

Доц. Дана СУБОШИЋ
Мр Зорица ВУКАШИНОВИЋ-РАДОЈЧИЋ
Криминалистичко-полицијска академија

Статусна обележја полицијске организације у Србији

УДК: 351.741(497.11)

Апстракт: Елементи статуса полиције и њена специфична обележја произилазе из суштинске једне од стране за које је полиција образована. Основни елементи статуса полиције се односе на њену аутономију, положај у односу на друге органе и организације, начин рада и радноправни положај запослених. С друге стране, осим обављања традиционалних функција, савремена улога полиције се огледа у „социјално-услужном“ раду, што је чини јавном службом. Полазећи од тога, као и од чињеница да је један од основних реформских циљева полиције у Србији њена трансформација у изв. „модеран сервис“, овај рад је посвећен основним елементима њеног статуса, у складу са савременим стандардима.

Кључне речи: полиција, државна управа, правни статус, јавна служба, стандарди, етика.

Увод

Реформа полиције је део општег реформског процеса јавне администрације, чији је циљ увођење и примена савремених принципа владавине права, професионализма, ефикасности рада и политичке неутралности. У циљу разматрања улоге полиције у савременом друштву, неопходно је одредити основне елементе њеног правног статуса, идентификовати главне проблеме у раду и вршењу њених функција и указати на савремене европске тенденције њеног развоја. Иако је у већини правних система акценат на традиционалној улози полиције, која се огледа у сузбијању и контроли криминалитета,¹ поједини аутори истичу да се улога полиције не исцрпљује вршењем наведених функција, већ се огледа у задовољавању потреба и интереса друштва.²

Слично овом схватању, један број аутора сматра да полиција спроводи законе и одржава мир, али истовремено „прилагођава опште

¹ Више о томе: Cox, S. M.: *Police, Practices, Perspectives, Problems*, Western Illinois University, Allyn and Bacon, Boston, 1996.

² Moore M. H.: *Community Policing*, In Tonry M. and Morris N, *Modern Policing*, University of Chicago Press, Chicago, 1992, pp. 99–158.

правне стандарде захтевима грађана и другим субјектима“.³ „Услужни“ карактер полиције у смислу ефикасне сарадње и задовољавања потреба грађана, других државних органа и недржавних субјеката, све више постаје важно обележје у одређивању концепта полиције. Такође, полазимо од тога да су у складу са усвојеним заједничким европским стандардима, дефинисани су главни циљеви полиције – одржавање јавног мира, закона и реда у друштву, заштита и поштовање основних личних права и слобода, превенција криминала и борба против криминала, откривање криминала, као и пружање помоћи и услужних функција грађанству.⁴

Правни статус полиције

Имајући у виду да европски принципи имају упориште у нашем правном поретку, као и да наша земља улаже напоре за приступањем Европској Унији и међународним асоцијацијама, указаћемо на основне елементе статуса полиције којима се ова настојања изражавају. Према Богољубу Милосављевићу, правни статус полиције карактерише њена аутономност, положај у односу на друге организације, различита правна правила и начин понашања, који се односи на запослене у њој и начин њиховог рада.⁵ Наведене елементе анализираћемо са аспекта позитивноправних решења и праксе у нашој земљи, као и са аспекта дефинисаних међународних стандарда.

Аутономност полиције произилази из чињенице да је она „посебна правна и фактичка целина, која је статусно одвојена од других организација и која ужива извесну самосталност“.⁶ Да је полиција правна целина произилази из *Закона о полицији* у коме је предвиђено да: „Полицију Републике Србије чини заокружена област рада Министарства унутрашњих послова за коју се образује Дирекција полиције“.⁷ У том смислу, полиција се одваја од других области рада у Ми-

³ Reiss, A.: *The Police and the Public*, Yale University Press, *New Haven*, CT, 1971; Wilson J. Q.: *Varieties of Police Behavior*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1968; Cox S. M.: *Police, Practices, Perspectives, Problems*, Western Illinois University, Allyn and Bacon, Boston, 1996, p. 65.

⁴ Више о томе: *Европски кодекс полицијске етике* – Препорука 10 коју је усвојио Комитет министара Савета Европе, 19. септембар 2001. године.

⁵ Милосављевић, Б.: *Увод у полицијске науке*, Полицијска академија, Београд, 1994, стр. 215.

⁶ *Истио*.

⁷ Члан 1. *Закона о полицији* (Службени гласник, бр. 101/05). Овде ваља напоменути да је пропуштена прилика да се и наведеном члану, поред функционалног одређења полиције, уведе и структурна (организациона) дефиниција. То би се постигло тиме што би уместо „Дирекција полиције“, стајало само „Полиција“. На тај начин би се јасно указало на то да се образује Полиција (чиме се стварају и услови да се „Поли-

нистарству унутрашњих послова, те се повећавају њена аутономност, самосталност полиције, као и оперативна независност.⁸

Аутономност полиције није безгранична, већ је омеђена законом. Наиме, полиција је оперативно независна од других државних органа у обављању полицијских послова и других законом одређених послова за које је одговорна.⁹ Претпоставке за ту врсту независности ствара Министарство унутрашњих послова, при чему је и сам министар унутрашњих послова дужан да је поштује.¹⁰

Аутономност полиције има упориште у *Закону о полицији*, којим су: 1) раздвојени послови којима Министарство ствара услове за рад полиције, од полицијских послова који су таксативно одређени,¹¹ 2) функција министра и директора полиције су раздвојене, при чему директор професионално (стручно) руководи полицијом, 3) образовани сектори у Министарству, који стварају услове за рад полиције, 4) уређени односи између министра унутрашњих послова и полиције.¹² С друге стране, полиција је фактичка целина, јер објективно постоји, не само у структурном, већ и у функционалном смислу (дакле као организација). То се најбоље може видети кроз њен рад и резултате рада, којима утиче на сопствено окружење. Из начела аутономности полиције произилази њен однос према другим органима државне управе и државним органима.

Положај полиције у односу на друге органе и организације дефинисан је пре свега у односу на Министарство унутрашњих послова, у чијем је саставу. Унутрашњим уређењем Министарства унутрашњих послова предвиђено је: „За обављање полицијских и других унутрашњих послова образује се Дирекција полиције, а за обављање послова којима се стварају услови за рад полиције образују се сектори.¹³ Како је *Уредбом о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова*“ пише великим словом), којом руководи директор полиције, уз помоћ Дирекције полиције. На пример, аналогно томе, у Министарству одбране постоји Војска Србије, на чијем челу је начелник Генералштаба, коме у руковођењу помаже Генералштаб.

⁸ Више о томе: Милетић, С.: *Полицијска етика*, приручник, ВШУП-а, Београд, 2003. и *Закон о полицији са рејсиром појмова*, (уводни коментар), ИПД Јустинијан, Београд, 2005.

⁹ Члан 7. *Закон о полицији* (Службени гласник РС, бр. 101/05).

¹⁰ *Исто*.

¹¹ Послови се обављају на три организациона нивоа и то: 1) Дирекција полиције, 2) Полицијска управа за град Београд и подручне полицијске управе и 3) полицијске станице.

¹² Директор полиције се бира на основу спроведеног конкурса, као и руководиоци сектора – помоћници министра, који се бирају на начин који је предвиђен *Законом о државним службеницима* (Службени гласник РС, бр. 79/05, 81/05, 83/05), којим се стварају претпоставке за професионализацију и деполитизацију државне управе.

¹³ Члан 2. *Уредбе о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова*, (Службени гласник РС, бр. 8/06).

*и*рашњих *и*ослова, за обављање појединих послова којима се стварају услови за рад полиције, предвиђено да се у Министарству образују сектори, којима руководе помоћници министра, постављени у складу са законом. Поред тога, 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.¹⁴ Дакле, Дирекција полиције представља основну организациону јединицу МУП-а.

Из таквог положаја Дирекције полиције у односу на Министарство, произилазе посебне обавезе полиције (прецизније, полицијских службеника на руководећим радним местима) у односу на министра унутрашњих послова. Наиме, министар, као старешина органа и члан Владе, у односу на полицију представља управљача, из чега произилазе његова овлашћења, али и дужности свих руководилаца и руководних тела у Министарству (нпр. директора и Дирекције полиције), у односу на њега.¹⁵ У складу са чланом 21. *Закона о полицији*, директора полиције поставља Влада на пет година, на предлог министра, по спроведеном конкурс и на начин предвиђен прописима о радним односима који важе за Министарство.

Дирекција полиције је дакле, функционално и структурно диференцирана од осталих организационих јединица Министарства унутрашњих послова. Када је реч о положају у односу на друге органе државне управе и државне органе, самосталност у обављању полицијских послова произилази из самосталности Министарства унутрашњих послова, односно прописаних надлежности и делокруга рада. Уставни положај Министарства унутрашњих послова је утврђен чланом 136. *Устава Србије*,¹⁶ којим је предвиђено да су министарства самостална у вршењу *Уставом* и законом одређених надлежности. Делокруг Министарства је утврђен *Законом о министарствима*,¹⁷ а надлежности су одређене у већем броју закона из области унутрашњих

¹⁴ Члан 7. *Закона о полицији* (Службени гласник РС, бр. 101/05).

¹⁵ Наиме, *Законом о полицији* предвиђено је следеће: „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 оперативне независности полиције. Министар може наложити полицији да у оквиру своје надлежности изврши одређене задатке и предузме одређене мере и да му о томе поднесе извештај.** Надлежности министра за полицијска поступања која су означена затамњеним словима *важе до тренутика када јавни тужилац буде обавештен о кривичном делу и преузме управљање над полицијским пословањем у ирејивном пословању* (Члан 8. *Закона о полицији*, Службени гласник, бр. 101/05).

¹⁶ *Устава Србије* (Службени гласник РС, бр. 83/06).

¹⁷ Члан 3. *Закона о министарствима* (Службени гласник РС, бр. 19/04).

послова као и других области. Уз то, требало би истаћи да самосталност Министарства не подразумева независност од извршне власти, већ је реч о самосталности у вршењу поверених послова. Оперативна независност полиције у извршавању полицијских послова, заснива се на самосталности Министарства, што на основу дефинисаних надлежности и делокруга рада подразумева немешање других органа и организација у рад полиције. Међутим, важан аспект односа полиције и других органа и организација је успостављање ефикасних механизма координације на хоризонталном нивоу, као и избегавање грешака у структурирању одговорности међу органима, полазећи од начела законитости, ефикасности и рационалности рада управе.¹⁸

Имајући у виду да полицију анализирамо са аспекта јавне службе и полазећи од реформског опредељења за трансформацијом полиције у „модеран сервис“, морамо истаћи да је она стратегијски конципирана не само као сервис грађана, већ и правосудних органа, тужилаштва и других државних органа. Полиција мора бити организована на начин који обезбеђује ефективно и ефикасно спровођење закона и пружања услуга грађанима, државним органима и недржавним субјектима. Овакво одређење полиције је засновано на међународним стандардима, у складу са којим се полиција организује на начин који промовише добре односе полиције и грађанства и ефикасну сарадњу са другим органима, локалним заједницама, невладиним организацијама и осталим представницима грађанства.¹⁹ Уколико су односи и сарадња са другим органима државне управе и државним органима, као и недржавним субјектима добро успостављени, стварају се претпоставке за ефикаснији рад полиције. Неки од аспеката за имплементацију овог принципа су децентрализација полиције, као и концепт „Полиција у (локалној) заједници“.

Начин рада као елемент утврђивања правног статуса полиције изражава се правном нормираношћу полазишта, поступака и средстава, као основних чинилаца и компоненти начина рада полиције. Нормирање полазишта поступака и средстава начина полицијског рада изражава се оним што професор Богољуб Милосављевић назива: „посебним интерним правилима“, а односи се на „службену или професионалну етику“, сопствени „кућни или пословни ред“ и оним што се сматра „филозофијом службе“.²⁰ Према *Закону о полицији*: „Министар

¹⁸ У јавној администрацији Велике Британије успостављена је пракса „новог јавног менаџмента“ („New Public Management“) што подразумева интегрисану политику, ефикасну сарадњу међу органима државне управе, избегавање преклапања функција између органа, стратегијско планирање, управљање према резултатима итд.

¹⁹ Члан 18. *Европског кодекса полицијске етике* – Препорука 10 коју је усвојио Комитет министара Савета Европе, 19. септембар 2001. године.

²⁰ Милосављевић, Б.: *Увод у полицијске науке*, Полицијска академија, Београд, 1994, стр. 216.

унутрашњих послова прописује начин обављања полицијских послова и даје упутства и обавезне инструкције за њихово обављање. Прописи морају бити сагласни са законом, а упутства и обавезне инструкције са прописима“.²¹

Начином рада полиције уважава се принцип *самосталности*, која се доминантно испољава у функционалној димензији полицијске организације, а тек након тога и у структурној. Како је већ наведено, полиција је самостална у извршавању задатака, а мање је самостална у структурном, тј. организационом погледу. Наиме, организациона структура полиције утврђена је Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, с тим да је пресудан утицај на тај акт имала владина *Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова*.²² Међутим, у извршавању задатака, полиција има право да прилагођава организациону структуру конкретним условима, што говори о томе да су њена овлашћења у области функције већа, тако да се може говорити и о већем степену самосталности у том домену полицијске организације. Самосталност полиције, у сваком случају, ограничена је правима органа који обављају надзор над радом управних организација (нпр. Владе и др.).²³ Према Богољубу Милосављевићу, облике ограничења начина рада управних организација, каква је и полиција, представљају прописи који се на ту област односе, као и прописи који се односе на контролу рада управе. Слобода понашања полиције се ограничава као и слобода осталих органа управе правима других субјеката друштва и државе. Дакле, самосталност полиције би требало схватити само као простор за њен рад у оквирима Устава, закона и других прописа (*подзаконских аката*), али и етичких норми.²⁴

Како смо већ истакли, на ефикасност начин рада полиције у великој мери утиче усвајање и примена правила етике, што уједно представља важну компоненту професионалног развоја полиције. Одредбе *Европског кодекса полицијске етике*,²⁵ који представља скуп принципа и смерница за опште циљеве, функционисање и контролу полиције, обезбеђују основу за поступање полиције у савременом демократском друштву.²⁶ Успостављање заједничких стандарда је од великог

²¹ Члан 10. *Закона о полицији*, (Службени гласник РС, бр. 101/05).

²² *Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова* (Службени Гласник РС бр. 8/06).

²³ Милосављевић, Б.: *Увод у полицијске науке*, Полицијска академија, Београд, 1994, стр. 216.

²⁴ *Исто*, стр. 217.

²⁵ Више о томе: *Европски кодекс полицијске етике* – Препорука 10 коју је усвојио Комитет министара Савета Европе, 19. септембар 2001. године.

²⁶ *Европски кодекс* полази од начела дефинисаних *Европском конвенцијом о људским правима*.

значаја за спровођење реформи полиције, као дела ширег процеса развоја демократских принципа – владавине права и заштите људских права у јавној администрацији. Кодексом се дефинишу захтеви и решења која се могу применити у полицији, током озбиљних и деликатних задатака спречавања, откривања и сузбијања криминала и одржавања реда и мира у демократском друштву.²⁷

У обављању полицијских послова, односно извршавању закона и других прописа о полицији, припадници полиције у нашој земљи се руководе етичким принципима. Етички принципи су у погледу садржаја, обима и домашаја решења, усвојени у складу са препорукама Европског кодекса полицијске етике.²⁸ Тиме је наша земља испунила један од услова који се односи на полицију, имплементирајући полицијску етику у правни поредак. Применом ових правила, полиција излази из оквира традиционалне улоге спровођења закона, те се постављају захтеви спровођења прописа уз уважавање интереса и потреба грађана и других субјеката, што представља гаранцију развоја професионалне, непристрасне, политички неутралне полиције.

Правни положај запослених у полицији представља специфично обележје утврђивања правног статуса полиције. С обзиром да су припадници полиције, пре свега, јавни службеници који раде на обезбеђењу јавног интереса, од њихових способности, знања, вештина као и ставова, зависи ефикасно и професионално обављање послова. У складу са специфичном природом полицијских послова, утврђеним правима и обавезама, правни положај запослених у полицији се разликује од начина на који је уређен статус запослених у осталим органима државне управе и државним органима. Полицијска овлашћења и послови (делатност),²⁹ а самим тим и организација полиције, суштински се разликују од начина организовања и послова који се врше у другим министарствима. Међутим, разлике у вршењу делатности полиције и управних послова, утичу на специфично регулисање радно-правног положаја запослених у полицији. Тиме се уважава чињеница да су полицијски послови, по читавом низу обележја, међу најтежим и најризичнијим пословима у друштвеној подели рада.³⁰ Из тога про-

²⁷ Препоруке су сачињене са аспекта постојања великих разлика међу државама чланицама у погледу извршавања полицијских задатака као и статуса, организације, односно оперативних метода полиције. Упркос разликама, циљеви полиција и проблеми са којима се суочавају имају сличности.

²⁸ Више о томе: *Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције*, Службени гласник РС, бр. 41/03.

²⁹ Слободан Милетић делатношћу полиције сматра укупност полицијских овлашћења и послова. Више о томе: Милетић, С.: *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 2003.

³⁰ Милетић, С.: *Полицијска етика*, приручник, ВШУП, Београд, 2003. и *Закон о полицији са рејстиром појмова*, уводни коментар, ИПД Јустинијан, Београд, 2005, стр. 29.

изилази да повећаном обиму дужности полицијских службеника одговара повећан обим њихових права.³¹

Правни положај запослених у полицији је примарно регулисан *Законом о полицији*, супсидијарно *Законом о државним службеницима*³² и резидуално *Законом о раду*.³³ Како неки аутори истичу, може се уочити „троспратно уређивање“ радних односа у полицији,³⁴ тако да се на статус полицијских службеника најпре примењује *Закон о полицији*, затим на неуређена питања, *Закон о државним службеницима* и на питања која овим законом нису уређена, *Закон о раду*, као општи закон у области радних односа. У складу са одредбама *Закона о државним службеницима*,³⁵ поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу се посебним законом уредити и друкчије, ако то произилази из природе њихових послова. Такође, овим законом је одређено да се на права и дужности државних службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом, примењују општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе.³⁶ Одредбама *Закона о полицији* је прописано да се на положај, права и одговорности запослених у Министарству унутрашњих послова примењују прописи којима се регулише радни однос у државним органима, ако овим законом и прописима донетим на основу овог Закона није друкчије одређено.³⁷

Европски стандарди којима се постављају основе за примену етичких норми и развијају кључни принципи рада, као што су професионализам, објективност, политичка неутралност, имплементирани су домаћим прописима.³⁸ Тиме се стварају основне претпоставке за развој професионалне полиције и уводе савремени институти – спровођење процедура селекције и запошљавања на објективан и недискриминаторски начин, перманентно стручно усавршавање и развој запослених у полицији, напредовање према резултатима рада („merit principle“), као и адекватно награђивање запослених. У складу са овим принципима, пријем и селекција кандидата се заснивају на личним квалификацијама и искуству кандидата које је релевантно за по-

³¹ Исто.

³² *Закон о државним службеницима*, Службени гласник РС, бр. 79/05, 81/05, 83/05.

³³ *Закон о раду*, Службени гласник РС, бр. 70/01.

³⁴ Милетић, С.: *Особености раднојравној положаја полицијских службеника*, Зборник радова „Радни однос државних службеника“, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2006, стр. 125.

³⁵ Члан 1. *Закона о државним службеницима*, Службени гласник РС, бр. 79/05, 81/05, 83/05.

³⁶ Члан 4. *Закона о државним службеницима*, Службени гласник РС, бр. 79/05, 81/05, 83/05.

³⁷ Члан 169. *Закона о полицији*, Службени гласник РС, бр. 101/05 .

³⁸ *Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције*, Службени гласник РС, бр. 41/03.

лицијске послове и задатке, а поступак пријема у службу се заснива на објективним и недискриминаторским условима за пријем, који се врши након спроведеног тестирања.³⁹ Овим одредбама се нарочито потенцира објективност процеса селекције, што се обезбеђује дефинисањем објективних услова за пријем у службу и тестирањем.⁴⁰ Такође, у свим европским земљама обука и перманентни развој запослених представља један од основних елемената професионализације полиције, па се усваја модел „организације која учи“ („learning organization mode“).⁴¹

Припадници полиције у нашој земљи имају право и дужност да током рада развијају своје личне способности као и способности за разумевање друштва коме служе.⁴² На овај начин, стручним усавршавањем, заснованим на вредностима демократије, владавине права и заштити људских права, припадници полиције развијају способности за извршавање задатака. У вези са тим, такође је прописано да опште полицијско образовање мора бити оријентисано и отворено ка друштву. Отвореност према друштву током обуке је претпоставка да запослени у полицији буду ближи грађанима и друштвеној стварности.⁴³

Полиција као јавна служба

Теорија јавних служби је настала у Француској крајем 19. и почетком 20. века, проширивањем појма управне функције и укључивањем у оквире њеног вршења неауторитативне активности државе.⁴⁴ Учење о јавним службама, које је било прихваћено у француској правној теорији, послужило је као основ даљег проширивања садржине појма управе.⁴⁵ Највећи допринос у овом правцу је дао ис-

³⁹ Члан 38. *Уједињена о полицијској етици и начину обављања послова полиције*, Службени гласник РС, бр. 41/03.

⁴⁰ У складу са чланом 22. *Кодекса*, припадници полиције биће регрутовани на бази својих личних квалификација и искуства, који одговарају задацима полиције. С циљем избора одговарајућих кандидата за полицију, процес селекције треба да буде базиран на објективним критеријумима, што се односи на радно искуство односно професионалне квалификације кандидата, као и личне вештине кандидата. Најзад, у складу са чланом 25. *Кодекса*, процедуре регрутовања ће се базирати на објективним и недискриминаторним основама, а следиће након потребног тестирања кандидата.

⁴¹ Neyroud, P., Beckley, A.: *Policing, Ethics and Human Rights*, Willan Publishing, Portland, Oregon, USA, 2001, стр. 186.

⁴² Члан 28. *Уједињена о полицијској етици и начину обављања послова полиције*.

⁴³ Милетић, С.: *Полицијска етика*, приручник, ВШУП, Београд, 2003. и *Закон о полицији са рејстиром појмова*, уводни коментар, ИПД Јустинијан, Београд, 2005, стр. 100.

⁴⁴ Лилић, С., Димитријевић, П., Марковић, М.: *Уједињено право*, друго измењено и допуњено издање, Савремена администрација, Београд, 2006.

⁴⁵ Димитријевић, П.: *Основи уједињеног права*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд, 1983, стр. 30.

такнути француски правник Леон Диги, који се сматра оснивачем „школе јавних служби“ у правној теорији. Полазећи од солидаристичких концепција о држави и праву, Диги иступа са схватањем да се основни задатак државе састоји у вршењу јавних служби, уместо у вршењу јавне власти. По њему је државна власт појава која стиче оправдање у вршењу јавних служби.⁴⁶ Полазећи од овог схватања, у теорији и пракси развијених земаља се наводи да је савремени концепт управе пружање јавних услуга.⁴⁷ Ипак, морамо поменути да поједини аутори одређују управу као вршење ауторитативних активности заповедања и принуде.⁴⁸

Несумњиво, полиција као део система државне управе, врши власт и примењује принуду спроводећи законе. Према мишљењу неких британских аутора не постоји држава у којој је спроведена трансформација полиције од вршења принуде ка јавној служби.⁴⁹ Ипак, у Великој Британији је доминантно схватање у складу са којим је основна сврха рада полиције у савременом друштву вршење јавне службе.⁵⁰ Улога полиције се свакако мења, као и концепт државне управе. Уводе се нове функције и уместо вршења власти, све више у први план долази услужна функција. Временом све већи број аутора истиче услужни карактер полиције,⁵¹ те се данас полиција одређује као јавна служба која је образована у складу са законом и која је одговорна за одржавање и примену права, одржавање јавног реда и пружање помоћи и у ванредним ситуацијама.⁵² У демократским друштвима, полиција уз обављање традиционалних послова превенције, репресије и откривања криминала, очувања јавног реда, поштовања закона и заштите основних права појединаца, пружа услуге друштвеног карактера које помажу ефикасном обављању осталих активности. Манифестација оваквих ставова о улози полиције најочитија је на примеру *концепција полиције у (локалној) заједници* (видите табеларни модел).

⁴⁶ Диги, Л.: *Преображаји јавној држави*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд, 1998.

⁴⁷ Од овог теоријског концепта одређења управе полазе многи аутори који се баве управним правом, нарочито Никола Стјепановић, Михаило Илић и Слабољуб Поповић.

⁴⁸ Као на пример Ратко Марковић, Павле Димитријевић и Зоран Томић.

⁴⁹ Neyroud, P., Beckley, A.: *Policing, Ethics and Human Rights*, Willan Publishing, Portland, Oregon, USA, 2001.

⁵⁰ Cohen, H. S., Feldberg, M.: *Power And Restraint: The Moral Dimension Of Police Work*, Praeger New York, 1991.

⁵¹ Reiner, R.: *Policing and the Police The Oxford Handbook Of Criminology*, OUP, Oxford, 1997.

⁵² De Rover, C.: *Службени и широкосветски – О људским правима и хуманистичком праву за полицију и снаге безбедности*, превод на српски, МКЦК, Женева, 1998, стр. 151.

КОНЦЕПТ „ПОЛИЦИЈА У (ЛОКАЛНОЈ) ЗАЈЕДНИЦИ“

ПИТАЊА	ПОЛИЦИЈА У ЗАЈЕДНИЦИ	ТРАДИЦИОНАЛНИ МОДЕЛ ПОЛИЦИЈЕ
1. Шта је полиција?	Полиција је јавна служба, примарно одговорна за безбедност људи, заштиту њихових права и слобода.	Полиција је јавна служба примарно одговорна за примену закона.
2. Који је однос између полиције и осталих јавних служби?	Полиција је једна од јавних служби и институција које су одговорне за унапређење квалитета живота.	Приоритети различитих јавних служби обично су у конфлику.
3. Која је улога полиције?	Спречавање, откривање и решавање различитих проблема, а не само деликата.	Откривање и решавање деликата.
4. Како се мери ефикасност полиције?	Успешношћу разрешавања проблема и деликата, поверењем грађана у полицију.	Бројем откривених и решених деликата.
5. Који су приоритети полиције?	Проблеми који узрокују велику забринутост и страх код грађана, односно, ометају њихов свакодневни живот.	Тешки деликти (кривична дела с великом материјалном штетом и с елементима насиља).

⁵³ Наведени модел развијен је на бази модела објављеног на интернет-страници: <http://www.mup.hr/168.aspx>, 12. 2. 2007. Сличан модел је присутан и код Spagow M. K., *Implementing Community Policing*, 1997, pp. 182–183, који се може видети у: Никач, Ж.: *Полиција у заједници*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007, стр. 40–41.

ПИТАЊА	ПОЛИЦИЈА У ЗАЈЕДНИЦИ	ТРАДИЦИОНАЛНИ МОДЕЛ ПОЛИЦИЈЕ
6. Чиме се полиција бави?	Проблемима који угрожавају осећај безбедности грађана.	Инцидентима и криминалом.
7. Шта одређује ефикасност полиције?	Сарадња полиције с грађанима, осталим јавним службама и институцијама.	Брзина реаговања на инциденте и деликте.
8. Како полиција приступа позивима грађана који нису везани за криминал, него уз пружање услуга?	Витални задатак и изврсна прилика.	Реагује само када има времена, односно када нема „правих“ полицијских задатака који би требало да се обаве.
9. Шта је полицијски професионализам?	Рад на унапређењу укупног квалитета живота у локалној заједници, поступајући законито и поштујући одредбе <i>етичког кодекса полиције</i> .	Брза и ефикасна реакција само на криминал.
10. Која врста информација је полицији најважнија?	Информације о ризичним појединцима, групама, местима и ситуацијама.	Информације о деликтима.
11. Која је улога полицијских руководилаца?	Прилагођавање организације рада потребама локалне заједнице и брига за полицијске службенике.	Планирање, организовање, додела задатака и контрола.
12. Како полиција цени процесуирање учинилаца деликата?	Као један од начина постизања циља, а циљ је безбедност људи у заједници.	Као основни циљ. Све остало је мање важно!

Иако је степен у коме се уводи „услужна“ функција полиције различит у појединим државама и полазећи од традиционалне улоге полиције у складу са којом полиција више представља орган који врши власт а мање орган који је „услужног“ карактера, ипак, можемо уочити да је један од главних циљева рада полиције, у складу са усвојеним европским стандардима, вршење јавних служби у циљу задовољавања потреба грађана и других државних органа, као и недржавних институција.⁵⁴ Ова одредба указује на то да полиција има статус јавног услужног органа, а не пуког извршиоца закона. Такав концепт је у складу са Резолуцијом 690 Парламентарне скупштине Већа Европе: Декларацијом о полицији од 1979. године, којим је предвиђено да: „*Полицијске снаге представљају јавну службу коју је створило право, која мора имати одговорности за одржавање и спровођење права*“.⁵⁵

Одређујући полицију као јавну службу, поставља се питање правног статуса наведених служби, како би што ваљаније одредили правни статус полиције. Одговарајући на наведено питање морамо имати у виду да јавна служба уопште, а тиме и полиција, може да се разматра са два аспекта и то формалног и материјалног. Формални аспект полази од самог носиоца службе. Према овом становишту, битно је да службу обавља нека јавно-правна особа, чиме та служба добија карактер јавне службе. За материјални аспект полиције као јавне службе битан је њен материјални садржај. Према том становишту, *Служба* мора имати посебну важност за заједницу. Дакле, одређеној делатности карактер јавне службе признаје друштвена заједница због важности коју та служба има за општи интерес, што значи да је битна општа корист. За одређење правног статуса полиције као јавне службе, битно је размотрити и питање начела и правне заснованости на којима почива наведена врста службе. Наиме, начела на којима почива свака јавна служба, тако и полиција, су: континуитет, прилагодљивост, примат јавне службе у односу на приватну службу и немеркантилност (финансијски аспект не би смео да буде одлучујући).

Морамо имати у виду да је нашим позитивно-правним прописима, појам јавне службе одређен на други начин, те у органском смислу концепт полиције као јавне службе нема упориште у нашем правном систему. Ипак, решења *Закона о полицији*, указују на обележја и карактер рада и обављања послова полиције у складу са концептом јавне службе према грађанима, другим државним органима и недржавним субјектима, те се

⁵⁴ *Меморандум са објашњењима* који се односи на препоруку 10 Комитета министара државама чланицама у вези са *Европским кодексом полицијске етике*.

⁵⁵ Томе додаје и то да полиција обавља законом утврђене полицијске послове и да је одговорна за остваривање безбедности у складу са законом.

може закључити да полиција има својства јавне службе.⁵⁶ Уз то, овај концепт одговара основама развоја државне управе у Србији, у складу са којим је „државна управа сервис грађана, а не моћно оруђе власти“.⁵⁷

Закључак

Концепт полиције се мења, што је последица изазова са којима се она сусреће. Уз обављање традиционалних функција полиције, као што су заштита људских права и заштита безбедности људи, полиција има својство јавне службе и стара се о пружању услуга друштвеног карактера, што доприноси ефикаснијем обављању послова због којих постоји. С тога је од кључног значаја успостављање добрих односа и сарадње са грађанима, као и обезбеђење високог степена поверења у полицију, на шта у великој мери утиче висок ниво професионализма у полицији и њен развој у транспарентан орган јавне службе.

Реформски циљеви полиције, осим функционалног, обухватају и организациони аспект (у оквиру кога је посебно значајан персонални). Стварање ефикасне и рационалне организације полиције, уз примену средстава као што су делегација овлашћења, децентрализација, полиција у локалној заједници, развојем ефикасне сарадње са другим органима државне управе и државним органима, као и недржавним субјектима, представља један од основних циљева развоја полиције. Такође, неопходно је увођење и примена института који обезбеђују професионализацију полиције, као што су објективне и транспарентне процедуре селекције и пријема кандидата за полицијске службенике, као и њихово перманентно стручно усавршавање у циљу обезбеђења високо стручних и мотивисаних кадрова од којих зависи успешност обављања послова.

Имплементирајући полицијску етику у домаће законодавство, дефинисана је основа развоја професионалне, непристрасне, ефикасне и политички неутралне полиције. Ипак, увођење европских стандарда и принципа у правни систем, само по себи не подразумева гаранцију за њихову ефикасну имплементацију. Иако су европски стандарди и основна начела рада полиције правно конкретизовани домаћим прописима, потребно је развијати и јачати механизме имплементације дефинисаних принципа, мењати и развијати организациону културу, као и свест и ставове запослених.

⁵⁶ Милетић, С.: *Закон о полицији*, Службени гласник, Београд, 2006. и *Образложење нацрта Закона о полицији*.

⁵⁷ Више о тиме: *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*, Влада Републике Србије, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, март 2005.

Литература:

1. Cohen, H. S, Feldberg, M, *Power and Restraint: The Moral Dimension of Police Work*, Praeger New York, 1991.
2. Cox, S. M.: *Police, Practices, Perspectives, Problems*, Western Illinois University, Allyn and Bacon, Boston, 1996.
3. De Rover, С.: *Службени и етички – О људским правима и хуманитарном праву за полицију и снаге безбедности*, превод на српски, МКЦК, Женева, 1998.
4. Диги, Ј.: *Преображају јавној права*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд, 1998.
5. Димитријевић, П.: *Основи уједначеној права*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд, 1983.
6. *Европски кодекс полицијске етике* – Препорука 10 коју је усвојио Комитет министара Савета Европе, 19. септембар 2001.
7. Интернет-страница: <http://www.mup.hr/168.aspx>, 12. 2.2007.
8. Jones, T., Newburn, T., Smith D. J: *Democracy and Policing*, PSI, London, 1994.
9. Лилић, С., Димитријевић, П., Марковић М.: *Уједначено право*, Савремена администрација, друго измењено и допуњено издање, Београд, 2006.
10. *Меморандум са објашњењима* који се односи на препоруку 10 Комитета министара државама чланицама у вези са *Европским кодексом полицијске етике*.
11. Милетић, С.: *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 2003.
12. Милетић, С.: *Полицијска етика*, приручник, ВШУП, Београд, 2003.
13. Милетић, С.: *Закон о полицији са рејсциром појмова*, (уводни коментар), ИПД Јустинијан, Београд, 2005.
14. Милетић, С.: *Закон о полицији*, Службени гласник, Београд, 2006.
15. Милетић, С.: *Особености радноједначеној положаја полицијских службеника*, Зборник радова „Радни однос државних службеника“, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2006.
16. Милосављевић, Б.: *Увод у полицијске науке*, Полицијска академија, Београд, 1994.
17. Moore, M. H.: *Community Policing*, In Tonry M. and Morris N, *Modern Policing*, University of Chicago Press, Chicago, 1992.
18. Neyroud, P., Beckley, A.: *Policing, Ethics and Human Rights*, Willan Publishing, Portland, Oregon, USA, 2001.
19. Никач, Ж.: *Полиција у заједници*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007.
20. Pollock, J. M.: *Ethics in Crime and Justice*, third edition, Wadsworth, Belmont, California, 1998.
21. Reiner, R.: *Policing and the Police the Oxford Handbook of Criminology*, OUP, Oxford, 1997.
22. Reiss, A.: *The Police and the Public*, Yale University Press, New Haven, CT, 1971.
23. *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*, Влада Републике Србије, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, март 2005.
24. *Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције* (Службени гласник РС, бр. 41/03).
25. *Устав Србије* Службени гласник РС, бр. 83/06.

26. Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, Службени гласник РС, бр. 8/06.
27. Wilson, J. Q.: *Varieties of Police Behavior*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1968.
28. Закон о раду, Службени гласник РС, бр. 70/01.
29. Закон о министарствима, Службени гласник РС, бр. 19/04.
30. Закон о државним службеницима, Службени гласник РС, бр. 79/05, 81/05, 83/05.
31. Закон о полицији, Службени гласник РС, бр. 101/05.

Abstract: *Status elements of police and its specific characteristics derive from the nature of business the police were established for. Basic elements of the status of police are related to its autonomy, its position regarding the other bodies and organisations, its modus operandi and work and legal status of the employers. On the other hand, besides performing traditional functions, contemporary role of police is manifested in „social-service“ work, which makes it a public service. Based on that and on the standpoint that one of the basic goals of the reform of the police in Serbia is its transformation to so-called „modern service“, this paper is dedicated to basic elements of its status, in accordance with contemporary demands.*

Key words: *police, state administration, legal status, public service, standards, ethics.*
