

Бранко ЛЕШТАНИН*

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Проф. др Жељко НИКАЧ**

Криминалистичко-полицијска академија

ДОИ:10.5937/bezbednost1802050L

УДК: 351.74/75(497.11)(094.5)

Прегледни научни рад

Примљен: 26.7.2018. године

Ревизија: 5.9.2018. године

Датум прихватања: 2.10.2018. године

Анализа карактеристичних новела у Закону о полицији – критички осврт¹

Апстракт: Иако још увек није примењен у пуном капацитету, Закон о полицији је већ у марту 2018. године доживео измене и допуне. Требало је пуне две године да се уоче одређени недостаци како у непосредној примени норми закона, тако и са аспекта доношења секундарне легислативе. За потребе овог рада новеле можемо сврстати у неколико група: 1) новеле општег карактера, 2) организационо-функционалне новеле и 3) радно-правне новеле. Највећи број новела је из области радно-правног односа, конкретно специфичног службеничког (каријерног) система у МУП-у. Аутори у раду анализирају неке од карактеристичних новела уз критички осврт на остваривање слобода и права грађана, нарочито полицијских службеника, али и њихових обавеза. Истовремено су указали на још неке новеле *de lege ferenda*.

Кључне речи: полиција, закон, новеле, радно-правни односи.

*b.lestanin@gmail.com

**zeljko.nikac@kpa.edu.rs

¹ Рад је настао и као резултат активности на пројекту *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*, МПНТР РС бр. 179045 и активности на интерном научноистраживачком пројекту *Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији*, 2015-2019.

Увод

Закон о полицији (Службени гласник Републике Србије, бр. 6/16-ЗП/16) је већ у марту 2018. године (више од две године од доношења) доживео измене и допуне. Иако су се наука и струка, па чак и међународне организације (ОЕБС), делимично бавиле „критиком“ ЗП, приређивачу *Закона* је требало пуне две године да уочи одређене недостатке како у непосредној примени норми *Закона*, тако и са аспекта доношења секундарне легислативе.

Пре доношења ранијег *Закона* о полицији из 2005. год. (ЗП/05) реформски циљеви су били тзв. четири „Д“ – децентрализација, деполитизација, демилитаризација и декриминализација полиције (Милетић, 2016:10). Реформа полиције не подразумева само успостављање њене рационалније и функционалније организације и модернизације стварањем капацитета за успешнију реализацију стратешких и других задатака, већ подразумева и јачање механизма контроле рада полиције, законитости, професионализма и одговорности свих полицијских службеника (Симић, Никач, 2012:318). Може се стећи утисак да се на неки начин скренуло са реформског курса и да је реформа полиције у Србији бар за сада застала, и да се чека нека нова иницијатива.

Као разлоге за доношење *Закона о изменама и допунама Закона о полицији* (ЗИДЗП), предлагач закона (Влада РС) на првом месту наводи отклањање одређених недостатака који су се јавили приликом примене ЗП/16, а посебно појединих нових института који су уведени у правни систем МУП-а. Досадашња пракса у примени ЗП/16, а нарочито анализе рађене приликом израде подзаконских аката показале су да планирани акти не могу бити донети управо из разлога што се дошло до закључка да пропис садржи одређене мањкавости које онемогућавају да институти буду примењени у свом правом значењу и правној природи¹.

За потребе овог рада, новеле смо сврстали у неколико група: 1) новеле општег карактера, 2) организационо-функционалне новеле и 3) радно-правне новеле. Највећи број новела је из области радно-правног односа, конкретно специфичног службеничког (каријерног) система у МУП-у.

¹http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3484-17.pdf, доступан 22. 6. 2018.

Новеле општег карактера

Новеле општег карактера су све оне одредбе ЗИДЗП које се не односе на неку специфичну област уређивања у које спадају: 1. појам полиције, 2. право на употребу речи „полиција“ и изглед униформе, 3. појам полицијског службеника, 4. међународна сарадња, 5. доношење подзаконских прописа и 6. Фонд солидарности.

Ексклузивно право на употребу речи „полиција“ у називу имају МУП и Министарство одбране, док МУП искључиво за себе задржава могућност да полицијски службеници носе тамно плаве униформе. Други државни органи и организације имају рок од три године од ступања на снагу ЗИДЗП (до 3. априла 2021. год.) да предложе измену прописа у том смислу ради усклађивања. То се пре свега односи на комуналну и пореску полицију, односно *Закон о комуналној полицији* (Сл. гласник РС, бр. 51/09) и *Закон о пореском поступку и пореској администрацији* (Сл. гласник РС, бр. 80/02, [...] и 108/16) када говоримо о називу „полиција“. Много је већи број прописа који ће претрпети измене због изгледа **униформе**, где спадају прописи о униформи службеника за извршење кривичних санкција, комуналне полиције, приватног обезбеђења и јавних предузећа. Овакво законско ограничење не уважава савремено и шире схватање концепта безбедности, већ се ограничава на паушалну констатацију да ће повећати „поверење грађана у институције и допринети постизању вишег степена безбедности у друштву“. Безбедност човека и заједнице није изоловано питање државе, региона или организације, већ универзални проблем који захтева мултисекторски приступ, унутрашњи и међународни, нормативни и оперативни одговор. Савремена доктрина и пракса сматрају да јединствени национални *систем безбедности* чине државни и приватни сектор безбедности (Никач, 2013:11-15). У развијеним државама приватни сектор безбедности је развијенији и компатибилан друштвено-политичком, економском и безбедном систему. Нешто другачија ситуација је у бившим социјалистичким земљама у просецу транзиције и другим неразвијеним државама (Никач, Радовановић, Зорић, 2018:204).

Видљивост и присутност полицијских службеника и њихово распознавање на јавном месту несумњиво доприноси субјективном осећају безбедности код грађана. Међутим, видљивост служ-

беника других агенција за спровођење закона и сектора приватне безбедности такође доприноси том осећају. Ако овоме додамо да оба модела рада полиције, у заједници² и Полицијско-обавештајни модел³, подразумевају сарадњу и координацију са приватним сектором безбедности, онда можемо закључити да законодавац није извршио добру процену приликом предлагања овакве измене.

У нашој теорији и пракси полицијског права традиционално се употребљава израз „овлашћено службено лице“ (ОСЛ) из чијег назива можемо закључити да се ради о службенику полиције који има право и дужност да примењује полицијска овлашћења, мере и радње. ЗП/05 уводи нови појам полицијског службеника (енг. *police officer*) али задржава традиционалну поделу на ОСЛ, лица на одређеним и посебним дужностима која су у вези са полицијским пословима. Синтезом упоредно-европског законодавства закључујемо да је појам полицијског службеника веома узак и подразумева службеника полиције који обавља послове који се односе на јавну безбедност и има могућност да, у законом прописаним случајевима, примени одређена овлашћења у која спада и примена средстава принуде. Карактеристично за Велику Британију је да се за полицијског службеника сматра да је под заклетвом, што доказује посебном легитимацијом (енг. *warrant card*). Процес давања заклетве (енг. *swearing in*) спроводи се у присуству судије чиме полицијски службеник добија могућност да примењује полицијска овлашћења⁴. Језичким тумачењем појма „полицијски службеник“ и претходно изнетим констатацијама може се закључити да ЗИДЗП није исправио грешку која се још увек јавља у ЗП/16. Напротив, он иде корак даље и под полицијским службеником подразумева и припаднике **ватрогасно-спасилачких једница** (енг. *fire and rescue service*). Посматрајући остале земље ЕУ (заједно са В. Британијом) учачамо да су полицијски службеници и припадници ватрогасно-спасилачких једница раздвојени не само

²Шире у: Никач, 2014.

³Шире у: Ђурђевић, Лештанин, 2017:3-16.

⁴Извор: Презентација са студијског путовања једног од коаутора у Северну Ирску у склопу програма Европског центра за безбедносне студије Џорџ Маршал, Гармиш-Партенкирхен, Немачка (2011).

по актима и прописима који уређује њихову организацију и овлашћења, него и по радно-правном статусу.⁵

Предлог *de lege ferenda* била би измена ст. 2 у чл. 10 ЗП/16 тако да гласи: „Полицијски службеници јесу државни службеници који обављају полицијске послове и примењују полицијска овлашћења, мере и радње.“ У случају прихватања измене тач. 2) у истом ставу би се у потпуности брисала. На тај начин би сви остали запослени који не обављају полицијске послове, нити примењују полицијска овлашћења били у статусу државног службеника или намештеника. Радно-правни статус припадника ватрогасно-спасилачких јединица био би уређен другим законом (нпр. Законом о заштити од пожара) где би задржали досадашња увећана права због увећаних дужности и опасности посла.

Организационо-функционалне новеле

За потребе овог рада у организационо-функционалне новеле сврстали смо одредбе које су посвећене: 1) Дирекцији полиције и директору, 2) полицијским пословима, 3) платформи за безбедну електронску комуникацију, 4) полицијским овлашћењима, мерама и радњама и 5) новеле у области унутрашње контроле рада.

Законодавац задржава **систем централизације** полицијских функција у којој је централна организациона јединица Дирекција полиције иако постоји још два нивоа: 1) регионални (полицијске управе) и 2) локални (полицијске станице). **Директору полиције** пружа се могућност да на други узастопни мандат буде постављен од стране Владе РС без расписивања јавног конкурса. Овакво решење може имати и позитивне али и негативне стране. Као позитивну страну можемо издвојити убрзани процес постављања без непотребног бирократског поступања (конкурс, комисија, министар, влада и сл.) јер директор полиције коме истиче први мандат је скоро увек најбољи кандидат за следећи мандат. Са друге стране, ако се има у виду да *Устав Републике Србије* (Службени гласник Републике Србије, бр. 98/06 – Устав РС) гарантује једнако право на рад односно доступност свим радним местима под

⁵На основу британских, немачких и шведских извора: Police Act 1996, Police (Scotland) Act 1967, Police (Northern Ireland) Act 2000, Police Reform Act 2002, Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012, Polizeiorganisationsgesetz, Polizeiaufgabengesetz и Mann, 1999:9-12.

једнаким условима за све грађане, онда овакво решење може бити противно *Уставу РС*. Ако овакво решење сагледамо из угла процеса деполитизације полиције, онда је овакав начин постављања директора полиције такође споран, јер оставља места за директан политички утицај приликом одлучивања о постављању на положај директора полиције.

Руковођење у полицији је рад руководећих радника у полицији, којим се обезбеђује складно функционисање полицијских организационих јединица ради остваривања државних и друштвених циљева – заштите безбедности државе и њених грађана (Стевановић, 1999:55-56). Конкретно, тај рад се састоји од неколико подпроцеса као што су планирање, организација, координација, надзор и контрола, информисање и извештавање, анализа и вредновање рада. Тачно је да процес управљања и руковођења у МУП-у, посебно у полицији, има одређену специфичност због наглашеног безбедносног аспекта. Мора се нагласити да оваква новела у ЗП/16 може довести до тога да руководиоци у одређеним пратећим (логистичким) службама које немају директне везе са полицијским послом буду ОСЈ, поседују могућност примене полицијских овлашћења, мера и радњи, а да немају потребан степен стручности за то (Никач, Лештанин, 2018:13). Можемо само претпоставити какве ће то последице имати по остваривање слобода и права грађана, као и на међусобне односе у МУП-у.⁶

Мера **циљане потраге** представља скуп посебних доказних радњи које се предузимају по *Законику о кривичном поступку* (Службени гласник Републике Србије, бр. 72/11, [...] и 55/14-ЗКП), која има за циљ проналажење лица за којим се трага. Законодавац се одлучио да прошири круг лица према којима се ова мера може применити. Основни услов који се односи на тежину дела остао је непромењен (кривично дело за које је запређена казна затвора четири и више година)⁷. Реч је о мерама циљане потраге према *Закону о полицији* које не представљају доказне радње, и може се рећи да је решење комплементарно ЗКП-у. Сада се ова мера може применити према лицу за којим је расписана било каква потерница, као и лицима за које постоје основи сумње (посредни докази) да помажу у прикривању тог лица. Примера ради, ако се трага за

⁶ О суштини полицијских овлашћења види у: Југовић, 2008:77.

⁷ Шире у: Југовић, 2009:191-200.

лицем због извршења кривичног дела тешка телесна повреда или тешка крађа, полиција ће моћи да врши тајни надзор комуникације путем телефона за који се сумња да поседује то лице, односно лица која помажу у прикривању тог лица. Узимајући у обзир уставно-правна ограничења, *Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода*, праксу Европску суда за људска права⁸ и препоруке Савета Европе у овој области⁹ сматрамо да је овакво овлашћење и сувише широко постављено без посебних законских рестрикција. Чињеница је да постоји судска контрола примене ове мере, али задирање у основне слободе и права човека и грађанина која се гарантују домаћим и међународним највишим правним актима мора бити веома рестриктивно и ограничено на најтежа кривична дела (организовани криминал, корупција, тероризам и сл.), што у овом случају није.

Када су у питању области примене **полицијских овлашћења, мера и радњи**, мора се нагласити да у тој сфери постоји превелико поклапање (преклапање) и неусклађеност са ЗКП-ом. Ово се посебно огледа у примени полицијских овлашћења након извршеног кривичног дела (*post delictum*). У процес усклађивања законских прописа који се односе на поступање полиције морају се укључити и представници правосудних органа, научна и стручна јавност како би се нашла што боља решења у овој области. Предлог *de lege ferenda* могао би бити да ЗКП (па чак и *Закон о прекршајима*) пропише сва полицијска овлашћења која се предузимају *post delictum*, док би ЗП/16 прописао проактивна овлашћења, мере и радње и тако нагласио превентивну улогу полиције.

Полицијско поступање у не малом броју случајева подразумева директно задирање у слободе и права човека и грађанина, због чега мора бити подређено механизмима контроле (спољашње или/и унутрашње). **Механизми унутрашње контроле**, између осталог, подразумевају могућност подношења притужбе на поступање полиције, спровођење превентивних активности као што су

⁸ Видети: Хувиг против Француске, No. 11105/84, пресуда од 24. 4. 1990. год.; Круслин против Француске, No. 11801/85, пресуда од 24. 4. 1990. год.; Малоне против В. Британије, No. 8691/79, пресуда од 2. 8. 1984. год.; и Халфорд против В. Британије, No. 20605/92, пресуда од 25. 6. 1997. год.

⁹ Recommendation No. R (95) 13 и Recommendation Rec (1996) 8 of the Committee of Ministers to Member States

тест интегритета¹⁰, анализа ризика од корупције и контрола пријаве и промене имовног стања. Превентивне активности подразумевају донекле задирање у слободу и права полицијских службеника због чега се законодавац одлучио да новеле ЗИДЗП прецизно уреде ову област. На тај начин постиже се правна сигурност и прецизност у уређивању једне од најбитнијих функција контроле рада полиције – унутрашње контроле.

Према садашњем законском решењу, негативан резултат **теста интегритета** представља тешку повреду службене дужности. Тешке повреде службене дужности су јачег или тежег интензитета, у већем степену нарушавају дисциплину у раду и изазивају теже последице од лакших повреда (Лештанин, Никач, 2016:402). Суштински негативан резултат не представља повреду службене дужности јер се њиме утврђује степен интегритета за обављање одређених полицијских/унутрашњих послова, па у том смислу потенцијално коруптивно понашање. Уколико се утврди негативност, она је основа за привремени, односно трајни премештај уз могућност додатног проверавања интегритета. Уколико би ова одредба опстала, поставља се питање да ли је и негативан тест на полиграфском испитивању тешка повреда службене дужности или нешто друго?

Радно-правне новеле

Као што смо већ истакли, радно-правне новеле чине доминантни део ЗИДЗП и обухватају одредбе које се односе на: 1) пријем у радни однос, 2) интерни конкурс за попуно радних места, 3) безбедносне провере, 4) посебан распоред рада, 5) чинове/звања, 6) додатни рад ван МУП-а, 7) право на штрајк и његово законско ограничење, 8) престанак радног односа (по сили закона и због одласка у пензију), 9) тестирање на присуство алкохола и/или психоактивних супстанци у организму запосленог, 10) путне трошкове, 11) распоређивање запослених, 12) трајни и привремени премештај и 13) дисциплински поступак.

Задржава се начелни принцип да се **радни однос** у МУП заснива путем конкурса, али истовремено је и шири круг изузетика од тог правила. Законодавац је имао у виду да је велики број полицијских службеника изгубио живот, како током ратних деј-

¹⁰ Шире у: Симоновић, Ђурђевић, Соковић, 2016:699-712.

става на простору бивше СФРЈ, тако и приликом обављања редовних послова и задатака, као и да је губитком члана породице доведена у питање њихова егзистенција. Даје се могућност да супружници и деца запослених у МУП-у који су изгубили живот или су рањени у или поводом вршења службене дужности, могу бити примљени у МУП без конкурса. ЗИДЗП даје министру унутрашњих послова могућност да *Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места* одреди радна места на која одређени кандидати могу бити примљени без конкурса. У питању је позитиван однос заједнице према заслужним припадницима Службе и њиховим породицама, али се изузетак може сматрати до некле супротним (уставним) начелима о једнакости грађана и слободном приступу радним местима, па може утицати на даљи процес политизације полиције.

Основ за одбијање кандидата за пријем у радни однос у МУП је постојање безбедносних сметњи. Поред већ устаљених **безбедносних сметњи**, убудуће и лице које својим навикама, понашањем или склоностима указује да неће бити достојно за рад у МУП-у и лице које се проверава у поступку безбедносне провере а даје о себи неистините податке, ради прикривања чињеница које би представљале безбедносну сметњу, неће моћи да „прођу“ безбедносну проверу. Оно што може бити предмет дискусије је (не)дефинисање појма достојности и могућност злоупотреба и арбитрарности. Достојност се може објаснити са аспекта поузданости лица за обављање посебно ризичних (безбедносних) послова у МУП-у. Како би се то утврдило, неопходно је проверити одређене животне навике, посвећеност ранијем послу, (не)склоност ка учењу и усавршавању, породичне прилике, (не)дружење са лицима из криминогене средине, присуство на местима где често долази да кривичних дела и прекршаја, чланство у формалним и неформалним удружењима, друштвено користан рад и многе друге околности. Правоснажно кажњавање за прекршаје, као основ за одбијање кандидата, значајно се сужава само на прекршаје из области јавног реда са елементима насиља и за прекршаје у области прописа којима се уређује набављање, држање и ношење оружја и муниције. Мора се нагласити да оваквом формулацијом законодавац није имао у виду остале прекршаје са елементима насиља, као што су

то биле одредбе из ЗП/05 (нпр. из области насиља у породици, безбедности саобраћаја, насиља на спортским приредбама и сл.).

Ради ефикасног управљања људским ресурсима законодавац је предвидео 30 дана за расписивање **интерног конкурса за руководеће радно место** које је упражњено. Руководилац организационе јединице који је надлежан да захтева попуну упражњеног радног места (начелник управе у седишту, начелник ПУ и сл.) дужан је да пре истека рока поднесе предлог организационој јединици надлежној за управљање људским ресурсима. Сектор за људске ресурсе је дужан да, по утврђивању испуњености услова за попуњавање радног места, распише интерни конкурс за попуну тог радног места, који се истиче на огласној табли организационих јединица. Ова правна норма не функционише у пракси из више разлога. Прво, након што се место упразни (премештајем, одласком у пензију и сл.) оно се „замрзне“ тако да не може бити попуњено премештајем, кроз поступак конкурса и сл. Након тога, кроз институт исправке грешке у *Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места*, за шта се не тражи сагласност Владе, упражњено радно место се брише из табеларног приказа радних места. Самим тим такво радно место више не постоји па се дешава да постоји организациона јединица са извршиоцима, али без руководиоца. Друго, радно место се не попуњава јер руководиоц организационе јединице који је надлежан да захтева попуну упражњеног радног места мора да тражи одобрење од непосредно вишег руководиоца да то уради. Као пример наводимо ситуацију у једној подручној ПУ где је једно руководеће радно место оперативног нивоа у моменту писања овог рада (септембар 2018) упражњено око две године.

Услови потребни за **стицање наредног чина/звања** могу се поделити у три групе: 1) у оквиру извршилачких радних места и у оквиру истог нивоа руковођења (хоризонтално напредовање); 2) за непосредно виши нивоа руковођења; и 3) за прелазак на оперативни, односно непосредно виши ниво руковођења (средњи, високи или стратешки) у стеченом чину/звању (вертикално напредовање). Уочено је да *Уредба о каријерном развоју полицијских службеника* (Службени гласник Републике Србије, бр. 11/17) има одређене мањкавости, тако да је ЗИДЗП Влади дао рок од 90 дана од дана ступања на снагу да (поново) донесе нову уредбу којом бли-

же уређује област каријерног напредовања. То је и учињено доношењем *Уредбе о каријерном развоју полицијских службеника* (Службени гласник Републике Србије, бр. 42/18) којом се, између осталог због одређених промена, уређује и нови начин одређивања чина/звања, начин признавања обука, рокови за усаглашавање чина/звања са обукама и сл. Наведена уредба почиње да се примењује од 1. августа 2018. године па је читав поступак каријерног напредовања враћен на почетак, а да за две године није ништа учињено на том плану. У управљању људским ресурсима у МУП-у и практичној примени закона јавља се појава губитка чина/звања који запослени има а која није уређена прописима (осим као дисциплинска мера за тешку повреду службене дужности – чл. 206, ст. 1, т. 4 ЗП/16). Упоредно-правно посматрано оваква могућност је била предвиђена ранијим прописима (закони и уредбе), али су они престали да важе и више нису део позитивно-правног система наше државе. Све ово указује на извесну арбитрарност у примени прописа и супротност са основним принципима каријерног развоја, као и стандарда у области полицијског поступања које треба да усвојимо.

Наркоманија и алкохолизам су негативне друштвене појаве са којима борбу води и сама полиција. ЗИДЗП уређује да се полицијско овлашћење „Утврђивање присуства алкохола и/или психоактивних супстанци“ може применити и према запосленом, сходно одредбама које важе за то полицијско овлашћење (чл. 101 ЗП/16). Провера присуства алкохола и/или психоактивних супстанци у организму код запослених у МУП-у врши се од стране старшина непосредно пре почетка, у току и/или непосредно пре завршетка службеног ангажовања и има за циљ онемогућавање вршења службе под утицајем алкохола и/или психоактивних супстанци. Ако се има у виду да се утврђивање присуства алкохола и/или психоактивних супстанци врши према лицу за које се сумња да је учинилац кривичног дела, прекршаја или учесник неког догађаја, поставља се питање формалног основа за примену овог полицијског овлашћења према запосленом у МУП-у. Предлог *de lege ferenda* је постојање сумње да је запослени дошао на посао под утицајем алкохола и/или психоактивних супстанци, односно да је такве супстанце конзумирао у току службеног ангажовања.

Престанак радног односа по сили закона одређује се управним решењем а закон не даје могућност подношења жалбе. *Законом о општем управном поступку* (Сл. гласник РС, бр. 18/16-ЗУП) дата је могућност да жалба против одређених решења може бити искључена (чл. 151). Како се овде ради о веома осетљивој управној ствари као што је престанак радног односа којим се задира у право на рад, то сматрамо да жалба мора бити омогућена као неприкосновено право (Никач, Лештанин, 2018:15). Као додатни разлог морају се имати у виду одредбе *Устава РС* (чл. 36) којим се гарантује да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Код **накнаде путних трошкова** законодавац је задржао, по нашем мишљењу спорно, решење којим онемогућава било какве промене у висини накнаде ако је то последица промене места становања запосленог након заснивања радног односа, без сагласности послодавца. Јасна је намера законодавца да овом одредбом начини један корак ка уштеди буџетских средстава, али се то не сме урадити на уштрб остваривања слобода и права запослених. Мора се имати у виду да *Устав РС* гарантује неприкосновеност слободног кретања и настањивања у нашој држави које се може ограничити законом, али само ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране Републике Србије (чл. 39). Ако томе додамо и релативно лош проценат решености стамбеног питања запослених у МУП-у, онда ова одредба има претерано ограничавајући карактер.

У раду је већ наглашено да се, у начелу, радна места у МУП-у попуњавају путем конкурса. Законодавац је предвидео изузетак где се **конкурс** не спроводи у случају распоређивања запослених услед доношења или измена акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у МУП-у и специјалним и посебним јединицама полиције. Сведоци смо да је институт распоређивања у ранијем периоду био вулгарно примењен тако да је више од 15 руководилаца високог и средњег нивоа (начелници управа, ПУ, служби, одељења) смењено применом овог института,¹¹ па се

¹¹ Нпр. Решења 03 бр. 112-9589/2016 од 28. 7. 2016. год. и/или 01 бр. 112-8426/2016 од 15. 6. 2016. год.

може говорити о „персоналној примени закона“¹². Када дође до доношења новог, односно измена и допуна постојећег акта о систематизацији радних места, долази до формирања нових организационих јединица или/и нових радних места због чега управо треба да се спроведе процедура интерног конкурса како би се најбољи кандидати примили у ту новоформирану организациону јединицу. Тиме се истовремено остварује уставно начело о једнакој доступности радних места за све грађане. ЗИДЗП искључује могућност суспензивног дејства жалбе на решење о распоређивању, што је са аспекта општих управних прописа могуће¹³. Ако се има у виду да је у претходном периоду било проблематичних искустава са институтом распоређивања и да судска пракса још увек није заузела свој коначан став, овакво решење са аспекта остваривања права из радног односа запослених у МУП-у може бити дискутабилно.

Члан 210 ЗП/16 уређује надлежност за **покретање и одлучивање у дисциплинском поступку**. Имајући у виду да је, према одредбама ЗКП, јавни тужилац руководиоца предистражног поступка и да има право да предложи покретање дисциплинског поступка, то му се, *de lege ferenda*, мора омогућити и кроз овај закон (или подзаконски акт). Јавни тужилац мора бити обавештен о покретању дисциплинског поступка, да му се омогући подношење доказа, као и могућност да уложи правно средство на одлуку о дисциплинској одговорности као странка у поступку, те остала страначка права у дисциплинском поступку.

Законодавац у ст. 3, чл. 217 ЗП/16 предвиђа да се запослени **привремено удаљавају** са рада кад је против њих у току кривичног поступка, од стране надлежног суда, изречена мера обезбеђења присуства окривљеног и за несметано вођење кривичног поступка.¹⁴ Услед тога они нису у објективној могућности да обављају своје послове и задатке, односно не могу ступити на рад и то све док та мера траје. Међутим, поједине мере за обезбеђење присуства окривљеног остављају могућност да запослени редовно обавља своју радну обавезу. Самим тим запослени не мора бити привремено удаљен, већ може бити привремено премештен на друго радно место како би се мера испоштовала, на начин да не

¹² Према: Никач, Лештанин, 2017:232.

¹³ Види: чл. 154 ЗУП

¹⁴ Види: чл. 188 ЗКП

буду повређена његова права по основу рада нити права другог запосленог (оштећеног), док би послодавац могао и даље да има на располагању тог запосленог.

Закључак

Неопходно је да доношењу закона претходи озбиљно истраживање како би се могли извести ваљани закључци. То се посебно односи на одредбе закона којима се задира у права и слободе човека и грађанина које се гарантују *Уставом* и међународним правним актима. Основи циљ полиције у демократском друштву требало би да буде безбедносна заштита грађана и њихове имовине, односно полиција би требало да буде „сервис грађана“. Када кажемо „сервис грађана“ не мисли се само на доношење одређених стратешких и нормативних докумен. који „декларативно“ одређују такво опредељење, већ се то мора показати и „на терену“.

Полицијски службеници представљају посебну категорију државних службеника са специфичним одговорностима, овлашћењима, дужностима и радно-правним привилегијама. Међутим, тренутно законско решење изједначава све запослене у МУП-у са аспекта радно-правних норми. Поједине организационо-функционалне новеле доносе одређене новине које су веома дискутабилне, посебно из угла доста присутне (де)политизације. Поједине одредбе дају веома широка овлашћења полицији у одређеним областима (што подразумева задирање у основна права и слободе човека и грађанина), уз минималну или без било какве контроле од стране надлежних институција (суд, тужилаштво и сл.). Додајемо и да поједине радно-правне новеле дају простора за арбитрарност и злоупотребе приликом њихове практичне примене. Таква примена правних норми мора бити сведена на минимум и подложна механизима контроле.

Мишљења смо да је можда било целисходно размислити о новом тексту ЗП уместо измена и допуна актуелног текста, јер су последње новеле велике и правно-технички превазилазе пуку номотехнику. Побољшани текст би требало да буде растерећен одредаба које се поклапају (преклапају) са онима из ЗКП и другим казненоправним прописима, а посебно са нормама из радно-правне области. У сваком случају ваља причекати одређено време за при-

мену ЗИДЗП у пракси, након чега ће бити могуће дати прве релевантне оцене о домаћајима појединих решења.

Литература

1. Вујаклија, М., (2004). *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд.
2. Đurđević, Z., Leštanin, B., (2017). Intelligence-led policing in Ministry of Interior of the Republic of Serbia, in *Thematic conference proceedings of international significance "Archibald Reiss Days"* (3):3-16.
3. *Закон о комуналној полицији* (Службени гласник Републике Србије, бр. 51/09).
4. *Закон о општем управном поступку* (Службени гласник Републике Србије, бр. 18/16).
5. *Закон о пореском поступку и пореској администрацији* (Службени гласник Републике Србије, бр. 80/02, 84/02-испр., 23/03-испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05-др. закон, 62/06-др. закон, 63/06-испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09-др. закон, 53/10, 101/11, 2/12-испр., 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15-аут. тумачење, 112/15, 15/16 и 108/16).
6. *Законик о кривичном поступку* (Службени гласник Републике Србије, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14).
7. Југовић, С., (2009). Мере циљане потраге, *Наука, безбедност, полиција* 14(3):191-200.
8. Југовић, С., (2008). Обележја управних овлашћења полиције – полицијских овлашћења, *Наука, безбедност, полиција* 13(2):73-81.
9. Лештанин, Б., Никач, Ж., (2016). *Коментар Закона о полицији*, Пословни биро, Београд.
10. Милетић, С., (2016). Стручни коментар новог Закона о полицији – Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016, *Правни инструктор*, Параграф 1-10.
11. Mann, S., (1999). *The Police Act with commentary-third edition*, The Swedish National Police Board, Stockholm <http://www.legislationonline.org/documents/id/3709>, доступан 28.3.2018).
12. Никач, Ж., Лештанин, Б., (2018). Кратак осврт на најважније измене и допуне Закона о полицији, *Правни информатор* (4):11-17.

13. Никач, Ж., Лештанин, Б., (2017). Критички осврт на Закон о полицији, *Култура полиса* 14(32):223-236.
14. Никач, Ж., (2014). *Полиција у заједници*, КПА, Београд.
15. Никач, Ж., (2013). *Приватна безбедност и детективска делатност – нови законски прописи у Републици Србији*, Пословни биро, Београд.
16. Никач, Ж., Радовановић, Р., Зорић, В., (2018). Приватна безбедност у Србији – правни основи и едукација припадника, *Теме* 42 (1):203-223.
17. Police Act 1996 (https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/pdfs/ukpga_19960016_en.pdf, доступан 28. 3. 2018)
18. Police (Scotland) Act 1967 (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/77/pdfs/ukpga_19670077_en.pdf, доступан 28. 3. 2018)
19. Police (Northern Ireland) Act 2060 (https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/32/pdfs/ukpga_20000032_en.pdf, доступан 28. 3. 2018)
20. Police Reform Act 2002 (https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/pdfs/ukpga_20020030_en.pdf, доступан 28. 3. 2018)
21. Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012 (https://www.legislation.gov.uk/asp/2012/8/pdfs/asp_20120008_en.pdf, доступан 28. 3. 2018)
22. Polizeiorrganisationsgesetz (<http://www.gesetzeayern.de/Content/Document/BayPOG>, доступан 28. 3. 2018)
23. Polizeiaufgabengesetz (<http://www.gesetzebayern.de/Content/Document/BayPAG>, доступан 28. 3. 2018)
24. Симић, Б., Никач, Ж., (2012). Контрола полиције у Републици Србији у функцији заштите људских права, *Култура полиса*, посебно издање 9(2):309-320.
25. Симоновић, Б., Ђурђевић, З., Соковић, С., (2016). Тест интегритета као мера сузбијања корупције у полицији, *Правни живот* 65(9):699-712.
26. Стевановић, О., (1999). *Руковођење и командовање*, Полицијска академија, Београд.
27. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3484-17.pdf
28. *Уредба о каријерном развоју полицијских службеника* (Службени гласник Републике Србије, бр. 11/17).

29. Уредба о каријерном развоју полицијских службеника (Службени гласник Републике Србије, бр. 42/18).
30. Устав Републике Србије (Службени гласник Републике Србије, бр. 98/06).

***Analysis of Characteristic Novelties in the Police Law:
Critical Review***

Abstract: Although it had not yet reached full-capacity implementation, the Police Law experienced changes as early as March 18. It took full two years to detect certain shortcomings both in terms of the immediate enforcement of the legal provisions and regarding the adoption of secondary legislation. For the purposes of this paper, novelties can be classified in several groups: 1) novelties of a general character, 2) organizational-functional novelties, and 3) labor-law novelties. The greatest number of innovations is in the field of labor-law relations of a specific officer's (career) system in the Ministry of the Interior. The authors analyze some of the characteristic novelties with a critical review of the exercised freedoms and rights of citizens, especially police officers, but also their obligations. At the same time, they point out to some additional novelties de lege ferenda.

Key words: *police, law, novelties, labor law relations.*