоца кривичног дела и лица одбеглог са издржавања затворске казне, као и предмета који су увези са кривичним делом и који могу да буду и материјални докази.

### 3.7. Преглед одређених објеката и просторија државних органа, предузећа, радњи и других правних лица

Ова радња, с обзиром да се састоји у прегледу објеката и просторија државних органа, предузећа, радњи и других правних лица, доста је осетљива с аспекта самосталности наведених правних лица, па је треба практиковати изузетно, при чему треба водити рачуна да се не повреди права тих правних лица, њихов углед и ауторитет. Имајући у виду те специфичности, законодавац и прописује да ову радњу полиција предузима у присуству одговорног лица у правном лицу чији се објект и просторија прегледају. Када је у питању преглед војних објеката присутна су одређена одступања, будући да ће се преглед у војној згради спровести по одобрењу надлежног војног старешине.

Преглед се врши визуелним опажањем, али и отварањем просторија и појединих делова намештаја који се налазе у објекту, али без да се претура по стварима, односно без претресања тих просторија, ормана, сефова, витрина, столова и другог намештаја.

До примене ове радње најчешће долази када прикупљене информације указују да се у неком предузећу или другом правном лицу налазе предмети и трагови у вези са кривичним делом, да се припрема извршење кривичног дела, прикривају средства за извршење појединих кривичних дела.<sup>22</sup>

22 Милошевић, М., Стевановић, Ч. (1997), *Кривично процесно право*, Полицијска академија, Београд, стр. 295.

Сама радња прегледа нема доказни значај, нити белешке и записници о спровођењу ове радње могу да послуже као доказ у кривичном поступку. Међутим, ова радња има одређени криминалистички значај, јер се њеним спровођењем могу пронаћи предмети који се по кривичном закону имају одузети или који могу послужити као доказ у кривичном поступку, па ће их полиција, уз издату потврду, привремено одузети. Такође се могу стећи и услови за вршење доказне радње претресања, којом се такође могу обезбедити значајни докази за даљи ток кривичног поступка.

### **3.8. Увид у документацију државних органа, предузећа, радњи и других правних лица**

Слично претходној, и ова радња представља један специфичан вид прегледа који се састоји у увиду у одређену документацију, ради долажења до релевантних информација у вези са кривичним делом и учиниоцем и иста се такође спроводи у присуству одговорног лица. Код многих кривичних дела, нарочито оних против привреде и службене дужности, многе трагове управо може да садржи разна документација, без обзира да ли садржи нетачне податке или је касније извршено преиначење њеног садржаја. Документација може да буде разноврсна, као што је она у области унутрашње и спољне трговине (уговор, наруџбеница, отпремница, фактура, царинска декларација и сл.), производње (радни налог, требовање, повратница, калкулације), магацинског пословања (пријемница, доставница, отпремница), благајничког пословања (исплатни лист, уплатница, чек), у домену вођења књиговодства, као и у другим областима привредне и ванпривредне делатности.

У циљу онемогућавања да се поједини трагови измене или униште, односно да се документација преиначи, уништи или сакрије, нужно је да се благовременим предузимањем радње увида у одређену документацију омогући обезбеђење доказа, односно да се привремено одузме инкриминисана документација. При томе треба водити рачуна да се омогући даље нормално пословање правног лица, па треба фотокопирати привремено одузету документацију и исту уредно пописати. Уколико постоји сумња да су документација или један њен део сакривени или уништени, предузеће се претресање, али ће полиција предузети и друге радње из делокруга своје надлежности ради проналажења нестале документације или утврђивања начина њеног уништења и проналажења трагова који указују на који начин, где и када је документација уништена.

Са криминалистичког становишта ова радња је значајна, јер омогућава долажење до инкриминисане документације, чијим се вештачењем могу прибавити материјални докази, али и указати на учиниоца уколико је извршено кривично дело, јер је познато да се код кривичних дела против службене дужности и привреде кривично дело и учинилац најчешће откривају једновремено.

#### 4. Закључак

Нови Законик о кривичном поступку Републике Србије из 2011. године доноси много новина на пољу уређења кривичног поступка у односу на претходни период. Превасходно, посебну пажњу заслужује увођење тужилачке истраге и замена постојећег модела судске истраге, који је непрекидно присутан у српском кривичном процесном законодавству скоро 60 година. У погледу организације претходног поступка можемо закључити да би он требало да буде јединствен, без раздвајања на предистражни поступак и истрагу, и отпочињао би предузимањем прве радње надлежног органа у циљу откривања кривичног дела и проналажења учиниоца, тј. са циљем да омогући покретање кривичног поступка у ужем смислу речи (судског поступка). У том смислу, потврђивање оптужнице од стране суда би био моменат за који би требало везивати почетак кривичног поступка у правом смислу те речи.

Даље, поред наведених потражних радњи које предузима полиција, за које сматрамо да имају израженији криминалистички значај, постоје и друге потражне радње које полиција такође предузима у циљу расветљавања кривичних дела или у неке друге безбедносне сврхе. Анализом потражних радњи које полиција предузима ради откривања, разјашњавања и доказивања кривичних дела, може се констатовати да све оне, без обзира што имају оперативан карактер, неке више, а неке мање, доприносе, односно представљају основ за даљу криминалистичко-оперативну делатност полиције у откривању учиниоца и обезбеђењу личних и материјалних доказа.

Управо и полазећи од криминалистичког значаја потражних радњи полиције, веома је битно да се приликом спровођења истих поштују процесне одредбе како се не би изазвала дилема у погледу релевантности и веродостојности обезбеђених доказа по основу тако спроведених потражних радњи. Поред поштовања процесних одредаба, веома је битно да се адекватно примењују и поштују криминалистичка правила у спровођењу потражних радњи, јер је то и гаранција да ће се њиховим спровођењем доћи до релевантних оперативних информација, а на основу њих и до одговарајућих личних и материјалних доказа.

Стога је потребно да се након спроведених потражних радњи у складу са процесним одредбама, увек изврши анализа добијених оперативних информација и на основу њих сагледају могућности долажења до одређених доказа и у том смислу планирати и реализовати даљу оперативну делатност.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Овај рад представља резултат реализовања научноистраживачког пројекта *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014). Руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић.

## Литература

1. Бејатовић, С. (2003), Радње органа унутрашњих послова у преткривичном и претходном кривичном поступку и њихова доказна вредност, *Безбедност*, 45(6).
2. Бејатовић, С. (2010), Реформа кривичнопроцесног законодавства Србије и ефикасност кривичног правосуђа, *Реформа кривичног правосуђа*, Правни факултет, Ниш.
3. Бошковић, А. (2010), *Тужилачко полицијски концепт истраге и ефикасност кривичног поступка*, докторска дисертација, Правни факултет, Крагујевац.
4. Бошковић, А. (2012), Појам кривичног поступка према новом ЗКП Републике Србије из 2011. године, *Култура полиса*, 9(2), посебно издање.
5. Бошковић, А., Рисимовић, Р. (2012), Основне карактеристике новог Законика о кривичном поступку Републике Србије из 2011. године, *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму – књига III*, Криминалистичко полицијска академија, Београд.
6. Грубач, М. (2008), *Кривично-процесно право*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд.
7. Грубач, М. (2010), Одредбе о организацији претходног кривичног поступка Нацрта ЗКП Србије из априла 2010. године упоређене са одговарајућим одредбама италијанског ЗКП, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 82(12).
8. Ђурђић, В. (2010), Редефинисање класичних процесних појмова у Преднацрту Законика о кривичном поступку из 2010, *Ревизија за криминологију и кривично право*, 48(2).
9. Жарковић, М. (2010), *Криминалистичка тактика*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
10. Лазин, Ђ. (2002), Улога органа унутрашњих послова према новом Законику о кривичном поступку, *Место југословенског кривичног права у савременом кривичном праву*, Српско удружење за кривично право, Београд.
11. Кривокапић, В., Жарковић, М. (1999), *Криминалистика-тактика*, ВШУП, Земун.
12. Максимовић, Р., Тодорић, У. (1995), *Криминалистика-техника*, Полицијска академија, Београд.
13. Милошевић, М., Стевановић, Ч. (1997), *Кривично-процесно право*, Полицијска академија, Београд.
14. Симоновић, Б. (2004), *Криминалистика*, Правни факултет, Крагујевац.
15. Шкулић, М. (2010), *Кривично процесно право*, Правни факултет, Београд.

## Summary

The National Assembly of the Republic of Serbia adopted in September 2011 the new Criminal Procedure Code, which started to be used from 15 January 2012 related to cases disposed by the Public Prosecutor's Office with special jurisdiction in accordance with a special law, while it was planned that therestof the Code starts with application from 1 October 2013 after relevant changes and amendments. This Code introduced many changes especially those concerning the very criminal procedure process. In any event, the police, according to their statutory powers, carry out some investigative acts which contribute to gather

and provide evidence after the criminal offence was perpetrated. Therefore, the author firstly deals with the criminal procedure process according to the new Criminal Procedure Code, and then with investigative acts and their specific characteristics since some legal provisions have to be respected while carrying out these investigative acts in order to prevent violation of the principle of legality followed with serious consequences. In addition, the subject of this research is to analyze investigative acts of the police and their significance in criminal investigations, i.e. how these acts, regardless their operational nature, can enable further operational activity in order to gather relevant evidence. The aim is to make a some kind of synthesis of the analysis of legal provisions regulating investigative acts and of their contribution to detect and establish criminal offences, which certainly contribute to more efficient activity of the police while carrying out these acts.

# ЈАВНИ ТУЖИЛАЦ И ПОЛИЦИЈА КАО КЉУЧНИ СУБЈЕКТИ ПРЕДИСТРАЖНЕ И ИСТРАЖНЕ ФАЗЕ НОВОГ КРИВИЧНОГ ПОСТУПКА

мр Драгана ЧВОРОВИЋ

**Сажетак:** Предмет анализе у раду је стручна критичка анализа процесног положаја јавног тужиоца и полиције у предистражној и истражној фази новог кривичног поступка Републике Србије. Међу не малим бројем питања која чине садржај рада, посматрано са аспекта обима и актуелности обраде, издвају се четири питања. Прво се тиче општих напомена о структури кривичног поступка према ЗКП РС из 2011. године, а у оквиру њих, његових првих фаза (предистражне и истражне) – њихових општих карактеристика и њиховог значаја за кривични поступак као целину. Друго питање тиче се анализе доказних радњи полиције у предистражном и истражном поступку и услова њихове процесне вредности. Треће питање је посвећено анализи руководеће улоге јавног тужиоца у предистражном поступку и његовом односу са полицијом као кључним сарадником ове фазе поступка. На крају, ту је питање новог концепта истраге и њеног значаја за ефикасност рада како њених главних субјеката тако и кривичног поступка као целине.

На крају рада дата су закључна разматрања у којима се на један резимирани начин износе основни резултати анализе предметних питања.

Наведена и друга питања која чине садржај рада анализирана су са три аспекта. То су: нормативни у оквиру којег су анализиране одређене норме ЗКП РС из 2011. године; теоретски аспект и аспект практичне примене анализираних норми Законика.

**Кључне речи:** поступак, предистражни поступак, истрага, ЗКП, полиција, јавни тужилац, осумњичени, окривљени, доказне радње, процесна вредност, оперативно-тактичке радње, суд, судија за претходни поступак.

## 1. Опште напомене о структури и субјектима кривичног поступка према ЗКП РС из 2011. године

ЗКП РС из 2011. године усвојен је септембра месеца 2011. године<sup>1</sup> и њиме је, према ставу законодавца<sup>2</sup>, завршен процес реформе кривичног процесног законодавства Србије, започет радом на Законнику о кривичном поступку из 2001. године<sup>3</sup>. Примена новог ЗКП РС требало је да

<sup>1</sup> *Службени гласник РС*, бр. 72/201, 101/2011, 121/2012, 32/2013 и 45/2013.

<sup>2</sup> Илић, Г., *Кривично процесно законодавство Србије и стандарди Европске уније* (Степен усаглашености, начин, путеви и разлози неопходности потпуног усаглашавања), *Зборник „Кривично законодавство Србије и стандарди Европске уније“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2011, стр. 23–41.

<sup>3</sup> *Службени лист СФРЈ*, бр. 70/01 и 68/02 и *Службени гласник РС*, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 20/09, 72/09 и 76/2010.

почне 15. јануара 2013. године. Изузетак су поступци за кривична дела организованог криминала или ратних злочина који се воде пред посебним одељењима надлежног суда у којем случају је примена Законика<sup>4</sup> почела 15. јануара 2012. године<sup>5</sup>. Међутим, и пре почетка прве планиране целовите примене Законика дошло је до његових измена и допуна које су настављене и касније. Као резултат такве његове особености Законик је до сада мења четири пута<sup>6</sup>. Његова целовита примена треба да почне 1. октобра 2013. године. Полазећи од циљева реформе као целине, а тиме и циљева рада на изради најновијег Законика, Законик је донео низ новина. Посматрано са аспекта теме рада, две су од њих, посебно интересантне. Прва се тиче значајно измењене улоге главних кривичнопроцесних субјеката – посебно јавног тужиоца и суда, а у оквиру тог посебно ширења овлашћења јавног тужиоца<sup>7</sup>. Друга новина је измењена архитектура поступка. Посматран као целина, поступак се сада састоји из три стадијума с тим да сваки од њих има више фаза и етапа. То су: претходни стадијум, главни стадијум и стадијум поступка по правним лековима<sup>8</sup>. Претходни стадијум поступка има три фазе (предистражну, истражну и фазу оптужења), док се главни стадијум поступка састоји такође из три фазе (фазе припремања главног претреса, главног претреса, изрицања и објављивања провостепене одлуке). Поступак по правним лековима као трећи могући стадијум поступка уопште карактеришу два могућа поступка (поступак по редовним и поступак по ванредним правним лековима). Но, за разлику од овог, посматрано са аспекта његових главних субјеката два су стадијума поступка (тужилачки и судски). Предистражни поступак и истрага, сагласно новој улози јавног тужиоца, представљају тужилачки део поступка, док потврдом оптужнице, поступак из тужилачког прелази у судски стадијум поступка. У склопу овог треба истаћи и то да предистражни (ранији преткривични поступак) представља, у ствари, претходну фазу истраге, али задржава претежно непроцесни карактер, уз далеко наглашенију улогу тужиоца, као његовог руководиоца<sup>9</sup>.

Промена процесног положаја главних кривичнопроцесних субјеката и архитектонике поступка резултат је жеље законодавца да се и на овај начин створи нормативна основа за ефикаснији кривични поступак као један од кључних циљева не само доношења новог Законика већ и про-

4 Под Закоником се подразумева ЗКП РС из 2011. године.

5 Чл. 608 Законика.

6 Бејатовић, С., Концепт истраге и нови ЗКП, *Зборник „Нова решења у казненом законодавству Србије и њихова практична примена“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013, стр. 67.

7 Илић, Г., Положај јавног тужиоца према новом ЗКП-у, *Зборник „Актуелна питања кривичног законодавства (Нормативни и практични аспекти)“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012, стр. 160–165.

8 Види: Илић, Г., Мајић, М., Бељански, С., Трешњев. А., *Коментар Законика о кривичном поступку*, ЈП „Сл. гласник“, Београд, 2012, стр. 59.

9 Види: Илић, Г., Мајић, М., Бељански, С., Трешњев. А., *Коментар Законика о кривичном поступку*, ЈП „Сл. гласник“, Београд, 2012, стр. 59.

цеса реформе као целине.<sup>10</sup> Потпуно је неспорно је да реакција друштва и државе на изазове савременог криминала мора бити благовремена, ефикасна и синхронизирана на свим нивоима. Један од предуслова за такво реаговање друштва против криминалитета јесу адекватна норма, адекватни инструменти њене примене и искључење злоупотребе процесне норме или њено свођење на што је могуће мању меру<sup>11</sup>. Обзиром на све ово, нови Законик о кривичном поступку направио је радикалан раскид са основном концепцијом на којој је до сада било утемељено наше процесно законодавство. Таквим нормативним захватом, у значајној мери, модификовани су односи између основних процесних субјеката, пре свега у почетним фазама поступка, а тиме и однос полиције и јавног тужиоца, као и доказна вредност појединих мера и радњи на које су ови субјекти овлашћени.<sup>12</sup>

Када је реч о новој архитектоници поступка јасно је да она раздваја тужилачку и судску фазу поступка, при чему садашњи предистражни (ранији преткривични поступак), представља, у ствари, претходну фазу истраге, али задржава исти, претежно непроцесни карактер, уз далеко наглашенију улогу тужиоца, као руководиоца предистражног поступка. Оваквим решењем и овлашћења полиције<sup>13</sup>, иако наизглед слична у односу на претходни ЗКП, прецизирана су, донекле проширена, али у знатно већој мери подвргнута надзору и контроли тужиоца. Предистражни поступак је сада први процесни стадијум који претходни формалној истрази, а у садржинском смислу представља својеврсну процесну замену ранијем преткривичном поступку. Као такав, предистражни поступак представља тужилачку фазу поступка откривања кривичних дела и њихових учинилаца и резервисан је за радње које јавни тужилац предузима као руководиоца поступка. Сходно оваквом његовом својству јавни тужилац наведене радње може да повери полицији која је дужна да изврши његов налог и да га о томе редовно обавештава. Суштински посматрано, предистражни поступак представља врсту истраге, иако се термилошки тако не означава и иако се не доноси било каква формална одлука којом предистражни поступак започиње, као што је то случај са наредбом о спровођењу истраге. Сврха предистражног поступка јесте да се расветли потенцијално кривично дело до степена сумње који ће омогућити доношење адекватне одлуке о његовој даљној судбини. Обзиром на ово, може се закључити да нови кривични поступак у ствари сада познаје две истражне фазе (нефор-

10 Види: *Зборник „Актуелна питања кривичног законодавства (Нормативни и практични аспекти)“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012.

11 О злоупотреби правне норме види: Ђурђић, В., *Злоупотреба власти органа кривичног гоњења*, *Зборник „Злоупотреба права“*, Правни факултет Ниш, Ниш, 1996.

12 Банович, Б., Илић, Г., *Однос полиције и јавног тужиоца у светлу новог ЗКП РС*, *Зборник „Нова решења у казненом законодавству Србије и њихова практична примена“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013, стр. 160.

13 Под полицијом у смислу ЗКП-а подразумева се „орган министарства унутрашњих послова, службеник тог органа и службеник одговарајућег иностраног органа који, у складу са међународним правом и овим закоником, предузима радње на територији Републике Србије, на њеном броду или ваздухоплову, као и други државни орган са полицијским овлашћењима, ако је то овим закоником или другим законом одређено“ (члан 2, тачка 13 ЗКП).

малну истрагу – предистражни поступак и истрагу, која се спроводи на основу формалне одлуке – наредба јавног тужиоца)<sup>14</sup>. Даље, и поред тога што то у Законику није изричито наведено јасно је да се предистражни поступак води само у погледу кривичних дела за која се гони по службеној дужности. У садржинском смислу он је претежно неформалног карактера, што значи да се у оквиру ове фазе спроведе пре свега оперативне-криминалистичке радње, радње које немају непосредан доказни значај, с тим да се одређене радње, што се примарно тиче одређених доказних радњи које се спроводе у предистражном поступку, спроводе у формалном облику и оне као такве могу имати доказни значај у евентуално касније покренутом кривичном поступку.

И у предистражном као и у ранијем преткривичном поступку полицији стоји на располагању могућност предузимања низа из већ познатог каталог оперативно-тактичких мера и радњи. Сходно томе, ако постоје основи сумње да је извршено кривично дело за које се гони по службеној дужности, полиција је дужна да предузме потребне мере да се пронађе учинилац кривичног дела, да се учинилац или саучесник не сакрије или не побегне, да се открију и обезбеде трагови кривичног дела и предмети који могу послужити као доказ, као и да се прикупе сва обавештења која би могла бити од користи за успешно вођење кривичног поступка.<sup>15</sup> На сличан начин се поступа и у случају предузимања доказних радњи од стране полиције. Ако полиција у предистражном поступку предузме доказну радњу о томе ће без одлагања обавестити јавног тужиоца. Докази које је полиција прибавила предузимањем доказних радњи могу бити коришћени у даљем току кривичног поступка, под условом да су доказне радње спроведене у складу са Закономом.

Поред могућности предузимања доказних радњи од стране полиције ову фазу поступка карактерише и низ других особености. Случај, на пример, са ширењем могућности одлагања кривичног гоњења од стране јавног тужиоца<sup>16</sup>. Или, ту је знатно наглашенија руководећа улога јавног тужиоца. Затим, имајући у виду све ово, као и чињеницу да у предистражном поступку већину радњи предузима полиција, може се даље констатовати да она представља својеврстан сервис јавног тужиоца. Ово посебно с обзиром на чињеницу да он може полицији да издаје и обавезујуће налоге, при чему су му на располагању јачи процесно-правни механизми деловања на полицију у предистражном поступку у односу на могућности које је у том погледу имао у ранијем преткривичном поступку. Даље, у односу на ранији преткривични поступак, садашњи предистражни поступак је значајно формалнијег карактера. Потом, у предистражним поступку, без обзира на доминирајућу улогу

14 Банович, Б., Илић, Г., Однос полиције и јавног тужиоца у светлу новог ЗКП РС, *Зборник „Нова решења у казном законодавству Србије и њихова практична примена“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013, стр. 161.

15 Чл. 286 Законика.

16 Бејатовић, С., Опортунитет кривичног гоњења и нов ЗКП, *Зборник „Актуелна питања кривичног законодавства (Нормативни и практични аспект)“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012, стр. 125–141.

јавног тужиоца и полиције, одређену функцију има и кривични суд у функционалном облику судије за претходни поступак (случај нпр. са одређивањем притвора, издавањем наредбе за предузимање одређених посебних доказних радњи и сл.)<sup>17</sup>.

Када је реч о истрази као посебној фази поступка међу не малим бројем новина које је донео процес реформе српског кривичног процесног законодавства је напуштање судског и прелазак на тужилачки концепт истраге<sup>18</sup>. Но, за разлику од највећег броја других новина које је донео досадашњи процес реформе, промена концепта истраге је најновија особеност реформе кривичног процесног законодавства Србије дуге преко десет године. Као таква озакоњена је тек доношењем ЗКП-а из 2011. године. Истина, тужилачки концепт истраге био је и обележје и ЗКП-а из 2006. године<sup>19</sup>. Међутим, с обзиром на његову судбину, он као такав није практично примењен уопште.

## 2. Јавни тужилац као субјекат предистражног поступка

Полазећи од његове природа и задатка који треба да буде остварен предузимањем оперативно-тактичких и доказних радњи у овој фази поступка неминовно је присуство већег броја субјеката. Кључно место међу њима припада јавном тужиоцу. Он је не само руководиоца ове фазе поступка већ и субјекат одлучивања о највећем броју питања која се могу поставити у истом. У циљу могућности практичне реализације овакве његове функције у овој фази поступка законодавац је, сасвим оправдано, посветио посебну пажњу нормирању његовог процесног положаја. Бројна су обележја која карактеришу процесни положај јавног тужиоца у овој фази поступка. Међу њима се посебно истиче следећих неколико.

### 2.1. Јавни тужилац као руководиоца предистражног поступка

Руководећа улога јавног тужиоца у овој фази поступка није новина. И у претходном ЗКП-у јавни тужилац је био руководиоца преткривичног поступка<sup>20</sup>. Међутим, у не малом броју стручних радова посвећених овој проблематици указивано је да руководећа улога тужиоца у преткривичном поступку у пракси често није била праћена реалним механизмима који би омогућили њено остваривање. „Јавни тужилац је тако, најчешће, био орган који је у већој или мањој мери био само обавештаван од стране полиције о предузетим активностима уз евентуално консултовање

17 Ђурђић, В., Изградња новог модела кривичног поступка Србије на реформисаним начелима кривичног поступка, *Зборник „Актуелна питања кривичног законодавства (Нормативни и практични аспект)“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012, стр. 71–87.

18 Илић, Г., Илић, Г., Положај јавног тужиоца према новом ЗКП-у, *Зборник „Актуелна питања кривичног законодавства (Нормативни и практични аспект)“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012, стр. 160–165.

19 Шкулић, М., *Коментар Закона о кривичном поступку*, ЈП „Сл. гласник“, Београд, 2007, стр. 838–897.

20 Види чл. 46, ст. 2, тач. 1 ЗКП-а из 2001.

о правцима даљег поступања. Уз ово, поставља се и питање фактичке могућности тужиоца да оствари своју руководећу улогу. Истиче се више чињеница које фактички, у таквим нормативним оквирима, ограничавају руководећу улогу тужиоца. На пример, полиција има могућност да, у оквиру својих компетенција, одлучује потпуно независно од тужилаштва како да користи своје персоналне и друге ресурсе и одређује тежишне тачке у оквиру борбе против криминала. На тај начин свесно, или несвесно, могу бити знатно отежане могућности тужилаштва да оствари руководећу улогу у оним областима криминала или оним случајевима, који се од стране полиције не сматрају приоритетним. Прикупљање и обрада података у оквиру оперативне полицијске делатности не остаје без утицаја на баланс моћи између тужилаштва и полиције. Власт полиције над подацима означава се као један од главних разлога за информационо преимућство полиције у односу на тужилаштво<sup>21</sup>. Или, пријаве за кривична дела, углавном, подносе се и полицији, или полиција оперативном делатношћу долази до почетне сумње о извршеном кривичном делу. Полиција не ограничава своју делатност само на прве мере по сазнању за кривично дело, већ самостално предузима и даље оперативно-тактичке мере и радње, истражујући и месецима без знања тужилаштва, чиме узима право да одлучује о моменту предаје поступка тужилашству. Ово произилази из чињенице да тужиоци, у већини случајева, не располажу адекватним општим криминалистичким знањима, а још мање специјализованим, услед чега је тужилаштво упућено на криминалистичке полицијске компетенције. Само криминалистичка полиција може компетентно, преко специјалиста у својим редовима, да одреди врсту, редослед и начин предузимања појединих, поготово оперативно-тактичких радњи. Тужилаштво се вишеструко ограничава на контролу веродостојности резултата добијених од полиције, тј. на контролни надзор истражних активности полиције, што није у складу са његовом руководећом функцијом. Руководећа функција подразумева и иницијативу, а не само контролу, што у домаћој, али и иностраној пракси често изостаје.<sup>22</sup> Имајући у виду све ово, може се констатовати да је функционална зависност полиције од тужилаштва само теоријског карактера, будући да она *de facto* ужива истинску аутономију у току припремне фазе претходног поступка. На тај начин доводи се у питање законодавчева намера да јавни тужилац буде гарант законитости кривичног прогона, односно непристрасности припремне фазе претходног поступка и искључења произвољног поступања. Полазећи од овог и упоредно-правних решења у уређењу материје припремног поступка, досадашње праксе у примени одредаба ЗКП-а, а имајући у виду констатовани раскорак између нормативног и стварног односа између јавног тужилаштва и полиције, нови Законик је настајао да новим решењима отклони уочене

21 Банович, Б., Илић, Г., Однос полиције и јавног тужиоца у светлу новог ЗКП РС, *Зборник „Нова решења у казненом законодавству Србије и њихова практична примена“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013, стр. 162.

22 Види: Бановић, Б., Место и улога полиције у сузбијању тешких облика криминала, *Зборник „Тешки облици криминала“*, Будва, 2004, стр. 65–84.

проблеме и да јавном тужилаштву обезбеди стварну руководећу улогу у припремној фази поступка. У складу са овим изричито је прописано да је руководилац предистражног поступка јавни тужилац. Руководећа улога јавног тужиоца у овој фази поступка подразумева скуп радњи које он предузима усмеравајући активности различитих државних органа који могу бити ангажовани на пословима откривања кривичних дела и њихових учинилаца. Ту се пре свега мисли на полицију, државне органе који имају поједина полицијска овлашћења (Војнобезбедносна агенција, Безбедносно информативна агенција, царина, пореска полиција и сл.) али и на различите инспекције, надзорна тела и сл. Руководећа улога подразумева активан, а не реактиван приступ јавног тужиоца<sup>23</sup>. Традиционална поделе послова међу органима који учествују у кривичном поступку, где је тужилац орган гоњења, а полиција орган откривања кривичних дела, требало би да са новим концептом изгуби на значају. И у домену откривања кривичних дела и њихових учинилаца, Законик изричито нормира одређена овлашћења тужиоца која му омогућавају да и *de facto*, а не само *de jure* буде руководилац овог поступка. Тако, на пример, јавни тужилац може наложити полицији да предузима одређене радње ради откривања кривичних дела и проналажења осумњичених, а полиција је дужна да изврши налог јавног тужиоца и да га о предузетим радњама, а редовно обавештава.<sup>24</sup> Непоступање по налогу тужиоца санкционисао је на чвршћи и прецизнији начин него до сада. Сходно чл. 44 ст. 2 и 3 Законика, ако полиција или други државни орган не поступи по захтеву јавног тужиоца, јавни тужилац ће одмах обавестити старешину који руководи органом, а по потреби може обавестити надлежног министра, Владу или надлежно радно тело Народне скупштине. Ако у року од 24 часа од када је примљено обавештење, полиција и други државни орган не поступи по захтеву јавног тужиоца, јавни тужилац може затражити покретање дисциплинског поступка против лица за које сматра да је одговорно за непоступање по његовом захтеву. Овакво овлашћење тужиоца може се односити на ангажовање полиције у одређеном конкретном случају, за који тужилац процени да је приоритетан у одређеном тренутку, како би се утврдило има ли елемената кривичног дела или како би се пронашли учиниоци већ откривеног кривичног дела. Поред тога, јавни тужилац може наложити полицији предузимање одређених конкретних радњи усмерених на откривање кривичног дела или учинилаца (оперативно-тактичке радње на које је полиција и иначе овлашћена и које би и без налога тужиоца могла да изврши). Приликом поступања по налогу тужиоца полиција није овлашћена да цени целисходност предузимања захтеваних радњи, али може јавног тужиоца упознати са евентуалним проблемима до којих може доћи у реализацији налога. Такође, обавеза поступања по налогу тужиоца не искључује могућност полиције да

23 Банович, Б., Илић, Г., Однос полиције и јавног тужиоца у светлу новог ЗКП РС, *Зборник „Нова решења у казненом законодавству Србије и њихова практична примена“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013, стр. 162.

24 Чл. 285 ст. 3 Законика.

тужиоцу сугерише одређени начин поступања који се, имајући на уму стање на терену, показује као најадекватнији.<sup>25</sup> Уз изнесено, још на један начин се учвршћује руководећа улога јавног тужиоца у овој фази поступка. Сходно чл. 285 ст. 4, Законика јавни тужилац је овлашћен да у току предистражног поступка од полиције преузме вршење радње коју је полиција на основу закона самостално предузела. Реч је о било којој радњи коју предузима полиција у циљу откривања кривичних дела и њихових учинилаца у овом поступку. Обзиром на све ово, може се констатовати да је на овај начин далеко конкретније него што је то био случај до сада нормирана руководећа улога јавног тужиоца у овом поступку. Створени су услови да он не само *de jure* већ и *de facto* буде руководиоца предистражног поступка, и на тај начин се учини и одговорним и за откривање кривичних дела и учинилаца, а полиција задржава своју доминантну улогу у откривању кривичних дела и учинилаца, али под неупоредиво непосреднијом и активнијом контролом тужиоца.

## 2.2. Јавни тужилац као субјекат пријема кривичне пријаве

Као субјекту предузимања кривичног гоњења, надлежном јавном тужиоцу се подноси кривична пријава. Пријава се подноси писмено, усмено или другим средством. Ако се кривична пријава подноси усмено, о њој ће се саставити записник и подносилац ће се упозорити на последице лажног пријављивања. Ако је пријава саопштена телефоном или другим телекомуникацијским средством, сачиниће се службена белешка, а ако је пријава поднесена електронском поштом сачуваће се на одговарајућем носиоцу података и одштапати. У случају да се кривична пријава поднесена полицији (што је иначе пракса у не малом броју случајева), ненадлежном јавном тужиоцу или суду, они ће пријаву примити и одмах доставити надлежном јавном тужиоцу.

Поступање јавног тужиоца по кривичној пријави зависи пре свега од њеног садржаја и садржаја евентуалних прилога уз исту. Сходно том критеријуму, ако јавни тужилац из саме кривичне пријаве не може да оцени да ли су вероватни наводи пријаве, или ако подаци у пријави не пружају довољно основа да може одлучити да ли ће спровести истрагу, или ако је на други начин сазнао да је извршено кривично дело, он може: сам прикупити потребне податке; позивати грађане, ради прикупљања обавештења; поднети захтев државним и другим органима и правним лицима да му пруже потребна обавештења и њихова је обавеза да поступи по захтеву тужиоца. У случају непоступања по захтеву јавног тужиоца, одговорно лице се може новчано казнити, а ако и после тога одбије да дâ потребне податке, може се још једном казнити истом казном. Одлуку о новчаном кажњавању доноси јавни тужилац. О жалби против решења којим је изречена новчана казна, одлучује судија за претходни поступак, с тим да жалба не задржава извршење решења.

25 Илић, Г., Мајић, М., Бељански, С., Трешњев А., нав. дело, стр. 609.

Најчешћи начин поступања јавног тужиоца по кривичној пријави у ситуацијама када није у могућности да сам предузме неку од за то потребних радњи јесте да он захтева од полиције да прикупи потребна обавештења и да предузме друге мере и радње у циљу откривања кривичног дела и учиниоца. Полиција је дужна да поступи по захтеву јавног тужиоца и да га обавести о мерама и радњама које је предузела најкасније у року од 30 дана од дана када је примила захтев. У случају непоступања по захтеву предвиђени су горе изнесени инструменти покретања поступка одговорности лица за непоступање по захтеву јавног тужиоца. Обавеза је јавног тужиоца да приликом прикупљања обавештења, односно давања података да поступа обазриво, водећи рачуна да се не нашкоди части и угледу лица на које се ови подаци односе.

Једна од могућих одлука јавног тужиоца по пријему кривичне пријаве и евентуалног предузимања за то потребних радњи по њој јесте њено одбацивање. Јавни тужилац ће решењем одбацивати кривичну пријаву ако из саме пријаве проистиче да: пријављено дело није кривично дело за које се гони по службеној дужности; да је наступила застарелост или је дело обухваћено амнестијом или помиловањем или постоје друге околности које трајно искључују гоњење; не постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности. О одбацивању пријаве, као и о разлозима за то, јавни тужилац ће обавестити оштећеног у року од осам дана и поучити га о правима која му припадају у таквом случају, а ако је кривичну пријаву поднео орган полиције, обавестиће и тај орган о одбачају пријаве. Одбачај пријаве не значи аутоматски и сваки даљњи рад на конкретном случају. Напротив. У случају да након одбачаја кривичне пријаве јавни тужилац дође до података који сходно начелу легалитета и официјелности његовог поступања говоре у прилог основаности предузимања за то предвиђених радњи, он ће поступити на начин предвиђен за поступање по пријему кривичне пријаве уопште<sup>26</sup>.

### 2.3. Јавни тужилац и опортунитет кривичног гоњења

Једно од овлашћења којима јавних тужилац располаже у овој фази поступка је и могућност коришћења начела опортунитета кривичног гоњења, и то на два начина (одбачајем кривичне пријаве и условним одлагањем кривичног гоњења)<sup>27</sup>. Када је реч о овом овлашћењу јавног тужиоца у овој фази поступка, онда треба истаћи и чињеницу да се оно све више користи у пракси рада јавног тужилаштва, што је још једна потврда његове пуне криминално-политичке оправданости као инструмента поједностављеног поступања у кривичним стварима уопште<sup>28</sup>.

26 Бејатовић, С., *Кривично процесно право*, ЈП „Сл. гласник“, Београд, 2010, стр. 354.

27 Види: Киурски, Ј., Опортунитет кривичног гоњења и досадашња искуства у његовој примени, *Зборник „Нова решења у кривичном процесном законодавству – Теоретски и практични аспект“*, Српско удружења за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2011, стр. 228–246.

28 Види: Киурски, Ј., Опортунитет кривичног гоњења и досадашња искуства у његовој примени, *Зборник „Нова решења у кривичном процесном законодавству – Теоретски и практични аспект“*, Српско удружења за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2011, стр. 123–136.

С обзиром на то, не чуди чињеница да је у раду на Законнику посебна пажња била посвећена управо и овом овлашћењу јавног тужиоца. Није мали број новина које је донео Законик и по овом питању. Пре њиховог приказа треба истаћи чињеницу да у жељи да створи основу за још већу примену начела, Законик такође задржава више његових видова, што је у зависности од основа који представљају могућност његове примене. Предвиђање већег броја видова овог начела јесте како у функцији његове што адекватније примене, тако и у функцији стварања могућности његове примене у зависности од низа околности везаних за личност извршиоца, за врсту кривичног дела, околности под којима је дело извршено, односно кривичну санкцију прописану за његово извршење, одустанак од кривичног гоњења због већ покренутог поступка и сл.<sup>29</sup> Законик, када је реч о пунолетним учиниоцима кривичних дела,<sup>30</sup> предвиђа три основна вида овог начела. То су: одлагање кривичног гоњења као посебан, доминантан вид начела опортунитета; одбацивање кривичне пријаве из разлога правичности; условно одлагање кривичног гоњења као могући елемент споразума о признању кривичног дела<sup>31</sup>.

Код одлагања кривичног гоњења као доминантног вида начела, основне новине се огледају у следећем:

– *Прво*, дошло је до даљњег ширења могућности примене начела опортунитета кривичног гоњења. Законик даје могућност јавном тужиоцу да „одложи кривично гоњење за кривична дела за која је предвиђена новчана казна или казна затвора до пет година“,<sup>32</sup> и то без контроле суда и неовисно од пристанка оштећеног. Изостављањем захтева за сагласност суда и пристанак оштећеног у одређеним ситуацијама,<sup>33</sup> опортунитет јавног тужиоца подигнут је на још већи ниво и треба да доведе до шире примене начела у јавнотужилачкој пракси, и као такав је за поздравити<sup>34</sup>;

– *Друго*, смањен је број могућих обавеза под којима може да дође до одлагања кривичног гоњења, а садржина једне обавезе је промењена. Прецизније, брисана је раније могућа обавеза осумњиченог „да положи возачки испит, обави додатну возачку обуку или заврши други одговарајући курс“. Затим, уместо обавезе „да се подвргне психосоцијалној терапији“ предвиђена је као могућа обавеза „подвргавање психосоци-

29 Чворовић, Д., Криминално-политичка оправданост, сврха и облици начела опортунитета кривичног гоњења, *Опортунитет кривичног гоњења*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2009, стр. 29–38.

30 О начелу опортунитета кривичног гоњења код малолетним учиниоцима кривичних дела: Соковић, С., Бејатовић, С., *Малолетничко кривично право*, Правни факултет Крагујевац, Крагујевац, 2009, стр. 139–144.

31 О видовима опортунитета кривичног гоњења уопште види: Чворовић, Д., Криминално-политичка оправданост, сврха и облици начела опортунитета кривичног гоњења, *Опортунитет кривичног гоњења*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2009, стр. 29–38.

32 Чл. 283, ст. 1 Законика.

33 Види чл. 236, ст. 2 и 4 Претходног ЗКП-а.

34 Шкулић, М., Однос начела истине и поједностављених форми кривичног поступка, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2013, стр. 79–80.

јалном третману ради отклањања узрока насилничког понашања<sup>35</sup>. Смањење обавеза које јавни тужилац може наложити осумњиченом у примени овог вида начела опортунитета кривичног гоњења може се оправдано ставити под знак питања. Ово тим пре што је једна од карактеристика овог законског текста и ширење овлашћења јавног тужиоца и његово преузимање једног дела судске надлежности. Такође се може поставити и питање зашто се обавезивање осумњиченог да се подвргне психосоцијалном третману ограничава само на отклањање узрока насилничког понашања<sup>36</sup>;

– *Треће*, за примену одлагања кривичног гоњења Законик не тражи сагласност суда. У вези са оваквим решењем новог Законика треба имати у виду и следеће. Изостављање сагласности – ангажовања суда у примени начела опортунитета – оправдано је, али је неопходна контрола одлуке јавног тужиоца у његовој примени и треба је обезбедити. На пример, могућности преиспитивања такве одлуке од стране непосредно вишег или највишег јавног тужиоца, што је иначе углавном и присутно решење у компаративном кривичном процесном законодавству. Да ли овакву или неку другу адекватну контролу одлуке јавног тужиоца о коришћењу овог вида начела опортунитета кривичног гоњења обезбеђује нови ЗКП? Одговор је, чини се, не;

– *Четврто*, за одлагање кривичног гоњења више се не тражи пристанак оштећеног. По претходном ЗКП-у тражио се пристанак оштећеног за налагање обавеза осумњиченом да плати одређени новчани износ у корист хуманитарне организације, фонда или јавне установе, као и за обавезу да обави одређени друштвено користан рад или хуманитарни рад. За остале обавезе пристанак оштећеног се није тражио.<sup>37</sup> У вези са овим односно положајем оштећеног уопште у примени начела опортунитета кривичног гоњења мора се констатовати чини се неспорна чињеница да је новим Закоником потпуно неоправдано погоршан положај оштећеног у случају одлагања кривичног гоњења. Аргументати за тако нешто се тешко могу наћи;

– *Пето*, Закоником је решено питање форме одлуке о одлагању кривичног гоњења. То је наредба, у којој се, поред осталог, одређује и рок у којем осумњичени мора извршити преузете обавезе;

– *Шесто*, продужен је рок у којем „осумњичени мора извршити преузете обавезе“ у случају одлагања кривичног гоњења, као посебног вида начела опортунитета кривичног гоњења. Он сада може да износи и „годину дана“<sup>38</sup>;

– *Седмо*, предвиђен је начин контроле извршења наложених обавеза тако што је прописано да „надзор над извршењем обавеза обавља

35 Види чл. 283 ст. 1 Законика.

36 Киурски, Ј., Илић, Г., Опортунитет кривичног гоњења и досадашња искуства у његовој примени, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2013, стр. 228–246.

37 Види чл. 236 претходног ЗКП-а.

38 Чл. 283, ст. 2 Законика.

повереник из органа управе надлежног за послове извршења кривичних санкција, у складу са прописом који доноси министар надлежан за послове правосуђа.<sup>39</sup> Овакво решење треба поздравити и може се, са пуно оправдања, веровати да се на овакав начин стичу услови за стручно и професионално праћење извршења обавеза из наредбе о одлагању кривичног гоњења. Ово тим пре што већ сада у пракси сасвим добро функционише Одељење за третман и алтернативне санкције Управе за извршење кривичних санкција;

– Осмо, брисана је обавеза јавног тужиоца да пре подношења оптужног предлога испита постојање могућности за одлагање кривичног гоњења, ради чега је могао обавити разговор са осумњиченим и оштећеним, као и другим лицима, односно прикупити друге потребне податке. Овакво решење Законика треба поздравити; оно је у сагласности са природом начела опортунитета, односно његовим односом са начелом легалитета кривичног гоњења.

Поред изнесеног, основног облика начела опортунитета кривичног гоњења, Законик, сасвим оправдано, и даље предвиђа могућност коришћења и његовог другог вида од стране јавног тужиоца у овој фази поступка. То је одбачај кривичне пријаве. И према новом Законнику јавни тужилац може сходно начелу опортунитета кривичног гоњења одбацивати кривичну пријаву у случају кривичних дела за која је прописана казна затвора до три године. Међутим, да би јавни тужилац могао да користи овај вид начела опортунитета кривичног гоњења, неопходно је да буду испуњена и следећа два кумулативно прописана услова. Прво, да је осумњичени, услед стварног кајања, спречио наступање штете или је штету у потпуности већ надокнадио. Друго, да јавни тужилац, према околностима случаја, оцени да изрицање кривичне санкције не би било правично. И у овом, као и претходном случају, оштећени нема могућности побијања одлуке јавног тужиоца о одбачају кривичне пријаве<sup>40</sup>.

## 2.4. Јавни тужилац као активни субјекат саслушања ухапшеног

Једна од даљних активности, која карактерише процесни положај јавног тужиоца у предистражном поступку, јесте његово саслушање ухапшеног лица. По довођењу ухапшеног лица јавном тужиоцу, јавни тужилац дужан је да ухапшеног поучи о Закоником загарантованим му правима и да му омогући да у његовом присуству, уз коришћење телефона или другог електронског преносиоца порука, обавести браниоца,

39 Чл. 283, ст. 2 Законика.

40 Види: Киурски, Ј., Илић, Г., Опортунитет кривичног гоњења и досадашња искуства у његовој примени, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2013, стр. 228–246. Бејатовић, С., Опортунитет кривичног гоњења и нови ЗКП, *Зборник „Актуелна питања кривичног законодавства (Нормативни и практични аспект)“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012, стр. 125–141. Ђурђић, В., Изградња новог модела кривичног поступка Србије на реформисаним начелима кривичног поступка, *Зборник „Актуелна питања кривичног законодавства (Нормативни и практични аспект)“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012, стр. 71–87.

непосредно или посредством чланова породице или трећег лица чија истоветност јавном тужиоцу мора бити откривена, а ако је потребно и да му помогне да нађе браниоца. Ако ухапшени не обезбеди присуство браниоца у року од 24 часа од када му је то омогућено или изјави да не жели да узме браниоца, јавни тужилац је дужан да га без одлагања саслуша. Ако у случају обавезне одбране ухапшени не узме браниоца у року од 24 часа од часа кад је поучен о овом праву или изјави да неће узети браниоца, поставиће му се бранилац по службеној дужности.

Одмах после саслушања, јавни тужилац ће одлучити да ли ће ухапшеног пустити на слободу или ће судији за претходни поступак предложити одређивање притвора. Овоме додајемо и то да на захтев ухапшеног или његовог браниоца, члана породице ухапшеног или лица са којим ухапшени живи у ванбрачној или другој трајној заједници живота, или по службеној дужности, јавни тужилац може одредити лекарски преглед ухапшеног. Одлуку о одређивању лекара који ће обавити преглед и записник о саслушању лекара јавни тужилац ће приложити списима.

### **2.5. Јавни тужилац као субјекат одлучивања о задржавању осумњиченог**

У циљу могућности саслушања осумњиченог лица Законик је дао право јавном тужиоцу да такво лице може да задржи најдуже 48 часова од часа хапшења, односно одазивања на позив. О задржавању, јавни тужилац или, по његовом одобрењу, полиција одмах, а најкасније у року од два часа од када је осумњиченом саопштено да је задржан, доноси и уручује решење. У решењу морају бити наведени дело за које се осумњичени терети, основи сумње, дан и час лишења слободе или одазивања позиву, као и време почетка задржавања. Против решења о задржавању осумњичени и његов бранилац имају право жалбе у року од шест часова од достављања решења. О жалби одлучује судија за претходни поступак у року од четири часа од пријема жалбе. Жалба не задржава извршење решења. У случају задржавања осумњичени има права закоником предвиђена права ухапшеном лицу. Овоме додајмо и то да осумњичени мора имати браниоца чим орган (јавни тужилац или полиција) донесе решење о задржавању. Ако осумњичени сам, у року од четири часа, не обезбеди браниоца, јавни тужилац ће му га обезбедити по службеној дужности, по редоследу са списка адвоката који доставља надлежна адвокатска комора.

## **3. Полиција као субјекат предистражног поступка**

У циљу практичне реализације основне функције криминалистичке полиције – откривања кривичних дела и њихових учинилаца – полицији стоји на располагању могућност предузимања бројних, пре свега оперативно-тактичких, али и не само ових радњи у предистражном поступку. Најзначајније међу нима описаћемо у наставку.

### 3.1. Оперативно-тактичке мере и радње

У циљу откривања кривичних дела и њихових учинилаца полиција предузима оперативно-тактичке мере и радње. Неопходан материјални услов за могућност предузимања ових радњи од стране полиције је постојање основа сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности. У случајевима испуњења овог – материјалног услова настаје обавеза полиције да предузме потребне оперативно-тактичке мере и радње да се пронађе учинилац кривичног дела, да се учинилац или саучесник не сакрије или не побегне, да се открију и обезбеде трагови кривичног дела и предмети који могу послужити као доказ, као и да прикупи сва обавештења која би могла бити од користи за успешно вођење кривичног поступка. У овом циљу полиција може да предузима низ оперативно-тактичких мера и радњи, од којих је законодавац поједине таксативно набројао, али је предвидео могућност предузимања и других потребних мера и радњи. Овде се ради о изворним полицијским мерама и радњама, које она по правилу, самоиницијативно, предузима у оквиру своје редовне делатности. Ове мере и радње су неформалног карактера, нису регулисане посебним процесним правилима, резултати до којих се дође њиховим предузимањем не могу се користити као доказ у кривичном поступку. Међутим, треба имати у виду да се појединим од ових мера и радњи могу непосредно створити услови за предузимање радњи доказивања, а неке су по садржају врло сличне радњама доказивања, па је у пракси понекад тешко разграничити када престаје неформално поступање, а почиње радња доказивања. Сходно оваквом приступу законодавца полиција у циљу испуњења њене основне дужности када је реч о овом стадијуму поступка може: да тражи потребна обавештења од грађана; да изврши потребан преглед превозних средстава, путника и пртљага; да за неопходно потребно време, а најдуже до осам часова ограничи кретање на одређеном простору; да предузме потребне мере у вези са утврђивањем истоветности лица и предмета; да распише потрагу за лицем и предметима за којима се трага; да у присуству одговорног лица прегледа одређене објекте и просторије државних органа, предузећа, радњи и других правних лица, оствари увид у њихову документацију и да је по потреби одузме; да предузме друге потребне мере и радње<sup>41</sup>. О чињеницама и околностима које су утврђене приликом предузимања појединих радњи, а могу бити од интереса за кривични поступак, као и о предметима који су пронађени или одузети, саставља се записник или службена белешка. Сходно томе, када је реч о полицији као субјекту поступка, према новом Законику може се пре свега закључити да су и у овом законском тексту традиционалне оперативно-тактичке мере и радње из ранијег преткривичног, а сада предистражног поступка и даље у надлежности полиције. Посматрано са аспекта односа полиције и тужиоца, може се закључити да је тужилац апсолутно доминантни субјекат претходног поступка, а полиција активан сарадник јавног тужиоца све до подизања оптужнице, али функционално

41 Члан 286 ЗКП-а.

потпуно подређена тужиоцу. Овлашћења полиције, иако наизглед слична у односу на претходни ЗКП, прецизирана су, донекле проширена, али у знатно већој мери подвргнута надзору и контроли тужиоца. Када је реч о овлашћењима полиције у овом поступку, новину представља овлашћење полиције да по налогу тужиоца прибави евиденцију остварене телефонске комуникације, коришћених базних станица или изврши лоцирање места са којег се обавља комуникација (тзв. прибављање листинга телефонских разговора). Ова одредба представља битан помак у односу на претходно стање, с обзиром да су овакви подаци до сада прикупљани на основу чл. 225 претходног ЗКП-а (општа овлашћења полиције у преткривичном поступку – друге потребне мере и радње)<sup>42</sup>. Пошто се радило о неформалној радњи, подаци добијени њеном применом нису се могли директно користити као доказ у поступку, али су имали изузетно велики индицијални значај, при чему је сама примена радње од стране полиције, без икакве судске контроле, била спорна, јер дубоко задире у право на приватност гарантовано Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и Уставом Републике Србије<sup>43</sup>. Даље, новину представља и одредба по којој полиција одмах, а најкасније у року од 24 часа након предузимања неке од поменутих оперативно-тактичких радњи, обавештава јавног тужиоца. Кратким роком за обавештавање тужиоца законодавац посебно наглашава да је поступање полиције у предистражном поступку подложно активној руководећој улози јавног тужиоца. Незаконито или неправилно поступање полиције санкционисано је могућношћу сваког лица, према коме је примењена нека од мера и радњи у предистражном поступку, да поднесе притужбу јавном тужиоцу. Законодавац није регулисао даљи ток поступка по притужби, али треба закључити да ће тужилац сваку притужбу испитати и зависно од њене основаности предузети мере у циљу отклањања евентуалних неправилности.

### 3.2. Прикупљање обавештења од грађана

Нови ЗКП, као и претходни, посебну пажњу поклања радњи прикупљања обавештења од грађана, детаљно је регулишући. О ставу законодавца према овој радњи говори и чињеница да јој је посвећен по-

42 Банович, Б., Илић, Г., Однос полиције и јавног тужиоца у светлу новог ЗКП РС, *Зборник „Нова решења у казненом законодавству Србије и њихова практична примена“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013, стр. 163.

43 У вези са овим треба истаћи и то да су Повереник за информације од јавног значаја и Заштитник грађана, 28. 5. 2012. године поднели предлог за оцену уставности чл. 286 ст. 3 ЗКП/2011. Наводе да је оспорена одредба несагласна са одредбом чл. 41 ст. 2 Устава РС, јер дозвољава примену посебних мера којима се одступа од тајности писама и других средстава комуникације и без одлуке суда, позивајући се на већ донету одлуку Суда ИУз-149/2008, од 28. 5. 2009. (поводом чл. 55/1 Закона о телекомуникацијама) и ИУз-1218/2010, од 19. 4. 2012. (чл. 13. ст. 1. у вези чл. 12 ст. 1 т. 6 и чл. 16 ст. 2 Закона о ВБА и ВОА), којима су сличне одредбе оглашене неуставним. Имајући све ово у виду, произилази да би и прибављање евиденције остварене телефонске комуникације, коришћених базних станица или вршење лоцирања места са којег се обавља комуникација, пре требало третирати као општу или посебну доказну радњу, коју би наређивао суд, него као неформалну радњу која се, додуше, не може самоиницијативно предузимати, него само по налогу тужиоца (О томе види: Банович, Б., Илић, Г., Однос полиције и јавног тужиоца у светлу новог ЗКП РС, *Зборник „Нова решења у казненом законодавству Србије и њихова практична примена“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013).

себан члан са десет ставова. Међутим, и поред таквог приступа законодавца у нормирању ове радње, њеним предузимањем не обезбеђују се докази за кривични поступак. Записници о прикупљеним обавештењима издвајају се из списка по решењу суда. Но, и поред тога, радња је веома значајна у индицијалном смислу, јер обезбеђује изворе доказа и њихове носиоце и на тај начин даје оријентир тужиоцу за планирање даљих активности и евентуално позивање одређених лица да дају исказ у својству сведока или вештака<sup>44</sup>, односно усмерава тужиоца ка предузимању других радњи доказивања.

Садржински посматрано, код ове радње су задржана основна решења из претходног ЗКП-а, али су учињене и поједине измене које би требало да допринесу, пре свега, законитости и правилности поступања и унапређењу праксе. Тако, на пример, сада постоји ограничење трајања прикупљања обавештења на четири часа, што је донекле релативизовано одредбом да оно може трајати и дуже, али само уз пристанак лица које даје обавештење.<sup>45</sup> Одредбе о забрани принудног прикупљања обавештења, забрани поновног принудног довођења ради прикупљања обавештења за исто дело, читању службене белешке, бележењу примедби на службену белешку и потписивању белешке од стране грађанина остале су исте.

У вези са овом радњом у пракси су присутне и одређене дилеме. На пример, поставља се питање: да ли су грађани обавезни да дају обавештења када их полиција ради тога позове? И поред тога што то није изричито наведено у Законнику, може се закључити да је одговор негативан. Но, са друге стране, не постоји ни обавеза полиције да на то упозори грађанина. У случају да грађанин који се одазвао позиву изјави да не жели да даје обавештења, разговор би одмах морао бити завршен а лицу допуштено да оде. Принудно прикупљање обавештења је и у овом, као и сваком другом случају забрањено. Затим, поставља се и питање: да ли грађанин има право да, када даје обавештења полицији, са собом поведе адвоката? И поред тога што такво право није изричито прописано Закоником, треба закључити потврдно.<sup>46</sup>

Уз изнесено, и даље је, по одобрењу суда, омогућено прикупљање обавештења од лица која се налазе у притвору. Ни сада није дозвољено довођење притвореног лица у полицију ради прикупљања обавештења, већ се ова радња може предузети само у заводу у којем је лице притворено и то у време које одреди суд. Такође, обавештења се могу односити само на друга кривична дела и друге учиниоце, а не и на дела због којих

44 Законик изричито забрањује полицији да, прикупљајући обавештења, саслушава грађане у својству окривљеног, односно испитује у својству сведока или вештака (чл. 288, ст. 2 Законика).

45 За примене претходног ЗКП-а из полиције су долазиле примедбе на временско ограничење од четири сата, уз образложење да је то мало времена, поготово у сложеним предметима када треба прикупити обавештења од већег броја лица у исто време. Нови Законик у извесном смислу излази у сусрет овим примедбама, а пракса ће показати да ли ће се сагласност лица за дуже трајање ове радње заиста добијати добровољно или ће се ова могућност злоупотребљавати.

46 Грубач, М., Могући правци развоја казног законодавства после доношења Уставне повеље Србије и Црне Горе, *Зборник радова „Казнено законодавство, организација и функционисање правосуђа у Државној заједници Србија и Црна Гора“*, Београд, 2003, стр. 13.

је лице притворено. У односу на раније решење, сада се изричито не предвиђа обавезно присуство судије овој радњи, а као гаранција против евентуалних злоупотреба и незаконитог поступања полиције прописано је обавезно присуство браниоца.<sup>47</sup>

На крају у вези са овом радњом треба истаћи и то да на основу прикупљених обавештења полиција саставља кривичну пријаву у којој наводи доказе за које је сазнала приликом прикупљања обавештења. У кривичну пријаву се не уноси садржина изјава које су поједини грађани дали приликом прикупљања обавештења. Изузетак је исказ који је осумњичени дао у складу са чланом 289 Законика. Уз кривичну пријаву достављају се и предмети, скице, фотографије, прибављени извештаји, списи о предузетим мерама и радњама, службене белешке, изјаве и други материјали који могу бити корисни за успешно вођење поступка. А случају да полиција после подношења кривичне пријаве сазна за нове чињенице, доказе или трагове кривичног дела, дужна је да прикупи потребна обавештења и да извештај о томе, као допуну кривичне пријаве, достави јавном тужиоцу.

### 3.3. Доказне радње полиције

Поред оперативно-тактичких радњи, чије предузимање представља тежиште рада полиције у предистражном поступку, полиција је овлашћена да у овом поступку самостално предузима поједине доказне радње чији се резултати, као доказ, могу користити у кривичном поступку. Нови ЗКП, за разлику од претходног, изричито овлашћује полицију на предузимање појединих радњи доказивања у предистражном поступку. У складу са усвојеном руководећом улогом јавног тужиоца, о свакој доказној радњи мора се, без одлагања, обавестити јавни тужилац, а вредност прибављених доказа цени се зависно од тога да ли су и у којој мери доказне радње предузете у складу са Закоником. Међутим, било би погрешно закључити да полиција може да предузме било коју доказну радњу у овом поступку. Напротив, ЗКП је изричито забранио полицији предузимање појединих радњи доказивања, а за предузимање других потребно је претходно испуњење одређених формалних услова. По правилу у питању су доказне радње које су хитне и не трпе одлагање (претресање стана и других просторија и лица без наредбе суда, привремено одузимање предмета, саслушање осумњиченог, увиђај). Но, у вези са овим још једном треба истаћи да докази које је полиција прибавила предузимањем доказних радњи могу бити коришћени у даљем току кривичног поступка само ако су доказне радње спроведене у складу са Закоником.<sup>48</sup>

47 Ранији ЗКП је присуство браниоца предвиђао као могућност, под условом да притворено лице то захтева (чл. 226, тач. 10 претходног ЗКП).

48 О посебним доказним радњама према новом ЗКП-у и улози полиције у њихов реализацији види Бановић, Б., Веселиновић, М., Посебне доказне радње и нови Законик о кривичном поступку, *Зборник радова „Актуелна питања кривичног законодавства: (нормативни и практични аспекти)“*, Београд, 2012, стр. 142–159.

### 3.4. Задржавање на месту извршења кривичног дела

Једно од не малог броја овлашћења полиције у предистражном поступку, јесте њено право задржавања лица затеченог на месту извршења кривичног дела. Полиција је овлашћена да лица која су затечена на месту извршења кривичног дела упути јавном тужиоцу, или их задржи до доласка јавног тужиоца, под условом да процени да та лица могу дати податке важне за поступак, а да би њихово касније испитивање било немогуће, или би било скопчано са знатним тешкоћама. Сходно томе, задржавање је само изузетна могућност и оно може трајати најдуже шест часова, после чега задржана лица могу да се удаље са лица места и без посебне дозволе полиције<sup>49</sup>.

### 3.5. Полицијско хапшење

Једна од новина, када је реч о овој фази поступка, јесте и полицијско хапшење. Законодавац се определио за термин хапшење, како би овај облик лишења слободе разликовао од осталих.<sup>50</sup> Полиција може неко лице ухапсити ако постоји разлог за одређивање притвора, али је дужна да такво лице без одлагања спроведе надлежном јавном тужиоцу ради саслушања. Приликом довођења, полиција ће јавном тужиоцу предати извештај о разлозима и о времену хапшења. Полиција, приликом хапшења, не доноси никакав акт против којег би се могао уложити правни лек, већ законитост поступања полиције контролише тужилац коме се ухапшени доводи без одлагања. Дужност полиције је да ухапшеног упозна са закоником загарантованим правима ухапшеном.<sup>51</sup> Максимално време за спровођења ухапшеног до јавног тужиоца може бити осам часова. Свако прекорачење тог рока мора бити посебно образложено неотклоњивим сметњама које су изазвале закашњење.<sup>52</sup> Имајући у виду да ЗКП захтева спровођење ухапшеног без одлагања, у појединим ситуацијама и рок краћи од осам часова може се показати као неоправдан и захтеваће посебно образложење полиције. Овакво поступање неопходно је да би се спречиле евентуалне злоупотребе полицијских службеника, али и да би се предупредило касније позивање ухапшених на наводне неправилности које су пратиле хапшење. Ухапшено лице по овом основу може саслушати само јавни тужилац.

49 Досадашње овлашћење полиције да задржи лице лишено слободе или осумњиченог до 48 часова ради прикупљања обавештења или саслушања пренето је новим ЗКП-ом у искључиву надлежност јавног тужиоца (чл. 294 Законика).

50 Сходно чл. 2 тач. 23 Законика под „лишењем слободе“ подразумева се задржавање, забрана напуштања стана, притвор и боравак у установи који се, у складу са ЗКП-ом, „урачунава у притвор“.

51 Чл. 69, ст. 1 Законика.

52 Случај нпр. са истовременим спровођењем већег броја лица, спровођењем у неповољним временским приликама, из удаљеног и тешко приступачног места и сл.

### 3.6. Грађанско хапшење и поступање полиције

Лице затечено приликом извршења кривичног дела које се гони по службеној дужности може ухапсити свако. Ухапшено лице се мора одмах предати јавном тужиоцу или полицији. Ако се преда полицији, или ако се полиција обавести о оваквом хапшењу, полиција ће поступити у складу са одредбом ЗКП-а која регулише полицијско хапшење. Ухапшено лице биће без одлагања, а најкасније у року од осам часова, спроведено надлежном јавном тужиоцу, пошто претходно буде поучено о својим правима.

### 3.7. Саслушање осумњиченог

Слично претходном, и нови ЗКП регулише радњу саслушања осумњиченог и изворно овлашћује полицију за њену реализацију. Као таква, она представља изузетак од општег правила по којем полиција не може грађане саслушавати у својству окривљеног, нити испитивати у својству сведока или вештака.

Законик изричито прописује да полиција, ако прикупља обавештења од лица за које постоје основи сумње да је учинилац кривичног дела, или предузима било коју радњу у предистражном поступку према таквом лицу, мора то лице позивати искључиво у својству осумњиченог. На тај начин спречава се калкулисање полиције у погледу статуса осумњиченог, односно онемогућава позивање лица за које постоје основи сумње да је учинилац кривичног дела прво у својству грађанина, а затим накнадно проглашавање тог лица осумњиченим, што није био редак случај у претходној пракси. Поред овог, полиција је на овај начин добијала на времену с обзиром на кратке рокове предвиђене за поступање са осумњиченим, али су права осумњиченог, пре свега право на одбрану, била ограничена или угрожена, јер је касније него што би требало био обавештен о свом статусу у поступку. У позиву се осумњичени упозорава да има право на браниоца.

Полиција у својству осумњиченог може саслушати и лице које је претходно позвано као грађанин ради прикупљања обавештења, када се у току прикупљања обавештења оцени да то лице може бити сматрано осумњиченим. У таквим ситуацијама лице ће бити поучено о правима која му припадају укључујући и право да узме браниоца који ће присуствовати његовом саслушању.

Учешће јавног тужиоца у овом саслушању регулисано је на нешто другачији начин него у претходном закоником. Законик, као и раније, предвиђа обавезно обавештавање јавног тужиоца о саслушању осумњиченог, уз разлику да то сада треба учинити без одлагања, из чега произилази да се јавни тужилац мора обавестити пре саслушања а никако у току или након саслушања осумњиченог лица од стране полиције. Поред тога, за разлику од претходног ЗКП-а, Законик оставља три могућности тужиоцу за поступању по добијеном обавештењу. Тужилац може сам оба-

вити саслушање осумњиченог, поверити полицији предузимање ове радње или присуствовати саслушању. Присуство тужиоца и даље није обавезно, што је вероватно пре свега резултат недовољних људских и материјалних ресурса тужилаштва да би одговорили овој обавези. У случају да тужилац није присуствовао саслушању осумњиченог, полиција је дужна да му, без одлагања, достави записник о саслушању.

Доказна вредност записника о саслушању осумњиченог зависи од испуњења три кумулативно прописана услова. Прво, потребно је да осумњичени пристане на давање исказа у том својству. Друго, обавезно је присуство браниоца и приликом давања пристанка и током давања исказа. Треће, осумњичени мора бити саслушан по правилима која важе за саслушање окривљеног. Записник о полицијском саслушању осумњиченог, ако су испуњени сви ови услови, може се користити као доказ у даљем току кривичног поступка, и као такав доставља се јавном тужиоцу без одлагања.

#### 4. Јавни тужилац и нови концепт истраге

Међу кључним новинама када је реч о статусу јавног тужиоца, које је донео нови Законик, јесте, нема сумње, напуштање судског и прелазак на тужилачки концепт истраге. За разлику од највећег броја других новина које је донео десетогодишњи процес реформе промена кривичног процесног законодавства Србије концепта истраге је његова најновија особеност. Озакоњена је тек доношењем ЗКП-а из 2011. године. Истина, тужилачки концепт истраге био је и обележје и ЗКП-а из 2006. године; међутим, с обзиром на његову судбину, он као такав није практично примењен уопште<sup>53</sup>. Посматрано са аспекта процесног положаја јавног тужиоца, у новом концепту истраге њене основне карактеристике огледају се у следећем: прво, истрага се покреће наредбом надлежног јавног тужиоца, која се доноси пре или непосредно после прве доказне радње коју су предузели јавни тужилац или полиција у предистражном поступку, а најкасније у року од тридесет дана од дана када је јавни тужилац обавештен о првој доказној радњи коју је полиција предузела; наредба о спровођењу истраге се доставља осумњиченом и његовом браниоцу, ако га има, а о покретању истраге јавни тужилац обавештава и оштећеног уз поуку о правима која има тим поводом; друго, могућност покретања истраге дозвољена је и против непознатог учиниоца; треће, за покретање истраге довољан је најнижи степен сумње – основ сумње, исти онај степен сумње који се тражи и за поступање полиције у предистражном поступку; четврто, иако је истрага у начелу тужилачка, може да дође до укључивања полиције у предузимању појединих доказних радњи, под условом да јој то јавни тужилац повери; пето, уз полицију у истрагу може да се укључи и судија за претходни поступак уколико јавни тужилац одбије предлог осумњиченог и његовог браниоца за

53 Шкулић, М., Коментар Законика о кривичном поступку, ЈП „Сл. гласник“, Београд, 2007.

предузимање доказне радње или ако о предлогу не одлучи у року од осам дана од дана подношења предлога; у таквом случају осумњичени и његов бранилац могу поднети предлог судији за претходни поступак и ако предлог усвоји, судија за претходни поступак налаже јавном тужиоцу да предузме доказну радњу у корист одбране и одређује му рок зато; шесто, у току истраге надлежни јавни тужилац може поверити предузимање појединих доказних радњи јавном тужиоцу који поступа пред судом на чијем подручју треба предузети те радње, а ако је за подручја више суда одређен један суд за пружање правне помоћи – јавном тужиоцу који поступа пред тим судом; јавни тужилац коме је поверено предузимање појединих доказних радњи предузеће по потреби и друге доказне радње које са овим стоје у вези или из њих проистичу; ако јавни тужилац коме је поверено предузимање појединих доказних радњи није за то надлежан, доставиће предмет надлежном јавном тужиоцу и о томе ће обавестити јавног тужиоца који му је предмет доставио; седмо, јавни тужилац може поверити полицији извршење појединих доказних радњи у складу са одредбама Законика<sup>54</sup>.

У вези са положајем јавног тужиоца, у овој фази поступка још једно његово овлашћење заслужује посебну пажњу. Реч је о институту споразума о признавању кривице<sup>55</sup>, чији један од сасвим оправданих елемената текста споразума може да буде и обавезивање окривљеног да испуни једну или више обавеза под којима јавни тужилац може да користи начело опортунитета кривичног гоњења путем његовог одлагања. У нормативној разради и овог овлашћења јавног тужиоца дошло је до одређених модификација. И по новом Законику један од могућих елемената споразума о признању кривичног дела<sup>56</sup> јесте и „изјава окривљеног и о прихватању обавеза“, под којима може да дође до одлагања кривичног гоњења од стране јавног тужиоца, под условом „да природа обавезе омогућава да се започне са њеним извршењем пре подношења споразума суду“<sup>57</sup>. Поред овог, када је реч о овом могућем елементу

54 О стручно-критичкој анализи оваквог начина нормативне разраде новог концепта истраге види: Шкулић, М., Илић, Г., *Реформа у стилу „Један корак напред – два корака назад“*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2012, стр. 56–79; Ђурђић, В., Концепцијска доследност тужилачке истраге према новом ЗКП, *Зборник „Примена новог ЗКП Србије“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2009, стр. 131–145; Бејатовић, С., Нови ЗКП РС и адекватност државне реакције на криминалитет, *Зборник „Тешки облици криминалитета и државна реакција“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Требиње, 2013, стр. 31–53; Радуловић, Д., Концепција истраге у кривичном поступку у светлу новог кривичног процесног законодавства, *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 3/2012, стр. 21–36.

55 Институт је озакоњен Законом о изменама и допунама ЗКП-а из 2009. године. (Види: Николић, Д., Споразум о признању кривичног дела као репрезентативна форма поједностављеног поступања у кривичним стварима, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2013, стр. 132–152.

56 Бејатовић, С., Поједностављене форме поступања као битно обележје реформи кривичног процесног законодавства земаља региона, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2013, стр. 16–25.

57 Чл. 314, ст. 2, тач. 2 Законика.

споразума о признавању кривичног дела Законик карактерише како модификација обавеза/обавезе, тако и одсуство било каквог утицаја оштећеног на одлучивање суда о овом елементу и преговарање странака о истом. Наиме, број могућих обавеза је смањен<sup>58</sup>, а садржај једне обавезе је промењен.<sup>59</sup> У вези са овим може се поставити питање оправданости смањења броја могућих обавеза условног одлагања кривичног гоњења као могућег елемента споразума, односно и питање „зашто се обавезивање окривљеног да се подвргне психосоцијалном третману ограничава само на отклањање узрока насилничког понашања“. Ако се овоме дода да су и овом приликом остала нерешена и нека друга питања овог елемента споразума, онда актуелност нормативне разраде ове проблематике постаје још већа. Такав је случај, на пример, са питањем које су последице неиспуњења преузетих обавеза од стране окривљеног. Овако постављено питање резултат је става законодавца да је за прихватање текста споразума од стране суда довољно да окривљени до подношења споразума о признању кривичног дела започне са испуњавањем обавезе/обавеза. Ако се овоме дода и чињеница да у споразуму о признању кривичног дела, чији је саставни део и овај елемент, не мора да буде прецизиран ни крајњи рок извршења преузете обавезе/обавеза, што је иначе обавеза у случају одлагања кривичног гоњења као вида начела опортунитета<sup>60</sup>, онда постављено питање још више добија на својој актуелности. Међутим, и поред свега тога, ни овај елемент споразума о признању кривичног дела, као ни споразум у целини и поред озбиљних примедби на начин његове нормативне разраде, не сме се ставити под знак питања. Напротив. Споразум о признању кривичног дела, заједно са начелом опортунитета кривичног гоњења треба да буде, и практично посматрано, један од важнијих инструмената ефикасности борбе против криминалитета и код нас, што још увек, и поред значајног напретка, није случај.<sup>61</sup>

## 5. Полиција као субјекат новог концепта истраге

Два су могућа начина учешћа полиције у новом концепту истраге. Прво, ту је стручна помоћ полиције. Према Законнику, ако је јавном тужиоцу потребна помоћ полиције (форензичка, аналитичка и др.), она је, као и други државни органи, дужна да му на његов захтев ту помоћ пружи. Други могући начин ангажовања полиције у истрази јесте предузимање појединих

58 Брисана је раније могућа обавеза осумњиченог „да положи возачки испит, обави додатну возачку обуку или заврши други одговарајући курс.“ (Види: Николић, Д., Споразум о признању кривичног дела као репрезентативна форма поједностављеног поступања у кривичним стварима, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2013, стр. 143).

59 Уместо обавезе „да се подвргне психосоцијалној терапији“ предвиђена је као могућа обавеза „подвргавање психосоцијалном третману ради отклањања узрока насилничког понашања“.

60 Чл. 283, ст. 2 Законика.

61 Види: *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2013

радњи доказивања. Јавни тужилац може поверити полицији извршење појединих доказних радњи у складу са одредбама Законика. Сходно томе, јавни тужилац може поверити полицији било коју доказну радњу. Чак и оне које полиција не би могла предузети у предистражном поступку (нпр. испитивање сведока или вештака). Међутим, у пракси ће се полицији вероватно поверавати оне радње које она и иначе може самоиницијативно да предузме у предистражном поступку. Када су у питању доказне радње код којих је потребна наредба судије за претходни поступак, полицији се те радње могу поверити, али се не би могло поверити и прибављање саме наредбе, јер је то у искључивој надлежности јавног тужиоца. На крају, неће бити потребно изричито поверавање полицији посебних доказних радњи, јер је полиција, заједно са БИА и ВБА, Закоником овлашћена да изврши наредбе о спровођењу тих радњи. Тужилац ће, евентуално, само морати да предложи судији за претходни поступак који од поменутих субјеката би конкретно коју наредбу требало да изврши. Законска одредба о поверавању доказних радњи представља изузетак у односу на редовну ситуацију, па је тако и треба тумачити, што конкретно значи да се полицији не би могле поверити све доказне радње или већина њих.<sup>62</sup>

## 6. Однос јавног тужиоца и полиције као фактор ефикасности тужилачког стадијума поступка

Један од веома важних предуслова за ефикасно поступање јавног тужиоца и полиције у овим фазама поступка јесте и начин њихове међусобне сарадње. Само у случајевима када је та сарадња адекватна, када је заснована на законској норми и када се реализује уз пуно поштовање општеприхваћених начела њиховог функционисања, може се рећи да је испуњен и овај тако важни предуслов ефикасности рада ова два субјекта, а тиме и ефикасности предистражног и истражног поступка као целине. У противном Даље, када је реч о руководећој улози јавног тужиоца у предистражном поступку и главној улози у истрази, она не би смела да буде само мртво слово на папиру већ правило које се дословно реализује у пракси.

## 7. Закључак

ЗКП РС из 2011. године донео је низ новина. Посматрано са аспекта теме рада, две су од њих, посебно интересантне. Прва се тиче значајно измењене улоге главних кривичнопроцесних субјеката – посебно тужи-

62 Банович, Б., Илић, Г., Однос полиције и јавног тужиоца у светлу новог ЗКП РС, *Зборник „Нова решења у казненом законодавству Србије и њихова практична примена“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013, стр. 163; Кесић, Т., Чворовић, Д., Полиција као субјекат тужилачког концепта истраге према радној верзији Законика о кривичном поступку од 2010. године, *Зборник радова „Нова решења у кривичном процесном законодавству – теоретски и практични аспект“*, Београд, 2011, стр. 387

оца и суда, посебно ширење овлашћења јавног тужиоца. Друга новина је измењена архитектоника поступка. Промена процесног положаја главних кривичнопроцесних субјеката и архитектонике поступка резултат је жеље законодавца да се и на овај начин створи нормативна основа за ефикаснији кривични поступак као целину. Када је реч о предметним фазама поступка, Законик посебно карактерише промена концепта истраге, односно напуштање судског и прелазак по ставу законодавца на „тужилачки концепт истраге“. Промена концепта истраге проузроковала је и промену односа између основних процесних субјеката, пре свега у почетним фазама поступка, а тиме и однос јавног тужиоца полиције. Овим променама у већој или мањој мери промењен је значај и доказна вредност појединих мера и радњи које се предузимају у овим фазама поступка. Када је реч о предистражном поступку новим решењима тужилац постаје не само потпуно доминантан субјекат претходног поступка, већ субјекат који активно и непосредно надзире и контролише све радње које предузима пре свега полиција, али и други државни органи у тој фази поступка. Посао полиције не завршава се у предистражном поступку, већ је интенција законодавца да полиција буде активан сарадник јавног тужиоца све до подизања оптужнице. Слично је и код промењеног концепта истраге. У новом концепту истраге тужилац постаје њен главни актер, али се даје и могућност активног учешћа полиције у истој. Међутим, када је реч о промењеном концепту истраге, који је начелно посматрано за поздравити, његова нормативна разрада чини се има низа решења која се озбиљно могу ставити под знак питања. Но, неовисно од тога, када је реч о две предметне фазе поступка, неспорно је да су два кључна предуслова за њихову адекватну примену. То су кадровски и материјални услови које захтевају нова решења пре свега истражног поступка.

## Литература

1. Бановић, Б., Илић, Г., Однос полиције и јавног тужиоца у светлу новог ЗКП РС, *Зборник „Нова решења у казненом законодавству Србије и њихова практична примена“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013.
2. Бановић, Б., Веселиновић, М., Посебне доказне радње и нови Законик о кривичном поступку, *Зборник радова „Актуелна питања кривичног законодавства (Нормативни и практични аспект)“*, Београд, 2012.
3. Бановић, Б., Место и улога полиције у сузбијању тешких облика криминала, *Зборник „Тешки облици криминала“*, Будва, 2004.
4. Бркић, С., Критички осврт на прву главу радне верзије Нацрта ЗКП Србије од 14. септембра 2010. године, *Ревивија за криминологију и кривично право*, бр. 2/2010.
5. Бејатовић, С., Поједностављене форме поступања као битно обележје реформи кривичног процесног законодавства земаља региона, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална*

- кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени*“, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2013.
6. Бејатовић, С., Опортунитет кривичног гоњења и нови ЗКП, *Зборник „Актуелна питања кривичног законодавства (Нормативни и практични аспекти)“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012.
  7. Бејатовић, С., Нови ЗКП РС и адекватност државне реакције на криминалитет, *Зборник „Тешки облици криминалитета и државна реакција“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Требиње, 2013.
  8. Бејатовић, С., Концепт истраге и нови ЗКП, *Зборник „Нова решења у казненом законодавству Србије и њихова практична примена“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013.
  9. Бејатовић, С., и др., Примена начела опортунитета у пракси: Изазови и препоруке, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2012.
  10. Бејатовић, С., Тужилачки концепт истраге као једно од обележја савременог кривичног процесног законодавства у земљама бивше СФРЈ и Србији, у: Чоловић, В. (ур.), *„Право у земљама региона“*, Институт за упоредно право, Београд, 2010.
  11. Грубач, М., Могући правци развоја казног законодавства после доношења Уставне повеље Србије и Црне Горе, *Зборник радова „Казнено законодавство, организација и функционисање правосуђа у Државној заједници Србија и Црна Гора“*, Београд, 2003.
  12. Илић, Г., Положај јавног тужиоца према новом ЗКП-у, *Зборник „Актуелна питања кривичног законодавства (Нормативни и практични аспекти)“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012.
  13. Илић, Г., Кривично процесно законодавство Србије и стандарди Европске уније (Степен усаглашености, начин, путеви и разлози неопходности потпуног усаглашавања), *Зборник „Кривично законодавство Србије и стандарди Европске уније“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2011.
  14. Илић, Г., Мајић, М., Бељански, С., Трешњев, А., *Коментар Законика о кривичном поступку*, ЈП „Сл. гласник“, Београд, 2012.
  15. Киурски, Ј., Опортунитет кривичног гоњења и досадашња искуства у његовој примени, *Зборник „Нова решења у кривичном процесном законодавству – Теоретски и практични аспекти“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2011.
  16. Киурски, Ј., Илић, Г., Опортунитет кривичног гоњења и досадашња искуства у његовој примени, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2013.
  17. Прелевић, Р., Опортунитет кривичног гоњења као поједностављена форма решавања кривичне ствари у Црној Гори, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2013.
  18. Радуловић, Д., Концепција истраге у кривичном поступку у светлу новог кривичног процесног законодавства, *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 3/2012.
  19. Радуловић, Д., *Коментар Законика о кривичном поступку Црне Горе*, Подгорица, 2009.

20. Радисављевић, М., Искуства Тужилаштва за организовани криминал у примени института споразума о признању кривичног дела, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2013.
21. Симовић, М., Основне карактеристике система кривичне истраге у законодавству БиХ и њен утицај на поједностављење кривичног поступка, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2013.
22. Сијерчић-Чолић, Х., Специфични институти у развоју новог кривичног поступка у БиХ, *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 1/2010.
23. Николић, Д., Споразум о признању кривичног дела као репрезентативна форма поједностављеног поступања у кривичним стварима, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2013.
24. Ђурђић, В., Изградња новог модела кривичног поступка Србије на реформисаним начелима кривичног поступка, *Зборник „Актуелна питања кривичног законодавства (Нормативни и практични аспект)“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012.
25. Ђурђић, В., Концепцијска доследност тужилачке истраге према новом ЗКП, *Зборник „Примена новог ЗКП Србије“*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2009.
26. Ђурђић, В., Злоупотреба власти органа кривичног гоњења, *Зборник „Злоупотреба права“*, Правни факултет Ниш, Ниш, 1996.
27. Ђурђић, В., Основна начела кривичног процесног права и поједностављене форме поступања у кривичном стварима, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2013.
28. Чворовић, Д., Криминално-политичка оправданост, сврха и облици начела опортунитета кривичног гоњења, *Опортунитет кривичног гоњења*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2009.
29. Чворовић, Д., Полиција као субјекат тужилачког концепта истраге према Радној верзији Законика о кривичном поступку од 2010. године, *Зборник радова „Нова решења у кривичном процесном законодавству – теоретски и практични аспект“*, Београд, 2011.
30. Соковић, С., Бејатовић, С., *Малолетничко кривично право*, Правни факултет Крагујевац, Крагујевац, 2009.
31. Фишер, З., Државни тужилац као субјект скраћених и поједностављених кривичних поступака у Словенији, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2013.
32. Шкулић, М., *Коментар Законика о кривичном поступку*, ЈП „Сл. гласник“, Београд, 2007.
33. Шкулић, М., Однос начела истине и поједностављених форми кривичног поступка, *Зборник „Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – Регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени“*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2013.

34. Шкулић, М., Илић, Г., *Реформа у стилу „Један корак напред – два корак назад“*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2012.
35. Шкулић, М., Погрешна концепција Нацрта ЗКП Србије, *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 2/2010.
36. Шкулић, М., Основи криминалистичке истраге, *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 2–3/2011.

## Summary

The subject analyzed in the research is a specialized critical analysis of the procedural position of the prosecutor and the police in the phases of preliminary investigation and investigation of the New Criminal Procedure of the Republic of Serbia. There are a substantial number of questions making up the contents of the research, but viewed from the aspects of volume and actuality of its processing, four questions have emerged. The first one concerns general remarks of the criminal procedure according to the Law of Criminal Procedure of the Republic of Serbia from 2011, and among the above-mentioned, its first phases (preliminary investigation and investigation) – their general characteristics and their importance to the criminal procedure as a whole. The second question concerns the analysis of the evidence-collecting procedures of the police in the procedures of preliminary investigation and investigation and the conditions of their procedural value. The third question is dedicated to the analysis of the prosecutor's leading role in the procedure of preliminary investigation and his or her relation with the police as the key collaborator in this phase of the procedure. Finally, there is a question of the new concept of investigation and its importance to the efficiency of work, not only of its main subjects, but also of the criminal procedure as a whole.

In the end of the research, there are final considerations in which, in a summarized way, the basic results of the analysis of the above-mentioned questions are presented.

The above-mentioned and the other questions making up the contents of the research, have been analyzed from three aspects. These are: normative aspect, within which certain standards of the Law of the Criminal Procedure of the Republic of Serbia from 2011 have been analyzed, theoretical aspect and the aspect of practical application of the analyzed standards of the Legal Code.



# ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ – ДОКТРИНА, ПРИНЦИП, ПРАВНА НОРМА

доц. др Тијана Шурлан

**Сажетак:** У раду се елаборира релација и хијерархијска позиција између доктрине, принципа и правне норме. Одговор на проблемско теоријско питање – да ли постојање принципа омогућава његову директну примену или је неопходна операционализација кроз усвајање јасних и конкретних норми, те како се одговор на ово питање односи на практично деловање принципа забране дискриминације, тражен је кроз приказ и опис принципа и докумената који творе нормативни оквир забране дискриминације, како на универзалном међународном нивоу, тако и на регионалном. Прегледом постојећих нормативних решења, применом метода анализе, долази се до синтетичког одговора практичног карактера, који своју директну примену има *inter alia* и у раду полиције и полицијских службеника.

**Кључне речи:** принцип једнакости, принцип забране дискриминације, универзални поредак, регионални поредак, основи дискриминације, полиција.

## 1. Увод

Једнакост, односно забрана дискриминације темељни је принцип свих савремених правних система и свих права. Утолико се и одређује као универзална вредност, идеја, идеал, циљ. Постоји призив метафизичког одређења у материји једнакости, на исти начин на који то постоји и у погледу правде или пак хуманости.<sup>1</sup> Можемо с правом поставити питање одакле извире идеја једнакости, те тражити одговоре у религији, етици, биологији, праву и сл. У правној науци разматрање се креће кроз хијерархијску поставку извора права и врста правних норми, као и кроз разнородна објашњења бројних теорија и школа мишљења. Стога анализа и носи ток разматрања да ли је једнакост доктрина, правни принцип, руководно начело, позитивноправна норма, просто правно правило, као и разматрање о импликацијама неког од тих наслова.

Објективно истраживачко питање јесте колико дубоко је потребно зализити у *telos* и *ratio* једнакости у правној анализи? Ноторна чињеница да су људи међу собом природно неједнаки, а пред законом једнаки изгледа да ипак стално држи идеју једнакости под лупом. Јер, ни један принцип, па ма био он пранорма или наднорма, не постоји самостално, издвојено од других, нити постоји у апсолутном смислу. Принцип једнакости тј. принцип забране дискриминације по том истом моделу јесте ограничен, не постоји и не простире се у апсолуту ни у једном правном систему и ни у једној правној области.

<sup>1</sup> Шурлан Т., Принцип хуманости у међународном јавном праву, *Правна ријеч*, година VII, бр. 25, 2010., стр. 207–221.

Стога, високопарност која прати доктринарну позицију и принципијелну утемељеност мора бити артикулисана другим принципима и кристалисана у правним нормама.

У тексту који следи принцип забране дискриминације посматра се кроз призму трослојне позиције коју заузима у међународном јавном праву. Предстојећа анализа јесте општег, апстрактног типа, а потом следи конкретизација у минуциозној правној анализи и тумачењу, као и приказ примене и операционализације правних норми. Фокус другог дела рада је на утицају и примени анализираних прописа на рад полиције. У правом пројектном раду анализа је теоријског карактера, а потом ће други пројектни рад имати за циљ анализу примене норми од стране међународних органа надлежних за надзирање и санкционисање кршења норми о забрани дискриминације.

## 2. Забрана дискриминације као доктрина и принцип

У односе међу државама једнакост је уведена као доктрина током Другог светског рата.<sup>2</sup> Догађаји и односи у међународној заједници који су довели, *inter alia*, до избијања рата, препознати су као главни параметри које је потребно променити и уредити у поставци нових међународних односа, по окончању рата. Прокламовање ставова да су сви народи једнаки, и велики и мали, да се удружују у борби, те да свет који ће се градити по окончању рата мора почивати на једнакости народа, било је *novum* у тадашњим међународним односима. Дотадашњи односи јесу познавали суверену једнакост, али не међу свима, већ само некима. Најупечатљивији и најпознатији пример институционализоване неједнакости и уопште тадашњих међународних односа огледао се у колонијалном систему.

Доктрина једнакости је стога служила као доктрина за вођење одбрамбеног рата, од стране антихитлеровске коалиције, и као таква, уграђена је у темеље Уједињених нација, универзалне политичке организације, задужене управо за промовисање и обезбеђивање једнаке позиције свих држава у међународној заједници. Стога доктрина једнакости, у данашњем поимању, нема педигре класичне међународноправне доктрине или принципа, а притом у савременим међународним односима и међународном праву држи чврсту позицију. Ова чињеница, ма колико на први поглед изгледала као свршен процес генезе принципа, ипак своје импликације оставља и данас, и то не само у реалним међународним односима, већ и у разради принципа једнакости кроз правне норме.

<sup>2</sup> Атлантска повеља од 14. августа 1941. године, потписана од стране председника САД и премијера Велике Британије; на међусавезничком састанку у Лондону 24. септембра 1941. године подржана су прокламовања начела Атлантске повеље од стране влада Белгије, Чехословачке, Грчке, Луксембурга, Холандије, Пољске, СССР-а, Југославије и представника покрета Де Гола; Декларација Уједињених нација од 1. јануара 1942, усвојена на конференцији у Вашингтону од стране 26 држава антихитлеровске коалиције; Декларација о општој безбедности усвојена од стране представника САД, Велике Британије, СССР-а и Кине.

Упоредо означавање једнакости као доктрине и принципа указује на двослојност саме идеје. Један аспект идеје означен као доктрина, своје место у пуном смислу заузима у теорији међународних односа. Термин „принцип“ својственији је праву. Мада принцип или начело могу бити и политички и правни термини, у овом тексту израз доктрина користи се као синоним за политички принцип, а израз принцип као синоним за правни принцип. Њихово удружено посматрање и анализирање потиче из потребе свеобухватног приступа уређења свеукупности међународних односа и са становишта онога какви они стварно јесу и са становишта онога какви треба да буду (тј. каквим га међународно право чини).

Доктрина једнакости, као концепт међународних односа и принцип међународног права, дејствује превасходно у односима између држава као субјеката.<sup>3</sup> Тиме је једнакост постављена као главна формула одношења државе према држави. Принцип једнакости формулисан је као циљ (члан 1, став 3 Повеље УН) и као основно начело Организације Уједињених нација (члан 2, став 1 Повеље УН) и додатно потврђен у многобројним међународним документима. Најдетаљније је елабориран у Декларацији принципа међународног права о пријатељским односима и сарадњи држава, усвојеној у Генералној скупштини УН 1971. године. Овом декларацијом државе су потврдиле схватање о једнакости као основном принципу њиховог међусобног бивствовања. Наведеним акти-ма принцип једнакости добио је несумњиво статус правног принципа.

Поред карактеристика правног принципа, једнакост је у међународном праву одређена и као основно право држава. Позиција основног права, по дефиницији, опредељује ону скупину права које државе поседују инхерентно, самим постојањем као државе, без додатног прокламовања или уговарања. Концепт основних или фундаменталних права у међународном праву, потиче од класичног међународног јавног права и до данас је мењао правно филозофско утемељење или објашњење и донекле каталог. Једнакост, као основно право државе, стоји у нераскидивој вези са доктрином суверенитета, те тиме преноси порекло од самог настајања државе, како модерне установе, каквом је ми данас познајемо. У каталог класичног међународног права пренет је посредством устоличене крилатице *Par in parem non habet imperium* и као такав дејствовао је само међу „истима“.

Поред прокламовања принципа једнакости као главног принципа у односима међу државама, спровођење и пуно остварење суштине овог принципа везано је и за однос између државе и појединца. Схватање да се једнакост међу државама може остварити само уколико се обезбеди пун и несметан развој држава, а да је за развој држава неопходно обезбедити права и слободе људима, довела је до развоја схватања о једнаком третману људи унутар државе.

Тако је принцип једнакости, поред позиције главног принципа за односе међу државама и општег међународноправног принципа, стекао

3 Видети: Forsythe D., *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press, 2000.

позицију и специјалног, специфичног принципа области међународног права – међународних људских права. Ова позиција утврђена је у Универзалној декларацији о људским правима од 10. децембра 1948. године у којој се на самом почетку констатује да се сва људска бића рађају слободна и једнака у достојанству и правима (члан 1).

У сфери међународног права људских права, принцип једнакости јесте базични и почетни принцип, али у својој даљој разради добија термин „принцип забране дискриминације“.<sup>4</sup> Забрана дискриминације препозната је и формулисана у Универзалној декларацији о људским правима из 1948. године, као принцип, али и као начин разумевања и примењивања саме Декларације. Наиме, у члану 2 каже се да свакоме припадају сва права и слободе проглашене у Декларацији без икаквог разликовања по основу расе, боје, пола, језика, вероисповести, политичког или другог мишљења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или других околности. Принцип једнакости огледа се у члану 7 Универзалне декларације, који казује да су сви једнако пред законом и имају право на исту правну заштиту.

Позиција принципа једнакости и принципа забране дискриминације и поред тога што почивају на истој правно-филозофској школи мишљења, на истим вредностима и идеалима у свом обиму ипак трпе разлике. Док принцип једнакости егзистира као апсолутни принцип, како у категорији основног права сваке државе, тако и уговорног карактера, и не подлеже директним ограничењима, принцип забране дискриминације, као његова секвенца у области људских права, подлеже ограничењима тј. додатним класификацијама.

Принцип забране дискриминације, као принцип регулисања односа државе и појединца, у основи казује да држава не сме правити разлику међу људима, било у ограничавању било у давању предности.<sup>5</sup> Ипак, постоји градација у прављењу разлика и дискриминисања, као што постоји и неједнак третман дискриминисања у виду ограничавања или негирања од дискриминисања у давању повластица или предности (тзв. позитивна дискриминација). Управо стога и постоје категорије или класификације оних основа по којима се не сме приступити с позиције прављења разлике тј. дискриминације и оних категорија које то дозвољавају, па чак и имплицирају. Дозвољено прављење разлике треба битно разликовати од дозвољене дискриминације. Јер, није свако разликовање дискриминација. Разликовање које досеже ниво дискриминације постаје правно забрањено. Ограничавање принципа забране дискриминације појединим категоријама утолико поставља обавезу правилног упознавања које категорије имају универзалну примену, а које не, и како се притом примењује конкретно правно правило. Значај основа дискриминације тиме добија сасвим другачију правну позицију и функцију, те га чини суштински различитим од легалних разликовања људи по неким основама.

4 Томушат К., *Људска права између идеализма и реализма*, Београд, 2006, стр. 89.

5 Пауновић М., Кривокапић Б., Крстић И., *Међународна људска права*, Београд, 2013, стр. 58.

Апсолутност забране дискриминације трпи и своја инхерентна ограничења. Постоје ситуације у којима је не само дозвољена, већ и захтевана позитивна дискриминација. Права мањина или пак заштита жена најбољи су илустратор ове тврдње. Оправдање оваквог одступања од садржине и смисла принципа оправдава се постојањем објективног оправданог разлога који не стоји у супротности са смислом принципа.<sup>6</sup>

Принцип забране дискриминације управо због тога и јесте морао бити додатно разрађиван, додатно уређиван, прецизиран, а биће у надаље, у оној мери у којој се односи међу људима буду мењали. У материји људских права принцип забране дискриминације не може бити примењен ни директно нити апсолутно, већ је неопходно ослонити се на неки конкретнији скуп норми.

Принцип забране дискриминације у материји људских права има двоструку функцију – држи аутономну позицију разрађену у богатом нормативном оквиру, а истовремено је и модел примене готово свих осталих људских права и слобода. Управо такав приступ, постављен у Универзалној декларацији 1948. године, следи се и до данас. Развој свести о забрањивању дискриминације стога могуће је пратити као самосталну категорију, али и као усмеривача примене осталих права. Као илустрација може се споменути изборно право, где применом забране дискриминације по основу пола, жене морају имати истоветно гласачко право као мушкарци. Но, и после усвајања Универзалне декларације протекло је доста времена до већинског давања изборних права женама, при чему ни данас оне немају то право у свим земљама. Сличну врсту илустрације чини и право на образовање – обезбеђење права на образовање свима без обзира на пол, расу, језик, вероисповест, имовинско стање и сл.

У низу универзалних конвенција оваква функција принципа забране дискриминације је и директно стипулисана – у Међународном пакту о грађанским и политичким правима из 1966. године у члановима 2 и 26; у Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима из 1966. године у члану 2(2); у Конвенцији УН о правима детета из 1989. године у члану 2; у Међународној конвенцији о заштити права радника миграната и чланова њихових породица из 1990. године у члану 7; у Конвенцији УН о правима особа с инвалидитетом из 2006. године у члану 5.

Сви наведени акти принцип забране дискриминације, његово навођење и набрајање основа, чине у функцији примене тог текста. Општи тренд тумачења ових одредаба је рестриктиван, што се потврдило како примени и тумачењу ових одредаба од стране држава, тако и од тела у чијој је надлежности праћење примене међународних аката.<sup>7</sup>

6 Етински Р., *Међународно јавно право*, Београд, 2010, стр. 391; Brownlie I., *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 2003, str. 547; Димитријевић В., Пауновић М., Ђерић В., *Људска права*, Београд, 1997, стр. 188.

7 Видети приказ ставова Комитета за људска права у: Томушат К., *Људска права између идеализма и реализма*, Београд, 2006, стр. 92–93.

### 3. Нормирање принципа забране дискриминације на универзалном нивоу

Принцип забране дискриминације разрађиван је и прецизиран у низу докумената, усвајаних под окриљем разних организација.

Први документ посвећен дискриминацији под окриљем УН-а усвојен је на самом почетку нормирања међународних људских права. Конвенција УН о уклањању свих облика расне дискриминације усвојена је од стране Генералне скупштине УН 1965. године, отворена за потписивање 1966. године, а ступила је на снагу 1969. године. Значај и општи консензус око ове конвенције оличава се у чињеници да је ова конвенција ступила на снагу три године по усвајању, док су пактови (Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима) ступили на снагу чак десет година по усвајању. Генерална скупштина УН усвојила је Декларацију о елиминацији свих облика нетолеранције и дискриминације засноване на религији или веровању 1981. године (Резолуција 36/55 од 25 новембра 1981. године). На конференцији организованог од стране УН у Дурбану 2001. године, посвећеној проблемима расизма усвојен је Извештај против расизма, расне дискриминације, ксенофобије и сличних нетолеранција.<sup>8</sup> У оквиру Извештаја налази се и Дурбанска декларација и План акције. Иако је ова конференција одржана у позитивном духу, следећа конференција сазвана са циљем анализе имплементације Декларације и Плана акције (позната као Дурбан 2) у Женеви 2009. године врло брзо је доживела бојкот око десет држава и указала на још увек снажно присутну контроверзу и суштинску неусклађеност и неразумевање држава о битним питањима и темама.<sup>9</sup> Исту судбину доживео је и Дурбан 3, организован у Њујорку 2011. године.

Посебну поткатогеорију правила о недискриминацији чини заштита од дискриминације жена, тј. сет аката усмерених на обезбеђење заштите жена.<sup>10</sup> Под окриљем УН усвојена је Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена 1979. године (ступила на снагу 1981. године). Иако је и ова конвенција брзо ступила на снагу и данас има статус универзалне конвенције,<sup>11</sup> ипак није на одмет навести податак да је она плод тридесетогодишњег рада Комисије УН о статусу жена, тела основаног 1946. године. Уз ову конвенцију сачињен је и Факултативни протокол

8 Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Durban, 31 August – 8 September 2001, A/CONF.189/12.

9 Државе које су бојкотовале рад конференције су Аустралија, Канада, Немачка, Израел, САД, Чешка, Пољска, Италија, Нови Зеланд, Холандија. Главни разлози за то су исказивање антисемитизма и не пружање подршке заштити ЛГБТ популацији. Посебне, заоштрене реакције изазвао је говор Ахмадинејада, председника Ирана. Дурбан 3, поред наведених држава, бојкотовале су и Аустрија, Француска, Велика Британија и Бугарска.

10 Krill F., The Protection of Women in International Humanitarian Law, *International Review of Red Cross*, No. 249, 1985, str. 16–45; Томушат К., *Људска права између идеализма и реализма*, Београд, 2006, стр. 89.

11 Конвенција има 187 држава чланица.

(усвојен 1999. године, ступио на снагу 2000. године) којим је побољшан систем надзора над применом Конвенције.<sup>12</sup>

Под окриљем Међународне организације рада усвојена је Конвенција о једнакој надокнади 1951. године и Конвенција о дискриминацији (у запослењу и занимањима) 1958. године.

Под окриљем УНЕСКО-а усвојена је Конвенција о забрани дискриминације у образовању 1960. године, те потом Декларација о расама и расним предрасудама, 1978. године. У Конвенцији о забрани дискриминације у образовању забрањује се свака дискриминација у тој области заснована на раси, боји коже, полу, језику, вероисповести, политичком или другом мишљењу, националном или социјалном пореклу, економским условима или рођењу.

И поред тога што сви документи имају своје место у систему норми којима се регулише дискриминација, и данас се као најважнији тј. суштински акт третира Конвенција УН о елиминацији свих облика расне дискриминације. Појам дискриминације одређен је превасходно у Декларацији УН о укидању свих облика расне дискриминације, чије је усвајање претходило усвајању Конвенције.<sup>13</sup> У члану 1 Декларације стоји да дискриминација међу људима, која се темељи на раси, боји коже или етничкој припадности представља повреду људског достојанства и треба да буде осуђена као порицање начела УН, основних људских права и слобода, препрека за мирољубиве односе међу народима. У Конвенцији се суштински прати овакав приступ и одређује да се израз расна дискриминација односи на свако разликовање, искључивање, ограничавање или давање првенства које се заснива на раси, боји, прецима, националном или етничком пореклу који имају за циљ или резултат да наруше или да компромитују признавање, уживање или вршење, под једнаким условима, права човека и основних слобода у политичкој, економској, социјалној и културној области или у свакој другој области живота. Ова конвенција нема утицаја на националну регулативу у погледу права странаца и држављана (члан 1, став 2). Појмови расне дискриминације, апартхејда и сегрегације припадају истој материји, постављени градивно.<sup>14</sup> Утолико је у Конвенцији и подвучена та разлика међу њима, нагласком да државе посебно осуђују расну сегрегацију и апартхејд, уз преузимање обавезе на спречавање, забрану и укидање

12 Поред наведених докумената положај жена штићен је и низом других аката као што су нпр. Конвенција о сузбијању трговине женама и децом од 1921, Конвенција о сузбијању трговине пунолетним женама од 1933. године, Конвенција о једнакости награђивања мушке и женске радне снаге за једнак рад од 1951, Конвенција о политичким правима жена од 1952, Декларација о заштити жена и деце у време ванредног стања и оружаног сукоба од 1974. године, Декларација о елиминацији насиља над женама из 1993. године, Протокол УН о превенцији, сузбијању и кажњавању трговине људским бићима, нарочито женама и децом усвојен уз Конвенцију УН против транснационалног организованог криминала од 2000. године.

13 Декларација усвојена од стране Генералне скупштине УН Резолуцијом 1904 (XVIII) од 20. новембра 1963. године.

14 На пример, расна сегрегација црних Американаца постојала је све до средине шездесетих година, а апартхејд као систем успостављен у Јужној Африци 1948. године окончан је тек 1993–1994. године.

праксе такве природе (члан 3).<sup>15</sup> Овом одредбом међутим уведена је и обавеза кажњавања. Расна дискриминација, по већинском схватању, припада категорији перемтпорних норми и као таква може потпасти под дејство принципа *aut dedere, aut punire*, као и под универзалну кривичну надлежност.<sup>16</sup> У члану 4 државе су прописале обавезу на кривичноправну инкриминацију унутар својих националних закона. Притом, дискриминација представља и *actus reus* међународних кривичних дела, а геноцид управо и суштински представља најчистији облик кажњавања дискриминаторног понашања.

Обим обавеза држава стипулисан је таксативно у члану 5, у коме се наводи спектар људских права у којима се посебно мора водити рачуна о обезбеђењу недискриминаторног понашања. Наведена су општа права, као нпр. право на једнак поступак пред судовима, гласачко право, право учешћа у државној администрацији, али и нека сасвим посебна, карактеристична, као нпр. право коришћења превоза, хотела, ресторана, кафана, паркова, приредби.

Контрола над применом Конвенције поверена је Комитету за укидање расне дискриминације. Комитету се подноси извештаји о мерама које државе предузимају у циљу спровођења Конвенције, а такође Комитету државе могу скренути пажњу и уколико сматрају да нека од држава чланица не спроводи Конвенцију. Иако надлежности Комитета нису велике, његова функција квазисудског тела може бити од значаја у случајевима одређених врста или категорија спорова међу државама у погледу спровођења Конвенције. Утолико улога Комитета јесте између осталог и својеврсног филтера, пре покретања судског спора. Поред могућности држава да се обрате Комитету, Конвенција је отворила могућност државама да то право дају и појединцима или групама појединаца. Но за разлику од априори надлежности Комитета за поднеске држава, обраћање појединаца или група појединаца мора бити посебно формализовано и прихваћено од стране држава. У противном Комитет неће прихватити нити разматрати таква саопштења.

Груба кршења одредаба о забрани дискриминације на универзалном нивоу додатно су ојачана учвршћивањем међународног кривичног права. Геноцид као конститутиван елемент садржи дискриминацију.<sup>17</sup> Злочин против човечности, иако није заснован на дискриминацији, у конструкцији једне од радњи извршења, према дефиницији овог дела усвојеној у Статуту Међународног кривичног суда, почива на дискриминацији. Наиме, прогон се заснива на понашању усмереном ка групи, док се група може одредити као политичка, верска, расна, национална, етничка, културна или пак полна. У оквиру наведене дефиниције

<sup>15</sup> Апартхејд је регулисан посебном конвенцијом – Међународна конвенција о елиминацији и кажњавању злочина апартхејда од 1973. године.

<sup>16</sup> Шурлан Т., Принцип универзалне кривичне надлежности, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Vol. XVI, No. 2, 2011, стр. 101–116.

<sup>17</sup> Schabas W. A., *Genocide in International Law*, Cambridge, 2002, стр. 198–215.

Статута Међународног кривичног суда, под окриљем злочина против човечности инкриминасан је и апартхејд, као посебна радња извршења.

#### 4. Нормативни оквир на регионалном нивоу

На регионалним нивоима регулисања материје људских права забрана дискриминације, те обавеза једнаког третмана присутна је у конвенцијама, но у различитом обиму. Начелно, дилема оправданости изградње регионалног система заштите људских права у присуству универзалног система, која је постојала приликом приступања нормирања на регионалним нивоима, деловањем и успешном применом, те судском заштитом, искуствено је оправдала и значајно подупрла регионалне правне акте о заштити људских права и слобода. Сваки акт прати особености региона, те је утолико примеренији и примењивији.

На америчком континенту основне одредбе о једнаком третману и забрани дискриминације налазе се у Америчкој декларацији о правима и дужностима људи од 1948. године (усвојена на међународној конференцији америчких држава, одржаној у Боготи) и у Америчкој конвенцији о људским правима од 1969. године. У Декларацији је чланом II предвиђено да су све особе једнаке пред правом и да имају права и дужности установљене Декларацијом, без разликовања по основу расе, пола, језика, вероисповести или неког другог основа. У Америчкој конвенцији пак, право једнакости предвиђено чланом 24 стипулисано је сасвим уопштено – све особе су једнаке пред законом и сви, без дискриминације, имају право на једнаку правну заштиту.

У Афричкој повељи о људским правима из 1981. године забрана дискриминација стипулисана је у члану 2, као прво право, чак и пре права на живот.<sup>18</sup> Према редакцији Афричке повеље, свакој особи се признаје право на уживање права и слобода препознатих и одређених Повељом без разлике по основу расе, етничке припадности, боје, пола, језика, религије, политичког или другог мишљења, националног или социјалног порекла, имовног стања, рођења или неког другог основа. У члану 3 посебно је стипулисана једнакост пред законом и право на једнаку правну заштиту, а чланом 18 посебно се прописује обавеза државама да елиминишу сваку дискриминацију против жена и обезбеде заштиту права жена и деце како је прописано међународним конвенцијама и декларацијама.<sup>19</sup>

У Европи, Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода од 1950. године, дискриминација је стипулисана у члану 14. Редакција члана усмерава разумевање функције принципа забране дискриминације само

18 Ouguergouz F., *The African Charter on Human and Peoples Rights*, *Kluwer Law International*, 2003, str. 77–78.

19 Афрички континент, на појединим деловима, поприште је најбруталнијих облика кршења свих људских права. Специфичности односа унутар држава и међу државама битно утичу на разумевање и примену правних норма. Више о овоме видети у: Evans M., Murray R. (eds.), *The African Charter on Human and Peoples Rights – The System in Practice 1986–2006*, Cambridge University Press, 2008.

на начин разумевања и примене осталих одредаба ове конвенције.<sup>20</sup> Наиме, каже се да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус. Забрана дискриминације на подручју примене Европске конвенције нема самостално дејство, већ је чврсто везана за остала материјална права ефемерне природе. Европски суд за људска права често је критикован због свог доста крутог, али и конфузног и неконзистентног односа према забрани дискриминације.<sup>21</sup> У неколицини предмета у којима се бавио повредама права, а у којима су се странке позивале и ослањале и на члан 14 Суд је по правилу давао предност и тумачио права самостално, не надјачавајући нити мењајући схватања њиховог смисла позивом на члан 14.<sup>22</sup>

Ојачање принципа забране дискриминације и његова боља редакција извршена је усвајањем Протокола 12 уз Европску конвенцију о људским правима.<sup>23</sup> Протокол 12 је усвојен у новембру 2000. године, а ступио је на снагу 2005. година, пошто је десет држава извршило ратификације. Тренутно је 17 држава ратификовало овај протокол (од укупно 47 држава чланица Конвенције), међу којима је и Србија (Протокол је за Србију ступио на снагу 1. 4. 2005. године).

Циљ тј. функција Протокола је у допуни члана 14 Конвенције. Наиме, у преамбули правни ослонац није само на Конвенцији, већ на фундаменталном принципу једнакости (алинеја 1). Утолико је на самом почетку констатовано да свођење принципа једнакости и принципа забране дискриминације само на меру примене основних права и слобода људи није довољно.

Протоколом 12 креирана је генерална забрана дискриминације.<sup>24</sup> У члану 1 стоји да уживање било ког права предвиђеног законом мора се обезбедити без дискриминације по било ком основу као што су пол, Раса, боја, језик, религија, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, припадност националној мањини, имовина, рођење или други статус. Разумевање овог члана креће се од схватања да се овај члан односи на национално законодавство и да се збраја са чланом 14 Конвенције, до схватања да овај члан термином *set forth by law* говори о правима установљеним правом, а не законом, те тако овај термин обухвата како међународно, тако и национално право.<sup>25</sup>

20 Edel F., *Prohibition of Discrimination Under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2010, str. 16–18.

21 Van Dijk P., Van Hoof G. J. H., *Theory and Practice of European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, 1998, str. 77.

22 О пракси Европског суда за људска права у овој материји погледати: Крстић И., Забрана дискриминације у јуриспруденцији Европског суда за људска права, у: *Уставне и међународноправне гаранције људских права*, Универзитет у Нишу, Правни факултет, 2008, стр. 155–174.

23 Први случај у коме је Европски суд за људска права установио повреду члана 1 Протокола 12 је случај Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине 2009. године – Edel F., *op. cit.*, str. 212.

24 Поповић Д., *Европски суд за људска права*, Београд, 2008, стр. 17.

25 Edel F., *op. cit.*, str. 87–91; Пауновић М., Кривокапић Б., Крстић И., *op. cit.*, стр. 59.

## 5. Основе дискриминације

Принцип забране дискриминације има свој општи садржај који се двоји на две категорије – сам појам прављење разлике у смислу ускраћивања права или давања предности и опредељење основа разликовања. Док је први аспект принципа јасан и не захтева додатна прецизирања, основи дискриминација показују подложност различитим редакцијама. Дакле, сам принцип не садржи листу основа дискриминације која је детерминисана, већ напротив основи дискриминације представљају спектар различитости који се у различитој структури појављују у конкретним правним актима. Управо овај аспект и производи дилему о самосталности или несамосталности примене принципа као самосталне правне категорије.

У правним актима којима се разрађује или уводи принцип забране дискриминације уочавају се различити каталози основа дискриминације. На пример, у Универзалној декларацији о људским правима из 1948. године наводи се десет основа дискриминације – раса, боја, пол, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или друштвено порекло, имовина, рођење или друге околности. Исте основе дискриминације наведене су и у Међународном пакту о грађанским и политичким правима и Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима. У Конвенцији о елиминисању свих облика расне дискриминације јасно је да је основ дискриминације искључиво у функцији расе, те се тако ограничава на расу, боју, национално или етничко порекло.

У Америчкој декларацији о правима и дужностима људи из 1948. године основе дискриминације су раса, пол, језик, вероисповест или неки други основ, док је у Америчкој конвенцији предвиђено само уопштено правно на једнакост. У Афричкој повељи о људским правима из 1981. године основи дискриминације су раса, етничка припадност, боја, пол, језик, религија, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, имовно стање, рођење или неки други основ.

У Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године, основе дискриминације су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус.

За разлику од оваквог одређења основа дискриминације, које је исцрпно и у већини случајева оставља могућност увођења и неког новог основа дискриминације, дискриминаторне основе у дефиницији геноцида изразито су сумарне. У дефиницији геноцида (дефиниција није мењана од 1948. године када је усвојена Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида) радња се усмерава ка групи која је национална, етничка или верска. У одређењу прогона као радње извршења злочина против човечности, како је предвиђено у Статуту Међународног кри-

вичног суда основе дискриминисања су политичко опредељење, вера, раса, национална и етничка припадност, културна и полна основа.<sup>26</sup>

У обе дефиниције међународних кривичних дела уочава се превасходно лимитативност списка основа. Много значајнији, ипак, јесте однос између критика скромности дискриминаторних основа у дефиницији геноцида и чињенице да је у свим савременим редакцијама дефиниција геноцида остала идентична оној усвојеној у Конвенцији из 1948. године.<sup>27</sup> Критичари списка основа доказују на низу примера неопходност увођења културног геноцида, тј. систематског уништавања културе коју не морамо ограничавати на народ, те на пример неопходност увођења политичке групе као групе која је посебно угрожена с намером уништења.

Посебна тема је схватање шта се може подвести под „друге“ основе, те ко и у ком тренутку одлучује о томе.<sup>28</sup> Најчешће се под другим основама схватају старост тј. године живота, род, инвалидитет, сексуална оријентација. Иако се ови основи не наводе у каталозима основа дискриминације, чињеница је да су наведене групе добиле правну заштиту међународним документима. Тако су, на пример, УН усвојиле Конвенцију о правима особа са инвалидитетом 2006. године, а у припреми је конвенција о правима старих особа. Права и слободе сексуалног опредељења, иако се не наводе директно у каталозима основа дискриминација, до данас су стекли доста чврсту позицију општеприхваћености као основа дискриминације.

## 6. Утицај и примена принципа и правила о забрани дискриминације у раду полиције

Полиција припада категорији извршне власти државе и према општим правилима међународног јавног права о одговорности државе радње које предузимају припадници извршне власти сматрају се радњама и манифестацијом државе. У практичнијем изразу овог исказа потребно је нагласити да рад полиције јесте регулисан и наведеним међународноправним документима, тј. да у свом раду припадници полиције треба да поседују и свест и познавање ових правних правила.

У целокупном раду полиције могуће је начелно примењивати и позивати се на принцип забране дискриминације, а потом за конкретне ситуације и конкретне случајеве спуштати фокус на анализу да ли је основ дискриминације уврштен у примени неког конкретног права или овлашћења.

Директна примена и позив на принцип забране дискриминације може се учинити позивом на Универзалну декларацију о људским правима из 1948. године, те основе дискриминације који су у њој набројани.

26 Шурлан Т., *Злочин против човечности у међународном кривичном праву*, Београд, 2011, стр. 327–331.

27 Видети: Schabas W. A., *Genocide in International Law*, Cambridge University Press, 2002.

28 Edel F., *op. cit.*, стр. 143–146.

Члан 2 јесте усмерен на примену и разумевање права набројаних у овој декларацији, али статус који данас Универзална декларација има у систему људских права у великој мери надилази овај редакцијски и структурни елемент. Без обзира на то да ли Универзалну декларацију данас третирамо по дефиницији декларације само као правно необавезујући акт, или прихватимо да је прерасла у обичајно међународно право, или пак сматрамо да је она каталог принципа, чињеница јесте да је она редигована у најопштијем смислу и, као таква, она је инкорпорирана у наш национални правни систем.<sup>29</sup>

Следећи аспект контекста рада полиције и теме дискриминације појављује се у сфери Декларације УН о укидању свих облика расне дискриминације. Овом декларацијом ударени су темељи у материји нормирања дискриминације као такве и начелно је дефинисана обавеза држава потписница да елиминишу све облике расне дискриминације у примени било ког права човека и основних слобода, у раду својих органа. И конкретно, став 2 члана 2 редигован је у контексту рада полиције. Наиме, у наведеном ставу стоји да ниједна држава неће подстрекивати, бранити или пружати своју подршку предузимањем полицијских мера или на било који други начин било којој дискриминацији која се заснива на раси, боји коже или етничком пореклу, а који спроводи ма која група, установа или појединац. У контексту овог члана полиција се третира као апарат који би могао потпасти под инструментализацију политике државе која је усмерена ка спровођењу расне дискриминације.

У Конвенцији о елиминисању свих облика расне дискриминације, међутим, нема директног апосторфирања полиције. Конвенција је усмерена на регулисање понашања државе, на обавезивање држава на усвајање адекватних закона, мера политике и сл. у контексту којих се може појавити и рад полиције. Општи аспект уређивања понашања држава симултано се преносити и на рад полиције у оној материји у којој постоји надлежност полиције. Међутим, у овој конвенцији усвојене су и неке одредбе које директније утичу на рад полиције. Наиме, у члану 5 прецизирају се и истичу нека права у оквиру којих се лакше и чешће може појавити расна дискриминација. Тако се под „б“ наводи да се државе посебно обавезују на забрану и укидање расне дискриминације у погледу права на безбедност лица и заштиту државе од насиља и злостављања било од стране владиних службеника, било од сваког лица, групе или установе. Деликатност позиције полиције у контексту овог члана је двострука. Примена наведеног става односи се како на понашање полицијских службеника, тако и на понашање свих осталих владиних службеника, те потом појединаца, група или установе. Владавина права као основно руководно начело живота државе за примену ове одредбе има велики значај и директну примену. Њено непримењивање у овом примеру водило би даље директној одговорности међународној одговорности државе.

29 Крстић И., Јовановић М., 60 година од усвајања Универзалне декларације о људским правима, *Анали Правног факултета*, специјално издање, 2009.

Независно од опште политике државе, полиција је у обавези да поштује и спроводи дух Конвенције, у материји у којој је надлежна. У складу са тим је и схватање да тумачење и примена националних закона мора бити вршена у конотацији како принципа забране дискриминације, тако и конкретно у конотацији забране расне дискриминације, у оној мери у којој то полиција чини у свакодневном раду. Илустрација ових доста уопштених тврдњи кретала би се у распону од директног рада сваког појединачног полицијског службеника као последица личних и интимних дискриминаторних убеђења до нивоа понашање групе полицајаца истомишљеника (нпр. одбијање пружања заштите или априорно негирање ставова припадника друге расе, људи друге боје коже или другачије етничке или националне припадности), које би се тада могло разумевати и као манифестација државне политике.

Док, као што је наглашено раније у овом раду, Конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације представља једини акт у коме је разрађена дискриминација по логици дискриминаторне основе, остала људска права чија се заштита, те тиме и потенцијално кршење налазе у домену надлежности полиције, примењују се посредством примене забране дискриминације као принципа.

Нека од људских права директно се могу наћи у делокругу рада полиције – право на живот, забрана мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и казни, забрана принудног рада (нпр. забрана принудног рада затвореника), слобода и безбедност личности, право приватности, слобода мирног окупљања. Кршење одредаба којима се регулишу ова права могуће је вршити само по себи, а могуће је у кршење уврстити и кршење правила о забрани дискриминације. Тако би, на пример, могло доћи до истовременог кршења два правна правила једног правног акта. На пример, кршење права на живот од стране полиције могло би се учинити самовољним лишењем живота једног лица непоштовањем прописа, али би се самовољно лишење живота могло учинити и непоштовањем прописа о лишавању слободе лица и дискриминаторним понашањем полиције приликом одлуке о радњи коју је предузео. У практичном смислу посматран, овај пример би казивао да би кршење правила међународних људских права тада могло бити двоструко – кршење права на живот и кршење правила о забрани дискриминације. Дискриминаторно понашање би у том случају егзистирало као један аспект, који би се морао самостално утврђивати и процењивати и који би као такав био самостално исказан и у санкцији.

Напред изнет закључак има своју теоријску подлогу базирану на структури правних аката којима се стипулише наведено право на живот, као и остала права. Овде се превасходно мисли на Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године и на Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода из 1950. године. Оба акта имају свој богат историјат примене и санкционисања кршења норми. У другом делу пројектног рада приступиће се детаљној

анализи ставова, које су усвајали Комитет за људска права, данас с нешто промењеном структуром и називом – Савет за људска права (орган надлежан за надзирање примене Међународног пакта о грађанским и политичким правима) и Европски суд за људска права (суд надлежан за надгледање и решавање спорова у погледу тумачења и примене Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода). Тумачење права и санкционисање кршења показале у којој мери се заиста забрањује дискриминација, тј. да ли и у којој мери дискриминација остаје неупадљива и скривена у базичној деликтној радњи (тј. кршењу директно стипулисаног права).

## 7. Закључак

Суштинско питање, које после прегледа регулативе о забрани дискриминације долази у потпуности до изражаја, јесте како треба применити принцип забране дискриминације.

Закључак који се изводи јесте да принцип забране дискриминације није могуће самостално и директно применити. И поред тога што је несумњиво да дискриминација означава прављење разлике, распон између обичног прављења разлика и дискриминације опредељује се позивом на основ. Прављење разлика које је дозвољено или не почива на основу специфичном за дискриминацију, или пак у конкретном случају има објективно оправдање које га држи ван сфере дискриминације. Стога, да би се појам дискриминације уоквирио и применио до краја, неопходно је у само појмовно одређење увести основ, али и право у односу на које се тумачи да ли је кршење права вршено услед дискриминација.

Варијабилност основа захтева њихову конкретизацију. Како се конкретизација врши у оквиру појединачних аката, да би се принцип забране дискриминације могао применити, мора се позвати на конкретан акт и на конкретно људско право. У зависности од основа дискриминације који се наводе у акту, заштита од дискриминације ће и бити спроведена.

Средишње решење јесте свакако пронађено у формулацији „неког другог основа“. Отвореност каталога оставља могућност увођења и нових основа, који се креирају с протоком времена и променом околности. Такво решење оставља „отворена врата“, али не и *carte blanche*, јер обавеза тумачења постоји.

## Литература

1. Brownlie, I., *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 2003.
2. Димитријевић, В., Пауновић, М., Ђерић, В., *Људска права*, Београд, 1997.
3. Edel, F., *Prohibition of Discrimination Under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2010.
4. Етински, Р., *Међународно јавно право*, Београд, 2010.

5. Evans, M., Murrey, R. (eds.), *The African Charter on Human and Peoples Rights – The System in Practice 1986–2006*, Cambridge University Press, 2008.
6. Forsythe, D., *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press, 2000.
7. Krill, F., The Protection of Women in International Humanitarian Law, *International Review of Red Cross*, No. 249, 1985, str. 16–45.
8. Крстић, И., Забрана дискриминације у јуриспруденцији Европског суда за људска права, у: *Уставне и међународноправне гаранције људских права*, Универзитет у Нишу, Правни факултет, 2008, стр. 155–174.
9. Крстић, И., Јовановић, М., 60 година од усвајања Универзалне декларације о људским правима, *Анали Правног факултета*, специјално издање, 2009.
10. Ouguerouz, F., *The African Charter on Human and Peoples Rights*, Kluwer Law International, 2003.
11. Пауновић, М., Кривокапић Б., Крстић И., *Међународна људска права*, Београд, 2013.
12. Поповић, Д., *Европски суд за људска права*, Београд, 2008.
13. Schabas, W. A., *Genocide in International Law*, Cambridge, 2002.
14. Томушат, К., *Људска права између идеализма и реализма*, Београд, 2006.
15. Шурлан, Т., Принцип хуманости у међународном јавном праву, *Правна ријеч*, година VII, бр. 25, 2010., стр. 207–221.
16. Шурлан, Т., Принципи универзалне кривичне надлежности, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Vol. XVI, No. 2, 2011, стр. 101–116.
17. Шурлан, Т., *Злочин против човечности у међународном кривичном праву*, Београд, 2011.
18. Van Dijk P., Van Hoof G. J. H., *Theory and Practice of European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, 1998.

## Summary

Prohibition of discrimination nowadays is formulated as a doctrine, as a principle and it is elaborated in various legal acts and documents. While term doctrine is usually used as term of the theory of international relations, term principle can be understood as both political and legal principle. Clearly, both principles can affect creation of numerous legal norms. Presentation of numerous legal acts and document is given only descriptively. An analysis within this paper is focused on the issue whether principle itself can be applied independently or it presents just a governing tool for the creation of other rights or their own application.

# ЛИЦЕ И НАЛИЧЈЕ ДИСКРЕЦИОНЕ ОЦЕНЕ У РАДУ ПОЛИЦИЈЕ

мр Зоран М. Кесић

**Сажетак:** Доношење одлука на бази дискреционе оцене представља неизоставни део у раду полиције и неопходност у решавању бројних проблема на које полицијски службеници свакодневно наилазе на терену. Оно је истовремено један од кључних услова који омогућавају припадницима полиције значајне могућности да прекорачују или злоупотребљавају овлашћења. Оваква двосмислена природа чини дискрециону оцену једним од најконтроверзнијих сегмената полицијског деловања, посебно уколико се посматра у контексту положаја и улоге полиције у демократској држави. Сложеност овог проблема намеће потребу његовог критичког преиспитивања, у склопу ког је неопходно указати како на лице тако и на наличје дискреционе власти полиције. Овај рад, међутим, не би имао толико смисла и оправданости уколико не би садржао и одређене предлоге како да се спрече грешке у примени дискреционе оцене и сузбију њене злоупотребе, посебно у ситуацијама када њена примена резултира кршењем слобода и права грађана. Отуда је у раду нарочита пажња поклоњена сагледавању механизма контроле дискреционе власти и свођењу њене примене на разумну меру.

**Кључне речи:** полиција, дискрециона оцена, прекорачење, злоупотреба, контрола.

## 1. Увод

За описивање права на слободно одлучивање у нашој литератури је приметно коришћење различитих термина. Тако на пример, Ђорђе Тасић за овај појам употребљава изразе „слободна оцена“ и „дискрециона власт“, Велимир Иванчевић користи израз „дискрециона оцена“, Слободан Јовановић указује да управна власт није увек везана законом, већ да постоје и случајеви када она ужива „дискрециону моћ“. Драган Васиљевић подсећа да су на одређивање овог института код нас велики утицај извршиле француске и немачке правне науке, што се одразило и на коришћену терминологију. У том смислу, овај аутор закључује како је израз „дискрециона оцена“ (који је можда и најадекватнији за опис овог института) настао комбинацијом француског термина *le pouvoir discrétionnaire* (дискрециона власт) и немачког *das freies Ermessen* (слободна оцена, слободно одмеравање).<sup>1</sup>

Који год од постојећих термина изабрали, ми превасходно морамо бити свесни чињенице да је постојање и вршење дискреционе власти (оце-

<sup>1</sup> Васиљевић, Д.: *Законитост управе и дискрециона оцена*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, 96.

не, моћи) неизбежна појава савремене државе, али и да она представља једну од основних разлика између правне и полицијске државе. Овде је вредно подсетити да се у правној држави вршење било ког облика власти руководи јавним интересом и да је њен обим утврђен законом, који обавезује оне који ту власт врше. Међутим, док је с једне стране ова власт везана законом, са друге стране, степен те везаности не може бити увек прецизно утврђен. Тачније, законодавац не може да предвиди све околности конкретних случајева у стварности, а да затим детаљно пропише начине њиховог решавања. Тиме право на слободно одлучивање постаје неминовност, које њеног имаоца чини релативно слободним у односу на закон. Ова слобода се нарочито односи на избор средстава и начина на који је могуће постићи одговарајући законом одређен циљ.<sup>2</sup> При томе, важно је нагласити да слобода дискреционог одлучивања нипошто не значи слободу од закона, већ слободу у оквирима закона.

Иначе, када говори о примени дискреционе оцене, већина аутора је углавном везује за јавну управу, а посебно за рад полиције. Иако је вршење дискреционе власти карактеристично и за неке друге органе (нпр. правосудне), чињеница је да полиција толико често користи дискрециона овлашћења у свом раду да можемо слободно рећи да се дискрециона оцена налази у самој суштини њене делатности. То, између осталог доказују и резултати истраживања које је 1956. године спроведено под окриљем *American Bar Foundations*, који су показали да се од укупног обима вршења дискреционих овлашћења у оквиру целокупног државног апарата више од пола везује за полицију. Ови резултати су такође оспорили до тада уврежено схватање о полицијској делатности и обиму њене дискреционе власти, показујући да је вршење полицијске дискреције својствено свим нивоима полицијске власти.<sup>3</sup>

Стављајући је у контекст извршавања полицијске функције Кенет Дејвис (Kenneth Davis) описује дискрециону власт као „могућност полицијског службеника да изабере између више могућих праваца деловања у ситуацији када је његова моћ ограничена.“<sup>4</sup> Другим речима, полицајац поседује слободу одлучивања када има избор у начину решавања одређеног проблема. Узимајући у обзир саму природу полицијске функције, ми можемо лако увидети да одређен степен слободе одлучивања мора бити дат у руке непосредним извршиоцима на терену. Заправо, на самим полицајцима углавном лежи највећи терет правилне процене ситуације и доношења исправне одлуке када и како треба да користе своју моћ. За разлику од припадника бројних других професија, полицајци обично раде сами на терену, где је приступ надзорника ограничен. Поред тога, природа занимања доводи службенике полиције у позицију да непосредно одлучују о слободама и правима других грађана.

2 Марковић, М. *Правна држава*, Београд 1939, 47.

3 Симовић, Д. и Зекавица, Р.: *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, 129.

4 Grant, H. J. and Terry, K. J.: *Law Enforcement in the 21st. Century*, Boston 2005, 216.

Колико год била неминовна и природна у вршењу полицијских задатака, ова околност може бити и значајан повод за прекорачење или злоупотребу полицијског овлашћења или разне видове дискриминаторског поступања. Управо из ове чињенице црпи се оправданост једне критичке анализе у склопу које је потребно скренути пажњу на двосмисленост дискреционе оцене полиције и указати на неопходност адекватне контроле слободе одлучивања и свођења њене примене на разумну меру.

## 2. Преиспитивање дискреционог одлучивања полицијских службеника

Полазећи од формалне организационе структуре можемо лако приметити да већина полицијских организација следе модел централизоване бирократије, са хијерархијски расподељеним ауторитетом, јасно одређеном границом одговорности и концентрисаном моћи одлучивања у рукама појединаца на врху „пирамиде“. Међутим, овакав модел организовања превиђа чињеницу да у стварности моћ одлучивања постоји и на нижим нивоима полицијске организације. Тачније, полицијске одлуке значајно креирају и непосредни извршиоци на терену, или како их Морис Панч (Maurice Punch) назива „бирократе на нивоу улице“ (енг. *street-level bureaucrats*).<sup>5</sup>

Чињеница је да су полицајци ти који самостално доносе бројне одлуке на терену, када, према коме и како да интервенишу. Тиме долазимо до закључка да су непосредни извршиоци заправо ти који, кроз дискреционо одлучивање, у знатној мери креирају политику полицијског поступања, што је, само по себи, атипично у односу на уобичајену представу о функционисању полицијске организације. Мора се признати да је тешко замислити било коју хијерархијску организацију у којој запослени на најнижим нивоима рутински поседују овако велику слободу одлучивања, истовремено са тако мало прилика за објективним преиспитивањем исправности њихових одлука. Поред тога што самостално доносе већину одлука, они их и спроводе обично далеко од очију својих надзорника. У том смислу су Џером Сколник (Jerome Skolnick) и Џејмс Фајф (James Fyfe) у праву када одлуке обичних полицајаца карактеришу као „одлуке смањене видљивости“ (енг. *low visibility decision*).<sup>6</sup> Овде је вредно подсетити да је Џејмс Вилсон (James Wilson) својевремено истицао како полиција има особену карактеристику да се слобода одлучивања повећава како се у хијерархији померамо наниже.<sup>7</sup> Овај феномен *хијерархијске инверзије* намеће питање оправданости поседовања толике слободе у рукама обичних полицајаца.

Како би одмах разрешили ову дилему морамо истаћи да полицијски службеници и на најнижем нивоу (непосредни извршиоци) морају по-

5 Punch, M. *Police Corruption – Deviance, Reform and Accountability in policing*, London 2009, 36.

6 Skolnick, J. and Fyfe, J. *Above the law*, New York 1993, 119.

7 Reiner, R., *The Politics of the Police*, New York 2010, 116.

седовати одређену количину слободе приликом одлучивања. Неопходност постојања ове слободе произилази, пре свега, из чињенице да се полицијски службеници, вршећи своју функцију, суочавају са разноврсним проблемима, а да притом начини за њихово решавање често нису прецизно утврђени. Тачније речено, разноврсност полицијских задатака ограничава универзалност процедура рада и њихову доследну примену, изискујући потребу прилагођавања рада особеностима конкретног случаја. Полицијски рад, такође, у бројним случајевима подразумева сусрет са непредвиђеним околностима, које захтевају брзо реаговање, док студиозни део посла обично следи након тога. Полицајци, притом, често немају довољно времена ни за консултовање са старешинама (чак ни путем радио-везе), већ бивају препуштени сопственим способностима промишљања и расуђивања. У оваквим околностима дискрециона оцена, схваћена као могућност избора између више различитих варијанти поступања, чини се неопходном и неминовном. Наравно, како подсећа Васиљевић, избор између више алтернатива, који је остављен службеницима полиције, не значи да они могу поступати онако како би при томе поступао сваки други појединац, него да морају избор вршити само онако како налаже јавни интерес.<sup>8</sup>

Поред тога, од полицајаца се у данашњим условима све више захтева да прилагоде своје поступање потребама различитих друштвених група. У складу с тим, Мајкл Роу (Michael Rowe) истиче да данашње друштво, са изузетно сложенем и хетерогеном структуром, захтева нов приступ у раду полиције, тзв. полицијско деловање према различитости (енг. *policing diversity*), кроз које би требало препознати потребе и захтеве различитих друштвених група.<sup>9</sup> Пружање идентичне полицијске услуге, која је осмишљена за већинску популацију, с претпоставком да је примењива на све, очигледно више није одрживо, јер припадници специфичних група грађана (расне и етничке мањине, странци, мигранти и азиланти, особе са инвалидитетом итд.), због својих особености, могу имати потребу за различитим врстама полицијског третмана. То свакако не значи аутоматски да њихове потребе треба проширити на све аспекте услуга које они могу захтевати од полиције. Постоји, међутим, читав низ ситуација у којима полицајци своје поступање морају прилагодити задовољењу најелементарнијих потреба тих особа, што нису у могућности да изведу без поседовања дискреционе моћи.

Непостојање слободе одлучивања би заправо значило да полицајци у свакој ситуацији морају следити политике, смернице и правила без одступања и без изузетка, не узимајући у обзир личне процене и не прилагођавајући поступање особеностима конкретне проблема и његових актера. Овакве „недискреционе“ тактике, међутим, нису непознаница у раду полиције, а као типичан пример издваја се стратегија „нулте толеранције“ (енг. *zero tolerance policing*). Овде је реч конкретно о екстремној примени легалистичког приступа у раду полиције, који

8 Васиљевић, Д., 117.

9 Rowe, M., *Policing, Race and racism*, London 2004, 145.

промовише потпуну и сталну примену закона.<sup>10</sup> Полицијска искуства, међутим, показују да је безизузетно спровођење правних правила неодрживо у решавању флуидних ситуација, које иначе чине срж полицијског посла. Како објашњавају Сколник и Фајф: „Ниједна строга директива не може наметнути полицајцу обавезу да изврши хапшење сваки пут када је сведок кршења закона, јер када би то доследно и без изузетка чинио исцрпео би полицијске и ресурсе остатка кривично-правосудног система. Такође, ниједна директива не може дати право полицајцу да не изврши хапшење, јер се не могу унапред прецизно дефинисати околности у којима је хапшење одговарајућа реакција, а у којима то није.“<sup>11</sup>

Доследно функционисање екстремног легализма у раду полиције очигледно се сматра нереалним, и то пре свега, јер је немогуће успоставити политику којом би се могла унапред предвидети и решити свака могућа ситуација са којом се неки полицајац може суочити. Поред тога, механичко спровођење крутих правила, на којим инсистира радикални легализам, битно се ослања на шаблоне у раду, који додатно отежавају прилагођавање полицијског поступања специфичностима конкретне ситуације. У стварности, примена права од стране полиције углавном није механичка радња. Како истиче Сколник, једина ситуација у којој полиција механички примењује право јесте она у којој полицајац испишује казну за погрешно паркирано возило из тог разлога што једино тада постоји чиста ситуација у којој није укључен међуљудски однос, већ однос према ствари, тј. паркираном возилу.<sup>12</sup>

Сколник овим очигледно жели нагласити да полицијска професија подразумева однос и комуникацију са људима, што отвара врата различитим опцијама у доношењу коначних одлука. Почев од одлуке да се право доследно примени на начин на који је то јасно и прецизно одређено у прописима, преко одлуке да се норме из правних прописа примене по принципу избора целисходних решења (а у складу са могућношћу вршења дискреционе власти), па све до одлуке да се право уопште и не примени у датој ситуацији. Ово је чест случај у ситуацијама када постоје ситнији преступи, попут кршења саобраћајних прописа, мада је та појава могућа и у знатно озбиљнијим ситуацијама (нпр. приликом доношења одлуке да ли неко лице ухапсити или не). Илустрације ради, скрећемо пажњу на резултате једне научне студије чији аутор Доналд Блек (Donald Black) је, истражујући учесталост доношења одлука о хапшењу у присуству тужиоца и осумњиченог у наизглед оптималним условима, установио да је полиција извршила хапшење у 58% случајева извршења тежих кривичних деле и 44% прекршаја.<sup>13</sup> Дакле, чак и када су испуњени сви услови за његово спровођење, хапшење може да изостане.

<sup>10</sup> Види: Зекавица, Р.: Теоријски концепти односа полиције и права, *НБП – Наука, Безбедност, Полиција*, број 3 (2008), стр. 71–89.

<sup>11</sup> Skolnick, J. and Fyfe, J., 120.

<sup>12</sup> Skolnick, J.: *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society – fourth edition*, New York, 2011, 73.

<sup>13</sup> Roberg, R., Crank, J. and Kuykendall, J.: *Policija i društvo* (orig.: *Police and Society – second edition*, New York, 2000, prevod: Dalibegović M.), Sarajevo, 2004, 328.

Штавише, полиција, чак и кад би хтела, не би могла да законске прописе и само право третира као унапред дат и до краја одређен систем правила, који просто треба применити на дату ситуацију, на чему радикални легализам такође инсистира. Полазећи од тих чињеница, екстремном легализму се упућује приговор да свој концепт заснива на миту како полиција може да спроводи закон без потребе за применом дискреционе оцене. Истина је, међутим, да свака алтернатива дискреционој способности обичних полицајаца једноставно није разумна и да је слобода одлучивања један од суштинских аспеката полицијског рада, без које је успешно остварење полицијске функције готово немогуће. У прилог оваквом образложењу иде и следећа тврдња: „Друштвене норме које позивају на вредносно понашање узимају облик категоричких императива врло ретко, можда и никад. Уместо тога, норме се појављују као квалификовани водичи за акцију, ограничени у својој применљивости временом, местом, особама и друштвеним околностима.“<sup>14</sup> Другачије речено, полицијски прописи, ма како добри били, не могу предвидети све проблемске ситуације и уредити начине поступања у њима. Такав недостатак у пракси се обично настоји надокнадити доношењем еластичних одредби, које полицајцима служе више као водичи, пружајући им, у мањој или већој мери, могућност прилагођавања решења конкретне ситуацији. Полицијски поступци тиме постају ствар личне процене, промишљања и истанчаног осећаја.

Питање које се логично намеће у наставку овог излагања односи се на саму садржину дискреционог одлучивања, односно на то шта све подлеже дискреционој оцени полицијских службеника и какве одлуке у том смислу, они могу донети. Васиљевић сматра како овде треба, у начелу, истаћи две ствари: 1) „да ли“ ће се донети одређено решење, извршити нека радња или се то „неће учинити“, и 2) „како“ ће се то учинити, која ће бити садржина тог решења или радње, или која ће се средства применити. Уопште узев, како овај аутор примећује, подручје вршиоца дискреционе оцене је много шире када је у питању „да ли“, него када је у питању „како“.<sup>15</sup>

Разматрање могућности избора полицијског службеника „да ли“ поступити у конкретнеј ситуацији или „не предузети ништа“, односно одустати од интервенције, доводи нас до питања да ли и у којим ситуацијама припадници полиције могу користити принцип опортунитета у свом раду. Примена овог начела, у смислу права полицијског службеника да, на основу слободне процене, а у складу са својим службеним обавезама, бира које ће од овлашћења из своје надлежности предузети у датом тренутку, није толико спорна. Штавише, ова могућност се често показује неопходном у раду, посебно уколико узмемо у обзир чињеницу да она представља битан предуслов остваривања принципа сразмерности.

14 Sykes, G. and Matza, D., Tehnike neutralizacije (orig. Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency, American Sociological Review, Dec. 1957) – in: *Teorije u kriminologiji – izbor tekstova* (Ignjatović Đ., ed), Beograd 2009, 296.

15 Васиљевић, Д., 119.

Међутим, друга могућност коју ово начело пружа полицијским службеницима изазива одређене полемике. Наиме, реч је о располагању правом да на основу слободне процене службеник полиције сам одлучи да ли ће предузети било које од законом допуштених овлашћења (мера, радњи).

Тиме долазимо до сазнања да превише еластична правила и само постојање слободе одлучивања носе са собом и одређене проблеме, а пре свега извесност одступања од начела законитости у поступању, јер је чињеница да у таквим околностима полицајци све више посматрају законе као предмет тумачења, а не као убедљиву директиву. С тим у вези Харолд Ротвакс (Harold Rothwax) наводи: „Угледајући се на праксу судија, који слободно тумаче кривични закон, полицајци уче како примена закона захтева расуђивање и слободу при одлучивању, стичући тиме утисак да закон заправо не представља заповест већ погодност која треба да се користи како би се постигла контрола и правда.“<sup>16</sup> Другачије речено, превелика еластичност прописа доводи полицијске службенике у искушење да праве „пречице“ како би испунили очекивања која полицијска улога захтева од њих – конкретну и брзу акцију.

Са становишта владавине права и односа полиције према праву и начелу легалитета уопште нарочито је спорна она ситуација када полицајац одлучи да не примени конкретно овлашћење. Ситуације у којима полицајац може да изабере једну од могућности, укључујући и могућност да не примени конкретно овлашћење (да не наплати казну, да не изврши хапшење, да не употреби силу) у полицијској пракси су веома бројне. Међутим, уколико полицајац у конкретној ситуацији изабере да не примени овлашћење (да упозори лице иако је имао право да га казни или пак да одустане од интервенције у потпуности) такав поступак намеће неколико питања, а пре свих да ли полицији у вршењу дискреционе власти треба дозволити и толерисати непримењивање закона, тј. непредузимање мера које би резултирале покретањем одговарајућег поступка и, у вези с тим, да ли се сме толерисати селективна примена закона?

Последње питање јасно указује на једну од нужних импликација непримењивања права у обављању полицијске делатности, а то је нарушавање принципа једнакости свих пред законом, до којег долази када полицајац одлучи да за исти учињени преступ једном лицу изрекне казну, а другом не. Тиме се заправо покреће питање арбитражног поступања припадника полиције. Оваква пракса је свакако недопустива, јер ланчано повлачи низ последица (дискриминативно поступање, злоупотребу овлашћења). Овде је, међутим, потребно још једном подсетити на немогућност примене принципа радикалног легализма у раду полиције, али и на чињеницу да се у одређеним ситуацијама или у датом моменту могу појавити објективне околности, где је непримењивање овлашћења или одустајање од интервенције једини рационалан избор. Имајући то у виду, од посебне важности је ову област прецизно регу-

16 Bayley, D., Law Enforcement and the Rule of Law: Is There a Tradeoff?, *Criminology & Public Policy*, 1/2002, 138.

лисати, ограничавајући могућности полицијским службеницима да одустану од интервенција у јасно одређеним ситуацијама.

У немачкој пракси, конкретно, преовлађује став да полиција има право да одустане од предузимања радњи када истовремено треба отклонити више опасности, а расположиве снаге и средства полиције нису довољни да се исте отклоне, или када се ради о неким багателним ситуацијама.<sup>17</sup> У англосансонској пракси се такође помиње дискреционо право полицијских службеника да, између више истовремених ситуација, које представљају повод за поступање, процене опортуности примене неког овлашћења и да, зависно од људства и средстава на располагању, предузима радње само у појединим, а не у свим таквим ситуацијама. Иначе, ова могућност се доводи у везу са тзв. начелом избора приоритета<sup>18</sup>, што у ствари прецизније објашњава суштину принципа опортунитета у раду полиције.

На крају овог поглавља треба истаћи да је претходно описана перспектива дискреционе оцене у раду полиције свакако најзначајнија. Међутим, чињеница је да она ипак нуди ограничен увид у сам проблем дискреционог одлучивања будући да се заснива искључиво на легалистичком одређењу полицијских поступака, односно њиховој правној условљености, занемарујући притом и утицај других фактора на обликовање рада полиције. Тиме долазимо до питања: који све фактори утичу на процес дискреционог одлучивања полицијских службеника?

### 3. Фактори дискреционог одлучивања полицијских службеника

Утицај мноштва фактора на крајњу одлуку полицијског службеника можда најбоље потврђује колико дискреционо одлучивање у полицијском раду представља заправо један сложен процес. Васиљевић конкретно издваја следеће факторе дискреционог одлучивања: начин формулисања дискреционих овлашћења у законима; правила и пракса полиције у односу на вршење дискреционих овлашћења; ставови и очекивања политичких структура и јавности; полицијска култура; квалитет обуке полицајаца; околности сваког конкретног случаја (карактер ситуације, степен угрожености полицајаца и сл.).<sup>19</sup> Симовић и Зекавица подсећају како се у извештају поводом истраживања дискреционог одлучивања у полицији, које је спроведено под окриљем *American Bar Foundations*, наводи неколико кључних разлога због којих полицајац може да донесе одлуку да не примени право: двосмисленост у законодавству или сумње у намере законодавца; то што је давање упозорења очигледно довољно; када је понашање лица које је извршило неки миноран преступ уобичајено у средини из које то лице долази; уколико жртва не жели да гони извршиоца; када се процесирањем неког случаја очигледно ништа

17 Васиљевић, Д., 129.

18 Ibid, 130.

19 Васиљевић, Д., 117.

не би постигло; у случају да полицији прети губитак јавне подршке и ре-спекта; ако примена права води диспропорционалном кажњавању због нечије кривице за миноран преступ.<sup>20</sup>

Поред изузетне разноврсности фактора дискреционог одлучивања, ситуацију додатно усложњава чињеница да ови фактори нису константни, односно да значајно варирају, што је посебно видљиво у случају доношења одлуке о употреби силе. Илустрације ради, доношење одлуке са два алтернативна избора – да ли да се примени смртоносна сила или не (да ли да се пуца на неку особу или не) знатно је једноставнија него одлучивање која врста или ниво силе да се примени у датој ситуацији (нпр. током грађанских нередa). Међутим, чак и у ситуацији са два могућа избора, сам процес одлучивања није нимало једноставан, јер и у таквим околностима крајња одлука битно зависи од степена извесности исхода алтернативног избора и исплативости конкретне одлуке у датом моменту.

Управо постојање алтернативног избора при доношењу одлуке и њена исплативост у датом моменту представљају још један битан показатељ сложености дискреционог одлучивања у раду полиције. Итијел Дрор (Itiel Dror) истиче како се анализом исплативости одлуке мере последице избора одлуке, где се посебно узима у обзир цена повезана са доношењем погрешне одлуке, и то кроз две различите перцепције: *позитивна* – одлучивање да се предузме акција када није била потребна и *негативна* – одлучивање да се не предузме акција када је била потребна.<sup>21</sup>

Последице позитивних и негативних одлука свакако зависе од вероватноће њиховог појављивања, као и од могућности и броја алтернативних избора при доношењу одлуке. Извесно је да полицијски службеник може веома лако донети погрешну (неисплативу) одлуку када је принуђен да бира између две опције – да употреби силу или да је не употреби. Међутим, уколико би имао на располагању још неку алтернативу, чија исплативост и корисност није упитна, шанса за доношењем погрешне одлуке би се битно смањила. Илустрације ради, примена силе може да обухвати додатну опцију да се примени смртоносно или несмртоносно оружје, што самим тим проузрокује и другачију анализу исплативости одлуке, јер употреба ватреног оружја има свакако озбиљније последице (већу цену) него, на пример, ошамућивање осумњиченог тасерпиштољем или коришћењем сузавца.

Још једно питање које се у овој расправи логично намеће јесте да ли полицијски службеници користе своју дискрециону власт произвољно, или постоје неки принципи и практична правила која воде њихове поступке. Обично се истиче како дискреционо одлучивање мора бити законски и етички легитимно. Међутим, да ли је увек тако? Одговор на ово питање нуде нам бројне студије у којима су анализирани критеријуми употребе дискреционе оцене при деловању полиције. Сумирајући резултате неколико таквих студија, Грант (Grant) и Тери (Terry) издвојили су следеће

20 Симовић, Д. и Зекавица, Р., 132, 3.

21 Dror, I. E., Perception of Risk and the Decision to Use Force, *Policing*, 3/2007, 267.

разлоге који утичу на одлуку полицајца да лиши слободе осумњиченог: озбиљност дела, докази о његовом постојању, држање осумњиченог, положај и тражење жртве, однос између учиниоца и оштећеног и припадност укључених странака мањинским групама.<sup>22</sup> Као што можемо приметити, међу наведеним разлозима постоје и они који уопште не би требало да имају утицаја на такву одлуку, јер представљају незаконит критеријум за лишавање слободе. Чињеница је, међутим, да управо ти разлози понекад имају пресудан значај при доношењу такве одлуке.

Овде је вредно поменути и студију у којој је Мајкл Џозефсон (Michael Josephson) развио шему критеријума како би одредио да ли је неки полицајац злоупотребио свој ауторитет, делећи их у следеће две групе: 1) *Подесни критеријуми*: озбиљност понашања; ментално здравље; употреба оружја, насиља или претња насиљем; преступник који се понавља; велика вероватноћа да ће понашање наставити ако се не предузме афирмативна акција; 2) *Неподесни критеријуми*: раса, етничко порекло или пол осумњиченог и жртве; изглед осумњиченог; богатство; марка возила; политички разлози; размишљање да циљеви оправдавају средства; запослење преступника (полицајац, ватрогасац, судија или члан градског већа).<sup>23</sup>

Очигледно је да полицајци, приликом решавања конкретне ситуације, одлуке базирају на легитимним, али и на нелегитимним критеријумима. Тиме заправо њихови крајњи поступци у појединим ситуацијама могу попримити и противправни карактер. Овде је, међутим, потребно правити разлику између прављења грешака у примени дискреционе оцене и злоупотребе дискреционе моћи. Како објашњавају Џефри Алперт (Geoffrey Alpert) и Џефри Нобл (Jeffrey Noble): „Да би утврдили да ли је неки полицајац погрешно у примени дискреционе моћи, или је ту моћ злоупотребио, потребно је установити да ли је деловао у доброј вери и да ли се ослањао на разумне критеријуме.“<sup>24</sup>

На основу ове констатације могли бисмо закључити да грешке у примени дискреционе оцене воде до погрешних закључака, као последица примене легитимних критеријума и поступања у доброј намери, док полицајци злоупотребљавају своју слободу одлучивања ослањајући се на неподесне критеријуме и чинећи то, пре свега, са умишљајем и јасном намером. Притом је нарочито опасно уколико полицајац то чини из зле намере или да би на тај начин остварио циљ који нема везе са његовим службеним обавезама, већ пре са испуњењем личних интереса (корист, задовољство, освета). У том смислу је и интересантно запажање које износи Ђорђе Тасић: „Ако би полицијски службеник просто измислио овлашћење за слободну оцену (проширио такво поступање и на случај који није предвиђен законом) или изиграо сврху таквог овлашћења на тај начин што би га злоупотребио (нпр. када би предузетом радњом не-

22 Види: Grant, H. J. and Terry, K. J., 217-220.

23 Alpert, G. P. and Noble, J. J., Lies, True Lies, and Conscious Deception: Police Officers and the Truth, *Police Quarterly* 2/2009, 245.

24 Alpert, G. P. and Noble, J. J., 245.

кога ставио у повлашћен положај и слично), онда би постојали случајеви незаконитости, а не дискреционе власти.<sup>25</sup>

Узимајући у обзир и ову могућност, долазимо до закључка како је злоупотреба дискреционе моћи несумњиво тежи облик полицијског престапа од погрешне примене дискреционе оцене, а која је најчешће плод нехатног поступања. Ово свакако треба имати у виду приликом избора начина кажњавања, прилагођавајући га облику виности, где се нехат извршиоца може евентуално узети у обзир као олакшавајућа околност приликом утврђивања одговорности.

Из досадашњег излагања може се лако увидети да је етиолошка позадина дискреционе оцене полиције веома комплексна. Отуда објашњење самог процеса дискреционог одлучивања несумњиво захтева мултикултурални приступ. То конкретно подразумева идентификовање кључних група фактора и објашњење њиховог појединачног утицаја на процес доношења одлука приликом полицијског поступања. Користећи један од уобичајених критеријума све факторе би могли класификовати у следеће три кључне групе: 1) *спољашњи* (макросоцијални); 2) *организациони* (микросоцијални) и 3) *унутрашњи* (лични). Иако су ради боље прегледности и истицања њиховог појединачног утицаја ови фактори изложени одвојено, важно је напоменути да сви они најчешће делују јединствено у процесу дискреционог одлучивања.

### 3.1. Спољашњи фактори

У литератури се издвајају бројне социолошки оријентисане теорије, које пажњу превасходно усмеравају на допринос спољашњих фактора употреби дискреционе оцене у раду полиције.<sup>26</sup> Заступници ових теорија углавном сматрају како на полицијске поступке пресудно утичу фактори везани за конкретну ситуацију: озбиљност деликта; докази о постојању деликта; држање осумњиченог; положај и тражење жртве; однос између осумњиченог и жртве; локација (карактеристике окружења у ком се интервенција одвија).<sup>27</sup> Међу овим теоријским концепцијама посебно се издваја тзв. социолошка теорија права (*Sociological theory of law*), која у први план ставља дејство чиниоца који настају у интеракцији између актера догађаја. Како тврди утемељивач ове теорије, Доналд Блек, „на квантитет закона утичу социјална обележја укључених странака (жртва, осумњичених, тужилаца и бранилаца), као и самих агената друштвене контроле.“<sup>28</sup> Чињеница је да околности у којима се учесници догађаја

25 Васиљевић, Д., 122.

26 Види: Roberg, R., Crank, J. and Kuykendall, J.: *Policija i društvo* (orig.: Police and Society – second edition, New York, 2000, prevod: Dalibegović M.), Sarajevo 2004; Grant, H. and Terry, J.: *Law Enforcement in the 21st Century*, Boston 2005; Dempsey, J. S. and Forst, L. S.: *An Introduction to Policing* – third edition, Belmont 2005.

27 Види: Кесић, З.: Прекорачење и злоупотреба полицијских овлашћења у сенци дискреционе моћи полиције, *Безбедност*, Vol. 53 No. 2 (2011), стр. 66–89.

28 Worden, R., *The Causes of Police Brutality: Theory and Evidence on Police Use of Force* – in: *Police Violence: Understanding and Controlling Police Abuse of Force* (Geller W. A. and Toch H., eds.), New Haven 1996, 24.

налазе несумњиво обликују њихово понашање. У том смислу, особеност конкретне ситуације на специфичан начин креира полицијске одлуке и приступ решавању проблема, делујући независно и често интензивније од формалних смерница и процедура поступања на терену.

У склопу разматрања спољашњих околности одлучивања такође је важно указати и на различите притиске које полицијски службеници трпе у тренутку доношења конкретне одлуке. Овде, пре свега, мислимо да ли је конкретна одлука донета под временским притиском или не, односно да ли се морало деловати *ad hoc* или је пак полицијски службеник имао сасвим довољно времена за преиспитивање конкретне ситуације и доношење рационалне одлуке. Испитујући како притисак времена утиче на доношење одлука Дрор је дошао до следећа два показатеља: 1) *притисак времена је смањивао прагове за доношење одлуке* – уместо да промене стратегију за доношење одлука особе које одлучују радије мењају критеријум за доношење одлуке (нпр. захтевају мање доказа да би донели одлуку); 2) *притисак времена није имао једнолик ефекат на предузимање ризика* – откривена је поларизација у којој су конзервативније одлуке биле доношене под притиском времена и где је ризик био мали, а ризичније одлуке су доношене када је ризик био велики, што имплицира закључак да је притисак времена проузроковао још ризичније одлуке када су фактори одлучивања већ били високо ризични.<sup>29</sup>

Спољашњи фактори одлучивања повезани су и са бројним контекстуалним елементима, као што је на пример друштвена одговорност. Тако на пример, када полицијски службеник донесе одлуку да примени силу од њега се очекује да ту своју одлуку и оправда. Притом, уобичајена процедура налаже извештавање надлежних руководиоца у полицијској организацији. Међутим, оправданост употребе полицијске силе се неретко захтева и од „спољних“ субјеката (јавност, медији). Ова вероватноћа може битно да обликује процес доношења одлуке да ли да се употреби сила. Другачије речено, друштвена одговорност, као специфичан спољашњи фактор одлучивања, код полицајаца може изазивати избегавање доношења одлуке да се примени сила, посебно уколико је свестан да ће таква одлука бити подложна озбиљној критици.

### 3.2. Организациони фактори

Иако се и организациони фактори могу донекле третирали као спољашњи (многи аутори их тако и третирају), ми их свесно издвајамо из ширег друштвеног контекста, јер сматрамо да управо социјална обележја организације у којој полицајци раде, односно радна средина, врше специфичан утицај на процес дискреционог одлучивања. Овде је, међутим, важно нагласити како се дејство организационих фактора може посматрати у два различита контекста. Први наглашава утицај формалне организационе структуре, кроз примену интерних правила и прописа, посебно кроз систем стимулација и дестимулација, док дру-

<sup>29</sup> Dror, I. E., 268.

ги истиче значај који имају неформалне вредности и норме понашања полицијске културе на полицијске одлуке.

Иначе, једно од најважнијих открића научних истраживања полицијског рада, базираних на етнографском приступу (комбинација посматрања са учествовањем и испитивања полицијских службеника), јесте да поред права, као извора формално обавезујућих норми полицијског поступања, на рад полиције снажно утичу и бројна неформална правила и вредности.<sup>30</sup> На темељу ових открића све већи број аутора указује како унутар полицијске организације паралелно егзистирају два нормативна система – формални и неформални. Тим Пренцлер (Tim Prenzler) конкретно објашњава како формални систем чини сет норми прокламованих правним прописима, док неформални чине ставови, уверења, вредности и идеје, створени унутар полицијске културе.<sup>31</sup>

У пракси се ова два система најчешће међусобно допуњавају тако што формални уређује правни оквир деловања полиције и општа правила поступања, која неформални систем вредности „оживљавају“ нудећи низ практичних смерница. Међутим, управо због чињенице да се заснивају на професионалном искуству и практичним решењима, неформалне вредности и норме понашања често постају стварни управљачки принципи поступања на терену, док формална правила неретко остају „мртво слово на папиру“. Ова околност може представљати нарочит проблем уколико се унутар полицијске културе негују вредности потпуно супротне од правила садржаних у правним актима. Примера ради, док формална правила децидно забрањују употребу прекомерне силе, унутар полицијске културе се такво понашање може толерисати па чак и подстицати, посебно уколико је такво поступање усмерено према јасно одређеним групама (нпр. према лицима која су склона нападу на полицајце).

Унутар полицијске културе се, иначе, значај и неопходност силе нарочито наглашавају. Демпси (Dempsey) и Фрост (Forst) указују како је полицијски капетан Вилијамс (Williams), познат по надимку „Батинаш“, сковао фразу: „Палица полицајца доноси већи закон него одлука Врховног суда.“ Још један полицајац се сећа како му је његов наредник рекао: „У 'пендреку' се налази више религије него у било којој проповеди.“<sup>32</sup> Овакве неформалне инструкције додатно оснажују вољу и спремност за примену силе, посебно код младих полицајаца, чак и у ситуацијама када на то немају право. Када је реч о употреби силе, утицај неформалних вредности посебно долази до изражаја у ситуацијама када полицајци интервенишу у групи, односно у присуству других полицајаца, јер тада обично сваки појединац настоји прилагодити одлуке и поступке

30 Види: Зекавица, Р. и Кесић, З.: Карактеристике полицијске субкултуре и њихов утицај на однос полиције према праву и људским правима – у: *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму – књига III* (Мијалковић С., ed.), Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2012, стр. 59–74.

31 Prenzler, T., *Police Corruption – Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*, CRC Press Taylor & Francis Group, Boca Raton 2009, 4.

32 Dempsey, J. S. and Forst, L. S.: *An Introduction to Policing*, Belmont 2005, 308.

очекивањима својих „сабораца“. Међутим, кроз овај својеврстан процес интерне социјализације полицајци спознају и околности у којима се прекомерна сила сматра прикладном. Истовремено, они усвајају установљене изговоре и оправдања за примену прекорачења или злоупотребе силе користећи се уобичајеним техникама неутрализације.<sup>33</sup>

### 3.3. Унутрашњи фактори

Ова група фактора дискреционог одлучивања није повезана са самом одлуком, већ са личним особинама актера догађаја, а пре свега са когнитивним способностима и цртама личности доносиоца одлуке. Претпоставка је да уколико конкретне одлуке доведемо у везу са личним карактеристикама (узраст, пол, етничка припадност) њиховог доносиоца приметимо одређене осцилације. Полазећи од ове радне хипотезе у бројним научним студијама, посвећеним употреби средстава принуде, утврђено је да спремност полицијских службеника да користе силу током интервенције битно варира у зависности од њихових личних обележја. Тачније, свако од ових личних обележја, делујући независно или у јединству са претходно описаним факторима, на особен начин креира полицијске одлуке.

Када је реч о узрасту (старости) полицајца, односно њиховом радном искуству, важно је скренути пажњу на следеће показатеље: искуснији полицајци се понашају сталоженије у контакту са грађанима; млађи полицајци су више склони да користе силу него њихове старије колеге; грађани чешће подносе жалбе због недоличног понашања против млађих полицајаца.<sup>34</sup> Сличне резултате износи и Ричард Ворден (Richard Worden) у закључцима свог истраживања, истичући како су неискуснији полицајци активнији, патролирају агресивније, иницирају више контаката с грађанима, чешће користе силу и чешће врше хапшења.<sup>35</sup> Оваква запажања могла би се објаснити чињеницом да су млађи полицајци више посвећени „полицијској мисији“ због чега изражавају и највећу спремност за решавање службених задатака. Битан подстицај у томе свакако игра и потреба доказивања пред искуснијим колегама, који су, с друге стране, често цинични и разочарани у успешност борбе против криминалитета и функционисање кривично-правосудног система, због чега приступају послу с мање воље. Овде такође не треба занемарити чињеницу да са стицањем радног искуства полицајци развијају различите алтернативе употреби насиља у решавању проблемских ситуација.

Стављајући пол полицајца у први план, бројни истраживачи су дошли до закључка да се жене полицајци ређе ослањају на средства принуде, што иначе потврђују и следећи резултати: присуство полицајки у патроли имало је за резултат укупно смањење полицијског насиља; полицајци су

33 Види: G. Sykes and D. Matza, 2009.

34 Lersch, K. and Mieczkowski, T.: Violent police behavior: past, present, and future research directions, *Aggression and Violent Behavior*, Vol. 10 No. 5 (2005), 555.

35 Worden, R., 28.

више склони да изазову инциденте насиља и да буду укључени у случајеве бруталности, док полицајке не представљају насилну (претећу) слику у јавности, јер је откривено да оне избегавају наношење телесних повреда и чини се да стварају општи ефекат смирења; у мешаној патроли полицајке су биле ефикасније у смиривању потенцијално насилних ситуација.<sup>36</sup>

Доследност резултата бројних истраживања посвећених овом проблему могу готово са сигурношћу да нас наведу на закључак да су полицајке склоније коришћењу ненасилних метода у извршавању службених задатака. Не треба, међутим, запоставити ни чињеницу да су бенефиције, које се приписују раду жена у полицији, неретко засноване на полним стереотипима о супериорним комуникационим вештинама и урођеној емпатији, а тиме и ређој употреби насилних метода рада. Овакви аргументи занемарују утицај који на жене врши полицијски етос мушкости. Наиме, да би стекле поверење и наклоност колега, полицајке често прихватају псеудомужевност. Настојећи да се покажу као „довољно јаке“ оне се, између осталог, ослањају и на агресивне методе рада, изражавајући притом спремност за коришћење средстава принуде, чак и у околностима када њихова примена и није неопходна.<sup>37</sup>

Студије о утицају расне и етничке припадности полицајаца на њихово понашање откривају да полицајци одређене расе патролирају агресивније, иницирају више контаката с грађанима и чешће врше хапшења. Притом, Демпси и Фрост посебно указују на повећану агресивност полицајаца црнаца током интервенција у заједницама где живе њихови сународници.<sup>38</sup> Израженију агресивност у раду полицајаца црне пути не би, међутим, требало приписивати њиховој урођеној склоности ка насиљу или снажнијим предиспозицијама за таквим начином рада. Сумирајући резултате неколико истраживања овог проблема, Ворден указује да постоји већа вероватноћа да ће полицајци црнци прибећи коришћењу силе на дужности и ван ње него што ће то чинити полицајци белци, али да се ове разлике пре могу приписати њиховим задужењима и месту пребивалишта, него урођеној склоности ка насиљу.<sup>39</sup>

У случају полицајаца припадника мањина не треба такође занемарити чињеницу да они, поред спољног, трпе и притисак унутар саме полицијске организације, у којој иначе доминација домицилног становништва обликује интерперсоналну динамику. У књизи *Црно у плавом: Студија о полицајцима црнцима*, аутор Николас Алекс (Nicholas Alex), открива: „Припадници NYPD црне пути морали су да трпе дуплу маргиналност, с једне стране у виду сумње полицајаца белаца да ће пружити бољи третман припадницима своје расе и са друге стране у виду непријатељства заједнице црнаца која их је сматрала издајницима сопствене расе.“<sup>40</sup>

36 Lersch, K. and Mieczkowski, T., 555.

37 Види: Кесић, З., Утицај етоса мушкости на положај жена у полицији, *НБП – Журнал за криминалистику и право* Vol 16, No. 2 (2011), str. 165–176.

38 Dempsey, J. S. and Forst, L. S., 322.

39 Worden, R., 28.

40 Dempsey, J. S. and Forst, L. S., 322.

Налазећи се у овако незавидној позицији, суочени са дилемом како поступити, они су често принуђени да одређују приоритете бирајући између два зла оно мање. Уколико поступају агресивније, настојећи да стекну поверење колега и буду прихваћени у колектив, повећаће гнев својих сународника. Уколико пак бирају „блаже“ методе рада, вероватно ће бити више цењени у заједници сународника, али ће истовремено повећати и подозрење полицајаца друге расе. Трагајући за правим решењем, они се чешће приклањају полицијском колективу, свесни да од тог колектива више и зависе. Унутар тог колектива се, међутим, од њих очекује да јавно поричу како осумњичени сународници не би требало да се третирају другачије од припадника других раса, али и да такве ставове потврде на терену. Настојећи да осујете сумње како не стварају протекције у раду, они понекад поступају чак и грубље са преступницима своје расе, него што би то заиста хтели.

Поред описаних личних обележја доносиоца одлуке, међу унутрашње факторе дискреционог одлучивању можемо сврстати и емотивно стање, односно тренутно расположење особе која доноси одлуку. Узимајући и ову околност у обзир ми заправо можемо спознати како унутрашњи фактори, поред тога што доприносе разликама међу појединцима и њиховим одлукама, утичу и да одлуке исте особе варирају. Овај аргумент има основа посебно ако имамо у виду чињеницу да, за разлику од црта личности и когнитивне способности, које остају релативно стабилне, емотивно стање и расположење осцилирају унутар исте особе, утичући на доношење потпуно различитих одлука.

#### 4. Уместо закључка – како превазићи проблем?

Особеност дискреционе власти, која се огледа у значају и неопходности за рад полиције, али и у бројним могућностима њене злоупотребе, чини је можда једним од најконтроверзнијих питања у деловању полиције. Како објашњава Живковић: „Без дискреционе власти право би било слепо, ригидно, неправедно, а понекад и сурово. Парадоксално, оно је често исто такво управо због примене дискреционе власти. Како год да се окрене, изгледа да је правна техника несавршена и да је једно од два зла нужно у праву. Ни покушај комбинованог решења нажалост не даје нарочите резултате, јер је тешко наћи праву меру у односима два супротна начела.“<sup>41</sup> Због овакво комплексне природе чини нам се да су проблеми, који се јављају као нуспојаве дискреционог одлучивања полицијских службеника, готово нерешиви.

Узимајући у обзир чињеницу да већина полицијских девијација проишлази из прешироко дате слободе одлучивања преиспитивање механизма дискреционе оцене и њена ревизија кроз различите облике контроле и усмеравања полицијског поступања на терену намеће се као један

41 Живковић, М. Облици правне контроле полиције према унутрашњем законодавству. У: *Сузбијање криминала и европске интеграције* (Г. Милошевић, ур.), Тара 22–24. 6. 2010, 258.

од кључних приоритета. Оваква настојања, међутим, наилазе на оштар отпор полицајаца, који заправо мисле да им је та слобода ионако превише ограничена. Полазећи од значаја њихове улоге у друштву полицајци обично сматрају како требају имати велику слободу у одлучивању када и како ће употребити своја овлашћења, посебно кад је реч о пословима контроле криминалитета. Отуда, сваки покушај ограничавање дискреционе моћи они пре виде као настојање да се ослаби њихов ауторитет, а не као покушај да се спрече грешке и злоупотребе. У таквим околностима, одређивање нивоа до ког је потребно ограничити дискрециону власт, а да се притом не угрози слобода која је полицајцима неопходна у раду, представља посебан изазов.

Трагајући за начином како да сведемо дискрециону власт на разумну меру, треба да имамо у виду да класична контрола може само делимично решити овај проблем. Службеници надлежни за контролу, а пре свих полицијски руководиоци, нису у могућности да прате рад потчињених без престанка. Поред тога, полицијске интервенције су често, да ли из објективних разлога (природа проблема) или субјективне намере (одлука полицајца), изоловане од очију јавности и као такве подложне злоупотреби. Све то нас наводи на закључак да ограничење дискреционе моћи полицајаца мора бити вођено сасвим другачијом филозофијом.

Дрор решење види у стварању предуслова за доношење оптималних одлука, и то у следећим сегментима: 1) *Селекција*. Полицајци морају имати когнитивне способности и црте личности које су потребне за доношење оптималних одлука (нпр. да се примени сила под временским притиском и стресом). Да би се правилно изабрали најпогоднији кандидати, претходно је потребно спецификовати когнитиван и лични профил идеалне особе за доношење исправних одлука; 2) *Обука*. Важну улогу у припремању полицајца за доношење правих одлука има обука. Обезбеђивање обуке која ће учинити будуће полицајце свесним когнитивних процеса укључених у перцепцију ризика и доношење одлуке омогућава доношење бољих одлука у будућности. Електронско учење нуди нове могућности за јачање оваквог учења (нпр. симулирање стварних ситуација и играње видео-игрица нам омогућава стварање различитих сценарија); 3) *Искусство на терену*. Полицајци, попут припадника великог броја других професија (нпр. лекара), уче доста својих вештина на послу, понекад кроз искушења и грешке. Отуда, знање полицајаца стечено из искуства на терену игра значајну улогу у њиховом оспособљавању да одмере ситуацију и донесу добре одлуке. Ипак, овакво „учење кроз рад“ мора ипак бити праћено и подржано одговарајућим рефлексјама и наставним активностима.<sup>42</sup>

Да би ово, иначе веома исцрпно и садржајно решење, представљало системску меру контроле, оно ипак мора бити допуњено скупом принципа и правила, који би представљали најбоље водиче полицајцима у свакодневном раду. Логика је да, упркос чињеници што је полицајцу пре-

42 Dror, I. E., 271.

пуштена крајња одлука, његова слобода у одлучивању не сме бити неограничена, већ јасно омеђена правилима правне и етичке природе. Како Милосављевић истиче: „Поступање по слободној оцени не сме значити могућност самовољног или арбитрарног поступања, нити правну неvezаност одређеним правилима, већ овлашћење на избор између неколико законских могућности.“<sup>43</sup> Дакле, да би решио дилему пред којом се налази и направио прави избор, полицајац мора имати на располагању више алтернатива, које су конципиране у духу остварења јавног, а не личног интереса.

Креатори таквог решења, међутим, морају бити свесни да они требају донети смернице, које би на најефикаснији начин помогле полицајцима у доношењу исправне одлуке. Због тога је нарочито битно да то не буду уопштене одредбе, већ детаљан и сликовит опис начина поступања са понуђеним законским решењима проблемских ситуација. Уколико су та решења утемељена на конкретним примерима, тиме још боље. У нашој пракси се, међутим, управо општим одредбама настоји решити овај проблем, што је очигледно у члану 31 став 2 Закона о полицији: „Пре примене полицијског овлашћења, овлашћено службено лице дужно је да се увери да су испуњени сви законски услови за примену овлашћења и одговорно је за ту процену.“<sup>44</sup> Постојање овакве одредбе несумњиво има оправдање у једном системском акту, јер се тиме полицајац обавезује да размишља о евентуалним последицама свог поступања и да притом буде свестан личне одговорности.

Међутим, шта ћемо са ситуацијама које захтевају *ad hoc* поступање, односно када полицајац нема довољно времена да се пре примене овлашћења увери у испуњеност законских услова и размисли о последицама својих одлука. Као што смо видели, притисак времена може условити озбиљне пропусте у одлучивању. Ипак, приликом утврђивања одговорности припадника полиције за евентуални пропуст, треба имати у виду чињеницу да се у оваквим ситуацијама погрешне одлуке доносе најчешће као резултат грешке у примени дискреционе моћи, а не због њене злоупотребе, као и да је направљена грешка обично повезана са погрешном проценом ситуације и неискуством полицајца, а не његовом злом намером.

Важно је истаћи да се грешке у примени дискреционе оцене, чак и у ситуацијама у којима се донете одлуке морају прилагодити регулаторном оквиру у веома кратком временском року, ипак могу спречити. Један од ефикаснијих начина за постизање тог циља јесу механизми самоконтроле. Ови механизми могу се подстицати током обуке, кроз усвајање етичких параметара и развијање полицијског интегритета, али и унутар професионалног окружења у ком је радна атмосфера подређена принципима професионалне етике и под чијим утицајем се повећава вероватноћа доношења разумних и исправних одлука у будућности. Како тврде Каплер (Kappeler), Сладер (Sluder) и Алперт (Alpert): „Ако је полицајац одговарајуће обучен и ако је ујединио правне и етичке вред-

43 Милосављевић, Б.: *Наука о полицији*, Београд 1997, 189.

44 Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005.

ности своје професије, он ће бити у стању да употреби дискрециону власт на одговарајући начин.<sup>45</sup> Развијање самоконтроле током обуке и професионалне социјализације и подстицање поступања у складу са принципима демократије и владавине права треба сматрати професионалним императивом.

Ипак, поред овог превентивног вида контроле, не треба запоставити ни значај бројних *a posteriori* механизма, ослоњених на репресивне мере и систем санкција. Чињеница је да они делују тек након што се грешка или злоупотреба већ догодила и, у том смислу, ове накнадне реакције немају толики значај као *a priori* механизми. Упркос томе, репресивно поступање је понекад неопходно, посебно у случају злоупотребе дискреционе власти, на чије извршење механизми самоконтроле и други слични методи немају толиког утицаја, као што имају у случају грешака у спровођењу дискреционе власти.

Упркос чињеници што контрола дискреционог одлучивања у раду полиције наилази на бројне ограничености и тешкоће, императив спречавања самовоље и урушавања начела законитости захтева адекватно решење. Сумирајући бројне предлоге могли бисмо закључити да једино исправно решење заправо представља комбинацију превентивних и репресивних механизма контроле, где је комбиновање потребно уподобити добро познатој синтагми „превенције као опредељења, а репресије као нужности“. Притом се не сме изгубити из вида да се овај задатак не тиче само полиције, као дела извршне власти, већ целокупне државе и њеног правног система, чија одрживост је неизвесна у услови-ма неконтролисане дискреционе моћи приликом спровођења закона.<sup>46</sup>

## Литература

1. Alpert, G. and Noble, J.: Lies, True Lies, and Conscious Deception: Police Officers and the Truth, *Police Quarterly* Vol. 12 No. 2 (2009), pp. 237–254.
2. Bayley, D.: Law Enforcement and the Rule of Law: Is There a Tradeoff?, *Criminology & Public Policy*, Vol. 2. Issue 1 (2002), pp. 133–154.
3. Васиљевић, Д.: *Законитост управе и дискрециона оцена*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2012.
4. Grant, H. and Terry, J.: *Law Enforcement in the 21st. Century*, Boston 2005.
5. Dempsey, S. and Forst, S.: *An Introduction to Policing* – third edition, Belmont 2005.
6. Dror, I. E.: Perception of Risk and the Decision to Use Force, *Policing*, Vol. 1 No. 3 (2007), pp. 265–272.

45 Kappeler, V. E., Sluder R. D. and Alpert, G. P., *Forces of deviance, Understanding the dark side of policing*, Illinois 1998, 219.

46 Овај рад представља резултат реализовања научноистраживачког пројекта *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014). Руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић.

7. Живковић, М.: Облици правне контроле полиције према унутрашњем законодавству. У: *Сузбијање криминала и европске интеграције* (зборник радова са научног скупа, Тара 22–24. 6. 2010), стр. 254–265.
8. Зекавица, Р.: Теоријски концепти односа полиције и права, *НБП – Наука, Безбедност, Полиција*, број 3 (2008), стр. 71–89.
9. Зекавица, Р. и Кесић, З.: Карактеристике полицијске субкултуре и њихов утицај на однос полиције према праву и људским правима. У: *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму – књига III* (Мијалковић С., ed.), Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2012, стр. 59–74.
10. Kappeler, V., Sluder, R. and Alpert, G.: *Forces of deviance, Understanding the dark side of policing – second edition*, Illinois 1998.
11. Кесић, З.: Прекорачење и злоупотреба полицијских овлашћења у сенци дискреционе моћи полиције, *Безбедност*, Vol. 53 No. 2 (2011), стр. 66–89.
12. Кесић, З.: Утицај етоса мушкости на положај жена у полицији, *НБП – Журнал за криминалистику и право* Vol 16, No. 2 (2011), стр. 165–176.
13. Lersch, K. and Mieczkowski, T.: Violent police behavior: past, present, and future research directions, *Aggression and Violent Behavior*, Vol. 10 No. 5 (2005), pp. 552–568.
14. Марковић, М.: *Правна држава*, Београд, 1939.
15. Милосављевић, Б.: *Наука о полицији*, Београд, 1997.
16. Prenzler, T.: *Police Corruption – Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*, CRC Press Taylor & Francis Group, Boca Raton, 2009.
17. Punch, M.: *Police Corruption – Deviance, Reform and Accountability in policing*, London, 2009.
18. Reiner, R.: *The Politics of the Police – fourth edition*, Oxford University Press, New York, 2010.
19. Roberg, R., Crank, J. and Kuykendall J.: *Policija i društvo* (orig.: Police and Society – second edition, New York, 2000, prevod: Dalibegović M.), Sarajevo, 2004.
20. Rowe, M.: *Policing, Race and racism*, London, 2004.
21. Симовић, Д. и Зекавица, Р.: *Полиција и људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
22. Skolnick, J.: *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society – fourth edition*, New York, 2011.
23. Skolnick, J. and Fyfe, J.: *Above the law*, New York, 1993.
24. Sykes, G. and Matza, D.: Tehnike neutralizacije (orig. Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency, American Sociological Review, Dec. 1957). У: *Теорије и криминалогији* (Ignjatović Ђ., ur.), Beograd 2009, pp. 294–299.
25. Worden, R.: The Causes of Police Brutality: Theory and Evidence on Police Use of Force – in: *Police Violence: Understanding and Controlling Police Abuse of Force* (Geller, W. A. and Toch, H., eds.), New Haven 1996, pp. 23–51.

### Правни акт

Закон о полицији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 101/2005.

## Summary

Making decisions based on the discretionary power is an essential part of police work and the necessity in solving many problems that police officers face every day in the field. It is also one of the key factors, namely the conditions that allow police officers more opportunity to exceed or abuse the authority given to them, or to violate the rights and freedoms of citizens to act where. This contradictory nature makes the discretionary power one of the most controversial segments of police action, particularly when considered in the context of the position and role of police in a democratic society, where the provision of the rule of law as a key imperative. The complexity of this problem imposes the need for its critical review, under which it is necessary to point out both sides of the discretionary power of the police. At the beginning of the work we called attention to some general characteristics of this phenomenon, after which we critically examined the impact of certain factors on the process of discretionary decision-making of police officers, especially pointing out their contributions to exceed and abuse of authority. This work, however, would not have so much meaning and justification, if it not also contained some suggestions on how to prevent errors in the application of discretionary assessments and stamp out misuse of discretionary power, especially those that result in violations of fundamental rights and freedoms of citizens. This is why, in this work, the special attention is given to the perception of control mechanisms of discretionary power in the policing and reducing its usage to a reasonable level.



# КАРИЈЕРНИ СИСТЕМ У ПОЛИЦИЈИ – ПРЕДНОСТИ ИЛИ НЕДОСТАЦИ?

доц. др Зорица Вукашиновић Радојичић

**Сажетак:** Рад се бави анализом елемената службеничког система полиције, имајући у виду специфичну природу и карактер вршења полицијских послова. Иако су одступања од општег режима потребна, тенденција је да се на одмерен начин усвоје правила општег режима, а у складу са прихваћеним међународним и европским стандардима рада јавних (државних) службеника. У раду се разматрају могућности примене усвојених правила о разврставању радних места, пријему у радни однос и напредовању у служби и дају сугестије за измену постојећих правила и унапређење рада полиције.

**Кључне речи:** службенички систем, каријерни систем, полиција, професионализам, владавина права.

## 1. Увод

Остварење владавине права која је заснована на професионалном, политички неутралном и одговорном раду државних службеника кључни је захтев савремених друштава. Кохерентно и јединствено функционисање службеничког система обезбеђује законито и ваљано обављање послова од јавног значаја. Систем службеничких односа у полицији спада у посебне системе и у одређеним сегментима се разликује од општег и других посебних службеничких система. Полази се од тога да су полицијски службеници посебна категорија државних службеника, која обавља кључне функције одржавања јавног мира, закона и реда у друштву, заштите и поштовања основних личних права и слобода, превенције криминала и борбе против криминала, као и пружања помоћи и вршења услужних функција за потребе грађана, других државних органа и недржавних субјеката (Pollock, 1998). Стога, имајући у виду специфичну природу и суштину обављања полицијских послова, као и наглашену функцију заштите јавног интереса и безбедности, за запослене у полицији важи посебан радноправни режим. Будући да од њихових способности, знања, вештина и ставова зависи ефикасно и професионално обављање послова и рад полиције у целини, службеничке односе у полицији је неопходно уредити на примерен начин, у складу са општеприхваћеним међународним и европским стандардима. Усвајањем нових правила и праксе, полиција се развија као савремена организација која прати промене у окружењу и уважава потребе грађана и друштва, ефикасно обављајући послове извршавања прописа и старања о обезбеђењу јавног реда и поретка.

## 2. Каријерни (затворени системи) и системи позиција (радних места) – комбиновани модел у Србији?

Иако службенички систем може функционисати као *каријерни* (затворени систем) или *систем позиција* (систем радних места или отворен систем), у пракси готово да не постоје системи који би имали карактеристике само једног или другог система („чисти“ модели). Данас, све више, системи функционишу као комбинација елемената оба система, те се може говорити о елементима који преовлађују, што пре свега зависи од традиције једне земље, њене историје и управне културе (Bossanaert, Demmke, Nomden, Polet, 2001). За каријерне системе је специфично да се кандидати примају у радни однос на почетку каријере, а избор се углавном заснива на стручним квалификацијама и полагању стручних пријемних испита. Од службеника се очекује да цео радни век остану у управи (Bossanaert, Demmke, Nomden, Polet, 2001). Радни однос на неодређено време је праћен процедуром спровођења јавног конкурса, док се виша радна места попуњавају запосленим службеницима, путем напредовања или путем премештаја (*мобилност*), као и интерним конкурсом. Пријем кадрова ван управе (екстерно запошљавање) ограничен је, те се та лица углавном распоређују на најнижа службеничка радна места, са којих могу напредовати током каријере. Интерна мобилност службеника је, међутим, посебно изражена, а за одређене групе службеника су установљене заједничке вредности (*esprit de corps*). Напредовање се заснива на систему разреда (звања), који су везани за појединца, а не за специфично радно место.<sup>1</sup> Разлика између радног места и звања обезбеђује независност и мобилност службеника у оквиру државне управе, као и флексибилност у управљању кадровима.

За разлику од каријерних система, у системима позиција (радних места), циљ је одабир запослених за одређена радна места с обзиром на критеријуме сложености послова, одговорности за њихово обављање, стручну спрему, радно искуство и друге. Специфичност овог система огледа се у томе што су запошљавање и напредовање везани за одређена радна места (позиције). Пријем кадрова је увек праћен процедуром спровођења јавних конкурса. Док је у каријерним системима акценат на академском образовању и провери стручних способности путем полагања пријемних испита, у овим системима, професионално искуство је кључни критеријум за напредовање или запошљавање. Овај систем запошљавања је отворенији – екстерна мобилност је развијена и веће су могућности за запошљавање у односу на каријерни систем.

У великом броју европских земаља, каријерни систем је ублажен инструментима другог начина запошљавања службеника. У менаџерском смислу, елементи система позиција и каријерних система конвергирају. Службеници се запошљавају на основу јавног конкурса, а круг кандидата је проширен и на остале делове друштва (приватни сектор и сл.). Фор-

<sup>1</sup> Службеници могу напредовати стицањем вишег звања и преласком у виши платни разред.

мални критеријуми запошљавања у каријерним системима допуњују се менаџерском динамиком другог система; уводе се писмени, усмени и практични испити, пробни рад, рад на конкретним случајевима из праксе, тестови личности и знања, оснива се већи број комисија и сл. У циљу обезбеђења кохерентног рада управе, запошљавају се кандидати ван управе, прибегава се смањењу броја службеника (пензионисање или нерасписивање конкурса), уводе се перманентни програми обуке, успоставља се уговорни радни однос, на највиша радна места службеници се постављају путем јавног конкурса, вреднују се индивидуална залагања и радни учинак, развија се управљање резултатима рада, а послови управљања кадровима се делегирају органима и организацијама. Конвергенцијом елемената ова два система, системи постају отворенији, напредовање и кретање се заснива на резултатима рада, оснивају се тела за управљање кадровима која ће на кохерентан начин развијати једнообразну праксу пријема и селекције у радни однос и пратити кретање службеника. Без обзира да ли функционишу као каријерни системи или системи позиција, службенички системи данас обухватају неколико основних елемената: пријем у радни однос, систем разврставања радних места, напредовање и оцењивање, мобилност и стручно усавршавање (Raadschelders, Toonen, Van der Meer, 2007).

У складу са међународним и европским политикама и принципима, као и стратешким циљевима реформе управе у Србији, интензивним радом на процесу реформе управног законодавства дефинисан је нормативни оквир којим се статус државних службеника уређује на савремен начин. Успостављен је систем који има обележја и каријерног и отвореног система, с обзиром да је интерни конкурс за попуњавање радних места одлика каријерног система, а могућност да се сва радна места (не само најнижа) попуне јавним конкурсом, одлика отворених система (система позиције).

Службенички систем полиције карактерише примена посебних прописа, који се делимично, или потпуно разликују од општег режима. 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. Положај запослених у полицији је примарно регулисан *Законом о полицији*. На неуређена питања се примењује *Закон о државним службеницима* који уређује основне елементе положаја и рада службеника у свим областима рада државне управе – начела рада, пријем у радни однос, права и обавезе, напредовање, оцењивање, правна заштита, престанак радног односа и друге.<sup>2</sup> На питања која овим *Законом* нису уређена примењује се *Закон о раду*, као општи закон у области радних односа. *Посебним колективним уговором за полицијске службенике* се ближе

2 Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/09.

уређују права и обавезе из радног односа.<sup>3</sup> Правила моралног и исправног поступања полицијских службеника су садржана у *Упутству о полицијској етици и начину обављања послова полиције*.<sup>4</sup> Иако у службеничком систему полиције доминирају елементи затвореног (каријерног) система, савремени институти и правила предвиђени општим прописима о раду и државним службеницима, могли би имати пуну примену и у овој области рада. Будући да се у полицији као и у другим посебним системима често примењују застарели, непотпуни или превазиђени прописи, потребно је преиспитати и изменити постојећу законску регулативу и подзаконске прописе, односно усвојити нове, који би били у складу са потребама рада и променама у окружењу. То би отклонило проблеме и недоумице у вези са применом прописа, тумачењем правила, као и неправилном применом дискреционе оцене. Процесу правног уређења рада и положаја службеника требало би да претходи системска анализа рада у различитим организационим јединицама („линијама рада“), уз потребну одмереност у увођењу и примени нових института, уважавајући „осетљив“ карактер послова. Не постоје оправдани разлози да се не усвоје и не примене савремена решења која предвиђају *Закон о државним службеницима* и пратећи прописи. То би допринело унапређењу свих аспеката положаја запослених и јачању њихове мотивације и унапредило би рад полиције у целини.

### **3. Класификација радних места, пријем у радни однос и напредовање у полицији – одступања од општег режима**

Класификација радних места у органима државне управе одређује се прописима (законима и подзаконским актима), којима се службеници разврставају у одређене категорије у оквиру којих стичу одређена звања. *Законом о државним службеницима* је успостављен деперсонализовани службенички систем, који омогућава кретање службеника у служби (вертикално и хоризонтално). Он има обележја и каријерног система и система позиције. Према овом закону, основни критеријум класификације је посао (радне дужности, функција) који се обавља у оквиру одређеног радног места. Распоређивању запослених претходи детаљно спроведена анализа послова, која подразумева утврђивање описа послова (надлежности), овлашћења и одговорности везаних за одређено радно место. Принцип разврставања радних места *по звањима* је усмерен на стварање предуслова за напредовање и награђивање који примарно зависи од *послова* на којима државни службеник ради, а тек секундарно од његовог радног искуства. Кључно је да се звања везују за послове радног места. Иако је задржан појам звања из претходног *Закона*, он сада има сасвим

3 Видети: Посебан колективни уговор за полицијске службенике, *Службени гласник РС*, бр. 18/2011.

4 Члан 38 Упутства о полицијској етици и начину обављања послова полиције, *Службени гласник РС*, бр. 41/03.

друго значење. Разлика између радног места и звања обезбеђује независност и мобилност службеника у оквиру државне управе, као и флексибилност у управљању кадровима.

Оваквим системом се успоставља јасна одговорност за обављање послова, даје јасна слика повезаности радних места и указује на недоследности у обављању послова (Stahl, 1956). Такође, омогућава се предвиђање потреба за запосленима – кадровско планирање, које подразумева одређивање потребног броја запослених одређених стручних профила. Основни инструмент кадровског планирања је систематизација (акт о систематизацији), којом се утврђују службеничка радна места и одговарајућа звања и положаји у организационим јединицама органа државне управе. Систематизација има важна дејства – она усмерава кадровску политику сваког органа, представља свестрану анализу задатака и делатности појединих органа, по карактеру и врсти посла, као и по обиму и фреквенцији појединих врста послова. У вези са тим, сматрамо да би *Акт о систематизацији* Министарства унутрашњих послова требало да буде доступан пре свега запосленима у Министарству, а и јавности, уз обезбеђење заштите података који представљају „службену тајну“ или имају ознаку другог степена тајности, у складу са законом који регулише ово питање.<sup>5</sup> С обзиром на то да се послови управе (полиције) мењају, односно да се мењају потребе радних места, неопходно је константно анализирати послове који се обављају и унапређивати систем разврставања радних места.

С обзиром да се *Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника* не примењује на радна места у полицији, мерила за њихову процену се на овај начин не могу утврдити. Непримењивањем ових правила игнорише се потреба да се при опису послова у *Акту о систематизацији* пође од сложености послова, потребног степена самосталности у раду, захтеваним способностима, обима надзора над радом, потребне школске спреме и радног искуства. Полицијски службеници и друга лица на раду у Министарству унутрашњих послова имају одговарајућа звања, утврђена *Законом о полицији* и, ближе, *Уредбом* Владе. Према *Закону о полицији* звања су сврстана у три основне категорије: звања овлашћених службених лица и полицијских службеника који обављају послове противпожарне заштите, звања осталих полицијских службеника и звања других лица запослених у органима унутрашњих послова. Даље, овако утврђена звања се разврставају према стручној спреми на звања са средњом, вишом и високом стручном спремом.<sup>6</sup> Остали полицијски службеници и други запослени су такође разврстани у звања према стручној спреми. Правило је да се за свако радно место утврђују звања одговарајућег назива (чинови) у распону од најмање два, а највише шест. Другим речима, на свим радним местима се могу стицати сва звања предвиђена унутар сте-

5 Видети: Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

6 То су: полицијски инспектор, виши полицијски инспектор, самостални полицијски инспектор, главни полицијски инспектор, полицијски саветник и главни полицијски саветник.

пена стручне спреме која је услов за рад на одређеним пословима – услов је потребно радно искуство. Реч је о (каријерном) систему у коме се, у оквиру једног радног места може напредовати стицањем виших звања. Једном стечено звање се може променити – може се стећи више, односно изгубити постојеће. Радно искуство, стручна спрема и оцене рада неки су од услова за стицање непосредно вишег звања у полицији. Стога, могло би се преиспитати да ли звања у овако успостављеном систему заиста изражавају стручна својства запослених и њихову оспособљеност за вршење послова одређеног степена сложености, односно да ли се успоставља одређени однос између звања запосленог и послова радног места. Јер, крајњи ефекат овог система могао би бити да плата не одражава сложеност и одговорност послова, што дестимулативно делује на запослене. Занимљиво је истаћи да се лицу које се прима у радни однос са претходно оствареним радним стажом, звање одређује према укупном радном стажу у ефективном трајању. То би значило да „укупни радни стаж“ као критериј за распоређивање на више радно место (са вишом стручном спремом), обухвата и обављање послова са нижом стручном спремом. Мора се имати у виду да се системом разврставања радних места (службеника) стварају претпоставке за распоређивање и напредовање према стручним способностима (мерит принцип), премештај (мобилност), објективно и правично оцењивање, систематско праћење рада, стручно усавршавање, као и награђивање запослених. У циљу обезбеђења јединственог функционисања службеничког система, потребно је преиспитати законску регулативу и усвојити подзаконске акте којима би се на нов начин регулисало ово питање.

Правила о разврставању извршилачких радних места предвиђена *Законом о државним службеницима* не примењују се на запослене у полицији, за разлику од одредаба *Закона* којима се регулише статус лица на положајима (директор полиције, помоћници министра, секретар министарства). У циљу обезбеђења професионалне независности државних службеника од политичких утицаја, могла би се размотрити могућност предвиђања ширег круга лица на положајима. Тиме би правила о постављењу, селекцији, одговорности, разрешењу, имала ширу примену. Она би се односила и на руководиоце других организационих јединица (начелнике подручних полицијских управа, начелнике управа у седишту Дирекције полиције и друге) који обављају стручне послове и имају велика овлашћења и одговорност у раду. Тиме би се створила претпоставка за деполитизацију, руководећи кадар би се обавезно бирао путем интерног или јавног конкурса, на основу стручних способности, што јача професионализам и обезбеђује стабилност и континуитет. Наравно, ови процеси се могу развијати само у условима „департизације“ и раздвајања политичког персонализованог утицаја – од државног апарата.

Одабир запослених се врши према стручним квалификацијама, на основу јавног конкурса, при чему сви кандидати имају једнак третман. Радна места морају бити доступна свим заинтересованим кандидатима под једнаким условима. Једнака доступност радних места подразумева

забрану дискриминације на основу расе, пола, религије, припадности етничким групама или политичких схватања. Националним прописима земаља чланица мора се гарантовати једнакост у запошљавању. Земље са дугим искуством апсолутистичких режима истичу важност принципа запошљавања на основу способности кандидата како би се искоренила пракса непотизма и политичких утицаја на запошљавање у државној управи. Примена *мерит принципа* у запошљавању између осталог, доприноси сузбијању појава као што су корупција, политичко покровитељство и непотизам, различити облици дискриминације, политизација државне управе.

У складу са *Законом о државним службеницима*, могући начини попуњавања радних места јесу преузимање државних службеника из једног органа у други на основу споразума руководиоца, премештај, или спровођење интерног или јавног конкурса. Увођењем система интерних конкурса пошло се од тога да се приликом попуњавања радних места у државној управи приоритет да запосленима који већ имају искуство у раду у државној управи, а не лицима која долазе ван управе, чиме се обезбеђује поштовање принципа професионалности и деполитизације и пружају услови за напредовање и развој каријере државних службеника. На овај начин, државна управа се посматра као целовит систем у коме је интерни конкурс инструмент за напредовање државних службеника на више радно место унутар државне управе као целине, а уједно и средство које треба да омогући адекватно коришћење унутрашњих кадровских потенцијала државне управе пре него што се приступи запошљавању кандидата ван државне управе. Спровођење интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у органима државне управе ближе се уређује актима Владе.<sup>7</sup> Интерни или јавни конкурси обавезно се спроводе и када је реч о попуњавању положаја. У поступку одабира (селекције) кандидата оцењују се стручне оспособљености, знања и потребне вештине, с обзиром на мерила која су прописана за избор на радно место. *Правилником о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места*, који је усвојио Високи службенички савет, ближе се утврђују правила за попуњавање положаја и извршилачких радних места.<sup>8</sup> Важну улогу у процесу селекције имају конкурсне комисије, које у сарадњи са јединицом за кадрове, самостално одређује какве се стручне способности, знања и вештине вреднују, као и начин на који се проверавају.

Процедура пријема у радни однос на основу интерног и јавног конкурса, предвиђена *Законом* (и његовим изменама) не примењује се на

<sup>7</sup> Уредбом о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 3/06 и Закључком о поступку оглашавања интерног конкурса за попуњавање извршилачких радних места у државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 75/2006.

<sup>8</sup> Видети: *Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места*, 792 број 06-00-4/2006-01, *Службени гласник РС*, бр. 64/06.

запослене у полицији. У начелу, он се заснива путем конкурса (исто важи за положаје и извршилачка радна места). Конкурс, међутим „није обавезан за пријем у полицију полицијских службеника“ (члан 112, ст. 2 *Закона о полицији*). Уредбом Владе се могу утврдити радна места која се попуњавају без објављивања конкурса. На овај начин, грађанима Србије се не обезбеђује једнака доступност радних места у Министарству, нарушава се начело транспарентности и једнаког третмана кандидата у изборном поступку. Овакво правило је у супротности са уставним одредбама о доступности радних места, принципом запошљавања на основу заслуга, као и европским принципима и стандардима о запошљавању у овим областима рада. Такође, *Закон о полицији* не регулише начин пријема у службу без конкурса (на захтев грађана), те се грађани стављају у неравноправан положај, с обзиром да из општих аката који се објављују у службеном гласилу не могу бити обавештени о условима и поступку пријема у радни однос. Нетранспарентна пракса заснивања радног односа у државним органима у супротности је са општеприхваћеним међународним стандардима и стандардима Европске уније. Грађанима међународно право гарантује слободу и право запошљавања у државним органима, и то не само право да се пријаве на конкурс за запослење, већ и да у процесу селекције буду равноправни са другим кандидатима. Њихово је право да на „примерен начин“ буду обавештени о току конкурсне процедуре и да буду упознати са разлозима „неподобности“ за примање у радни однос.

Кретање запослених током службе се углавном односи на њихово напредовање, стицање виших звања, промену радних места (промену платних разреда), стручно усавршавање, мобилност, престанак радног односа. Препознавање професионалних потенцијала запослених и омогућавање услова за стицање виших звања, утичу на мотивацију службеника и подстичу на постизање бољих резултата рада. Напредовање је један од правних института службеничког права којим се може утицати на стварање и унапређење радног елана службеника, подизање квалитета и продуктивности рада (Стјепановић, 1958). *Законом о државним службеницима* и подзаконским прописима, институт оцењивања добија вишеструки значај, а напредовање постаје само један од циљева оцењивања. Према *Закону*, државни службеник коме је најмање два пута одређена оцена „нарочито се истиче“ или четири пута узастопно „истиче се“, може напредовати, односно бити премештен на непосредно више извршилачко радно место, ако постоји слободно радно место и уколико службеник испуњава услове за рад на њему.<sup>9</sup> Успостављен је систем у коме се оцењивање везује и за награђивање службеника, односно повећање плате, те државни службеник може да напредује и преласком у виши платни разред, при чему остаје на истом радном месту. Овај вид напредовања се регулише *Законом о платама државних службеника и намештеника*, у складу са којим државни службеник који се

<sup>9</sup> Видети: члан 88 *Закона о државним службеницима*.

налази на извршилачком радном месту и коме је две године узастопно одређена оцена „нарочито се истиче“, напредује за два платна разреда.<sup>10</sup> Осим повезаности оцењивања са напредовањем и награђивањем службеника, домаће законодавство предвиђа јасну везу између оцењивања и престанка радног односа службеника, те оцена коју одређује руководиоца може бити од утицаја не само на напредовање државног службеника већ и на његов радни однос.

У циљу спровођења правичног и објективног оцењивања, *Уредбом о оцењивању државних службеника* утврђени су поступак, радни циљеви и јасна мерила оцењивања.<sup>11</sup> За сваки период оцењивања се утврђују радни циљеви који проистичу из описа и сврхе радног места, који су мерљиви и реални. Да би руководилац органа донео решење о оцени, мора му претходити извештај о оцењивању, који припрема лице које је непосредно претпостављено државном службенику, а потписује 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. Разговор са државним службеником који се оцењује је *обавеза*, а сврха је да се објасни извештај о оцењивању, размотре коментари лица које оцењује као и коментари државног службеника, ако је потребно изменити извештај. На тај начин, службеник има могућност да унесе у извештај о оцењивању своје коментаре у извештај 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. Службеник има могућност да изјави жалбу надлежној Жалбеној комисији на решење којим му је одређена оцена.

Према прописима који регулишу напредовање полицијских службеника, само је формално успостављена веза између напредовања и оцењивања – „службеник 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. Мерила на основу којих се оцењују полицијски

<sup>10</sup> Видети: члан 16 Закона о платама државних службеника и намештеника, *Службени гласник РС*, бр. 62/06, 63/06, 115/06 и 101/07, 99/10.

<sup>11</sup> Дефинисана мерила за оцењивање су: постигнути резултати у извршавању послова радног места и утврђених радних циљева (као основно мерило), самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, квалитет сарадње са другим државним службеницима као и додатна мерила (разумевање и коришћење вештина и способности које захтева одређено радно место). Постигнути резултати су основно мерило за оцењивање, које указује на то колико је службеник успешан у испуњавању утврђених радних циљева, што обухвата и квалитет рада. Видети *Уредбу о оцењивању државних службеника*, *Службени гласник РС*, бр. 11/06.

службеници слична су мерилима оцењивања која важе за остале државне службенике, као и категорије оцена.<sup>12</sup> У складу са одредбама Закона о полицији и Уредбе Владе,<sup>13</sup> полицијски службеници се оцењују једанпут годишње у циљу утврђивања услова за напредовање, стицање или губитак звања, а рад се оцењује позитивном или негативном оценом.<sup>14</sup>

Имајући у виду основне циљеве оцењивања, сматрамо да би се поједина правила којима се регулише оцењивање државних службеника могла применити на оцењивање полицијских службеника, нарочито када је реч о претпоставкама, мерилима за оцењивање и поступку оцењивања. Напредовање у више звање требало би да буде засновано на праћењу резултата рада запослених од стране непосредних руководиоца, мерењу учинка рада и добијеним оценама. У овом смислу је потребно преиспитати законске одредбе и подзаконске акте и на нов начин уредити комплексно питање оцењивања. Њиме се морају створити претпоставке за развој каријере службеника – њихово напредовање (стицање или губитак звања), стручно усавршавање, награђивање и престанак радног односа. То би подразумевало свеобухватан процес измене прописа и успостављања нове праксе, али и планирања и реализовања програма обучавања надлежних за оцењивање и запослених који се оцењују. Такође, требало би размотрити улогу и обавезе Јединице за људске ресурсе у Министарству и развијати сарадњу и координацију са централним телом за управљање кадровима – Службом за управљање кадровима, која има за циљ старање о уједначености спровођења поступка оцењивања у органима државне управе.

Са аспекта правне сигурности запослених и заштите њихових права из радног односа, од посебног су значаја правила о поступку оцењивања. Надлежност за оцењивање запослених у полицији 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. О приговору службеника одлучује исти старешина који је већ оценио рад службеника, па се може поставити питање објективног и правичног оцењивања. У другом степе-

12 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 које 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.

13 Видети: Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 8/06.

14 Позитивне оцене су довољан, добар, истиче се и нарочито се истиче, а негативна оцена је недовољан. Видети: члан 121 Закона о полицији.

ну решава овлашћено лице (надлежни старешина). Будући да о правима и обавезама службеника у првом степену одлучују руководиоци органа (или друга одговорна лица), преношењем одлучивања на (виши) другостепени орган успоставила би се већа објективност у решавању, имајући у виду дистанцу вишег органа према предмету одлучивања. Јасно је да се може размотрити успостављање надлежности Жалбене комисије Владе за решавање и у овим стварима, имајући у виду њену компетентност, искуство и потребне капацитете. Успостављање надлежности Комисије би знатно унапредило остваривање и заштиту права полицијских службеника. Са друге стране, ни службеници у различитим областима рада управе (на централном и локалном нивоу) нису у потпуности упознати са надлежностима тела која одлучују о њиховим правима и обавезама. Иако је у Србији знатно унапређено остваривање и заштита права службеника оснивањем релевантних другостепених тела, ово питање је потребно уредити на кохерентан начин, како би државни (јавни) службеници имали једнаку и ефикасну правну заштиту.

#### 4. Закључак

Иако полиција припада затвореном (каријерном) систему, примена савремених института службеничких система, као и елемената система позиције, у великој би мери утицала на јачање транспарентног рада, професионализма, личне одговорности запослених и њихове мотивације и унапређење рада полиције. Уважавајући изузетке, не постоје оправдани разлози да се правила о пријему у радни однос (спровођењу интерних и јавних конкурса), провери способности кандидата (методама селекције), разврставању радних места, оцењивању и напредовању, одговорности, правној заштити запослених која предвиђа општи режим службеничких односа, не примене у овој области рада. Успостављањем система јавних (интерних) конкурса, транспарентне и објективне селекције кандидата, деперсонализованог система радних места који полази од послова који се обављају, система напредовања заснованог на оцењивању и стручном усавршавању, створиле би се претпоставке за пријем, распоређивање и напредовање запослених на основу заслуга (стручних способности, искуства и резултата рада). Такође, увођењем и применом ових правила знатно би се унапредио положај запослених у полицији и изједначио са радноправним положајем службеника у другим органима државне управе. То утиче на успостављање и развој јединствене управне праксе у свим органима и организацијама и кохерентно функционисање управног апарата. Стога, полазећи од савремених тенденција рада јавних службеника и прихваћених међународних и европских стандарда, радноправни положај полицијских службеника је потребно уредити на нов начин, примерен променама у окружењу. Кључни фактор је спровођење системске анализе у свим областима рада полиције и одмерено и постепено увођење нових института и праксе. То мора бити градуалистички процес.

Полазећи од специфичне природе полицијских послова, неопходно је преиспитати и изменити постојећу законску регулативу којом се регулише положај и рад полицијских службеника, усвојити неопходне подзаконске акте и превазићи проблеме у вези са спровођењем прописа који проистичу из неусвајања или кашњења у усвајању подзаконских прописа или непримењивања појединих одредаба. Тиме би се створиле претпоставке за обезбеђење интегрисаног и кохерентног службеничког система и унапређење рада полиције.<sup>15</sup>

## Литература

1. Борковић, И. (1999). *Службеничко право*, Информатор, Загреб.
2. Bossanaert, D., Demmke, Ch., Nomden, K., Polet, R., (2001) *Civil Service in the Europe of Fifteen: Trends and new developments*, Maastricht.
3. Cardona, F. (1998). *Structural Elements For Recruitment in European Civil Service Systems*, Support for Improvement in Governance and Management, OECD, Paris.
4. Craig, P. (2006). *EU Administrative Law*, Academy of European Law, European University Institute, Oxford, University press, 556.
5. Вебер, М. (1976). *Привреда и друштво*, Том први, Просвета, Каријатиде, Филозофска библиотека, Нова серија, Београд.
6. Милетић С. (2005). *Закон о полицији са регистром појмова*, (уводни коментар), ИПД Јустинијан, Београд.
7. Pollock, J. M. (1998). *Ethics in Crime and Justice*, third edition, Belmont, California, Wadsworth.
8. Raadschelders, J. C. N., Toonen, T. A. J., Van der Meer, F. M. (2007). *Civil Servants in the Enabling Framework State of the 21st Century*, The Civil Service in the 21st Century, Comparative perspectives, Palgrave Macmillan, New York.
9. Stahl, O. G. (1956). *Public Personnel Administration*, New York.
10. Стјепановић, Н. (1958). *Управно право ФНРЈ, општи део*, Приручник за студенте права, друго, преправљено и допуњено издање, Савремена администрација, Београд.

## Правни прописи

1. Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.
2. Закон о платама државних службеника и намештеника, *Службени гласник РС*, бр. 62/06, 63/06, 115/06 и 101/07, 99/10.
3. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 92/11.
4. Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.
5. Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/05, 61/05, 54/09.

<sup>15</sup> Овај рад представља резултат реализовања научноистраживачког пројекта *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014). Руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић

6. Посебан колективни уговор за државне органе, *Службени гласник РС*, бр. 23/98 и 11/09.
7. Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места, 792 број 06-00-4/2006-01, *Службени гласник РС*, бр. 64/06.
8. Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције, *Службени гласник РС*, бр. 41/03.
9. Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 8/06.
10. Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 8/2006.
11. Уредба о оцењивању државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 11/06.
12. Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 117/05.
13. Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 03/06.

### Summary

Due to specific nature of police functions and its character, status of police officers is regulated in a specific manner which entirely or partly differs from the contemporary rules and practice in other administrative bodies (civil service). The paper points out to the need to examine, innovate and change police regulation in accordance to the need of society and contemporary standards. Thus, some elements of civil servants' status such as: 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, legal protection may be introduced and effectively implemented in the police. It will provide professional and efficient work and enable development of an integral and coherent civil service system.



# ИСТРАЖИВАЊА О ПОЛОЖАЈУ ЖЕНА У ПОЛИЦИЈИ У КОНТЕКСТУ РОДНЕ РАВНОПРАВНОСТИ

Марта Томић

**Сажетак:** У раду су приказани резултати неких истраживања о положају жена у полицијским службама у свету, углавном у земљама западне Европе и САД, са посебним освртом на Србију. Такође, истраживања су обухватила анализу неколико кључних појмова којима се објашњава лошија позиција и спорија интеграција жена у полицији, као што су стаклени плафон и родни режим. На основу података из истраживања закључује се да се жене веома споро и тешко уклапају у доминантно мушке професије, каква је полицијска професија, услед фактора и механизма који долазе из друштвене и организационе равни, који су врло чврсти и доминантни.

**Кључне речи:** жене, полиција, професија, напредовање, интеграција.

## 1. Историјски пресек и стање

Полицијска професија, као доминантно мушка професија, представља „забрањен терен“ за жене као групу. Полиција, као продужена рука државе у спровођењу закона и примени силе, традиционално „припада“ мушкарцима. На пољу расподеле моћи, у овом случају јавне моћи, која се реализује путем овлашћења да се користи сила, полиција представља поље на којем су женама изузетно ограничени приступ, укључивање и напредовање, односно заузимање положаја моћи. Одређење полиције као организационог и кадровског система који у обављању својих функција може користити и средства принуде, с једне стране и основне карактеристике вековима формиране полицијске „мушке“ културе, с друге стране, стварали су објективне препреке за улазак жена у униформисани састав полиције, који је традиционално био предодређен за мушкарце. Поред тога, данас постоји велики број неиспитаних претпоставки које подупиру веровање о улогама мушкараца и жена, њиховим способностима и вредностима. Одржање тих веровања помажу и владајући стереотипи према којима су мушкарци рационални а жене емотивне, мушкарци се боље од жена сналазе у кризним ситуацијама, они су способнији за извршавање тежих и опаснијих задатака, док се жене задовољавају једноставним пословима који се понављају, мушкарци су активни и њихова надмоћ изазива поштовање, док су жене пасивне и не могу заповедати, при чему су ова веровања научена и последица су социјализације (Butler; Winfree; Newbold 2003). На бази неутемељених претпоставки (предрасуда) постављају се формалне препреке пријему жена у полицију, или се оне касније у служби омаловажавају. Формалне препреке дефинишу се кроз стандарде селекције, односно кроз захтеве у погледу висине,

тежине и физичких способности за мушке и женске кандидате, засноване на стереотипу о физичкој снази као једном од кључних предуслова за полицијски посао, иако је потврђено да се између 80% и 90% полицијских интервенција окончава без употребе физичке силе (Balkin, 1988). Сличне ствари дешавају се и током полицијске обуке и пробног рада, током којих се сталним подсећањем да је полиција мушка професија, врши константно застрашивање будућих полицајки (Милосављевић, 1997).

Прва жена запослена је у америчкој полицији 1845. године, на словима надзорника у женском затвору, а тек пола века касније и прва жена у полицијској патроли, у Чикагу, са задатком да пази на јавни ред, контролише проститутке и децје уличне преступе, просјачење и криминалитет, док је 1910. године у Лос Анђелесу прва жена полицајац обукла униформу шивену за полицајца (Brown, 2007). Међу европским земљама, Енглеска је прва, 1905. године, ангажовала жене у полицији на сузбијању проституције, малолетничког и женског криминалитета. Шведска, Норвешка и Данска су то учиниле до 1914. године, а Русија после Октобарске револуције. У првој половини 20. века, у Америци, жене које су улазиле у полицијску службу морале су формално да прођу одређен систем обуке, и углавном су биле на пословима патролирања, малолетничке делинквенције и несталих особа, односно потраге. Током тих „продора у полицијску професију“ посао полицајке описиван је као посао специјализованих социјалних радница које су првенствено задужене за превенцију и заштиту. Од жене полицајца очекивало се да сарађује са мушкарцем полицајцем, не тако што ће да замени мушкарца, већ тако што ће да му помаже, асистира и то све не доводећи у питање његове одлуке (Garcia, 2003: 333–336). Тек је у седамдесетим годинама прошлог века дошло до масовнијег уласка жена у полицију, и на тај начин оне постају део полицијског мејнстрима. Актуелна статистика показује да је учешће жена у полицијској служби у Великој Британији, Америци и Аустралији око 20%, тако да, структурно гледано, полицијске организације остају маскулино доминантне (Fleming, Lafferty, 2002). Историјски, полиција је била професија коју су искључиво обављали мушкарци (Martin, 1996, Poole, E. and Pogrebin, M., 1988). Међутим, последње три деценије жене су повећале своје учешће у полицијским службама у појединим државама. Тако је у САД, на пример, удео жена у полицији повећан са 2% у 1972. години на 13% у 2000. години (према Бироу статистике рада САД, наводи: Какар, 2002). Донедавно, улога жена у полицији била је ограничена првенствено на послове који су се односили на неки вид социјалне бриге, укључујући решавање проблема малолетничке делинквенције, ситне крађе, џепарења, сексуалне нападе, и послове администрације. Од 1972. године на овамо, према навођењу Статистичког бироа САД-а из 2000. године и Националног центра за жене и полицију, жене полако продиру у остале полицијске службе, али у јако малом проценту: у 2000. години 13% жена укупно ради у полицији, од чега је само 1,4% у највишем рангу управе полицијских служби, 2,5% је у рангу поручника, а 3,7% у рангу водника (Martin, 1996). Упркос чврстим доказима да су жене и мушкар-

ци подједнако способни за обављање полицијских послова (Martin & Jurik, 1996), широко распрострањене предрасуде и пракса при селекцији кандидата за рад у полицији доприносе одржавању ниског удела жена у оквиру полицијске професије (Kakar, 2002: 239). У другим земљама актуелна ситуација је боља у односу на претходних неколико деценија, међутим, и даље су женама отежани улазак, напредовање и интеграција у оквиру полицијске организације, као и службама безбедности уопштено (Brown, 1997, 2007; Fleming, Lafferty, 2002; НЦВП, 2003; Miller, Forest и Jurik, 2003; Дапчевић-Марковић, 2002; Стојановић, Кесада, 2010; Колин, 2009; Томић, 2010; Нововић, Вла, 2010).

У Србији, у периоду пре и између два светска рата, није било жена у полицији, мада је постојало извесно интересовање у том правцу: тема жене у полицији била је предмет низа чланака објављених у часопису *Полиција* 1926. године. Разлог што није било жена полицајаца било је и изјашњавање Краљевине Југославије у анкети коју је спровело Друштво народа 1927. године против тога да жене раде у полицији. После Другог светског рата жене постепено улазе у полицију, али у административним и помоћним службама. У периоду актуелизације уласка жена у полицију у развијеним западним земљама, код нас је, осим спорадичног присуства у другим службама, 1976. године обновљен пријем жена у саобраћајној полицији, а у току деведесетих оне раде и у Дежурном оперативном центру СУП-а Београд (данашња Полицијска управа за град Београд), и у пограничној полицији. Дакле, жене су у јако малом броју биле заступљене у менаџменту полицијских служби, посебно у руководећим телима. Иако се руководиоци у полицији бирају искључиво из реда запослених, где су жене присутне, оне немају једнак приступ овим структурама. Деценију раније, у Србији на оперативним пословима полиције жена је било релативно мало, што је умањивало и могућност приступа високим руководећим положајима, док им ни полицијски образовни систем није био наклоњен: од три установе које су школовале будуће припаднице Министарства унутрашњих послова (Полицијска академија, Виша и Средња школа унутрашњих послова), једино је Виша школа, у ограниченом броју (квоте је одређивало Министарство унутрашњих послова), примала жене. Када је реч о могућности напредовања у служби, недоступност Полицијске академије женама представљала је нову препреку на њиховом путу професионалне афирмације. Будући да свршени студенти Више школе унутрашњих послова (међу њима и жене) могу да напредују у служби само до чина капетана, за разлику од студената Академије (искључиво мушкараца) за које нема ограничења, ни једна жена није могла уобичајеним путем да буде унапређена у чин виши од капетана. Ова констатација била је резултат препорука ОЕБС-а (Слејтер, 2001) да се „у оба републичка министарства учине одговарајуће промене како би се женама полицајцима омогућило да равноправно са мушкарцима учествују у свим аспектима оперативних полицијских послова“, да „оба републичка министарства промене политику регрутовања кадрова како би се женама омогућило да буду регрутоване на свим нивоима у полицији“, као и да се,

уз међународну помоћ, уклоне све препреке за улазак жена у службу на свим нивоима (Нововић, 2006). С обзиром да су 2006. године, Виша школа унутрашњих послова и Полицијска академија практично спојене у једну установу – Криминалистичко-полицијску академију, са два нивоа студија, струковним и академским, ситуација је нешто боља за жене које желе ту да се школују, јер им је дозвољен упис у квоти од 25 одсто за редовне студије, а за самофинансирајуће студије не постоји квота. Ипак, одређивање квоте за упис кандидата женског пола је политика државе, која се у овом случају може тумачити као одређени вид дискриминације преко механизма стакленог плафона, јер је женама које желе да се баве полицијским пословима, односно да раде у полицији у старту ограничена могућност избора области едукације и професионалне ојентације.

Питање заступљености и положаја жена у полицији актуелизовано је после политичких промена из 2000. године и по препоруци представника Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и представника Савета Европе (Дапчевић-Марковић, 2002). Након тог периода, подаци показују да су жене у полицији заступљене са око 20%, али још увек на такозваним „логистичким“ радним местима као што су секретарице, дактилографи, евидентичари, и сл. Жене које раде полицијске послове још увек су везане за врсту послова који се односе на малолетничку делинквенцију и сл., а униформисане жене у полицији су махом на пограничним и саобраћајним пословима. Жене су углавном распоређене на административним пословима, у хијерархији заузимају нижа звања, а у обављању задатака углавном покривају подручје женског криминалитета, малолетничке делинквенције, рад у женским затворима, центрима везе, криминалистичким лабораторијама, службама за односе са јавношћу и интерно информисање, јединицама за планирање и слично (Нововић, Вла, 2010).

Колико нам је познато, ретка су истраживања која се баве напредовањем жена и њиховом интеграцијом у оквиру полицијске професије у Србији. У ранијем периоду обављена су два истраживања која су за предмет имала жене у полицији и жене у сектору безбедности, са аспекта побољшања услова рада и смањења родне неједнакости у овим секторима, који су традиционално мушки.

У истраживању које је спроведено под покровитељством SERCA (Асоцијација шефова полиције Југоисточне Европе), 2010. године, представљена је актуелна ситуација у Србији и земљама окружења када је у питању положај жена у полицији у националним полицијским службама земаља југоисточне Европе (ЈИЕ) – Албанија, БиХ, Република Српска, Бугарска, Црна Гора, Хрватска, Македонија и Србија. Резултати истраживања су показали да интеграција жена запослених у полицијским службама још није на једнаком нивоу са мушкарцима, и да су проблеми са којима се жене полицајци сусрећу слични у свим земљама ЈИЕ, без обзира на чињеницу да је у последњој деценији повећан прилив жена у полицију.

Друго истраживање које желимо да поменемо је акционо истраживање о положају жена у сектору безбедности у Републици Србији, које је спровела Радна група Владе Републике Србије уз помоћ Министарства одбране, 2010. године. Циљ овог истраживања био је израда Акционог плана за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2010–2015). Истраживачи су проверавали постоји ли родно сензитивна политика у оквиру служби безбедности у Републици Србији (Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова, Безбедносно-информативна агенција, Војномедицинска и Војна академија, Војска Србије, Управа царина) и у оквиру тога су истраживали стање заступљености жена у институцијама безбедности и њихово напредовање и интеграцију.

Програм за развој под покровитељством Уједињених нација (УНДП) спроводи пројекат под називом „Подршка родној стандардизацији у полицијској пракси Југоисточне Европе“ (*Support for Gender Mainstreaming in Policing Practice in South Eastern Europe*) за период 2009–2012. године, који је тренутно у фази организације радионица на тему „Родна једнакост у сектору безбедности“ (које се одржавају у Београду). Овај пројекат има три основна циља: 1) Подизање свести о положају жена у полицијским службама земаља југоисточне Европе, 2) Развој одговарајућих капацитета за спровођење родне једнакости у полицијској пракси у овим земљама и 3) Формирање регионалне мреже на националном нивоу. Овај пројекат помаже Асоцијацију полицијских шефова Југоисточне Европе (SEPCA) у организацији и успостављању Мреже жена полицајаца Југоисточне Европе (WPON) која функционише као независни сервис под покровитељством SEPCA. WPON је заправо подршка и имплементација родне политике коју спроводе Уједињене нације у складу са резолуцијом 1325. Заправо, пројекат је подршка напредовању жена у одлучивању и трансформацији државних институција у циљу друштвених промена ка родној равноправности. У пракси, пројекат омогућава подршку спровођења Акционог плана за примену Резолуције 1325, који је усвојила Влада Републике Србије 2010. године.

На основу истраживања које је рађено као један део активности усмерених ка успостављању WPON (*Women Police Officers' Network of South Eastern Europe*) 2010. године у земљама југоисточног Балкана (у узорку је било укупно 1.460 полицијских службеника из МУП-а РС), подаци који се односе на проблем насиља на послу у српској полицији изнети су следећи подаци: да жене полицајци на послу никада не доживљавају непријатности типа непризнавања радних способности саопштило је 36,38% жена и 35,71% мушкараца међу извршиоцима, као и 22,86% жена и 27,19% мушкараца руководиоца. Супротно, да се то стално догађа, каже 2,29% жена и 1,01% мушкараца извршилаца, као и 2,86% жена и 0,24% мушкараца руководиоца. Највећи број испитаника свих категорија сврстао се уз опцију „понекад“. Уверење да се колеге никада не шале грубо са њима заступа 27,93% жена полицајаца, а исто мисли и 37,13% њихових колега, као и 27,66% жена и 27,13% мушкараца руково-

дилаца. Да се то стално дешава, верује 4,46% жена и 1% мушкараца извршилаца, а међу руководиоцима – 0,71% жена и 0,47 мушкараца. Испитаници у 38,68% случајева (жене), односно 45,9% (мушкарци), односно 25,0% (жене руководиоци) и 37,62% (мушкарци руководиоци) кажу да вербално оспоравање личних способности жена уопште није присутно, док значајно већи број сматра да се то дешава понекад. Насупрот томе, да је то редовна пракса, сматра 3,11% жена и 0,8% мушкараца извршилаца, те 1,43% жена и 0,12% мушкараца руководилаца. Можда осетљивије од претходних питања, сексуално узнемиравање, такође је нашло своје место у упитнику и, на основу одговора анкетираних, слика је следећа: наиме, 0,87% жена полицајаца и 0,52% мушкараца полицајаца и 0,24% мушкараца руководилаца (и ниједна жена руководилац) сматра да те врсте узнемиравања има стално, док 74,13% жена полицајаца и 73,35% њихових колега, 59,23% жена руководилаца и 66,01% мушкараца руководилаца мисли супротно – да га уопште нема. Уочљиво је да, за разлику од претходних питања, највећи број испитаника одбацује у потпуности, а не само делимично, наведени вид узнемиравања (Нововић, Вла, 2010).

Када се погледа, на пример, положај жена у полицији у неким демократским, развијеним западним земљама, види се да је стање слично као и у Србији и у земљама у окружењу. Тако, на пример, у САД су жене у полицији седамдесетих година прошлог века чиниле само два посто запослених полицијских службеника, а 1991. године било их је девет посто, док их је само 1,4 посто било на високим положајима. Данас у полицији државе Њујорк можете пронаћи 15 посто униформисаних жена. Готово сва спроведена истраживања у САД-у показала су како жене у полицији нису прихваћене ни од стране својих мушких колега ни од стране руководиоца, а ни од стране властите полицијске организације. На рад жена у полицији и даље се гледа са скепсом иако раде полицијски посао већ дуже од 100 година (Извештај МУП РХ, 2011, Жене у полицији). Што се тиче Холандије, на пример, стање је нешто боље, међутим, промене које су у холандској полицији током година настале на нижим нивоима (висок проценат запослених жена у полицији) никада нису стигле до самог врха. Управо тај феномен је феномен „стакленог плафона“. Женама је, упркос томе што су у средњем руководећем кадру заступљене са 40 до 60 посто и што их је у саставу обуке 50 посто, онемогућено да пробију „стаклени плафон“. Многе су ствари у Холандији одлично уређене: од антидискриминацијске политике и издашног породилског одсуства до врло флексибилног пописа права који иду у прилог родитељским обавезама; ипак, већина њих након заснивања породице, прелази на половину радног времена и посвећује се породици (Извештај МУП РХ, 2011, Жене у полицији). Пријем жена у полицију, генерално и историјски, сматра се „очајничким леком у присуству неке националне катастрофе или друштвено-моралне кризе“. Универзално искуство жена које су приступиле полицијској служби односи се на отпор полицајаца, који је касније (у другој половини 20. века) ублажен доношењем различитих закона који штите права жена. Истраживачи из разних друштвених и културних

традиција сведоче о општој доминацији мушких вредности у полицији и веровању о урођеној, биолошкој неподобности жена за полицијски посао (Brown, 2007).

## 2. Актуелна истраживања

Истраживачи из разних земаља генерално сведоче о доминацији маскулиних вредности у полицији и уверењима о томе да је полицијски посао неподобан за жене. Подаци из компаративних студија дају неке наговештаје о разликама у положају жена између полицијских служби у различитим земљама (Brown, 2007; Martin, 1996; Brent, 2008). Изгледа да оне у земљама источне Европе доживљавају нешто мање дискриминације и узнемиравања од својих колега, него оне у континенталној Европи и Америци. За то постоји неколико могућих објашњења. Улога и радни статус жена у бившим комунистичким режимима резултирају у њиховој већој једнакости, која би на Западу могла да се освоји политичким лобирањем и законском легислативом. У овом случају могло би се очекивати умањење разлике стопе дискриминације и узнемиравања. Међутим, разлика у пријављивању дискриминације и узнемиравања на послу од стране жена у полицији, могла би се објаснити и на други начин: заправо не постоји мања стопа дискриминације жена у полицији, већ постоји виша свест услед развијене антидискриминаторске политике код жена у западним развијеним земљама, и нижи праг толеранције, него код жена из бивших социјалистичких земаља. Тако су на Западу, а посебно у Америци, женски покрет и феминистичка свест дали женама алате за уочавање и анализу понашања које се сматра дискриминацијом. Законодавна легислатива једнаких могућности и њено спровођење имају прогресивно већу моћ широм Европе и Америке. Увођење политике једнаких могућности и њено квалитетно спровођење могу код жена полицајаца да скрате временску скалу у којој ће оне препознати да су дискриминисане и искључене из широког спектра полицијских послова и бенефиција (Brown, 2007). Један од циљева анализе фактора који утичу на лошији и неједнак третман жена у полицијској професији требало би да буду и формулација одређених препорука за унапређење положаја жена у полицији. У том смислу, аутори се генерално слажу да би унапређење и примена закона у области родне равноправности, затим, усвајање политике запошљавања, селекције, обуке, развоја каријере и мере унапређења интеграције жена, били артикулисани и практични циљеви чије спровођење води родној једнакости у полицијској професији.

На основу теорија о родним односима у организацијама, аутори Чен, Доран и Марел (Chan, Doran, Marel, 2010) поставили су неколико хипотеза које су емпиријски проверили у оквиру лонгитудиналног истраживања спроведеног у једној полицијској установи: „Жена се наша у складу са својом родном улогом“ (*Doing gender*), „Жена оспорава своју родну улогу“ (*Undoing gender*) и „Жена зна да су мушкарци и

жене различити али тражи једнак третман“ (*Doing and undoing gender*). У првој групи (осам мушкараца и шест жена) били су испитаници који су сматрали да су жене и мушкарци различити и самим тим треба да раде различите послове у полицији. Мушкарци полицајци су изнели јасан став да женама није место у полицији. Сматрају да су жене само оптерећење и фактор ометања у евентуалним насилним ситуацијама са којима се сусрећу полицајци. Иако су генерално сматрали да су жене позитиван додатак у полицији, са друге стране су изнели мишљење да због физичке неспособности женама није место на „линији фронта“ у полицијском послу. Жене имају своје место у полицијској организацији, на пример у раду са женским жртвама насиља. Жене полицајци у овој групи имале су исте ставове: нису биле за то да две жене буду у истом тиму из безбедносних разлога и великог ризика. Иако су и мушкарци и жене из ове групе сматрали да жене немају физичку снагу, жене су сматрале да су веште у комплементарним тактикама у поступању полиције, а мушкарци су сматрали да би требало да постоји јасна сегрегација полицијских послова. На суптилнијем нивоу анализе, и жене и мушкарци из ове групе понашали су се у складу са својим родним улогама када су у питању сексистичке шале: мушкарци су уживали у причању оваквих шала, а жене су то или игнорисале или се смејале заједно са њима. У другој групи ситуација је другачија. Жене су сматрале да треба да буду једнако третиране као њихове мушке колеге. Нису желеле да буду заштићене од стране мушких колега у опасним ситуацијама. Препознале су полицијски посао као тежак и опасан и сматрале су да жена која уђе у полицијску професију треба да буде спремна на то. Што су дуже биле у полицији, више су схватале да жена не мора да се доказује грубошћу нити повећаним обимом посла. Што се тиче физичке снаге, сматрале су да није најважнији фактор доброг рада, као и да мушкарци нису под обавезно јачи од жена. (пет жена). У трећој групи (три мушкараца и четири жене) испитаници су исказали став да жене и мушкарци треба да буду третирани једнако, али су сматрали да жене и мушкарци уносе различите квалитете у полицијски посао. У неколико прилика показало се да жена полицајац мора да се избори за поверење да ће добро одрадити посао: у ситуацији повећаног ризика било је потребно да се колега замоли да не зове појачање кад је угледао две колегинице које долазе као подршка. У другој прилици жена полицајац је морала да замоли колегу да престане са увредљивим опаскама на рачун колегинице јер ће морати да га пријави. Неколико полицајки имало је утисак да су њихова трудноћа и материнство фактори који коче њихову каријеру, јер како је изјавила једна од испитаница: када сам остала у другом стању почели су да ме третирају као да немам мозга. Испитаници у овој групи сматрали су да жене доприносе раду полиције не само користећи физичку снагу и грубост, већ различитост у приступу решавања тешких ситуација. Лонгитудинална анализа у овој студији показала је да ново запослени у полицији више пажње обраћају на сам полицијски посао и не примећују родне разлике јер се труде да се докажу као полицајци. Како време одмиче и полицијска

каријера се стабилизује, а полицијски посао је научен, тако се све више јављају линије раздора око родних улога и статуса. Више није ситуација полиција против преступника, већ је слика противника мало шира, ту су негативно и критички настројени медији, жртве које не желе да сарађују, незахвално јавно мњење, неусклађен законски и судски систем, итд. Касније се у каријери јавља и суптилно непријатељство између оперативних радника и оних из менаџмента и администрације. У групи испитаница све су после пет година рада у полицији биле унапређене у виши чин, тако да је све што се дешава у полицији као професионалном пољу почело да добија јасније контуре непријатељстава и дисфункционалности, доказивање да су савладале посао није више била примарна линија раздвајања. Када је у питању третирање полицајки у односу на полицајце у питањима каријере, напредовања, услова рада и другог, приметно је било разликовање и родна дихотомија. Већина полицајки морала је током година каријере да измени своје понашање. Померање показује да род није стабилна категорија, она се константно дограђује и мења преко социјалне интеракције. Студија је показала да је жена најосетљивија у периоду када рађа и подиже децу. У том периоду она постаје родно осетљива и почиње да преузима родну улогу у професији. У групи која се није понашала у складу са приписаним родним улогама (њих шест) само једна жена је имала дете. У групи која јесте, све су имале децу. Студија је показала да физичка снага као фактор одбацивања жена као припадница рода који није једнак са мушким, рапидно слаби како каријера одмиче; тада неки други фактори постају битни за напредовање, тада су у игри више менаџерске позиције, где физичка снага није од утицаја, већ маскулини менаџмент постаје доминантно окружење за жену која жели да напредује.

У истраживању чије је податке изнела Браунова (Brown, 1996) показује се да жене у полицији, без обзира на земљу у којој раде, наилазе на тешкоће уласка у професију, и једном када уђу, њихово искуство говори о упорном одбијању да буду прихваћене равноправно. Истраживачи из разних друштвено-културних окружења сведоче о доминацији маскулинитета и маскулиних вредности у полицији и уверењима да је полицијски посао неодговарајући за жене. Подаци добијени из овог компаративног истраживања указују на чињеницу да је полиција затворено поље за напредовање и интеграцију жена у професију, мада показују одређена одступања у мери у којој се полицајке из земаља западне Европе и Енглеске разликују од оних из Централне и Источне Европе (на основу података из 1996. године добијених путем анкете коју су спровели *European Network of Policewomen* (ENP) у сарадњи са *International Association of Women Police* (IAWP) када су у питању фактори интегрисаности (пријем у службу, тренинг и обука и оцене прихваћености од стране мушких колега). Осим фактора интегрисаности прикупљени подаци у вези са једнаким могућностима у полицијској професији (напредовање, прековремени рад и могућност избора радног места – професионална сегрегација) такође су оцењени негативно, са

извесним разликама у степену дискриминације (полицајке из западних земаља исказују виши степен дискриминације у односу на колегинице из Источне Европе). Једно од објашњења је да полицајке из Источне Европе сматрају да су изложене мањој дискриминацији услед високе толеранције према њој, тј. због смањене друштвене свести о постојању родне дискриминације (ово је резултат слабије и спорије законске регулативе у области родне једнакости, и чињенице да у земљама Запада и САД-у постоји дугогодишња традиција јаким феминистичких покрета који раде на емаципацији жена и подизању њихове свести о родној дискриминацији) (Brown, 1996).

### 3. Закључак

Поменута и друга истраживања (Shultz, 1995) указују на чињеницу да се полиција отвара за пријем жена, што је резултат грађанске акције и друштвених околности: као што су измене закона и унапређења општер положаја жена у друштву и на тржишту рада, а не зато што је полицијска организација почела да верује да ће интеграција жена у полицију допринети квалитету обављања полицијских послова. Овакво стање указује не само на проблем пријема и интеграције жена у полицији, већ и шире, на продор, опстанак и напредовање жена у оквиру типично мушких професија, које су традиционално и у развијеним друштвима прилично непријатељско окружење за жене као групу, што указује на проблем родне неједнакости на тржишту рада и шире.

### Литература

1. Brown, J. (2007). From cult of masculinity to smart macho: gender perspectives on police occupational culture. *Police occupational culture, New debates and directions. Sociology of crime, law and deviance*. 8: 205–226.
2. Balkin, J. (1988). Why Policemen Don't Like Policewomen. *Journal of Police Science and Administration* 16 (1): 29–38.
3. Brown, J. (1997). European Policewomen; A Comparative Research Perspective. *International Journal of the Sociology of Law*. 25: 1–19.
4. Brent, S. (2008) *Female Participation in the Police Promotion Process: Are women competing for promotion in numbers proportionate to their statistical representation in policing?* Department of Political Science. The University of Western Ontario.
5. Butler, E., Winfree, T., Newbold, G. (2003). Policing and gender: Male and female perspectives among member of the NZ police. *Police Quarterly* 6(3): 298–329.
6. Chan, J., Doran, S. and Marel, C (2010). Doing and undoing gender in policing. *Theoretical Criminology*. 14: 425.
7. Дапчевих-Марковић, Љ. (2002). Жене у полицији. *Безбедност*. 2(02): 344–356.
8. Fleming, J., Lafferty, G. (2002). Equity confounded? *New managerialism, organisational restructuring and women in Australian police servise*. Paper presented to the 3rd Australian women and policing confrence Canberra.

9. Garcia, V. (2003). Difference in the Police Department: Women, Policing, and 'Doing Gender'. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 19: 330.
10. Martin, S. (1996). *Doing Gender, Doing Police Work: An Examination Of The Barriers To The Integration Of Women Officers*. Australian Institute of Criminology Conference. First Australasian Women Police Conference.
11. Martin, S. & Jurik, N. (1996). *Doing justice, doing gender: Women in law and criminal justice occupations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
12. Милосављевић, Б. (1997). *Наука о полицији*. Београд: Полицијска академија.
13. Miller S., Forest, K., Jurik, N. (2003). Diversity in Blue. *Men and Masculinities*. 5: 355.
14. Нововић, С., Вла, С., Ракић, Н. (2010). *Успостављање мреже жена полицајаца Југоисточне европе, Резултати истраживања*. СЕРСА, Bulgaria.
15. Нововић, С. (2006). *Жене у полицији. Истраживање у оквиру макропројекта - Полиција у функцији безбедности и заштите у Србији на почетку 21. века*. Београд: МУП Србије и Виша школа унутрашњих послова.
16. Poole, E. and Pogrebin, M. (1988). Factors Affecting the Decision to Remain in Policing: A Study of Women Officers. *Journal of Police Science and Administration*, 16: 49–55.
17. Kakar, S. (2002). Gender and Police Officers Perceptions of Their Job Performance, *Criminal Justice Policy Review*, Volume 13, Number 3, 238–256.
18. Колин, М. (ур.) (2009). *Родне неједнакости на тржишту рада у Србији и подстицање европских интеграција*. Београд: Европски покрет у Србији.
19. Слејтер, Џ. (2001). *Извештај о процени стања људских права, етике и стандарда полицијског функционисања у Савезној Републици Југославији, Србији и Црној Гори*, Савет Европе.
20. Schultz, D. (1995). Invisible no more: A social history of women in U.S. policing. In Price B. R. & Sokoloff N. J. (Eds.), *The criminal justice system and women: Offenders, victims, and workers*, 2<sup>nd</sup> ed., pp. 372–382.
21. Стојановић, С; Кесада, К. (ур.) (2010). *Род и реформа сектора безбедности у Републици Србији*. Београдски центар за безбедносну политику, Београд.
22. NCWP – National Center for Women & Policing (2003). *Hiring & Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies*. National Center for Women & Policing. Division of the Feminist Majority Foundation.
23. Томић, М., Спасић, Д. (2010). Маскулинитет у професији, *Антропологија* 10(1).
24. Извештај МУП РХ, *Жене у полицији* (2011).

## Summary

This paper presents the results of some research on the status of women in the police service in the world, mainly in Western Europe and the United States, with a special focus on Serbia. Also, studies have included analysis of several key concepts which explain worse position and slower integration of women in the police force, such as the glass ceiling and gender regime. On the basis of the survey shall be concluded that women are slow and difficult to fit into the male-dominated professions such as police profession because of the factors and mechanisms that come from social and organizational level, who are highly strong and dominant.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

351.74/.75(082)

**ПОЛОЖАЈ и улога полиције у демократској држави :**  
тематски зборник радова / [уредник Ђорђе Ђорђевић]. -  
Београд : Криминалистичко-полицијска академија, 2013  
(Београд : Службени гласник). - VIII, 201 стр. ; 24 cm

Тираж 100. - Стр. VII-VIII: Предговор / Ђорђе Ђорђевић.  
- Напомене и библиографске референце уз текст. -  
Библиографија уз све радове. - Summaries.

ISBN 978-86-7020-254-2

а) Полиција - Зборници  
COBISS.SR-ID 202799116