

СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО
SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ISSN 1452-3108

UDK 32

Година XXIII vol. 53

Број 3/2016.



СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

Издавач: Институт за политичке студије
Адреса: Светозара Марковића 36, Београд
Телефон: 3039-380, 3349-204
E-mail: ipsbgd@eunet.rs
E-mail: redakcija@spmbeograd.rs
www.ipsbgd.edu.rs
www.spmbeograd.rs

ISSN 1452-3108 UDK 32 Број 3/2016. XXIII vol. 53

Главни и одговорни уредник

Живојин Ђурић

Заменик главног и одговорног уредника и уредник енглеског издања

Ђорђе Стојановић

Извршни уредници

Дејана Вукасовић (за енглеско издање)

Миша Стојадиновић

Редакција часописа

Милан Јовановић, Дејан Ђурђевић, Милош Кнежевић, Живојин Ђурић,
Дејана Вукасовић, Јасна Милошевић Ђорђевић, Ђуро Бодрожић,
Ђорђе Стојановић, Миша Стојадиновић

Секретари часописа

Драган Траиловић,

Слађана Младеновић, Младен Лишанин

Савет часописа

Зоран Аврамовић, Сретен Сокић, Милован Митровић, Радослав Гађиновић,
Миломир Степић, Драган Симеуновић, Милан Брдар, Зоран Стојиљковић,
Драгана Митровић, Љубиша Деспотовић

Чланови савета из иностранства

Mamoru Sadakata, Simon James Critchley, Anastasia Mitrofanova,
Виталиј Шаров, Iver B. Neumann, Goran Kovacic, Ewa Bujwid-Kurek

Пословни секретар

Смиљана Пауновић

E-mail: smiljana.paunovic@ipsbgd.edu.rs

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО

Радови СПМ/SPT налазе се и доступни су
у електронској бази научних часописа С.Е.Е.О.Л.
(Central and Eastern European Online Library)

Прелом и штампа - Планета принт, Београд

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештамповати,
било у целини, било у деловима, без изричите сагласности издавача.
Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не
изражавају мишљење нити уредништва, нити установа у којима су
аутори запослени.

С Р П С К А П О Л И Т И Ч К А М И С Л О

САДРЖАЈ

Уводник..... 7-8

Тема броја:

ПОЛИТИЧКИ УТИЦАЈ МЕДИЈА

Весна Станковић Пејновић

ДЕМОКРАТСКА ИДЕОЛОШКА ПРОПАГАНДА
У СЛУЖБИ КАПИТАЛА 11-28

Катарина М. Милошевић, Михајло П. Манић

ПОЛИТИЧКО КОМУНИЦИРАЊЕ КАО ЧИНИЛАЦ
ПАРТИЦИПАЦИЈЕ ГРАЂАНА У ЈАВНОМ
ПОЛИТИЧКОМ ЖИВОТУ 29-41

Бобан Г. Томић

ПРОЈЕКТНО СУФИНАНСИРАЊЕ МЕДИЈА У
ДЕРЕГУЛАЦИОНОМ КЉУЧУ 43-58

Ирина Р. Милутиновић

ЈЕДАН ПРОБЛЕМ МЕДИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ:
САМОРЕГУЛАЦИЈА КАО ИЗАЗОВ НОВИНАРСКЕ
ПРОФЕСИЈЕ НА МРЕЖИ 59-75

МИГРАЦИЈЕ, ГЛОБАЛИЗАЦИЈА, ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Данило Ж. Марковић

РУСИЈА И ЦИВИЛИЗАЦИЈСКЕ ПРОМЕНЕ У
САВРЕМЕНОМ ГЛОБАЛИЗИРАЈУЋЕМ ДРУШТВУ 77-100

Иван Радосављевић, Никола Јовић

ЗБОГ ЧЕГА РАСТЕ ЕВРОСКЕПТИЦИЗАМ:
СТАВОВИ МЛАДИХ ПРЕМА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ 101-119

Жарко Обрадовић

СТРАТЕШКО ПАРТНЕРСТВО „МАЛЕ“ СРБИЈЕ И
„ВЕЛИКЕ“ КИНЕ 121-137

Синиша Домазет, Здравко Скакавац

ДОБРОСУСЕДСКИ ОДНОСИ НА БАЛКАНУ КАО УСЛОВ ЗА
ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ: ПРЕПРЕКА ИЛИ ДОБРА
ПРАКСА?..... 139-155

<i>Урош В. Живковић</i>	
ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ИЗМЕЊЕНОМ СТРАТЕШКОМ ОКРУЖЕЊУ	157-172
<i>Николај Јевгењевич Бузин, Мирослав Б. Младеновић</i>	
„ОТМИЦА ЕВРОПЕ“ – НЕКОНТРОЛИСАНА МИГРАЦИЈА КАО ПРЕТЊА НАЦИОНАЛНОЈ И РЕГИОНАЛНОЈ БЕЗБЕДНОСТИ	173-189
<i>Ђорђе Куљић</i>	
УТИЦАЈ ИЗБЕГЛИЧКЕ КРИЗЕ НА ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА СРБИЈЕ	191-205
ПРАВО И ПОЛИТИКА	
<i>Марко Ђурђевић</i>	
РЕФОРМЕ ОБЛИГАЦИОНОГ ПРАВА У СРБИЈИ И ФРАНЦУСКОЈ	207-229
<i>Драгана Коларић, Саша М. Марковић</i>	
ОСНОВНА ЉУДСКА ПРАВА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У СВЕТЛУ НОВОГ ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ	231-252
<i>Дарко Симовић, Радомир Зековица</i>	
УСТАВНОСУДСКО УОБЛИЧАВАЊЕ ПРАВА НА ПЕНЗИЈУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	253-269
ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ	
<i>Милош Ковић</i>	
„ОБМАНА СРБИЈЕ“ 1915. ГОДИНЕ: НЕКОЛИКО БРИТАНСКИХ СВЕДОЧЕЊА	271-284
<i>Ана Кнежеввић Бојовић, Слободан Вукадиновић</i>	
АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ДИЈАЛОГА НА ПРИМЕРУ ЕКОНОМСКОГ КОКУСА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	285-300
<i>Маја Настић</i>	
ТЕРИТОРИЈАЛНА ПРЕДСТАВЉЕНОСТ: НАЈСЛАБИЈА КАРИКА ИЗБОРНОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ	301-316
<i>Стефан Вукојевић</i>	
ИЗБОРНИ СИСТЕМИ У ДУБОКО ПОДИЈЕЉЕНИМ ДРУШТВИМА – ПРИМЈЕР БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	317-332
ОСВРТИ И ПРИКАЗИ	
<i>Душан Достанић</i>	
ПОВОДОМ СМРТИ ЕРНСТА НОЛТЕА (1923-2016)	333-338
<i>Александра Колаковић</i>	
СРБИ 1903–1914: ИСТОРИЈА ИДЕЈА	339-343

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

CONTENTS

Introductory word 7-8

This Issue's Theme

POLITICAL IMPACT OF MEDIA

Vesna Stankovic Pejnovic

DEMOCRATIC IDEOLOGICAL PROPAGANDA IN
THE SERVICE OF THE CAPITAL 11-28

Katarina Milosevic, Mihajlo Manic

POLITICAL COMMUNICATION AS A FACTOR OF
PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE PUBLIC
POLITICAL LIFE 29-41

Boban Tomic

PROJECT CO-FINANCING OF MEDIA IN
DEREGULATION KEY 43-58

Irina Milutinovic

THE PROBLEM OF MEDIA POLICY: SELF-REGULATION
AS CHALLENGE OF JOURNALISM PROFESSION
ON THE NET 59-75

MIGRATION, GLOBALIZATION, EUROPEAN INTEGRATION

Danilo Z. Markovic

RUSSIA AND CIVILIZATIONAL CHANGES IN THE
MODERN GLOBALIZED SOCIETY 77-100

Ivan Radosavljevic, Nikola Jovic

WHY EUROSCEPTICISM IS ON THE RISE: YOUNG
PEOPLE'S ATTITUDES TOWARDS EUROPEAN UNION 101-119

Zarko Obradovic

STRATEGIC PARTNERSHIP BETWEEN „SMALL“
SERBIA AND „BIG“ CHINA..... 121-137

Sinisa Domazet, Zdravko Skakavac

GOOD NEIGHBOURLY RELATIONS IN THE BALKANS
AS A CONDITION FOR THE EU ACCESSION:
OBSTACLE OR GOOD PRACTICE?..... 139-155

<i>Uros V. Zivkovic</i>	
THE ENLARGEMENT POLICY OF EUROPEAN UNION IN A CHANGED STRATEGIC ENVIRONMENT	157-172
<i>Nikolaj Jevgenjevic Buzin, Miroslav Mladenovic</i>	
“HIJACKING” OF EUROPE – UNCONTROLLED MIGRATION AS A THREAT TO NATIONAL AND REGIONAL SECURITY	173-189
<i>Djordje Kuljic</i>	
IMPACT OF REFUGEE CRISIS ON EUROPEAN INTEGRATION PROCESS OF SERBIA.....	191-205
LAW AND POLITICS	
<i>Marko Djurdjevic</i>	
THE OBLIGATION LAW REFORMS IN SERBIA AND IN FRANCE.....	207-229
<i>Dragana Kolaric, Sasa M. Markovic</i>	
FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS OF POLICE OFFICERS IN THE LIGHT OF A NEW LAW ON POLICE.....	231-252
<i>Darko Simovic, Radomir Zekavica</i>	
CONSIDERATIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RIGHT TO PENSION IN THE REPUBLIC OF SERBIA	253-269
ESSAYS AND STUDIES	
<i>Milos Kovic</i>	
“THE BETRAYAL OF SERBIA” IN 1915: SOME BRITISH RECOLLECTIONS	271-284
<i>Ana Knezevic Bojovic, Slobodan Vukadinovic</i>	
ANALYSIS OF THE RESULTS OF PUBLIC-PRIVATE DIALOGUE – THE CASE OF ECONOMIC CAUCUS OF THE SERBIAN NATIONAL ASSEMBLY	285-300
<i>Maja Nastic</i>	
TERRITORIAL REPRESENTATION: THE WEAKEST COMPONENT OF THE ELECTORAL SYSTEM OF SERBIA	301-316
<i>Stefan Vukojevic</i>	
ELECTORAL SYSTEMS IN DEEPLY DIVIDED SOCIETIES – EXAMPLE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA	317-332
REVIEWS	
<i>Dusan Dostanic</i>	
ON THE OCCASION OF DEATH OF ERNST NOLTE (1923-2016)	333-338
<i>Aleksandra Kolakovic</i>	
SERBS 1903-1914: HISTORY OF IDEAS.....	339-343

Драгана Коларић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Саша М. Марковић

Полицијска управа Ваљево, МУП Р. Србије

ОСНОВНА ЉУДСКА ПРАВА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У СВЕТЛУ НОВОГ ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ*

Сажетак

Доношењу новог *Закона о полицији* претходила је политичка одлука да се изврши реформисање система јавне безбедности и његово усклађивање са европским тековинама и вредностима. Закон је донет у духу евроинтеграција, у току спровођења кључних реформи законодавства Србије у области система безбедности и правде. Одлуком Савета Европе од 01. марта 2012. године Србија је добила статус кандидата за чланство у ЕУ. Закон је ступио на снагу у време давања последње оцене о испуњености услова за отварање најважнијих поглавља 23 и 24.¹⁾ Пре усвајања добио је позитивно мишљење Савета Европе, иако је Заштитник грађана ставио многобројне примедбе.²⁾ Анализираћемо поједине одредбе закона и утврдити да ли су оне „адекватно

* Рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта „Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције“ чији је носилац Криминалистичко-полицијска академија у Београду.

1) Поглавља 23 (правосуђе и основна права) и 24 (правда, слобода и безбедност) Европска унија је отворила са Србијом 18.07.2016. године, Internet, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=269573>, 19/07/2016.

2) Заштитник грађана, *Мишљење на предлог Закона о полицији*, бр.45-527/15, Београд, <http://www.zastitnik.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4545-2016-01-18-10-55-26>, Internet, 09/07/2016.

доступне, предвидиве и формулисане са довољно прецизности да појединцу – ако је потребно, омогуће одговарајући савет – ради регулисања његовог понашања“.³⁾ Такође, разматраћемо да ли је омогућено остваривање права на приватни и породични живот, као и на правично суђење запосленом у МУП-а тј. да ли је у складу са *Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода*.⁴⁾ Јасно је да примена одредби које нису у складу са *Конвенцијом* може довести до усвајања представки од стране Европског суда за људска права,⁵⁾ а самим тим и доношења пресуда из којих произилазе одређене обавезе за Србију. Узимајући у обзир наведено, након подношења иницијатива од стране синдикалних и других организација за оцену уставности појединих одредби које се тичу радноправног положаја запослених у МУП-а, потребно је исте анализирати применом различитих метода тумачења и утврдити шта је законодавац хтео да постигне.

Кључне речи: Закон о полицији, евроинтеграције, основна људска права, судски поступак, запослени, престанак радног односа, законитост, уставност

ЕСЉП је у предмету Миливојевић и други против Србије,⁶⁾ донео пресуду у којој се констатује да је отпуштање подносилаца представки на основу члана 45. Закона о унутрашњим пословима⁷⁾ представљало мешање у њихово право на поштовање приватног живота у оквиру значења члана 8. Конвенције.⁸⁾ Наведени члан закона престао је да се примењује у нашем правном систему 29. новембра 2005. године, престанком важења Закона/1991 и ступањем на снагу Закона о полицији⁹⁾ 2005 године. Усвајању новог закона

3) То је синтагма коју користи Европски суд за људска права. Види: The Sunday Times против Уједињеног Краљевства (број 1) пресуда од 26. априла 1979. године, серија А број 30, стр. 31, став 49; The Larissis и други против Грчке пресуда од 24. фебруара 1998. године, Извештаји 1998-I, стр. 378, став 40; Nashman и Haggup против Уједињеног Краљевства [ВВ], број 25594/94, став 31, ЕЦХР 1999-VIII; Rotaru против Румуније [ВВ], број 28341/95, став 52, ЕЦХР 2000-V, Hasan и Chaush против Бугарске [ВВ], број 30985/96, став 84, ЕЦХР 2000-XI.

4) У даљем тексту Конвенција.

5) У даљем тексту ЕСЉП.

6) Представке бр. 43519/07, 43524/07 и 45247/07, пресуда донета 15. децембра 2015. године, а јавно објављена 12. јануара 2016. године.

7) Закон о унутрашњим пословима – Закон/1991, *Службени гласник РС*, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00, 8/01 и 106/03.

8) Пресуда је објављена 07. јуна 2016. године, *Службени гласник РС*, бр. 53/16.

9) Закон о полицији – Закон/2005, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 63/09, 92/11, 64/15.

претходило је доношење *Решења о неприхватању иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности*¹⁰⁾ оспорених одредби чланова 34. и 45. Закона/1991, али и званично обраћање Уставног суда¹¹⁾ Народној скупштини у коме је указано на потребу да се прецизирају овлашћења министра у доношењу одлуке о престанку радног односа полицијских службеника против којих је покренут кривични поступак, као и права лица којима је престао радни однос када се поступак пред надлежним судом правоснажно оконча доношењем ослобађајуће пресуде.¹²⁾ Резултат упућеног дописа је одредба члана 165. став 1. Закона/2005 у којој је прописано да полицајац може само да буде привремено удаљен из службе док траје кривични поступак.¹³⁾

Међутим, и Закон/2005 је у тренутку доношења имао одредбу (члан 168.) која је прописивала да запосленом радни однос престаје ако су током његовог рада у МУП-а настале безбедносне сметње због којих са њим радни однос не би ни био заснован да су у време заснивања постојале.¹⁴⁾ Синдикална борба полицијских службеника за већа права запослених која је резултирала брисањем члана 168. Закона/2005¹⁵⁾ је, доношењем одредби члана 172. ст. 1 тачка 2. новог Закона о полицији,¹⁶⁾ доживела потпуни неуспех. Несумњиво је брисање члана 168. довело до немогућности отпуштања одређеног броја запослених за које је доказано или се сумњало да се појављују као учиниоци кривичних дела. О оправданости тог потеза, као и о (не)могућностима државе да се обрачуна са тим проблемом ћемо говорити у следећим редовима. Најважније питање је да ли се на тај начин угрожава кохерентност правног система Србије и ставља на пробу демократски оријентисан апарат државне принуде који би требао да основна људска права ставља у први план.¹⁷⁾

10) ГУ бр. 346/95 од од 7.03.1996. године и ГУ бр. 107/2001 од 4. марта 2004. године.

11) У даљем тексту УС.

12) Видети: Решење УС ГУ бр. 107/2001 од 4. марта 2004. године, *Службени гласник РС*, бр. 39/04.

13) Видети: Пресуда ЕСЛЈП – предмет Миливојевић и други против Србије.

14) Видети: Члан 111. Закона/2005, у *Службеном гласнику РС*, бр. 101/05 од 21. новембра 2005.год.

15) Овај члан Закон о полицији је брисан изменама објављеним у *Службеном гласнику РС*, бр. 92/11 од 7. децембра 2011. године, са ступањем на снагу наредног дана од дана објављивања.

16) Закон о полицији – Закон/2016, *Службени гласник РС*, бр. 6/16. Ступио на снагу 05.02.2016.

17) Саша Марковић, „Радно-правни положај запослених у Министарству унутрашњих послова у светлу одредби новог Закона о полицији“, Зборник радова: *Европске*

Закон/2016 донет је у време које је обележено вишесмерним реформама. Пуноправно чланство у ЕУ тј. европски интегративни процеси захтевају и решавање бројних претходних питања која се односе на усклађивање са правном тековином ЕУ. Наравно, разлози за доношење новог законодавства могу бити и резултат нашег лошег искуства и постојања потребе да се одређеним прописима боље, прецизније и ефикасније уреде нека питања. Правно-технички посматрано, у циљу успостављања кохерентности правног система Србије, било је потребно извршити и његово усклађивање са бројним другим прописима донетим у нашој земљи у последњем периоду.¹⁸⁾ Но, овде је реч о вери да је важно донети закон, а све остало и није толико важно, није толико важно да ли ће ти закони моћи да се примењују и да ли ће они који треба да их примењују уопште знати како треба да их примењују, те се тек накнадно, тек када се један закон усвоји приступа процесима едукације грађана, али и едукације оних који примењују законе.¹⁹⁾ Не треба посебно наглашавати колико је тешко донети добар закон који задовољава интересе свих или већине, као и обезбедити његово несметано примењивање.²⁰⁾

Доношењем члана 172. став 1. тачка 2. Закона/2016. на „мала врата“ враћа се модификована верзија одредбе члана 45. Закона/1991. Занимљиво је да је оваква одредба донета у време када су правни заступници Владе Србије у предмету *Миливојевић и други против Србије* истакли да је отказ подносилаца представки заснован на јасној законској одредби при чему су признали да ова законска одредба „има одређене пропусте“, у смислу да је „непрецизна... у односу на права оних лица која желе да се врате на посао у МУП-а након... ослобађајуће одлуке“, који су касније исправљени одлукама УС и усвајањем Закона/2005.²¹⁾

Након сагледавања наведене одредбе, која се односи на посебне случајеве престанка радног односа по сили закона и по-

интеграције: правда, слобода и безбедност (уредник др Драгана Коларић), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016а. Напомене: Зборник је у штампи.

18) Драгана Коларић, Саша Марковић, „Неке правно-политичке поставке новог Закона о полицији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.1, 2016, стр. 169.

19) Јован Ћирић, „Идеални закони и несавесни правници“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 2, 2015, стр. 57.

20) Драгиша Дракић, Зоран Лончар, Гордана Дракић, „Правни поредак и слобода појединца“, *Српска политичка мисао*, Београд, бр. 1, 2016, стр. 157.

21) Видети: Пресуда Европског суда бр. 43519/07, 43524/07 и 45247/07.

следице које може произвести у пракси, указаћемо на проблеме у вези са њеном применом и егзистенцијом у правном систему Србије. Нарочиту пажњу ћемо посветити питању усклађености ове одредбе са Конвенцијом, Уставом и Кривичним закоником.²²⁾ Анализираћемо и поједине одлуке УС, донете у предметима код оцене уставности сличних одредби закона који су регулисали област унутрашњих послова у прошлости, али и пресуде ЕСЉП који се, такође, бавио овим проблемом. Коначно, применом систематског, телеолошког и упоредноправног метода тумачићемо још неке законске одредбе у нашем, али и правном систему држава у окружењу, које се односе на основна људска права и радноправни положај запослених у МУП-а.

1. ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА ПО СИЛИ ЗАКОНА

Законом/2016 донет је велики број одредби које се односе на радно-правни статус запослених у МУП-а. Језичким тумачењем правне норме (видети члан 10.) долазимо до закључка да, први пут у историји постојања органа унутрашњих послова, **службеници који обављају полицијске послове нису категорија државних службеника**. Наиме, запослени у МУП-а јесу полицијски службеници, државни службеници и намештеници. Дефинисањем категорија запослених на овај начин, закон уводи нову врсту истих коју не предвиђа *Закон о државним службеницима*.²³⁾ Дакле, закон који уређује област унутрашњих послова прописује нову категорију запослених у државним органима чиме се доводи у питање кохерентност правног система Србије.²⁴⁾ Такође, поставља се питање какав ће став заузети УС у евентуалном одлучивању о уставности појединих одредби члана 172. Закона/2016 који се односи на све запослене у МУП-а. У одлучивању по ранијим иницијативама које су се односиле на члан 45. Закона/1991, УС је заузимао став да нема дискриминације у односу на друге државне службенике зато што се могу прописати „*посебни услови за пре-*

22) Кривични законик – КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14.

23) У даљем тексту УС.

24) Саша Марковић, „Радно-правни положај запослених у Министарству унутрашњих послова у светлу одредби новог Закона о полицији“, нав. дело.

станак радног односа овлашћеног службеног лица и радника на одређеним дужностима, јер се ради о специфичној служби која се бави откривањем учинилаца кривичних дела, па је неспојиво са положајем ових лица да истовремено раде у Министарству и да се против њих води кривични поступак за одређено кривично дело“.²⁵⁾

Чини се да иако је једнакост један од најважнијих политичких и општедруштвених идеала, још од времена Француске буржоаске револуције, да је данас исте све мање. Можда и због тога што је једнакост превасходно фактичко, а много мање правно питање. Када се говори о неједнакости грађана пред судом, обично се мисли на неуједначеност судске праксе, нарочито у грађанском праву.²⁶⁾ Закон/2016, такође, први пут уводи одредбу чијом применом, по сили закона, престаје радни однос запосленом против којег се води кривични поступак за кривична дела за која се гони по службеној дужности. Претходно је само Закон/1991 предвиђао дискрециону могућност послодавцу да запосленом прекине радни однос због вођења кривичног поступка.²⁷⁾ У великом броју случајева ова одредба је примењена, а касније правоснажном одлуком суда утврђено да нема кривице запосленог. Без обзира што су нижестепени судови заузимали мишљење да у таквим случајевима треба лице вратити у радни однос, Врховни суд Србије²⁸⁾ је доносио другачије одлуке, и потврђивао одлуке МУП-а о престанку радног односа.²⁹⁾ Тако је пресудом ВСС рев. II 797/07 од 14.02.2008. преиначена пресуда Опш. суда у Ваљеву П.1. бр. 976/06 и Окр. суда у Ваљеву Гж.1 бр.699/06 и одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиоца А.З. којим је захтевао да се пониште као незаконита решења МУП-а бр. 118-190/2003 од 18.06.2003. год. и 01/1 бр.5335/2003 од 05.08. 2003. год., тако што би тужени МУП-а био дужан да призна, трпи и тужиоца врати на рад и призна му сва права из радног односа, почев од 30.04.2003. год., па све до враћања на рад, као и захтев

25) Видети: IY бр. 346/95 од од 7.03.1996. године.

26) Јован Ђирић, „(Не)једнакост грађана пред судовима“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 1, 2013, стр. 1.

27) УС је износио негативно мишљење о иницијативама за оцену уставности, између осталог јер се „овом одредбом закона, остављала могућност надлежном органу Министарства да цени о каквом се кривичном делу ради због којег се води кривични поступак, и да у складу са том оценом у конкретном случају донесе одлуку о престанку радног односа“. Видети: IY бр. 346/95 од од 7.03.1996. године.

28) У даљем тексту ВСС.

29) Видети: Пресуда Врховног суда Србије Рев. II 814/09 од 18. јуна 2009. године.

за накнаду трошкова парничног поступка. ВСС је у образложењу пресуде навео да су, без обзира што је против тужиоца решењем истражног судије Окр. суда у Ваљеу Ки/55/03 од 13.06.2016. год. обустављена истрага за кривично дело злостављања у служби и злоупотреба службеног положаја а правноснажном пресудом Опш. суда у Ваљеу К.1115/05 од 27.02.2006. год. исти ослобођен оптужбе за извршење кривичног дела неовлашћена продаја муниципалитета, и што су нижестепени судови у доношењу одлуке када су усвојили тужбени захтев тужиоца оценили да су решења МУП-а о престанку радног односа незаконита, и што су се у доношењу одлука позвали на ослобађајуће пресуде и Повељу о људским и мањинским правима и Конвенцију, решења МУП-а била законита. За ВСС је била довољна чињеница да се против тужиоца у тренутку престанка радног односа водио кривични поступак за кривична дела која се гоне по службеној дужности, што је било довољно за доношење одлуке о престанку радног односа на основу чл. 45. у вези чл. 34. став 1. т. 2 Закона/1991.

Међутим, за разлику од ВСС који је, у свим предметима у којима је одлучивао по ревизији, доносио пресуде у корист МУП-а, УС је у два случаја донео другачије одлуке, тј. установио је да се таквим судским пресудама чини повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. и права на рад из члана 60. Устава, па је поништио пресуде ВСС и наложио му да донесе нове одлуке.³⁰⁾

Поставља се питање, да ли уопште има суштинске разлике између одредби Закона/1991 и Закона/2016, да ли по новом закону запосленом по сили закона престаје радни однос или је дискреционо право одлучивања о томе пребачено са министра на јавног тужиоца - ЈТ. Запосленом у МУП-а престаје радни однос директном одлуком ЈТ, тј. доношењем наредбе о спровођењу истраге (члан 296. ЗКП). Наиме, једна тако значајна трансформација социјалног и правног статуса, као што је промена кривичноправне неутралне позиције неког физичког лица у позицију лица обележеног покретањем и вођењем кривичног поступка за кривично дело за које се гони по службеној дужности, изискује одлуку државне власти која носи ауторитет номиналне и уставом гарантоване независности и претпостављене непристрасности. Такав ауторитет има суд, али не и ЈТ. ЈТ има само Уставом и законом признату самосталност, али не и независност. Оно није лишено посредног

30) Видети: Предмет Уж-753/2008, од 19.01.2011. године, *Службени гласник РС*, број 15/2011, и предмет Уж-1757/2009, 27 септембра 2012. године.

утицаја извршне власти. Најзад, оно је странка у поступку, а не арбитар.³¹⁾ И тако из Османског царства оживе народна узречица „кадија те тужи, кадија ти суди.“

Такође, од дискреционе одлуке ЈТ радно правни статус запосленог у МУП-а зависи и у предистражним поступцима у којима се може а не мора применити опортунитет и одбацити кривична пријава. Када ЈТ за такву врсту кривичних дела (често и нехатно извршених) поднесе оптужни предлог, и суд закаже главни претрес, по сили закона запосленом у МУП-а престаје радни однос. Самим тим, Закон/2016 „приморава“ запослене, ако дођу у позицију осумњиченог (нпр. Угрожаваће јавног саобраћаја), чак и у ситуацијама када су уверени да су невини, да по сваку цену прихвате обавезе које им ЈТ наредбом наложи,³²⁾ да би испунили предвиђене услове за одлагање кривичног гоњења и примену опортунитета. У супротном, ризиковали би покретање кривичног поступка и губитак запослења.³³⁾ У таквим случајевима, врло једноставном применом логичког закључивања, долазимо до следећег исхода – није уважено основно људско право правне сигурности у казненом праву.

Контрадикторност и недоследност Закона/2016 може се видети и кроз одредбе члана 217. који прописује факултативан услов за привремено удаљење запосленог с рада. Опште карактеристике удаљења с рада јесу легалитет, привременост, репресивност, превентивност и акцесорност. Реч је о посебној мери која није санкција, јер још није утврђена одговорност запосленог. Удаљењем с рада полицијски службеник не губи своје својство службеника – он и даље остаје полицијски службеник и задржава своје радно место, једино не обавља своје службене дужности.³⁴⁾ Наиме, ова одредба прописује да „полицијски службеник и остали запослени у Министарству могу бити привремено удаљени с

31) Горан Илић, Миодраг Мајић, Слободан Бељански, Александар Трешњев, *Коментар Законика о кривичном поступку*, осмо измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2015, стр. 90-91.

32) Видети: члан 283. ЗКП.

33) Саша Марковић, „Нова решења у Закону о полицији – са посебним освртом на сарадњу тужилаштва и полиције“, Зборник: *Доминантни правци развоја кривичног законодавства и друга актуелна питања у правном систему Србије*, (уредник др Горан Илић), Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Копаоник, 2016, стр. 352.

34) Дамир Јурас, „Дисциплинска одговорност полицијских службеника у Републици Српској“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 1, 2015, стр. 92.

рада, на образложени предлог руководиоца, када је против њих донета наредба о спровођењу истраге за кривично дело за које се гони по службеној дужности“. Поставља се питање да ли је то могуће када му већ из истог разлога престаје радни однос по сили закона. Такође, закон прописује да је МУП-а у обавези да обезбеди бесплатну правну и другу неопходну помоћ у току поступка полицијском службенику против кога се води кривични поступак због употребе средстава принуде када је оцењено да су употребљена у границама законом утврђених овлашћења или предузимања других мера и радњи у обављању полицијских послова.³⁵⁾ Дакле, још једна противречност. Како применити ту одредбу, када запосленом, уколико ЈТ покрене кривични поступак против њега, престаје радни однос. Он више није полицијски службеник, па му самим тим МУП-а и не може пружити бесплатну правну помоћ. Овде је битно истаћи да УС није надлежан да оцењује *међусобну сагласност појединих одредаба закона* тако да се исте могу променити само изменама.

На овом месту је занимљиво направити историјску ретроспективу законских прописа који су регулисали радне односе у МУП-а. Неизбежно је поменути *Закон о унутрашњим пословима*³⁶⁾ СРС из 1977. године по чијим одредбама би запосленом престајао радни однос ако није испуњавао услов морално-политичке подобности за рад у органима унутрашњих послова, и *Закон о унутрашњим пословима*³⁷⁾ СРС из 1985. године, односно *Закон о унутрашњим пословима*³⁸⁾ СРС из 1989. године којима је уместо морално-политичке подобности за рад у органима унутрашњих послова тражена само **подобност**.

У садашњим условима, контроверзе изазива и одредба Закона/2016 којом запосленом у МУП-а престаје радни однос ако је осуђиван због кривичног дела за које се гони по службеној дужности.³⁹⁾ Поставља се питање да ли свака осуда за кривична дела за која се гони по службеној дужности значи престанак радног односа у МУП-а. Изгледа да је по одредбама Закона/2016 одговор потврдан, али по одредбама КЗ је одричан. Одредбе КЗ прописују да се правне последице осуде могу предвидети само законом и

35) Закон о полицији, члан 109. став 2.

36) Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 40/77 и 44/77.

37) Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 22/85, 26/85, 48/88.

38) Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 30/89.

39) Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, члан 172 у вези члана 138.

наступају по сили закона којим су предвиђене. Осуде за одређена кривична дела или на одређене казне могу имати за правну последицу престанак, односно губитак одређених права или забрану стицања одређених права. Али правне последице осуде не могу наступити кад је за кривично дело учиниоцу изречена новчана казна, условна осуда, ако не буде опозвана, судска опомена или кад је учинилац ослобођен од казне. Правна последица осуде која се односи на престанак или губитак одређених права, између осталих, је и престанак радног односа.⁴⁰⁾ Из наведеног видимо да су одредбе поменутих закона у директној колизији.

Према одредбама члана 167. Устава, УС није надлежан да одлучује о међусобној сагласности закона као општих аката исте правне снаге.⁴¹⁾ То значи да ћемо за радно-правне односе применити Закон/2016 јер је исти *lex specialis* за запослене у МУП-а. Запослени у МУП-а, као што смо нагласили су поред полицијских службеника и државни службеници и намештеници. ЗДС као један од разлога за престанак радног односа запосленом у државним органима прописује осуђиваност на казну затвора од најмање шест месеци. Закон о раду⁴²⁾ прописује да послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако за то постоји оправдани разлог који се односи на радну способност запосленог и његово понашање а један од разлога је ако је правноснажно осуђен за кривично дело на раду или у вези са радом. УС гарантује сваком појединцу право на једнаку законску заштиту, без дискриминације. Имајући у виду све напред речено, истичемо да државни службеници и намештеници у свим државним органима треба да уживају једнака права, што тренутно није случај.

Када свему додамо још један услов у случају чијег испуњења радни однос престаје по сили закона (Закон/2016), а то је ситуација у којој је „запослени два пута узастопно оцењен негативном оценом – недовољан – 1“,⁴³⁾ јасно је да су широм отворена врата могућностима за повреду права запослених, ако се ова област не уреди подзаконским актима. Нови закон је процесу оцењивања запослених дао веома значајну улогу, како код престанка радног односа, тако и код напредовања у служби. При томе, Закон/2016 прописује да мерила и начин оцењивања полицијских службе-

40) Види: Кривични законик, члан 94-96.

41) Видети: Одлука Уставног суда: Број: IУз-13/2008, од 15. јула 2010. године.

42) Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14.

43) Видети: Члан 172. став 1. тачка 4. и члан 167. Закона о полицији.

ника и других запослених у Министарству прописује Влада, при чему овај закон, као ни претходни, није предвидео судску заштиту запослених у процесу оцењивања. Подсетићемо да ЕСЉП захтева да одредбе закона буду „адекватно доступне, предвидиве и формулисане са довољно прецизности да појединцу – ако је потребно, омогуће одговарајући савет – ради регулисања његовог понашања“.⁴⁴⁾ Нови закон прописује оцењивање радника годишње, у два циклуса, са једном закључном оценом. Занимљиво је да су одлуком руководства МУП-а запослени за 2015. год. оцењени на основу Закона/2005, иако је у време оцењивања највећег броја запослених (фебруар 2016.) нови закон већ ступио на снагу. Нови закон није предвидео да се у овој области на запослене примењује одредбе старог закона, иако је то било логично јер се оцењивање односило на период важења старог закона.⁴⁵⁾ Биће занимљива оцена законитости евентуалних изречених мера престанка радног односа по овом основу, ако се приликом доношења решења у обзир буде узимала оцена „недовољан – 1“ за 2015. годину.

Упоредноправно посматрајући праксу држава у нашем окружењу, које су при томе чланице ЕУ или су у фази приступања, долазимо до закључка да су оваква решења за престанак радног односа прописана само у нашем Закону/2016. Тако, на пример, у Хрватској полицијском службенику престаје радни однос када је правоснажно кажњен за кривично дело за које се гони по службеној дужности, али му неће престати служба по сили закона ако га је учинио с нехатним обликом кривице, у прекорачењу нужне одбране или у крајњој нужди, и то ако је кривично дело учињено приликом примене полицијских овлашћења или за кривично дело које се односи на сигурност промета под условом да за то казнено дело није осуђен на безусловну казну затвора.⁴⁶⁾ Обавезан услов за удаљење из службе постоји када је против полицијског

44) До доношења Закона/2016, оцењивање рада запослених у МУП-а вршено је једанпут годишње (до 01. марта за претходну годину) на основу Закона/2005 и Уредбе о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 8/06, 14/09, 119/13, на прописаном обрасцу, у пет области, при чему је оцена „недовољан – 1“ добијена у једној области давала коначну идентичну оценом. Првостепено оцењивање је вршио непосредни руководиоца, и оцена није садржала образложење. Запослени је имао право приговора (нови закон то не предвиђа) при чему је по приговору одлучивао министар или руководиоца којег он овласти. Другостепена оцена је била коначна и на исту радник није имао права жалбе, односно покретања судског спора.

45) Видети: Закон/2016, члан 257.

46) Закон о полицији, *Народне новине Републике Хрватске*, бр. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15.

службеника покренут кривични поступак због дела с обележјима корупције, а факултативни услов ако је против њега покренут кривични поступак а повреда је такве природе да би останак у служби, док траје поступак, могао штетити интересима службе. Удаљење из службе траје до окончања кривичног поступка.⁴⁷⁾

На овом месту, занимљиво је истаћи да члан 169. став 2. Закона/2016 забрањује „полицијским службеницима“ да буду чланови политичких странака, да се политички организују и политички делују у Министарству. Чланом 207. у тачки 13. прописана је дисциплинска одговорност, због које се може изрећи и мера престанка радног односа, за поступање супротно одредби члана 169. ст. 2. Овакав законски приступ је у складу са одредбом Устава који у члану 55. прописује да „припадници полиције не могу бити чланови политичких странака“. Међутим, у истом члану 207. у тачки 26. прописана је дисциплинска одговорност за истоветну ствар⁴⁸⁾ којом се практично проширује забрана за полицијске службенике, да буду чланови политичких странака, да се политички организују и политички делују у Министарству, и на државне службенике и намештенике, јер према члану 202. за дисциплинске повреде одговарају сви запослени. Тиме се поставља дилема да ли је у питању омашка законодавца или намера да се иста примени и у односу на државне службенике и намештенике. Ако узмемо у обзир да Устав у члану 52. предвиђа да је изборно право основно људско право, поставља се питање дискриминације осталих запослених у МУП-а у односу на државне службенике у другим државним органима. Позитивна искуства других земаља Европске уније, нпр. Хрватске нам говоре да постоји забрана чланства у политичким странкама само за полицијске службенике. Тако, Закон о полицији Хрватске, чланом 38. забрањује да полицијски службеник буде члан политичке партије, да политички делује, као и да се кандидује на државним и локалним изборима, а ако се учлани у странку предвиђено је да се истовремено са тим сазнањем од стране послодавца премешта на радно место државног службеника.

У Црној Гори полицијском службенику престаје радни однос, ако је осуђен правоснажном пресудом на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или осуђен за кривично дело

47) Исто, члан 112.

48) „Чланство у политичким странкама и организацијама, страначко организовање или политичко деловање у Министарству“.

са елементима корупције, без обзира на то да ли је казна условна или безусловна.⁴⁹⁾ Обавезан услов за привремено удаљење са рада постоји за време трајања притвора или ако је против њега покренут кривични поступак због кривичног дела са елементима корупције или кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом, до окончања кривичног поступка. Може бити привремено удаљен са рада кад је против њега покренут кривични поступак или кад је донета наредба о спровођењу истраге, због кривичног дела за које се гони по службеној дужности ако би његово присуство на раду штетило интересу, односно угледу Министарства или Полиције.⁵⁰⁾

2. ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

ЕСЉП у свом раду примењује *Конвенцију*.⁵¹⁾ Задатак суда је да обезбеди да државе чланице поштују права и гаранције које су дате Конвенцијом. ЕСЉП то спроводи кроз разматрање представки поднетих, најчешће, од стране грађана (појединаца), невладиних организација, група лица држава уговорница, који тврде да су жртве повреда права установљених Конвенцијом. При томе, на основу члана 32. надлежност ЕСЉП се протеже на све предмете који се тичу тумачења и примене ове Конвенције. У споровима око надлежности одлучује ЕСЉП, а по службеној дужности води рачуна да ли је представка усаглашена *ratione temporis* са одредбама Конвенције и уколико утврди да је иста поднета поводом случаја који се десио пре потписивања уговора тужене државе о ратификацији Конвенције, ЕСЉП исту проглашава неприхватљивом у оквиру значења чл. 35. ст. 3.⁵²⁾ Ово је битно нагласити, зато што се правноснажне одлуке државних органа Србије, где су исцрпљена сва правна средства за њихово оспоравање, донете пре 3. марта 2004. године не могу разматрати од стране ЕСЉП.

Када се установи да је држава прекршила једно или више права, ЕСЉП доноси пресуду. Држава на коју се пресуда односи је у обавези да делује у складу са истом.

49) Закон о унутрашњим пословима, *Службени лист ЦГ*, бр. 44/12, 36/13 и 1/15, члан 109.

50) Исто, члан 108.

51) Донета у Риму 4. новембра 1950. године, а Србија је исту ратификовала 2004. године.

52) Видети пресуде ЕСЉП: Блечић против Хрватске, бр. 59532/00, Јовановић против Хрватске, бр. 59109/00.

Као што смо поменули Законом/2016 донета је одредба слична члану 45. Закона/1991, при чему за доношење одлуке о престанку радног односа нису релевантне чињенице као што су: да ли је запослени осумњичен за нехатно или умишљајно чињење кривичног дело, о којој се врсти и тежини кривичног дела ради, да ли су испуњени услови за примену института нужне одбране или крајње нужде, да ли је дело извршено за време службе или ван радног времена, да ли се ради о делу из области безбедности саобраћаја или области против живота и тела, итд...

Да је питање усклађености закона са Конвенцијом на озбиљној проби потврђује и раније поменута пресуда ЕСЈП *Миливојевић и други против Србије*, без обзира што се она односи на одредбе Закона/1991. У овом предмету подносиоци представке су три грађанина Србије којима је престао радни однос у МУП-а једностраном одлуком послодавца на основу чињенице да су против њих покренути кривични поступци. Суд је претходном одлуком од 3.09.2013. год. прогласио недопуштеним притужбе према члану 6. став 2 Конвенције (повреда претпоставке невиности) чиме смо дошли до одговора на питање да ли су одлуке послодавца из радно-правног односа (нпр. решење о престанку радног односа), које наступају због покретања кривичног поступка, у складу са чланом 34. Устава и какав је однос таквих одлука на прокламовано право на претпоставку невиности. Овом одлуком фактички је потврђено мишљење УС.⁵³⁾

Првој двојници подносиоца представке престао је радни однос у МУП-а због покретања кривичног поступка за кривично дело за које се гони по службеној дужности у јуну 2004. год. Они су уложили жалбу, али је министар као другостепени орган потврдио првостепена решења. У кривичном поступку су правноснажно ослобођени од оптужбе. У парничном поступку тужили су МУП-а где су опш. суд и по жалби окр. суд донели одлуку да се њихове тужбе усвајају при чему је МУП-а било у обавези да подносиоце врати на њихово раније радно место. У ревизији ВСС је 2007. год. преиначио одлуку окружног суда и донео одлуке да је отпуштање подносиоца представки законито. Против трећег подносиоца представке, у октобру 1999. год. покренут је кривич-

53) Види: *Одлуке УС*: Бр.: IУ-346/95 од 7.03.1996. год., Бр.: IУз-1536/2010, 23.02.2012. год., Бр.: IУз-190/2009, од 30.06.2011. год., Бр.: IУз-13/2008, од 15.07.2010. год. Видети и: Саша Марковић, „Нова решења у Закону о полицији – са посебним освртом на сарадњу тужилаштва и полиције“, нав. дело, стр. 354.

ни поступак, а у новембру исте године је првостепено осуђен на годину дана затвора. У јуну 2000. год. престао му је радни однос из тог разлога, а по жалби првостепена одлука је потврђена у јулу 2000. год. Првостепена кривична пресуда је у новембру 2001. год. потврђена од стране ВСС. Подносилац представке поднео је предлог за понављање поступка, који је усвојен. Окр. суд у Врању је 2.09.2005. год. ослободио подносиоца представке од оптужбе. ЈТ је изјавио жалбу против ове одлуке. ВСС је 22.02.2006. год. потврдио одлуку којом је подносилац ослобођен од оптужбе. Убрзо након ослобађајуће пресуде, подносилац представке покренуо је парнични поступак у коме је тражио поништај одлуке о отказу од 14.06.2000. год. Опш. суд у Врању је 18.10.2006. год. усвојио захтев подносиоца представке и наложио МУП-а да подносиоца представке врати на раније радно место. МУП-а је изјавило жалбу. Окр. суд у Врању је 7.02.2007. год. преиначио ову одлуку и навео суштински исте разлоге које је навео ВСС у одлукама донетим у предметима првог и другог подносиоца представке. Подносилац представке је изјавио ревизију. ВСС је 3. августа 2007. године потврдио одлуку окр. суда.

ЕСЉП је пресудом, из јануара 2016. године, утврдио повреду члана 6. став 1 Конвенције (право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом образованим на основу закона) у односу на сва три подносиоца и повреду члана 8. Конвенције (право на поштовање свог приватног и породичног живота) у односу на првог и другог подносиоца. ЕСЉП није разматрао представку трећег подносиоца према члану 8. Конвенције и исту је одбацио као некомпатибилну *ratione temporis* са одредбама Конвенције у оквиру значења члана 35. став 3.⁵⁴⁾

У овој пресуди ЕСЉП је заузео становиште да појам „приватног живота“ обухвата професионалне активности иако се из члана 8. не може извести опште право на рад. ЕСЉП је поновио своју утврђену праксу која прописује да отказ са посла може представљати мешање у право на поштовање приватног живота.

54) Суд је навео да иако Влада Србије није изнела никакву примедбу у писаним запажањима у вези са компатибилношћу *ratione temporis* притужбе трећег подносиоца представке према члану 8. Конвенције некомпатибилност *ratione temporis* је питање које спада у надлежност суда пре него питање допуштености у уском смислу тог израза, при чему суд мора да се задовољи тиме што има надлежност у сваком предмету који се пред њега изнесе, па је, према томе, обавезан да разматра по сопственој иницијативи питање своје надлежности и то у свакој фази поступка.

Разлози за отказ могу такође штетити угледу подносиоца представке. Отказ може имати утицај на њихов „унутрашњи круг“, пошто губитак посла мора имати осетљиве последице за материјално стање подносилаца представки и њихових породица. ЕСЉП је прихватио став да је отпуштање подносилаца представки из полиције штетило њиховом угледу, као и широком опсегу њихових односа са другим лицима, укључујући и односе професионалне природе. ЕСЉП је закључио да је отпуштање подносилаца представки представљало мешање у њихово право на поштовање приватног живота у оквиру значења члана 8. Конвенције. Поновљена је устаљена судска пракса према којој изрази „прописано законом“ и „у складу са законом“ у чл. 8. до 11. Конвенције захтевају, не само да спорна мера треба да има неки основ у домаћем закону, већ да се, такође, односи и на **квалитет закона**. Закон би требало да буде и адекватно доступан и предвидив, формулисан са довољно прецизности да појединцу омогући – ако је потребно, одговарајући савет – ради регулисања његовог понашања. Да би закон испунио ове захтеве, он мора да омогући меру законске заштите од произвољних мешања државних органа у права заштићена Конвенцијом. У стварима која утичу на основна права, било би супротно владавини права, једном од основних начела демократског друштва предвиђених Конвенцијом, да се законско дискреционо право које је поверено извршном органу изражава у смислу неограниченог овлашћења. Сходно томе, тај закон мора довољно јасно назначити област примене сваког таквог дискреционог права датог надлежним органима и начин на који ће се оно примењивати. Непрецизна формулација закона може се исправити ако се успоставе довољне процесне заштите, као што је контрадикторни поступак пред независним телом који може размотрити примену дискреционих права и осигурати да се она неће примењивати на произвољан начин. Недовољно је да се дискреционо право, неограничено својом дефиницијом, само формално подвргава судском разматрању. Независно тело мора бити надлежно да разматра да ли предузете мере теже легитимном циљу и да ли су пропорционалне.

ЕСЉП примећује да Закон/1991 не даје упутство у вези са последицама ослобађања полицајаца од кривичне оптужбе. У недостатку објашњења о употреби овог дискреционог права, закон на основу кога су подносиоци представки отпуштени није само непрецизан, већ га је МУП-а, такође, произвољно примењивало. ЕСЉП даље примећује да су горе наведене мањкавости закона

могле бити исправљене успостављањем одговарајућих процесних гаранција и заштите, као што је контрадикторни поступак пред независним телом, против произвољне примене дискреционог права датог Министарству. ЕСЉП потврђује да су подносиоци представки имали приступ парничном поступку у коме су могли да оспоре законитост њиховог отказа. Међутим, он примећује да је ВСС јасно одбио да разматра начин на који Министарство примењује дискреционо право, чиме су спречили покушај ниже-степенних судова да разматрају легитимитет и пропорционалност спорних овлашћења. Врховни суд, према томе, није пружио суштинско, независно, разматрање отказа подносилаца представки. Он је применио формалистички приступ и оставио МУП-а потпуно и неконтролисано дискреционо право. Пошто овај парнични поступак није пружио суштинско судско разматрање, од произвољности није било заштите.

С обзиром на горе наведено, ЕСЉП закључује да члан 45. Закона/1991, на основу кога су подносиоци представки отпуштени, није испунио захтев предвидљивости. Сходно томе, отказ подносилаца представки није био „у складу са законом“, како се захтева чланом 8. став 2. Конвенције. С обзиром на овај закључак, ЕСЉП је заузео став да не мора да разматра преостала питања, која се односе на постојање легитимног циља и пропорционалности при чему је донео одлуку да је дошло до повреде члана 8. Конвенције у односу на првог и другог подносиоца представки.

Приликом оцене повреде члана 6. став 1. Конвенције ЕСЉП се позвао на две пресуде УС, (УЖ-753/2008, 19. 01. 2011. године УЖ-1757/2009, од 27. 09. 2012. године), који је разматрао два слична предмета која су пред овим Судом покренула суштински идентична питања. Он је закључио да су и закон на основу ког су подносиоци представки отпуштени и судске одлуке које су идентичне одлукама донетим у предметима подносилаца представки, биле произвољне у утврђивању повреде права на правично суђење. У светлу скоро идентичних чињеничних и правних околности предмета које је УС разматрао и овог предмета, ЕСЉП није видео ниједан разлог да одступи од образложења УС па је донео одлуку да је дошло до повреде члана 6. став 1. Конвенције.

Ако узмемо у обзир ставове ЕСЉП у пресуди *Миливојевић и други против Србије* и констатујемо да ни Закон/2016 није пред-

видео правну ситуацију којом би се регулисала права појединца којем је престао радни однос због покретања кривичног поступка, а буде правноснажно ослобођен, или оптужба буде одбијена, односно за дело за које га ЈТ терети не буде осуђен, доћи ћемо до закључка да ће одлуком суда у парничном поступку такав запослени бити враћен на посао, односно ако одлука парничног суда буде супротна, одлуком УС или ЕСЈП биће констатовано кршење његових основних људских права. *Закон о парничном поступку*⁵⁵⁾ прописује да се правноснажно окончан поступак може поновити ако странка стекне могућност да употреби одлуку ЕСЈП којом је утврђена повреда људског права, зато што би иста могла да буде од утицаја на доношење повољније одлуке,⁵⁶⁾ и ако је УС, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом у парничном поступку, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке.⁵⁷⁾ То значи, пошто закон само у ова два случаја дозвољава да се поднесе захтев за понављање парничног поступка након више од пет година од када је одлука постала правноснажна,⁵⁸⁾ да би лица која су отпуштена из МУП-а пре више од 15 година, новом одлуком Врховног касационог суда⁵⁹⁾ могла бити враћена у радни однос, уз признавање свих права из радног односа. Поставља се питање колико државу у будућности може коштати доношење противречних прописа од стране законодавне власти и незаконитих одлука од стране извршне и судске власти. При томе је јасно да штета може бити материјална, али је, чини нам се, још важнији углед у међународној заједници земље потписнице Конвенције.

Кроз овај рад анализирали смо одредбе више законских прописа и утврдили постојање њихове неусаглашености. Неусклађеност се односи како на међусобне одредбе истог закона, тако и на одредбе различитих закона исте правне снаге. Дисхармонија постоји и са ратификованим међународним и регионалним уговорима. Све то може довести до правне несигурности запослених у органима унутрашњих послова. Штавише, одредбе које су

55) Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 (Одлука Уставног суда), 74/2013 (Одлука Уставног суда), 55/2014.

56) Исто, члан 426. став 1. тачка 11.

57) Исто, члан 426. став 1. тачка 12.

58) Видети: члан 428. став 3. ЗПП.

59) Видети: члан 433.а ЗПП.

дефинисане тек донетим Законом/2016 не могу наћи упориште ни у правним прописима других европских држава.

Врло брзо ћемо доћи у ситуацију да добијемо одговор да ли су и у којој мери уважена основна права запослених у МУП-а, ако дође до престанка радног односа због покретања кривичног поступка пре доношења Закона/2016, чак и у случајевима када су накнадно осуђени, јер у тренутку чињења кривичног дела није важио закон на основу којег су добили отказ. Такође, исто питање се односи и на оне правне ситуације када је запослени у МУП-а осуђен за кривично дело које се гони по службеној дужности пре ступања на снагу Закона/2016, а осуда у међувремену није брисана.

Закон/2016 мора, *de lege ferenda*, претрпети темељне измене, и то у години у којој је и донет, јер примена појединих одредби може довести до иницирања многобројних судских поступака у којима тужена страна – Република Србија може бити осуђена због кршења основних људских права, а самим тим ће претрпети огромну штету, како материјалну, тако и нематеријалну (нарушавање угледа).

ЛИТЕРАТУРА

- Дракић Драгиша, Лончар Зоран, Дракић Гордана, „Правни поредак и слобода појединца“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1, 2016, стр. 155-168.
- Илић Горан, Мајић Миодраг, Бељански Слободан, Трешњев Александар, *Коментар Законика о кривичном поступку*, осмо измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2015.
- Јурас Дамир, „Дисциплинска одговорност полицијских службеника у Републици Српској“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 1, 2015, стр. 85-101.
- Коларић Драгана, Марковић Саша, „Неке правно-политичке поставке новог Закона о полицији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.1, 2016, стр. 169-197.
- Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14.
- Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14.
- Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 63/09, 92/11, 64/15.
- Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.
- Закон о полицији, *Народне новине Републике Хрватске*, бр. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15.

- Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14.
- Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник РС*, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00, 8/01 и 106/03.
- Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 40/77 и 44/77.
- Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 22/85, 26/85, 48/88.
- Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 30/89.
- Закон о унутрашњим пословима, *Службени лист ЦГ*, бр. 44/12, 36/13 и 1/15.
- Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13 (Одлука Уставног суда), 74/13 (Одлука Уставног суда), 55/14.
- Заштитник грађана, *Мишљење на предлог Закона о полицији*, бр. 45-527/15, Internet, <http://www.zastitnik.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4545-2016-01-18-10-55-26>.
- Марковић Саша, „Нова решења у Закону о полицији – са посебним освртом на сарадњу тужилаштва и полиције“, Зборник: *Доминантни правци развоја кривичног законодавства и друга актуелна питања у правном систему Србије*, (уредник др Горан Илић), Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Копаоник, 2016, стр. 334-359.
- Марковић Саша, „Радно-правни положај запослених у Министарству унутрашњих послова у светлу одредби новог Закона о полицији“, зборник радова: *Европске интеграције: правда, слобода и безбедност*, (уредник др Драгана Коларић), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016а.
- Одлука Уставног суда: Уж-753/2008, од 19.01.2011. године, *Службени гласник РС*, бр. 15/11.
- Одлуке Уставног суда: IУ-346/95 од 7.03.1996. године, Уж-1757/2009, 27 септембра 2012. године, IУз-1536/2010, 23. фебруара 2012. године, Број: IУз-190/2009, од 30. јуна 2011. године, Број: IУз-13/2008, од 15. јула 2010. године, IУ бр. 107/2001 од 4. марта 2004. године.
- Пресуде Европског суда: Миливојевић и други против Србије, бр. 43519/07, 43524/07 и 45247/07, Блечић против Хрватске, бр. 59532/00, Јовановић против Хрватске, бр. 59109/00.
- Пресуда Врховног суда Србије, Рев. II 814/09 од 18. јуна 2009. године.
- Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 8/06, 14/09, 119/13.
- Тирић Јован, „(Не)једнакост грађана пред судовима“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, КПА, Београд, бр. 1, 2013, стр. 1-11.
- Тирић Јован, „Идеални закони и несавесни правници“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 2, 2015, стр. 55-71.

Dragana Kolaric, Sasa M. Markovic

**FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS OF POLICE
OFFICERS IN THE LIGHT OF A NEW LAW ON
POLICE**

Resume

The adoption of new Law on Police was preceded by a political decision to reform the public security systems and harmonize them with European achievements and values. The Law has been adopted in the spirit of European integrations, in the course of implementation of key reforms of the Republic of Serbia legislation in the area of security and justice. On March 01, 2012, The Council of Europe passed the decision to grant Serbia the candidate status for the EU. The Law came into force at the time when the last evaluation was made on fulfilment of criteria for opening the most important chapters, Chapter 23 (Judiciary and fundamental rights) and Chapter 24 (Justice, freedom and security). Prior to its adoption the Law on Police was given a positive opinion by the Council of Europe, although the Ombudsman came forward with numerous remarks which were not adopted.

After considering from various aspects the provisions related to special circumstances of termination of employment by the power of law and the consequences it may create in practice, we have given our opinion on their applicability and legal viability in the legal system of Serbia. When analysing certain provisions of the Law on Police, but also other legal regulations, we have established that they are not in harmony with each other. Disharmony refers both to the mutual provisions of the same law and to the provisions of various laws of the same legal power. Also, through the analysis of certain rulings of the European Court of Human Rights we have come to the conclusion that certain provisions of the Law are not harmonized with ratified international and regional agreements.

All this can lead to legal insecurity of those employed by the internal affairs agencies. Moreover, through comparative law analysis we have come to the conclusion that foundation for the provisions defined by the Law on Police that has just been adopted cannot be found in legal regulations of other European countries either. At the end of every analysis we have given our opinion if the provisions of this Law are “adequately available, foreseeable and formulated with

enough precision to provide, if required, advice to the employee to regulate his behaviour”. We have considered also if the right to private and family life, as well as the right to fair trial has been provided for those employed by the Ministry of Interior.

It was necessary to establish all this in order to give evaluation if the *Law on Police* is harmonized with the *Convention for protection of human rights and fundamental freedoms*.

Finally, taking into account all the above said, we are of the opinion that the right political decision of the Ministry of Interior management has been reached to postpone the implementation of certain provisions of the new Law in practice, regardless of the fact that the manner of their postponed implementation can be discussed, and the fact that there is the question of legal foundation of such a decision. Namely, consistent implementation of these provisions of the law could result in incalculable harmful consequences and violation of many fundamental human rights of those employed in the Ministry of Interior. The question is how much the adoption of contradictory regulations by the legislator and unlawful decisions by executive and judicial authorities will cost Serbia in the future.

We are of the opinion that the 2016 Law must be thoroughly amended *de lege ferenda* in the same year when it was adopted, since the implementation of certain provisions can result in initiation of many legal procedures in which the defendant – the Republic of Serbia can be convicted of violation of fundamental human rights, and therefore suffer immense damage, both material and immaterial (reputation destroyed).

Keywords: the Law on Police, European integration, fundamental human rights, court proceedings, employees, termination of employment, legality, constitutionality

* Овај рад је примљен 27.07.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.