

FUNKCIJE POLICIJE I NJENA OVLAŠĆENJA DA PREDUZME UPRAVNE RADNJE

*Dragan Vasiljević

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Sažetak: Policija je u ovom radu posmatrana kao organ državne uprave koji obavlja zakonom utvrđene poslove a koji se prvenstveno odnose na bezbednost države i njenih građana. Kao organ državne uprave policija ima sva obeležja svojstvena i drugim organima državne uprave. Međutim, policija ima i neka obeležja koja su svojstvena samo za nju.

Doslednim izvršavanjem zakona i drugih propisa policija ostvaruje cilj vršenja svoje delatnosti a to je bezbednost države i svih njenih građana. Da bi ostvarila taj cilj, policija mora biti ovlašćena da vrši upravne radnje koje neizbežno zadiru i u individualne slobode i prava. Ovlašćenja policije da vrši takve upravne radnje neophodna su svakom demokratskom društvu. Napori društva treba da idu u pravcu da se za rad policije i vršenje njenih upravnih radnji stvori ambijent pravne države, odnosno države u kojoj se istinski poštuje načelo vladavine prava.

Ključne reči: policija, uprava, upravne radnje, zakon, zakonitost.

1. Uvod

Pitanje koje se odnosi na funkcije policije, odnosno sadržaj i glavna obeležja policijske delatnosti, veoma je složeno, budući da se policijski zadaci razlikuju u pojedinim zemljama iste epohe i u različitim epohama iste zemlje.

U traženju odgovora na pitanje šta policija zapravo treba da radi ima nekoliko pristupa u zavisnosti od toga koje se naučne metode koriste i koje se naučne discipline bave tim problemom. U najširem smislu, u pitanju su pravne i vanpravne naučne discipline, a samim tim i pravni odnosno vanpravni pristupi problemu.

Sadržina policijske funkcije, odnosno delokrug i nadležnost rada policije, precizno i detaljno su utvrđeni pravnim propisima. Osim toga, propisima su precizirana i pravna ovlašćenja policije da preduzme upravne radnje u vršenju tih zadataka.

U ovom radu daćemo kraći osvrt na poslove, zadatke i ovlašćenja kojima ona raspolaže, što ukazuje na činjenicu da se policija može izučavati iz različitih aspekata. Mi se nećemo upuštati u sve aspekte, nego ćemo policiju posmatrati kao organ državne

* E-mail: aleksandramadrid@gmail.com

uprave koji obavlja zakonom utvrđene poslove državne uprave, a koji se prvenstveno odnose na bezbednost države i njenih građana.

2. Funkcije policije

Različiti su pristupi određivanju pojma policijske funkcije u teoriji. Jedan od pristupa je normativni koji polazi od zakonskog izraza policijske funkcije, odnosno od zadataka policije na način na koji su oni utvrđeni u važećim propisima. Drugi je pragmatički pristup koji pokušava da suštinu policijske funkcije otkrije u praksi policijskog rada, zanemarujući pri tome širi društveno-politički okvir u kome se ostvaruje policijska uloga.

Neki, pak, smatraju da se u definisanju suštine policijske funkcije moraju uzeti u obzir veze između policije i društva u kome ona treba da obezbedi poštovanje društvenog reda, s jedne strane, i policije i političke vlasti, s druge strane. Zapravo, policija od svog nastanka ostvaruje dve svrhe. Jedna je obezbeđenje reda u društvenoj zajednici, a druga je obezbeđenje neometanog funkcionisanja poretka vlasti. Te dve uloge policije, tokom istorijskog razvoja društva, stalno su se menjale i redefinisale saglasno društvenim zahtevima. Polazeći od te dvojne uloge policije u društvu razvili su se sociološki i politikološki pristup u određivanju policijske funkcije. Sociološki naglašava delove policijske funkcije koji su bliži potrebama društvene zajednice (socijalna kontrola, društvena regulacija i javna sigurnost). Osnovna svrha policije je unutrašnja društvena regulacija koja obuhvata delovanje na ponašanje i interese ljudi radi očuvanja određenih vrednosti, običaja i tradicija, obezbeđivanje reda i mira, zaštite lične i imovinske sigurnosti, jačanja solidarnosti, rešavanja sporova i sukoba i slično. Za razliku od sociološkog, politikološki pristup insistira na policiji kao funkciji političkog sistema (zaštita države i javnog poretka).

Svaki od tih pristupa vidi i prenađlašava samo jednu, a zanemaruje drugu stranu policijske funkcije. Naime, policija ima i političku ulogu, pošto je jedan od osnovnih atributa države, ali i socijalnu, jer predstavlja elementarni izraz potrebe društva za redom. Te dve osnovne uloge zajedno čine celinu policijske funkcije. Zato neki autori uvode pojam javnog poretka da bi izrazili i društvenu i političku dimenziju policijske funkcije. Vrednosti koje obuhvata javni poredak su od opšteg, nacionalnog ili javnog interesa i to su: sigurnost ljudi i imovine, stanje reda i mira, isključenje upotrebe sile, nesmetano uživanje ljudskih prava i sloboda, te izvesne moralne, ekonomske, estetske i druge vrednosti koje štiti globalno društvo, kao i osugaranje poštovanja ustanova određenog pravnog poretka i nesmetano funkcionisanje političkih institucija društva (Milosavljević, 1997).

U tim opštim okvirima, konkretni sadržaji policijske funkcije razlikuju se od zemlje do zemlje. Ti zadaci se mogu kvantitativno i kvalitativno razlikovati i između pojedinih regiona unutar zemlje (npr. pokrajine s različitim specifičnostima, razlike između urbanih i rurarnih područja i sl.), a variraju i u dimenziji vremena. Činioci koji utiču na vrstu, sadržaje i način vršenja policijskih zadataka su: karakter državnog i društvenog uređenja, karakteristike socijalne strukture, nivo demokratizacije i humanizacije

vlasti u društvu, stepen razvoja državnog aparata i drugih kapaciteta za upravljanje javnim poslovima, diferencijacija upravnog aparata, regionalne specifičnosti i dr.

I pored svih navedenih momenata ipak je moguće u okviru policijske funkcije odrediti izvesne skupove dužnosti i ovlašćenja policije za postupanje u određenim područjima društvenog života, karakteristične za najveći broj savremenih policija (Kešetović, 2000). U tom smislu, najvažniji policijski zadaci bi bili sledeći:

- prevencija i represija kriminala koje podrazumevaju ukupnu aktivnost policije u borbi protiv pravno nedopuštenih ponašanja koja se kvalifikuju kao krivična dela;

- socijalno-uslužni rad policije koji obuhvata zadatke koji nisu povezani s represijom kao što su intervencije povodom različitih nekriminalnih događaja (nestala lica, izgubljene stvari, porodični sukobi itd.), davanje građanima različitih uputstava, informacija i pružanje usluga, te otklanjanje posledica prirodnih katastrofa i elementarnih nepogoda. Tu bi, u širem smislu, spadali i svi ostali policijski zadaci u vezi sa zaštitom života i lične i imovinske sigurnosti ljudi koji nisu represivne prirode;

- održavanje javnog reda i mira, naročito u vidu prevencije i represije nedozvoljenih ponašanja na javnim mestima i drugih društveno štetnih dela koja imaju karakter prekršaja (svađa, vika, tuča, pretnja, prostitucija, neovlašćeno pucanje iz vatrenog oružja, prosjačenje, skitničenje, tapkarenje itd.);

- kontrola i regulisanje saobraćaja koji obuhvataju omogućavanje delotvornijeg korišćenja saobraćajnih sredstava i zaštitu ljudskih života i imovine u saobraćaju, kao i represivne sadržaje u odnosu na prekršioce saobraćajnih propisa;

- pogranični poslovi i poslovi u vezi sa strancima koji obuhvataju obezbeđenje granice, kontrolu prelaženja državne granice, kontrolu kretanja i boravka stranih državljana na celoj teritoriji zemlje;

- zaštita od požara u užem smislu (kriminalistička obrada uzroka požara, otkrivanje i hvatanje lica koja su prouzrokovala paljevine, obezbeđenje mesta požara, pružanje pomoći u slučaju požara i sl.) i u širem smislu (organizovanje javne vatrogasne službe);

- ostali administrativni policijski zadaci iz domena javne bezbednosti upravno-pravne prirode u koje bi spadali izdavanje putnih isprava, ličnih karata, registracija motornih vozila, izdavanje vozačkih dozvola, vođenje različitih evidencija, organizovanje kriminalističkih laboratorija i drugih tehničkih službi, međupolijska saradnja i sl. U tu grupu policijskih zadataka spadali bi i specifični zadaci policije u nekim zemljama kao što su: suđenje za prekršaje, izvršenje kazni za krivična dela, nadzor nad uslovno otpuštenim licima, prinudno izvršenje odluka državnih organa itd.¹

Ovaj kraći osvrt na moguće pristupe određivanju pojma policijske funkcije pruža osnovu da se policija može posmatrati i kao organ državne uprave. U tom smislu ona obavlja zakonom definisane poslove i predstavlja deo sistema državne uprave u jednoj zemlji.

¹ Veoma su veliki dijapazon tih zadataka i razlike u njihovom obimu od zemlje do zemlje.

Zakon o policiji Republike Srbije (član 1.) predviđa da policiju čini zaokružena oblast rada Ministarstva unutrašnjih poslova za koju se obrazuje Direkcija policije, što znači da je policija organizacioni i funkcionalni deo Ministarstva kao organa državne uprave. Ona obavlja zakonom utvrđene policijske i druge poslove, pruža podršku vladavini prava u demokratskom društvu i odgovorna je za ostvarivanje bezbednosti u skladu sa zakonom. Obavljanjem policijskih poslova, policija svima pruža zaštitu njihovih prava i sloboda. Prilikom obezbeđivanja zaštite, policija pojedina prava i slobode može ograničiti samo pod uslovima i na način utvrđene ustavom i zakonom. Dok se u Ministarstvu pored policijskih obavljaju i drugi zakonom utvrđeni poslovi, član 2. navedenog zakona kao policijske poslove predviđa:

- bezbednosnu zaštitu života, prava, sloboda i ličnog integriteta lica, kao i podršku vladavini prava;
- bezbednosnu zaštitu imovine;
- sprečavanje, otkrivanje i rasvetljavanje krivičnih dela, prekršaja i drugih delikata, drugi vidovi borbe protiv kriminala i otklanjanje njegovih organizovanih i drugih oblika;
- otkrivanje i hvatanje izvršilaca krivičnih dela i prekršaja i drugih lica za kojima se traga i njihovo privođenje nadležnim organima;
- održavanje javnog reda, pružanje pomoći u slučaju opasnosti i pružanje druge bezbednosne pomoći onima kojima je neophodna;
- regulisanje, kontrola, pružanje pomoći i nadzor u saobraćaju na putevima;
- obezbeđivanje određenih javnih skupova, ličnosti, organa, objekata i prostora;
- nadzor i obezbeđivanje državne granice, kontrola prelaženja državne granice, sprovođenje režima u graničnom pojasu i utvrđivanje i rešavanje graničnih incidenata i drugih povreda državne granice;
- izvršavanje zadataka utvrđenih propisima o strancima;
- izvršavanje drugih zadataka utvrđenih zakonom i podzakonskim aktom donetim na osnovu ovlašćenja iz zakona.

Kao organ državne uprave, u širem smislu reči, policija ima sva obeležja svojstvena i drugim organima državne uprave. Ta obeležja su određena prirodom njihove osnovne delatnosti, a to je upravna vlast. S jedne strane, to su obeležja svojstvena svim državnim organima (autoritativno istupanje, zaštita javnog interesa, delokrug i nadležnost, neposredovanje svojstva pravnog lica) a, s druge strane, to su obeležja koja proizilaze iz karaktera sistema vlasti (samostalnost organa državne uprave), ili iz prirode upravne vlasti kao jedne od osnovnih vlasti (inokosni oblik organizovanja). Međutim, policija ima i neka, njoj svojstvena obeležja. Prvo takvo obeležje je da policija štiti opšti (javni) interes u oblasti bezbednosti koja je konkretizovana kao zaštita bezbednosti države i njenih građana. Kada se policija javlja kao nosilac zaštite opšteg (javnog) interesa, onda je to u oblasti bezbednosti države i njenih građana. Drugo obeležje jeste ovlašćenje policije da neposredno primenjuje fizičku prinudu. Danas je jedna od karakteristika savremenih država težnja ka smanjenju uloge prinude u upravi. Pri tome ipak treba imati u vidu da je u većini zemalja državni aparat organizovan tako da su se na račun policije drugi državni organi oslobodili obaveze prinudnog izvršavanja i sopstvenih izvršnih akata, tako da policija ne izvršava prinudno samo svoje akte, već pruža

pomoć u izvršenjima akata drugih državnih organa i pravnih lica s javnim ovlašćenjima ukoliko se „osnovano očekuje otpor“. Učestalost primene neposredne fizičke prinude od strane policije opada srazmerno dostignućima u razvoju i primeni naučnih i stručnih metoda. Modernizacija koja je zahvatila policiju, naučni razvoj policijskih metoda, specijalizacija policijskih službi (kriminalistička, granična, saobraćajna, žandarmerija i dr.), različiti oblici prevencije kriminala i drugi činioци doprineli su smanjenju prinude u policiji. I pored svega, ne može se govoriti o opadanju značaja neposredne primene prinude od strane policije, jer istovremeno nije došlo do opadanja značaja mera i radnji koje policija stalno preduzima prema svojim pripadnicima u sprečavanju prekoračenja i zloupotreba prilikom primene prinude.

Iz tog prethodnog obeležja proizilazi i sledeće obeležje policije a to je da je ona delimično oružani organ državne uprave, jer poseduje sredstva oružane prinude i deo ljudstva koji je naoružan. To obeležje je relevantno kako za njenu delatnost, tako i za njenu organizaciju.

I, na kraju, obeležje koje je relevantno pre svega za operativni rad policije (suzbijanje kriminala i dr.) jeste tajnost rada policije kao jedan od osnovnih uslova njene uspešnosti. Svi državni organi su u obavezi da čuvaju podatke koji predstavljaju tajnu (državnu, službenu, vojnu i dr.) jer bi odavanje tih podataka moglo naneti štete državnim ili nekim drugim interesima. Operativni rad policije ne bi ni bio moguć ukoliko bi bio javan, jer nije u pitanju samo tajna podataka koji postoje, već i tajna zadatka koji još nije okončan. Bez tajnosti operativni rad policije bio bi besmislen i bezuspešan (Vasiljević, 2009).

3. Pravni osnov za vršenje upravnih radnji od strane policije

Kao što smo istakli, sadržina policijske funkcije, odnosno delokrug i nadležnost rada policije, precizno i detaljno su utvrđeni pravnim propisima. Osim toga, propisima su utvrđena i pravna ovlašćenja policije da preduzima upravne radnje u vršenju tih poslova.

Naime da bi obavljala raznovrsne, složene i veoma značajne poslove specifične prirode koji ulaze u njenu funkciju, policija mora biti ovlašćena da vrši različite upravne radnje. Policiji, odnosno određenim kategorijama njenih službenika stoje na raspolaganju tačno utvrđene radnje koje treba da joj omoguće da efikasno održava javni red i poredak, tj. bezbednost građana i države.

Polazeći od opštih ali i posebnih obeležja policije kao organa državne uprave, koje smo prethodno naveli, sasvim je logično i opravdano da je policija ovlašćena da vrši upravne radnje koje su svojstvene i drugim organima uprave, ali i posebne i specifične, za nju jedinstvene upravne radnje. Za određivanje suštine upravnih radnji policije bitne su dve stvari. Prvo, upravne radnje policije su službeno-materijalne radnje koje imaju važnu ulogu u procesu primene prava u jednoj posebnoj oblasti državne uprave – oblasti unutrašnjih poslova. Drugo, upravne radnje policije, pored upravnih akata koje policija donosi, predstavljaju srž upravnog rada tog organa u oblasti unutrašnjih poslova, pri čemu nije sporno da su upravne radnje policije podvrgnute režimu upravnog prava u pogledu nadležnosti, uslova, načina i sredstava obavljanja. Ali, za razliku od upravnih akata one ne

poseduju neposredna i samostalna pravna dejstva, mada imaju neke bitne zajedničke elemente. Ti elementi bi bili: element cilja, element zasnovanosti na zakonu, element pojedinačne situacije i element autoritativnosti. Na osnovu toga, za upravne radnje policije možemo reći da su to materijalni akti policije, preduzeti na osnovu i u primeni prava, koje karakteriše sledeće: a) nepostojanje neposrednog i samostalnog pravnog dejstva i b) njima se autoritativno utiče na subjekte prava u konkretnoj situaciji na dva načina:

- tako što se vršenjem tih radnji od strane policije stvaraju pravom predviđeni uslovi za donošenje, pre svega, upravnih a ponekad i sudskih akata i
- tim radnjama policija neposredno izvršava upravne i sudske akte a često i opšte pravne akte (Vasiljević, 2009).

Pravni osnov za vršenje svih tih radnji nalazi se u različitim zakonskim propisima, a bliže ga preciziraju podzakonski akti kojima je uređen način postupanja policije.² Postoje velike razlike između pojedinih zemalja u regulisanju policijskih upravnih radnji. Tako se one u evropskim kontinentalnim zemljama regulišu u okviru većeg broja posebnih ovlašćenja (metodom enumeracije), pri čemu zakonodavac nastoji da svaku od njih reguliše što detaljnije i kao poseban institut. Nasuprot tome, zakonodavstvo Ujedinjenog Kraljevstva i SAD reguliše samo glavne upravne radnje policije (zaustavljanje i pretres lica i vozila, ulazak na privatni posed, pretres i zaplenu stvari, hapšenje, zadržavanje, ispitivanje lica), dok se ostale smatraju sporednim ili izvedenim, te su, kao takve, mnogo manje regulisane pravom (Vasiljević, 2009).

Relativno precizni razlozi i uslovi (bilo da je reč o definisanju opšte situacije ili preciznom nabranjanju pojedinih situacija), kao i način primene navedenih radnji i pojedini njihovi modaliteti uglavnom se nalaze u podzakonskim propisima koji se razlikuju od jedne do druge zemlje (Dapčević-Marković, 2007).

U širokoj lepezi policijskih upravnih radnji od posebnog interesa su one koje se odnose na primenu sredstava neposredne prinude, kao i radnje kojima se na drugi način zadire u pojedine slobode i prava građana. Prinuda koja se vrši u ime države ima pravni karakter (dozvoljena je pravom) i kao takva se razlikuje od nedozvoljene, odnosno protivpravne prinude koja je zabranjena i kažnjiva. U određenom smislu, svi državni organi uprave su nosioci funkcija s obeležjima prinude, budući da vrše upravne zadatke iza kojih stoji pretnja državnom prinudom i mogućnost njene stvarne primene. Ipak, prinudni karakter nije podjednako izražen u delatnosti svih organa uprave, a među njima jedino je policija ovlašćena da neposredno vrši radnje fizičke prinude. Ukoliko se izuzmu atipični slučajevi upotrebe vojske u unutrašnjim odnosima (tj. u funkciji policije) i fizička prinuda koju primenjuju zatvorske vlasti, policija je jedina institucija u državnoj strukturi koja je ovlašćena i specijalizovana za primenu radnji fizičke prinude. Zato se ovlašćenja policije koja se odnose na primenu prinude nalaze u centru pažnje i zakonodavca i demokratskog društva, odnosno javnosti. Zakonodavac teži da sva

² Član 10, stav 2. Zakona o policiji Republike Srbije predviđa sledeće: „Ministar propisuje način obavljanja policijskih poslova i daje uputstva i obavezne instrukcije za njihovo obavljanje. Propisi moraju biti saglasni sa zakonom, a uputstva i obavezne instrukcije sa propisima.“

pitanja u vezi s primenom radnji policije reguliše tako da obezbedi da ih pripadnici policije vrše uz najveći mogući stepen pravne odgovornosti. Civilno društvo, pak, nastoji da se obim policijskih radnji suzi i da se primena neophodnih podvrgne kontroli ne samo formalno-pravnih, već i neformalnih mehanizama.

Primenom radnji koje u sebi sadrže elemente prinude i ograničenja od strane policije, odstupa se od pojedinih prava i sloboda utvrđenih i garantovanih ustavom i zakonima. Zato su ustanovljena izvesna načela policijskog zakonodavstva koja se odnose na primenu takvih radnji, a pre svega:

- princip legaliteta ili zakonitosti (prioritet zakona u postupanju policije i zabrana protivpravnih ponašanja);
- princip srazmernosti ili proporcionalnosti (ograničavanje sloboda i prava građana samo u meri u kojoj je to neophodno za zaštitu javnih interesa) i
- princip procene ili oportuniteta (pravo policije da upravne radnje iz svoje nadležnosti preduzima na osnovu procene, a u skladu sa svojim obavezama).

Policijsko zakonodavstvo pojedinih zemalja navodi i druge principe i načela koji obavezuju policiju, kao što su: dužnost policije da štiti i čuva život i dostojanstvo ljudi; dužnost policije da vodi računa i zaštiti zdravlje lica prilikom primene radnji prinude i da obezbedi potrebnu pomoć povređenim licima i medicinsku pomoć i negu pritvorenim licima; zabranu primenjivanja torture, ispitivanja pod prinudom, okrutnih i nehumanih postupaka i ponižavajućeg tretmana lica; dužnost čuvanja tajni i drugo.³

U formalnom smislu, upravne radnje policije karakteriše, pre svega, njihova mnogobrojnost, ali i propisanost u različitim pravnim propisima (Zakon o opštem upravnom postupku, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o policiji, Zakon o javnom redu i miru, Zakon o oružju i municiji, Zakon o okupljanju građana, Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima, Zakon o strancima, Zakon o zaštiti državne granice itd). Uz to, kada u nekoj zemlji postoji više autonomnih policijskih organizacija, praksa je da se upravne radnje koje svoj pravni osnov crpe iz zakona o policiji uređuju posebnim zakonima o svakoj od tih organizacija. To se može videti na primeru Nemačke, Italije, Velike Britanije, SAD i nekih drugih zemalja.

U vezi s takvim stanjem nameće se jedno od logičkih pitanja usmereno ka potrebi i mogućnosti kodifikovanja ovlašćenja policije da vrši upravne radnje u jednom zakonskom propisu. Kodifikacija ima svoje prednosti, a u konkretnom slučaju, takav korak bi mogao da rezultira određenim pogodnostima za čitavo društvo, pre svega u vezi s težnjama društva da policiju što potpunije kontroliše. Međutim, treba imati u vidu da različite zemlje pripadaju različitim pravnim sistemima, tako da se oblast policijskih ovlašćenja za vršenje upravnih radnji ne pokazuje pogodnim za kodifikaciju. Kao razlog takvom stanju može se smatrati i heterogenost policijskih zadataka, u vezi s kojima se policiji i daju ovlašćenja da vrši pojedine upravne radnje.

U vezi s prethodnim je i pitanje o matičnom zakonskom propisu koji bi pravno uređivao standardne i najvažnije upravne radnje policije. Praktično, to se pitanje može svesti na odnos između uređivanja ovlašćenja policije da vrši upravne

³ Primera radi, pogledati Zakon o policiji Republike Srbije, Službeni glasnik, broj 101/2005.

radnje u zakonu o krivičnom postupku i u zakonu o policiji. Ma koliko izgledao logičan pristup po kome zakon o krivičnom postupku treba pravno da uredi samo upravne radnje policije koje se tiču njene uloge u istražnom postupku, u praksi se događa da taj zakon pravno uređuje većinu najvažnijih upravnih radnji, a među njima i one koje se neposredno ne tiču istražnog postupka.

Takva praksa, dakle, sledi logiku da su najvažnije upravne radnje policije one koje se tiču njene uloge u istražnom postupku i da ih bez izuzetka treba regulisati zakonom o krivičnom postupku. To je karakteristično za zemlje u kojima je uloga policije u krivičnom postupku posebno izražena, a tu praksu preuzima i jedan broj zemalja u kojima je uloga policije u krivičnom postupku bitno drugačija, odnosno uža. Pritom, procesualisti tih zemalja pogrešno smatraju da će šire uređivanje upravnih radnji policije u zakonu o krivičnom postupku (umesto u zakonu o policiji) predstavljati jaču i dodatnu garanciju za zakonito postupanje policije. Praktična posledica takvog pristupa je u pogrešnom podvođenju većine policijskih aktivnosti koje nemaju neposredne veze s krivičnim postupanjem pod režim krivičnog postupka. Na taj način se policiji daju neodgovarajući pravni instrumenti i za aktivnosti koje nisu povezane s borbom protiv kriminala, kao što su preventivne aktivnosti, aktivnosti na održavanju javnog reda i mira i druge. Još jedna posledica navedenog pristupa, u celini posmatrano, jeste manje detaljno, odnosno nedovoljno kvalitetno pravno uređivanje ovlašćenja za vršenje upravnih radnji, jer zakonodavac dolazi u poziciju u kojoj se zahtev za formulisanje preciznih normi krivičnopravne oblasti sukobljava sa zahtevom za proširenje tih normi na aktivnosti policije koje neposredno ne pripadaju toj oblasti.

Drugi pristup polazi od jasnog razgraničenja između ovlašćenja policije u istražnom postupku i drugih ovlašćenja policije, tako da se tada zakon o policiji pojavljuje kao matični propis kojim se preciziraju pojedine upravne radnje. Time se postiže da jedino upravne radnje policije koje joj stoje na raspolaganju za sprovođenje istražnog postupka povodom krivičnih dela budu regulisane u zakonu o krivičnom postupku, dok se sve ostale upravne radnje (koje nisu neposredno povezane s istražnim postupkom) regulišu zakonom o policiji kao matičnim propisom. Tako se obezbeđuje preciznije razgraničenje između različitih ovlašćenja policije, a samim tim se gradi i osnova za sistematičnije zakonsko uređivanje mnogobrojnih i raznorodnih upravnih radnji policije. Ako izuzmemo zemlje koje pripadaju anglosaksonskom pravnom sistemu, ovom drugom pristupu kao boljem rešenju pripadaju i zakoni o policiji Nemačke, Italije, Mađarske i nekih drugih država. Što se tiče načina na koji je to pitanje pravno uređeno u Republici Srbiji, možemo reći da kod nas postoje određene specifičnosti, ali smo bliži ovom drugom pristupu.⁴

4. Zaključak

Bez obzira na činjenicu što su ovlašćenja policije da vrši upravne radnje regulisana različitim propisima, sve ih treba posmatrati kao jednu celinu u pravnom poretku, s obzirom na to da je i delatnost policije jedinstvena – kao ukupnost primenijavanja svih

⁴ Videti Zakon o policiji Republike Srbije, čl. 30–110.

ovlašćenja i obavljanja svih poslova i zadataka iz svoje nadležnosti i delokruga. Bez ovlašćenja da vrši upravne radnje policija ne bi ni mogla obaviti svoje bezbednosne i druge poslove. Zato su ta ovlašćenja i poslovi policije suštinski neodvojivi i tek kao celina imaju smisao. Ukupnost svih ovlašćenja za vršenje upravnih radnji i svih poslova policije, kao i primena tih ovlašćenja i obavljanje svih tih poslova svrstanih u jedinstvenu delatnost policije na taj način dobija svoje puno opravdanje i smisao (Miletić, Jugović, 2009).

U obavljanju poslova iz svoje nadležnosti policiji stoje na raspolaganju zakonom predviđene upravne radnje koje ona može primenjivati pod uslovom i na način propisane zakonom. Ovlašćenja policije da vrši upravne radnje pokazuju kako ona obavlja svoje poslove. Međutim, policija obavlja mnogobrojne poslove iz svoje nadležnosti i tako što preduzima radnje koje nisu zabranjene, niti zahtevaju posebno ovlašćenje (stalno dežurstvo, obaveštavanje javnosti i sl.). Ali, kada policija obavlja poslove koji zadiru u prava i slobode nekog lica, to mora činiti samo na osnovu i u skladu sa zakonom. Samim tim, u savremenom pravu sve više se menjaju i gube značaj tzv. generalna ovlašćenja ili generalne klauzule koje su služile kao preširok osnov za intervenciju policije i preduzimanje upravnih radnji.

Kada je reč o pravnom osnovu upravnih radnji koje vrši policija treba istaći da se one, ne samo kod nas, nego i u pravu drugih zemalja, utvrđuju zakonom. Razlog za takvo utvrđivanje leži u tome što se vršenjem tih radnji, pored ostalog zbog ustavom dopuštenih razloga, ograničavaju i prava građana. U našem pravnom sistemu najznačajnije uprave radnje za koje je policija ovlašćena utvrđene su pre svega Zakonom o policiji i drugim zakonima iz oblasti unutrašnjih poslova, Zakonikom o krivičnom postupku i Zakonom o prekršajima.

Kada kažemo da je policija ovlašćena da preduzima upravne radnje to podrazumeva i pravo ali i dužnost njihove primene. Kada su se za primenu upravnih radnji stekli zakonom i drugim propisom predviđeni uslovi, policija je dužna da ih preduzme. U tome ima i određenu slobodu – može da oceni koje od dopuštenih radnji će primeniti, da odustane ili odloži njihovu primenu u određenim slučajevima i sl. Na to pravilo ukazuju i različite zakonske formulacije („dužan je“, „obavezan je“, „ima pravo“, „može“ i sl.). U suštini, uvek je reč o nastojanju zakonodavca da istovremeno izrazi i dužnost i pravo ocene u skladu s načelima o kojima je u radu bilo reči. Tu treba razlikovati dužnost vršenja upravne radnje, s jedne strane, od dužnosti koja je uslov da bi se preduzela neka radnja, s druge strane. Zapravo, neke upravne radnje su uslovljene dužnošću, npr., policajac je dužan da lice upozori pre upotrebe određenog sredstva prinude, ili, policajac je dužan da se pre početka primene upravne radnje predstavi pokazivanjem službene značke i službene legitimacije licu prema kome primenjuje radnju. Na taj način, pojam dužnosti može da znači dve različite stvari. Jedno je dužnost policije da preduzme upravnu radnju jer su se za to stekli uslovi. Drugo je dužnost policije da nešto učini pre primene upravne radnje.

Nije sporno da je pravni osnov za upravne radnje policije zakon. Ali one, po pravilu, zahtevaju i bližu podzakonsku razradu, a celishodna je i razrada pravila struke o primeni upravnih radnji davanjem uputstava i drugih internih opštih akata. Podzakonskim aktima kao izvršnim propisima bliže se razrađuju zakonom utvrđeni uslovi za primenu upravnih radnji kao i način njihove primene. Sve to doprinosi

zakonitosti i pravilnosti u primeni upravnih radnji, uz pomoć stalnog stručnog nadzora i sličnih internih aktivnosti policije, ali i kontrolom policije u celini. Pogotovo ako se ima u vidu da se osnovni poslovi policije sporo menjaju, dok se uslovi u kojima se obavljaju i način na koji se zbog promene tih uslova moraju obavljati izuzetno brzo menjaju. Zbog toga će delotvornost policije, tj. rezultati koje će ostvariti vršenjem upravnih radnji u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti u ovoj fazi razvoja savremenog sveta zavisiti, prvenstveno i u većoj meri nego ikada ranije, od poboljšanja uslova u kojima policija obavlja svoje poslove. Ti optimalni uslovi se mogu obezbediti jedino u ambijentu pravne države, odnosno države u kojoj se istinski poštuje načelo vladavine prava.

5. Literatura

1. Vasiljević, D. (2009). *Upravno pravo*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
2. Vasiljević, D. (2009). Contribution to issues regarding law enforcement in a legal state in the function of crime suppression. *NBP – Journal of criminalistics and law*, (2).
3. Vasiljević, D. (2009). The concept of administrative measures focusing on police measures. *NBP – Journal of criminalistics and law*, (1).
4. Vasiljević, D. (2009). Materijalni akti uprave s osvrtnom na radnje policije. *Pravni život*, (11).
5. Dapčević-Marković, Lj. (2007). Status policijskih službenika i evropski standardi. *Pravni život*, (10).
6. Miletić, S., Jugović, S. (2009). *Pravo unutrašnjih poslova*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
7. Milosavljević, B. (1997). *Nauka o policiji*. Beograd: Policijska akademija.
8. Zakon o policiji. (2005). *Službeni glasnik*, 101/2005.

POLICE FUNCTIONS AND POWERS TO TAKE ADMINISTRATIVE ACTIONS

Summary

In this paper, police is seen as a state administration body that performs statutory tasks which are primarily related to security of the state and its citizens. As a government authority, police has all those features that are also inherent to other state administration bodies. However, police has its own specific features.

Through consistent enforcement of laws and other regulations, police accomplishes the goal of its activities, which is the security of the state and its citizens. To achieve this goal, the police must be authorized to perform administrative actions, which inevitably interfere with individual freedoms and rights. Police powers to perform such administrative actions are necessary for every democratic society. The efforts of society should be put into creating an atmosphere of rule of law for police work and performing its administrative actions, that is, country in which the rule of law is truly respected.