

Сретен Југовић¹

ОБЕЛЕЖЈА УПРАВНИХ ОВЛАШЋЕЊА ПОЛИЦИЈЕ
– ПОЛИЦИЈСКИХ ОВЛАШЋЕЊА

Сажетак: У овом чланку извршен је синтетички приказ обележја (карактеристика) управних овлашћења полиције – полицијских овлашћења, као инструмената за обављање полицијских послова (послова Министарства унутрашњих послова Републике Србије). Управна овлашћења полиције су нуклеус њене делатности. Чињеница је да су она непосредно повезана са правима и слободама грађана зајемченим уставним нормама, да се њиховом применом задире у сферу права и обавеза грађана, с једне и осигурава безбедност као императив полиције и државе, с друге стране. Полиција управну власт врши својим управним овлашћењима која се, због области у којој се предузимају, називају још и полицијским овлашћењима. Полицијска овлашћења су, према законској енумерацији, бројна, али без обзира на њихову различиту садржину, чињенични контекст и конкретан циљ, сва она усмерена су на остваривање безбедности грађана и њихове државе. Начелно, могу се поделити на превентивна и репресивна. Свако овлашћење је посебан институт, почевши од упозорења и наређења, провере и утврђивања идентитета и других, све до употребе средстава принуде, којих има 11, а међу којима је најстроже употреба ватреног оружја. Први пут је, после 75 година, дошло до сужавања круга разлога за употребу ватреног оружја, а они се сведе на случајеве постојања непосредне опасности по живот у тачно наведеним ситуацијама. Примена полицијских овлашћења има низ особености у односу на примену управних овлашћења осталих органа управе. Сврха овог чланка је да истакне те особености.

¹ Доцент, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.

Кључне речи: полиција, овлашћења полиције, полицијска овлашћења, контрола полиције.

1. Полиција је вршење управне власти у посебној управној области – безбедности грађана и њихове државе. Ово је правничким језиком формулисана дефиниција полиције коју дају многи речници страних речи (полиција је „служба јавне управе задужена за чување реда и безбедност грађана“), енциклопедије (полиција је „огранак државне власти који се састоји од одређеног броја представника који одржавају јавни ред и мир, чувају безбедност грађана, спроводе закон и боре се против криминала“) и речници управног права (полиција је „власт надлежна за предузимање мера којима се одржава јавни поредак“)². Према је полиција најважније подручје вршења управне власти (за формирање управног правника полиција има исти значај који има суд за формирање судског правника), није сва њена делатност вршење управне власти. Целокупна делатност полиције може се раставити на неколико посебних целина (управна, кривична, прекршајна и нормативна)³, од којих је она управна само једна, свакако најфреквентнија и најважнија од тих целина. Управна активност (власт) полиције је, дакле, само исечак из њене целокупне делатности.

2. За разлику од других активности полиције, њена управна активност је потпуна (полиција доноси управне акте и предузима управне радње, као материјалне операције принуде и ограничења), док су остале њене активности везане за одговарајућу основну, с тим што нису и њено мериторно вршење, за које је надлежан други носилац. Ово нарочито важи за кривичну и прекршајну активност полиције, јер полиција, вршећи их, не доноси кривичне и прекршајне одлуке (пресуде), него доприноси њиховом доношењу тако што открива извршиоце тих деликата и приводи их органима надлежним за доношење мериторне одлуке ради утврђивања њихове евентуалне одговорности. Вршење управе од стране полиције има специфичности у све три фазе тог процеса, који је један заокружен циклус: у организационој („организација управе“), функционалној („функционисање управе“) и контролној („надзирање управе“) фази.

3. Полиција управну власт врши својим управним овлашћењима, која се, због области у којој се предузимају, називају још и полицијским овлашћењима. Специфичност управних овлашћења полиције је да њих врши

² Клајн, И., Шипка, М.: Велики речник страних речи и израза, Прометеј, Нови Сад, 2007, стр. 961; Енциклопедија Британика, 1-10. књига, 7. издање на српском језику, Београд, 2005, стр. 52; *Lexique – droit administratif*, Paris, 1979.

³ Више о функцијама полиције: Милетић, С.: Полицијско право, Београд, 2003, стр. 64-92.

само један државни орган – Министарство унутрашњих послова. Сва управна овлашћења из домена полиције припадају само једном носиоцу и кад се обављање полицијских послова, формирањем локалних полиција, децентрализује. Битно је да локалне територијалне јединице ни тада полицијске послове не врше као своје изворне, самоуправне послове. Плурализам овлашћења и монизам државног органа, њиховог институционалног носиоца, специфично је обележје управних овлашћења полиције. Нови српски Закон о полицији⁴ одређује полицију као „заокружену област рада Министарства унутрашњих послова за коју се образује Дирекција полиције“. Лајтмотив овог Закона је да се изврши деполитизација полиције и да професионална мерила буду пресудна и руководна код постављења носиоца њених управних овлашћења, почевши од директора полиције, па ниже. Природа управних овлашћења полиције разлог је што „људски субстрат“ полиције обележавају посебности које нису својствене вршиоцима управне власти у другим управним подручјима. Реч је о особеностима везаним за лична својства и за радни однос. Радни однос у полицији, у односу на радни однос у другим државним службама, има низ посебности везаних, пре свега, за пријем у радни однос, права и дужности полицијских службеника, звања, образовање, оспособљавање и усавршавање, дисциплинску одговорност и престанак радног односа.

4. Појавни облици управне власти полиције су њена управна овлашћења. Она су, према законској енумерацији, бројна, али без обзира на њихову различиту садржину, чињинични контекст и конкретан циљ (апстрактни циљ је у свима њима увек исти – то је заштита јавног интереса, конкретно, безбедности грађана и државе, под којом се, опет, подразумева стање у којем су грађани и држава заштићени од угрожавања и противправног деловања), њихова правна суштина је увек једна те иста – доношење управних аката или предузимање управних радњи. Већина тих овлашћења има карактер управних радњи. Због тога што примена полицијских овлашћења често значи продирање у људска права (штавише, понајвише у права негативног статуса, која су граница интервенције државне власти), њихова примена мора бити прожета одређеним начелима, међу којима су водећа: начело законитости (легалности), начело сразмерности, начело целисходности и начело сарадње. Сврха тих начела је доследно подвођење управе под право и успостављање владавине права у тој, за људске слободе и права, посебно осетљивој управној области.

5. Полицијски послови обављају се применом полицијских овлашћења. У европскоконтиненталном правном систему полицијска овлашћења утврђују се законом, *expressis verbis*, без изузетка. При том, полицијска

⁴ Закон о полицији, Службени гласник Републике Србије, број 101/2005.

овлашћења за превентивно поступање, тзв. превентивна полицијска овлашћења, утврђују се полицијским законодавством. У Немачкој, примера ради, полиција поступа на полицијскоправној и на кривичноправној основи⁵. У француском праву полиције постоји подела на управну и судску полицију, односно на превентивну и репресивну полицију. Ова подела изазива бројне спорове, како у теорији, тако и у пракси, што доводи до тога да се неки теоретичари залажу за јединствен појам полиције⁶. Превентивна полицијска овлашћења, по правилу, утврђују се (и примењују) ради отклањања опасности за безбедност, тј. ради спречавања угрожавања безбедности. Тако је српским Законом о полицији, методом енумерације, наведено 21 полицијско овлашћење, а начин примене сваког од њих ближе је разрађен прописом министра за унутрашње послове⁷. Свако овлашћење је институт за себе почевши од упозорења и наређења⁸, провере и утврђивања идентитета, позивања, довођења, задржавања и привременог ограничења кретања, преко тражења обавештења, привременог одузимања предмета, прегледа простора, објеката, лица, предмета и саобраћајних средстава, и других овлашћења, све до употребе средстава принуде, којих има 11, а међу којима је најстроже употреба ватреног оружја⁹. Први пут је, после 75 година, дошло до сужавања круга разлога (услова) за употребу ватреног оружја, а ти разлози се свode на случајеве постојања непосредне опасности по живот у тачно наведеним ситуацијама. Тако је и према Европској конвенцији за заштиту људских права (ЕКЉП), коју је наша земља ратификовала 2003,¹⁰ и према пракси Европског суда за људска права (ЕСЉП) у Стразбу-

⁵ Lisken, H., Denninger, E.: *Handbuch des Polizeirechts*, Munchen, 1992; Gusy, C.: *Polizeirecht*, Tubingen, 1994.

⁶ Decocq, A., Montreuil, J., Buisson, J.: *Le droit de la police*, Paris, 1991, стр. 17-39; Delblond, A.: *Police administrative*, Paris, 1995, стр. 7-9.

⁷ Правилник о полицијским овлашћењима, Службени гласник Републике Србије, број 54/2006; Правилник о начину обављања полицијских послова, Службени гласник Републике Србије, број 27/2007.

⁸ Неки аутори погрешно истичу да „упозорење“ не постоји у упоредним полицијским системима (нпр. М. Талијан, Д. Аранђеловић, Д. Велимировић). Међутим, чињеница је да је упозорење незаобилазно и као такво присутно у водећим упоредним законодавствима, при чему у неким земљама егзистира као „опомена“ или „полицијска опомена“. У француском праву полиције, као и у немачком полицијском праву, оно постоји као опомена која се чак не уноси у записник, а у праву Уједињеног краљевства (Велика Британија и Северна Ирска) постоји полицијска опомена (Davis, 1993). Видети: Žabarel, M.: *Policijska rooblastila*, Ljubljana, 2001, стр. 51-61.

⁹ Видети табеларни преглед употребе ватреног оружја припадника полиције СУП-а Београд од 1998. до 2002. године у: Угрожавање безбедности припадника полиције, Зборник радова (Вуколић, С.), Београд, стр. 232-245.

¹⁰ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода са протоколима 1 до 13, Службени лист СЦГ – Међународни уговори, број 9/2003.

ру. Ипак, уз уважавање деликатности овог питања и јасну систематику, која за полицајца може бити варљива, употребу ватреног оружја треба везивати за полицијскоправне разлоге а не за кривичноправне (нужна одбрана) разлоге, који постоје у односима између грађана.

6. Иако већина савремених закона прописује и начин примене полицијских овлашћења, као нпр. наш Закон о полицији, да би се полицијска овлашћења законито и правилно примењивала неопходна је њихова подзаконска разрада, као и интерна разрада „инструкционим“ актима. Ово тим пре јер Законик о кривичном поступку и други „неполицијски“ закони не садрже „специјално“ овлашћење за разраду појединих норми о полицијским овлашћењима (правилницима, наредбама, упутствима), већ таква овлашћења има ресорни министар према Закону о полицији. Према томе, према Закону о полицији „министар доноси прописе о начину примене овлашћења...“ (чл. 193, ст. 2), и „прописује начин обављања полицијских послова и даје упутства и обавезне инструкције за њихово обављање“ (чл. 10, ст. 2).

7. Полицијска овлашћења примењују се у много тежим условима од осталих овлашћења управе. „Непосредност и конкретност“, као обележје управе, највише долази до изражаја управо код примене полицијских овлашћења. Та примена подразумева тренутну ситуациону реакцију, „на лицу места“, при чему се најдубље продире у права и слободе лица према којем се примењују, а, истовремено, о тим слободама и правима се мора примарно водити рачуна, тј. не смеју се прекорачити границе овлашћења. Много је теже у кратком временском интервалу (који се некад мери секундама) применити поједино полицијско овлашћење од примене неког класичног управног овлашћења управе. Примена, дакле, укључује и вештину примене. Поред правне „поткованости“, полицајци морају бити и вешти и стручни да практично примене поједина полицијска овлашћења. Примена, значи, није само правно, већ и фактичко питање и усмерена је на чињенични исход.

8. С тим у вези је и следеће обележје полицијских овлашћења које гласи: полицијска овлашћења примењују само законом одређене категорије полицијских службеника. У нашем правном поретку то су овлашћена службена лица (ОСЛ) и, изузетно, запослени на одређеним или посебним дужностима по овлашћењу ресорног министра. Међутим, ОСЛ примењују полицијска овлашћења у складу са актом министра о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места. Тим актима се ближе утврђује које послове обављају службеници (делокруг).

9. Завршна етапа у циклусу вршења управне власти полиције је контрола над вршењем обављених или пропуштених управних овлашћења. С обзиром да полицијска овлашћења имају једног органског носиоца (Министарство за унутрашње послове), који припада систему органа државне

управе, контрола над вршењем полицијских овлашћења потпада под општи правни режим вршења управне власти. Указана посебност полиције разлог је доградње тог општег правног режима вршења управне власти посебним (*lex specialis derogat legi generali*), утврђеним у тзв. полицијским прописима (пре свега, у Закону о полицији, па и у интерним полицијским актима који немају својство прописа).

10. Контрола над вршењем управних овлашћења полиције је од изузетне важности за људска и грађанска права, посебно кад су та овлашћења везана за могућност употребе непосредне принуде (физичке силе). Иако се њима задире у људске слободе и права, сва она имају основ у општој уставној дужности поштовања права других, коју многи уставни у свету изражавају једноставном формулацијом: „Свако је дужан да поштује слободе и права других и одговоран је за то“. Таква, на изглед противречна природа управних овлашћења, повлачи за собом специфичну контролу њиховог вршења, која укључује утврђивање не само правног основа за примену принуде, него и разлога за употребу принуде, као и сразмерност у њеној примени. Примена (употреба) принуде је законита само кад се сложе сва ова три услова¹¹.

Општа оцена садашњег стања законодавства о полицији у вези са контролом њене делатности била би да је унутрашња контрола потпунија, ефикаснија и знатно више иновирана у складу са савременим тенденцијама инкорпорације полиције у друштво („полицајац у заједници“), док су могућности за спољашњу контролу остале на нивоу општег правног режима важећег за вршење управне власти као такве, неприлагођене посебностима управне власти својственим полицији¹².

11. Иако је због своје основне функције – успостављање и очување безбедности грађана и државе, полиција, по природи ствари, више власт него јавна служба, она је увек и свуда делатност од општег јавног интереса, који се једном остварује ауторитативним, а други пут неауторитатив-

¹¹ Више је видова самоконтроле принуде који се у основи своде на то да ли је употреба средстава принуде била неопходна, као и да ли је употреба правилна (законита и целисходна), тј. да ли је употреба била у границама дозвољене или прекомерна. Ова провера се спроводи деценијама у нашем правном поретку, а Законом о полицији (чл. 86) уређена је контрола и одговорност у вези са употребом средстава принуде, док је поступак оцене оправданости и правилности ближе разрађен Правилником о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде (Службени гласник Републике Србије, број 19/2007, чл. 23-28). Према тим решењима рационализован је поступак контроле употребе средстава принуде.

¹² Закон о полицији је својим одредбама о контроли учинио искорак у односу на досадашње стање. Те одредбе пружају солидну основу за даље развијање контроле. Међутим, недостаје законодавство о спољашњој контроли полиције. Стога у приоритетне законодавне циљеве треба уврстити доношење закона о контроли полиције, којим ће се у целини уредити контрола свих функција полиције, као и закона о парламентарној контроли полиције, којим ће, ова, политичка, постати правна контрола.

ним средствима. И кад примењује принуду, полиција то чини у општем, јавном интересу, тако да је и дилема о принудном („полиција је принуда“) или сервисном („полиција је услуга“) карактеру полиције више академска и доктринарна, него што је практична и реална. Звучи парадоксално да полиција, и кад врши власт, кад примењује принуду, пружа услугу јавном интересу, делује у корист тог интереса, јер она тада са становишта јавног интереса поступа као јавна служба, којом се опслужује јавни интерес. У том смислу крилатица „полицајац у заједници“ (community policing) више значи приближавање полиције грађанину и сарадњу и поверење грађана према полицији као својој, а не отуђеној и затвореној државној служби, него померање односа ауторитативних и неауторитативних овлашћења полиције у корист неауторитативних овлашћења. То је и основна замисао новог Закона о полицији. „Полицајац у заједници“ постоји кад је делатност полиције усмерена на заштиту људских права и људског битисања уопште, а не на одржавање владајуће „државне гарнитуре“ на власти и онда кад она више није израз воље оних над којима држава „влада“.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бачанин, Н.: Управно право, Крагујевац, 2000.
2. Вребан, Г.: Административно право Француске, Београд – Подгорица, 2002.
3. Вуколић, С.: Угрожавање безбедности припадника полиције СУП-а Београд, од 1998. до 2002. године, Зборник радова, Полицијска академија, Београд, 2003.
4. Delblond, A.: Police administrative, Paris, 1995.
5. Decocq, A., Montreuil, J., Buisson, J.: Le droit de la Police, Paris, 1991.
6. Dvorkin, R.: Суштина индивидуалних права, Београд – Подгорица, 2001.
7. Žabarel, M.: Policijska pooblastila, Ljubljana, 2001.
8. Клајн, И., Шипка, М.: Велики речник страних речи и израза, Нови Сад, 2007.
9. Енциклопедија Британика, 1-10, издање на српском језику, Београд, 2003.
10. Lexique – droit administratif, Paris, 1979.
11. Lisken, H., Denninger, E.: Handbuch des Polizeirechts, Munchen, 1992.
12. Марковић, Р.: Управно право, Београд, 2002.
13. Марковић, Р.: Уставно право и политичке институције, дванаесто осавременено издање, Београд, 2008.
14. Марковић, Р.: Устав Републике Србије, Београд, 2006.
15. Милетић, С.: Полицијско право, Београд, 2003.
16. Милетић, С.: Практикум за полицијско право, Београд, 2001.
17. Милетић, С.: Појмовник полицијског права, Београд, 2004.
18. Милетић, С.: Особености радноправног положаја полицијских службеника, радни однос државних службеника, Бања Врујци, 2006.
19. Милков, Д.: Управно право I, II, III (1997, 1997, 1999).

Формални извори:

- Закон о полицији, Службеник гласник Републике Србије, број 101/2005.
- Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода са протоколима 1 до 13, Службени лист СЦГ – Међународни уговори, број 9/2003.
- Закон о државним службеницима, Службени гласник Републике Србије, број 77/2005.
- Правилник о полицијским овлашћењима, Службени гласник Републике Србије, број 54/2006.
- Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, Службени гласник Републике Србије, број 19/2007.
- Правилник о начину обављања полицијских послова, Службени гласник Републике Србије, број 27/2007.
- Правилник о поступку решавања притужби, Службени гласник РС, број 54/2006.

SPECIFIC FEATURES OF ADMINISTRATIVE POWERS
OF THE POLICE – POLICE POWERS

Docent Sreten Jugović, PhD

Assistant professor at the Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Summary: In this paper the author gives a sintetic review of specific features of administrative police powers – police powers as instruments for policing (activities of the Ministry of the Interior). Administrative powers of the police represent a core of their activities. The fact is that those powers are directly connected to rights and freedoms of citizens granted in the Constitution, and that their use affects rights and obligations of citizens on the one hand, and provide security as the most important goal of the police and the state on the other hand. The use of police powers has a number of very specific features in relation to the use of administrative powers of other agencies. The purpose of this paper is to highlight those specific features.