

Sreten Jugović*

Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima Republike Srpske – kritički pogled

Sadržaj

1. Delokrug i nadležnosti MUP-a Republike Srpske
2. Zakonska rešenja o organizaciji policije
3. Zakonski principi primene policijskih ovlašćenja
4. Dužnosti i prava policijskih službenika
5. Zakonska kontrola policije
6. Zaključni osvrt

1. Delokrug i nadležnosti MUP-a Republike Srpske

Vlada Republike Srpske (RS) utvrdila je *Predlog zakona o policiji i unutrašnjim poslovima*, kojim bi trebalo da se na jedinstven način (jednim zakonom) urede pitanja koja su do donošenja tog zakona, prema obrazloženju predlagača zakona bila uređena sa dva zakona: Zakonom o unutrašnjim poslovima (Sl. gl. RS 4/12 i 33/14) i Zakonom o policijskim službenicima (Sl. gl. RS 20/14). Razlog donošenja jed(instve)nog Zakona, kako se ističe u obrazloženju predloga, leži „u cilju efikasnije i celishodnije primjene Zakona u praksi“. Zakon je usvojen na sednici Narodne skupštine Republike Srpske 29. decembra 2015. godine.

Sama činjenica da se najvažnija pitanja policijske profesije uređuju jednim (sistemskim) zakonom, hvale je vredna, jer to, po pravilu, olakšava praktičnu primenu prava (u ovom slučaju policijskim službenicima), a to doprinosi, bar načelno posmatrano, osnaživanje principa vladavine prava. U tom smislu, svojevrsne „kodifikacije“ su dobrodošle. Međutim, sama sintagma u nazivu Zakona o policiji i unutrašnjim poslovima (dalje Zakon) nije najsrećnije odabrana. Najpre, u jezičkom smislu, reč je o sinonimima (policija, unutrašnji poslovi), tako da je naziv Zakona pleonastičan¹. Bilo je dovoljno u nazivu Zakona upotrebiti jedan od dva navedena izraza i Zakon nazvati npr. Zakon o policiji, budući da između policije i MUP-a u velikoj meri stoji znak jednakosti. S druge strane, u sadržinskom smislu, sve unutrašnje poslove nije moguće urediti jednim zakonom. Stoga je njihovo zakonsko navođenje u članu 1 kao „*drugi unutrašnji poslovi*“ nepotpuno i „bez sadržine“, a time i beznačajno. Primera radi, unutrašnji

* Autor je profesor na Kriminalističko-policijskoj akademiji, Beograd.

¹ U svakodnevnom govoru često se ministar unutrašnjih poslova označava kao ministar policije.

poslovi u Republici Srbiji regulisani su sa preko 20 zakona (i gotovo 200 formalnih podzakonskih propisa) kojima se uređuje ta značajna oblast društvenih odnosa (npr. javni red, javni skupovi, bezbednost i kontrola saobraćaja na putevima, državna granica, stranci, oružje i municija, eksplozivne i druge opasne materije, upravni unutrašnji poslovi koji se odnose na državljanstvo, lične karte, prebivalište i boravište, JMBG, putne isprave i dr.)². Zbog njihovog mnoštva i raznovrsnosti postoje teškoće u njihovom određivanju, pa su dugo u zakonodavstvu i u teoriji određivani na negativan način - kao svi oni poslovi i zadaci koji nisu u delokrugu nadležnosti postojećih (ostalih) organa uprave³.

Zakonom se (član 1) uređuju nadležnost (trebalo je reći nadležnosti, jer su one brojne), delokrug i osnovi organizacije i rukovođenja u Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP), policijski i drugi unutrašnji poslovi iz nadležnosti MUP-a, osnovni principi u primeni policijskih ovlašćenja, policijska ovlašćenja, dužnosti i prava iz radnih odnosa, prijem u radni odnos policijskih službenika, državnih službenika i nameštenika MUP-a, činovi i napredovanje policijskih službenika, radni uslovi policijskih službenika, disciplinska i materijalna odgovornost policijskih službenika, obrada ličnih i zaštita tajnih podataka, policijska i stručna obuka, kontrola i javnost rada MUP-a i druga pitanja.

Pored predmeta Zakona iz člana 1, osnovnim odredbama (član 2) određena je nadležnost MUP-a, gde se kaže da MUP obavlja poslove državne uprave koji se odnose na zaštitu od ugrožavanja Ustavom utvrđenog poretka i ugrožavanja bezbednosti Republike Srpske, zaštitu života i lične bezbednosti građana, kao i druge poslove utvrđene Zakonom o republičkoj upravi. Ovakve formulacije karakteristične su za delokrug, a ne i za nadležnosti MUP-a, kao što se i ponavljaju u članu 5 kojim se određuje delokrug policijskih poslova. Dakle, istovetne odredbe jedanput se odnose na nadležnost (kao neka vrsta generalne klauzule), a drugi put na delokrug, što ukazuje na činjenicu da zakonodavac ne pravi razliku između tih pojmova. O značaju odredaba o saradnji MUP-a sa drugim organima i organizacijama Republike Srpske, Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Brčko Distrikta BiH i međunarodnim agencijama za sprovođenje zakona, svedoči činjenica da su one sistematizovane u „osnovne odredbe“ (član 2 stav 2). Saradnja je detaljnije određena članovima 144-148, ali bi značaj tih odredaba bio unekoliko veći da su poduprte sankcijama za odbijanje saradnje od strane MUP-a.

Sledeći uobičajenu upravnopravnu sistematiku (organizacija, delatnost [ovlašćenja], kontrola) sledi kratak analitičko-sintetički prikaz samo najznačajnijih normativnih rešenja iz Zakona.

Naime, delokrug policijskih poslova određen je članom 5 Zakona, pri čemu se u stavu 1 definišu policijski poslovi kao operativno-stručni poslovi kojima se obezbeđuju: (tač. 1) „zaštita ustavnog poretka od nasilnog ugrožavanja i promjena, te bezbednost Republike Srpske u skladu sa zakonom“. Reč je o uobičajenoj formulaciji za delokrug poslova državne bezbednosti, kada je organizaciona jedinica za te poslove organizaciono u sastavu MUP-a (podresor, služba ili direkcija državne bezbednosti, ili organizaciona jedinica drukčijeg naziva). A kada je ona organski izdvojena u posebnu organizaciju (agenciju), odnosno kada MUP te poslove ne obavlja, onda su zakonske odredbe o delokrugu poslova bezbednosti države izlišne, bez obzira na to što

² Vidi S. Jugović, *Upravna funkcija policije*, Beograd 2013.

³ Predvodnik negativnog pojma uprave u nemačkoj upravnopravnoj teoriji je O. Mayer, a od jugoslovenskih teoretičara to su I. Krbeć i L. M. Kostić. Ivo Krbeć je unutrašnje poslove određivao na negativan način (I. Krbeć, *Upravno pravo*, Zagreb 1929, s. 9), a od savremenih pravnih pisaca to čini G. Breban u svom Administrativnom pravu Francuske iz 2002. godine (G. Breban, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd-Podgorica 2002, s. 17).

postoji prepletenost policijskih poslova i zadataka i što uniformisana policija (policija javne bezbednosti) takođe štiti bezbednost države, npr. kada onemogućava javni skup koji je usmeren na nasilnu promenu ustavnog poretka. Ovo drugim rečima znači da će MUP Republike Srpske obavljati i poslove zaštite bezbednosti Republike Srpske, a ne samo zaštite bezbednosti građana (poslove javne bezbednosti). Ovakvo tumačenje proizlazi i iz člana 10, prema kojem je služba (*sa malo s*) osnovna organizaciona jedinica i člana 11 Zakona, prema kojem „Naziv, djelokrug i sjedište osnovnih i unutrašnjih organizacionih jedinica, (...), broj i status zaposlenih u Ministarstvu, opis poslova radnih mjesta, (...), utvrđuje se Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u MUP-u koji donosi ministar unutrašnjih poslova uz saglasnost Vlade.“ To znači da ministar može obrazovati neke organizacione jedinice (čak posebne policije) bez znanja Skupštine (pa i Vlade, koja samo daje saglasnost na Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji), jer se one ne osnivaju zakonom, već internim aktom ministra (tako je u Srbiji npr. osnovana Žandarmerija). Međutim, u načelu, organizovanje poslova državne bezbednosti u okviru MUP-a, ne predstavlja nužno i loše rešenje. Štaviše, u teoriji se smatra da formiranje posebnih agencija za poslove državne bezbednosti (izvan MUP-a) može da predstavlja pogodno tlo za manjak njihove demokratske kontrole i za njihovo preterano osamostaljivanje, odnosno zloupotrebe⁴.

Pored navedenih poslova „državne bezbednosti“, delokrug ostalih policijskih poslova uobičajeno je određen, dok su ostali unutrašnji poslovi određeni članom 6, kao upravno-pravni, analitički, informatički, komunikacijski; materijalno-finansijski i imovinski; poslovi policijske obuke, stručnog osposobljavanja i usavršavanja; poslovi koji se odnose na agencije za obezbeđenje lica i imovine i privatnu detektivsku delatnost; civilnu zaštitu; izradu zakonskih i podzakonskih akata iz oblasti unutrašnjih poslova. Pri tom, zakonom se pod zajedničkim naslovom „ostali unutrašnji poslovi“ određuju interni, prateći ili pomoćni poslovi i pojedini unutrašnji poslovi, pri čemu se među njima ne pravi jasna distinkcija, a ona postoji. Ona se sastoji u tome da su prateći poslovi ili poslovi logističke podrške kako se još označavaju po svom karakteru interni. Njihovim obavljanjem samo se posredno omogućuje obavljanje unutrašnjih poslova koji su eksterni i čijim obavljanjem se odlučuje o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i drugih subjekata u oblasti unutrašnjih poslova, zbog kojih se formiraju organi uprave za njihovo obavljanje.

2. Zakonska rešenja o organizaciji policije

Kada je reč o organizaciji policije, ona se obično posmatra iz dva ugla. S jedne strane, bitna je organizacija policije u državi, a sa druge, bitna je njena (ili njihova) unutrašnja organizacija koja se obično analizira kao organizacija-struktura. Policija u Republici Srpskoj, kao jednom od entiteta BiH, centralizovano je organizovana. Jedin(stven)i organ nadležan za neposredno obavljanje policijskih i drugih unutrašnjih poslova na celokupnoj teritoriji RS jeste MUP (član 9). Da je po sredi centralizacija vidi se i po odlučujućoj volji centrale (ministra) za izbor policijskih službenika u Ministarstvu, dakle i u centrima javne bezbednosti (član 65, 79 i dr.). Centri javne bezbednosti, kao i policijske stanice nisu stvarno decentralizovani lokalni policijski organi, oni nisu policije lokalne samouprave, već su dekoncentrisane, unutrašnje organizacione jedinice izvan sedišta MUP-a RS (član 10). Mogu se posmatrati i kao administrativno zavisne ili teritorijalno decentralizovane policijske jedinice. Centralizacija, kao i decentralizacija, imaju

⁴ M. Petrović/M. Prica, *Posebno upravno pravo sa međunarodnim upravnim pravom*, Niš 2014, s. 83.

svoje prednosti i nedostatke. Najznačajnija prednost centralizacije je u tome što obezbeđuje akciono i funkcionalno jedinstvo policije, a najveći nedostatak je u tome što je policijski službenik više „okrenut“ centru koji je udaljen kilometrima od lokalnog stanja stvari i problematike, a lokalna samouprava ne može da ima uticaj na izbor kadrova u policiji u svojoj sredini⁵. Nedostaci centralizacije istovremeno su prednosti decentralizacije. Zbog toga savremeno policijsko zakonodavstvo u slučajevima kada preteže centralizacija policije nastoji da institucionalno uredi oblike i vidove saradnje državne policije sa lokalnom samoupravom (opštinama i gradovima). U Zakonu takve odredbe postoje u članu 148, ali su one puke parole, načelnog tipa, bez konkretnih oblika saradnje, pa ostaje dilema na koji način će, i da li će uopšte, one biti operacionalizovane u praksi.

Unutrašnja organizacija MUP-a je u rukama ministra. On donosi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta na osnovu specijalnog ovlašćenja iz Zakona (član 11), što je takođe uobičajeno rešenje u državnoj upravi. Međutim, Zakonom nije, a moglo je biti, predviđeno posebno ovlašćenje Vlade da uredbom utvrđuje načela za unutrašnju organizaciju MUP-a, što znači da važe opšta načela za organizaciju (svih) ministarstava. Tako bi Vlada svojom uredbom posebno uređivala unutrašnju organizaciju MUP-a (npr. sedišta i područja centara javne bezbednosti i druga pitanja), a ministar Pravilnikom, u skladu sa Zakonom i Uredbom minuciozno kompletirao unutrašnju organizaciju i sistematizaciju. Na taj način unutrašnja organizacija bila bi raspodeljena između Vlade i ministra, a „organizaciona“ vlast ministra bila bi ograničena propisom Vlade.

U unutrašnjoj organizaciji policije primenjeno je mnoštvo principa, među kojima i monokratski, što znači da je čelni čovek Ministarstva ministar, a to je pravilo koje se može smatrati podrazumevanim i opšteprihvaćenim: Ministar rukovodi ministarstvom (član 12). U rukovođenju MUP-om ministar ima ovlašćenja predviđena Zakonom o Vladi, Zakonom o republičkoj upravi, Zakonom o policiji i unutrašnjim poslovima i drugim zakonima. Tranziciono policijsko zakonodavstvo u cilju depolitizacije i profesionalizacije ustanovljava direktora policije, koji je operativni šef policije. Takvo rešenje predviđeno je i ovim zakonom (član 13 i 14). Direktor policije za svoj rad odgovoran je ministru i Vladi, što je takođe logično rešenje, jer ga Vlada i postavlja (i razrešava). Ravnoteža ovlašćenja između ministra i direktora u Zakonu je, čini se, dobro postavljena, jer je ministar u pravnoj državi istovremeno i član Vlade i starešina upravnog resora. On (treba da) ima određena ovlašćenja prema direktoru i policiji, a depolitizacija treba da se sprovodi počev od direktora policije nizlazno na hijerarhijskoj lestvici sve do poslednjeg policajca, odnosno službenika.

Direktor ima zamenika, koji je takođe zakonska kategorija. Njega, kao i direktora, postavlja Vlada. On pomaže direktoru u obavljanju poslova iz nadležnosti direktora i njemu je odgovoran za svoj rad.

Direktora i zamenika direktora imenuje Vlada na period od četiri godine, na predlog Nezavisnog odbora, po sprovedenom konkursu, sa mogućnošću ponovnog izbora. Čini se da je trebalo predvideti da lice koje je izabrano za direktora policije može da se kandiduje za direktora najviše još jedanput. Ograničavanje iste ličnosti na najviše dva mandata predstavlja sistemsku predostrožnost za sprečavanje korupcije, ali i za sprečavanje personalizovanja ove vrlo osetljive

⁵ S. Jugović, (De)centralizacija policije u Republici Srbiji, *Struktura i funkcionisanje policijske organizacije u Republici Srbiji*, Beograd 3/2014, ss. 47-54.

funkcije, posebno u miljeu još nedovoljno konsolidovanog demokratskog sistema. Nezavisni odbor imenuje Narodna skupština RS na period od četiri godine, a sastoji se od dva stalno zaposlena pripadnika MUP-a i pet članova iz reda građana – uglednih stručnjaka pravnih, kriminalističkih i drugih društvenih nauka. Članovi nezavisnog odbora ne mogu biti članovi političkih stranaka. Zakonom su precizno utvrđene nadležnosti Nezavisnog odbora, koje se sastoje u organizovanju i sprovođenju procesa izbora direktora i njegovog zamenika. Odbor pribavlja mišljenje ministra i predlaže Vladi kandidata za direktora policije. Direktor policije mora ispunjavati opšte i posebne uslove, pri čemu kandidati za direktora ne mogu biti članovi političkih stranaka. Direktor mora imati veliko radno iskustvo u policiji, tako da je normalno što je propisano da kandidat za direktora može biti lice sa VII stepenom stručne spreme, koje ima čin glavnog inspektora ili viši čin i najmanje tri godine rada u tom činu (za sticanje višeg čina, pored ostalog, primenjen je princip ansijeniteta, tj. da protekne određeno vreme). Na taj način, zbog karijernog napredovanja u policiji, obezbeđuje se da direktor ima dugo radno iskustvo u policiji.

3. Zakonski principi primene policijskih ovlašćenja

U ovom delu Zakona propuštena je prilika da se primena policijskih ovlašćenja potkrepi obavezujućim pravnim principima za njihovu primenu. Postoje odredbe o osnovnim (profesionalnim) principima u vršenju dužnosti (član 56). Međutim, izostale su odredbe o principima zakonitosti, oportuniteta (izboru prioriteta), a odredbe o jednom od najznačajnijih principa policijske delatnosti – srazmernosti – premda suštinski uređuju srazmernost, ipak su mogle biti detaljnije. Tako je članom 27 predviđeno da primena policijskih ovlašćenja mora biti usklađena i proporcionalna potrebi radi postizanja zakonitog cilja, kao i da se policijska ovlašćenja primenjuju (se) sredstvima kojima se može postići zakonit cilj sa najmanje štetnih posledica i u najkraćem roku. A nije predviđeno da se policijsko ovlašćenje neće uopšte primeniti ako bi štetne posledice koje bi nastale usled primene bile veće od onih da ovlašćenje nije ni primenjeno (supsidijarnost i srazmernost). Premda je srazmernost nešto detaljnije razrađena kod upotrebe sredstava prinude, može se reći da joj zakonodavac nije posvetio prostora koliko je trebalo. Princip srazmernosti nastao je u policijskom pravu, odakle se proširio u upravno pravo i javno pravo u celosti. Ovaj princip priznao je Evropski sud kao opšti pravni princip. Posle Drugog svetskog rata, sudovanje Saveznog ustavnog suda SR Nemačke raščlanilo je princip srazmernosti na tri elementa⁶. To su: podesnost, nužnost i srazmernost u užem smislu mere u pitanju, što znači da sredstvo i cilj ne smeju biti u nesrazmeri međusobom. Tako, primena određenog ovlašćenja može biti čak podesna i nužna, ali nesrazmerna u užem smislu, tj. može dovesti do otežavanja pozicije lica pogođenog merom. Reč je o obavezujućem principu i za zakonodavca. Najzad, reč je i o sastavnom delu principa zakonitosti. Zbog značaja srazmernosti u policijskom radu, odnosno zbog čestog kršenja principa srazmernosti u praksi trebalo je ovaj princip detaljnije urediti Zakonom.

Pored spomenute srazmernosti, kao osnovne principe u primeni policijskih ovlašćenja Zakon navodi: 1) identifikaciju policijskog službenika pre primene ovlašćenja (član 24), 2) uniformu i opremu policijskih službenika (član 25), 3) držanje i nošenje službenog oružja i municije (član 26), 4) postupanje prema vlastitoj proceni i dužnost izvršavanja naredbe (član 28). Osim dužnosti

⁶ M. Petrović, *Uvod u velike pravne i upravne sisteme (sa evropskim upravnim pravom)*, Niš 2015, ss. 416-421.

predstavljanja policijskog službenika pre primene ovlašćenja i policijskog postupanja na osnovu procene situacije, preostala pitanja (uniforma, naoružanje) nemaju mnogo veze sa principima, već spadaju u službena obeležja policijskih službenika.

3.1. Policijska ovlašćenja

Preventivna policijska ovlašćenja, po pravilu, utvrđuju se policijskim zakonodavstvom, a represivna krivičnim i prekršajnim procesnim zakonima. I ovaj zakon uređuje pretežno preventivna policijska ovlašćenja. Dobro je što je zakonodavac precizirao da je reč o ovlašćenjima za sprečavanje krivičnih dela i prekršaja, ali nije dobro što nije predviđeno da se ovlašćenja mogu primenjivati radi obavljanja svih policijskih poslova iz nadležnosti MUP-a (iz člana 5), već je pribegao nabravanju pojedinih poslova i zadataka. Naime, osim ovlašćenja propisanih zakonima o krivičnom postupku RS i BiH i drugim zakonima, policijski službenici radi sprečavanja krivičnih dela, prekršaja, održavanja javnog reda, kontrole bezbednosti saobraćaja, obezbeđenja javnih skupova, obezbeđenja lica i imovine, imaju još 14 policijskih ovlašćenja, navedenih metodom enumeracije (član 29). Paradoksalno je što, primera radi, nije moguće primenjivati ovlašćenja iz Zakona radi zaštite ustavom utvrđenog poretka i bezbednosti RS, kada su već i ti poslovi stavljeni u nadležnost MUP-a. Policijska ovlašćenja su: 1) davanje upozorenja i izdavanje naređenja, 2) legitimisanje, provera i utvrđivanje identiteta lica i identifikacija predmeta, 3) prikupljanje obaveštenja, 4) pozivanje lica i obavljanje razgovora, 5) privođenje, sprovođenje i dovođenje lica, 6) potraga za licima i predmetima, 7) privremeno ograničavanje slobode kretanja, 8) pregled lica predmeta i prevoznih sredstava, 9) protivdiverzioni pregled, 10) privremeno oduzimanje predmeta, 11) privremeno korišćenje tuđih prevoznih i komunikacionih sredstava, 12) nadzor i snimanje javnog mesta, 13) upotreba sile i 14) zaprimanje prijava. Iznenaduje da je Zakon posebno predvideo poligrafsko ispitivanje u skladu sa aktom koji donosi direktor. Da prelaznim odredbama (član 172) nije određen rok od šest meseci da direktor (*sic!*) donese propis o načinu psihofizioloških ispitivanja, moglo bi se pomisliti da je u pitanju redaktorski propust. Kako god, u demokratskoj pravnoj državi nije moguće ovlašćenje policije uređivati na ovakav način. Podzakonskim aktom samo se može razraditi primena ovlašćenja koja su predviđena zakonom. Stoga je zakonom trebalo predvideti uslove za primenu poligrafskog testiranja, kao i princip dobrovoljnosti, tj. neophodan pristanak građanina prema kojem se poligraf primenjuje i urediti ograničenja za primenu poligrafskog testiranja, pa tek onda detaljnije razraditi propisom način primene tog ovlašćenja. Ministarstvo može javno raspisati nagradu za određena obaveštenja, a u skladu sa aktom koji donosi ministar.

Odredbe o *prikupljanju obaveštenja* su veoma široko formulisane (član 35). U policijskopravnoj teoriji široko je prihvaćeno gledište da nema mesta utvrđivanju generalne dužnosti građana da pruže određeno obaveštenje. Zakonom je predviđeno da je policijski službenik ovlašćen da prikuplja obaveštenja od lica za koje je verovatno da bi mogao dati obaveštenja o: 1) krivičnom delu ili prekršaju, učiniocu ili o drugim važnim okolnostima u vezi sa krivičnim delom ili prekršajem, 2) okolnostima od značaja za izvršavanje drugih poslova iz nadležnosti MUP-a. Kao što se vidi u primeni ovog ovlašćenja nisu postavljene zakonske granice ovlašćenja kojima se ograničava sloboda ličnosti. S druge strane, trebalo je reći o kojim se krivičnim delima i prekršajima radi, odnosno o kojim poslovima iz nadležnosti MUP-a je reč, da bi se izbegle zloupotrebe i ucene od strane policije. Na taj način postavile bi se granice policijskom ovlašćenju prikupljanja obaveštenja.

U vezi sa prikupljanjem obaveštenja jeste i *pozivanje lica*. Policija može pozvati lice na razgovor radi prikupljanja obaveštenja, davanja obaveštenja i upozorenja i izdavanja naređenja. Samo iz tih razloga moguće je pozivati lice na razgovor prema Zakonu o policiji. Uređena je sadržina poziva, način pozivanja, vreme pozivanja. Razume se, pored pozivanja prema ovom zakonu, postoji i pozivanje prema zakonima o krivičnom postupku.

Dalji, srazmerno viši stepen policijskog ovlašćenja jesu *privođenje, sprovođenje i dovođenje* (član 37-39). Ova ovlašćenja, za razliku od pozivanja lica, koje predstavlja ograničavanje slobode ponašanja ličnosti, predstavljaju po pravilu ograničavanje slobode kretanja (ili lične slobode) u ustavnopravnom smislu. Prema Zakonu lice može biti privedeno bez pismenog naloga, a dovedeno na osnovu pismenog naloga. Bez naloga se može privedi lice: čiji identitet treba utvrditi, kada nema drugog načina; za kojim je raspisana potraga; koje se ne odazove pozivu na razgovor, ukoliko je u pozivu navedeno da će lice usled neodazivanja pozivu biti privedeno.

Zakonom je predviđeno (član 37 stav 2) da „Privođenje može trajati onoliko dugo koliko je neophodno za izvršenje policijske radnje, a najduže 24 časa“. Ovako određeno privođenje do 24 časa predstavlja po svojoj sadržini zadržavanje lica, koje inače nije predviđeno ovim zakonom, a jedno je od najznačajnijih policijskih ovlašćenja (predviđeno je ZKP-om i Zakonom o prekršajima). Tako policija može privedi (i faktički zadržati!) neko lice najduže do 24 časa, a da ne donese nikakvo rešenje (o zadržavanju, jer zadržavanje nije ni predviđeno) protiv kojeg se može koristiti pravno sredstvo (pravna zaštita), jer policija u skladu sa zakonom može da smatra da je neko lice privela i da njegovo faktičko zadržavanje u prostorijama MUP-a smatra privođenjem. Zbog toga je trebalo predvideti da privođenje može trajati najduže do 24 časa ako se lice privodi sa teritorije različitih centara bezbednost ili su lice izručili inostrani organi bezbednosti, te ga je potrebno privedi (sprovesti) nekom drugom organu. Rok do 24 časa nesporno konsumira i zadržavanje lica iako ono nije posebno predviđeno kao policijsko ovlašćenje. Za razliku od privođenja, kada je reč o dovođenju lica na osnovu pismene naredbe nadležnog organa (suda) ili na osnovu naloga nadležnog organa po zaključku o dovođenju, prisutna je koncepcija pravne države.

Članom 47 Zakona predviđeno je 12 sredstava prinude („sile“) počev od fizičke snage, službene palice, sredstava za vezivanje, hemijskih sredstava, sve do vatrenog oružja, specijalnih vrsta oružja, eksplozivnih naprava i sredstava na bazi elektriciteta. Zakonom su predviđena ograničenja (srazmernost) prilikom njihove upotrebe, međutim, kada je reč o upotrebi vatrenog oružja izostao je opšti uslov koji predstavlja *conditio sine qua non*, a koji je sadržan u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, a to je da se oružje može upotrebiti samo kada je apsolutno nužno, tj. ako upotrebom blažih sredstava sile nije moguće otkloniti opasnost po život. Za pohvalu je to što je zakonodavac konkretizovao krivična dela i situacije koje predstavljaju razloge za upotrebu vatrenog oružja. To su razlozi zaštite života, kao i sprečavanje izvršenja i lišavanje slobode izvršioca krivičnog dela terorizma, ubistva, razbojništva i silovanja.

Iznenadujuće je da zakonodavac nije konkretno regulisao uslove (razloge) za upotrebu svakog sredstva sile, već je to učinio na zajednički način, za sva sredstva sile (član 47). Tako Zakonom nije predviđeno šta se konkretno smatra upotrebom pojedinih sredstava prinude, a sam postupak primene prepušten je podzakonskom propisu, tačnije ministru da to uredi Pravilnikom na predlog direktora. Pravilo je da se podzakonskim propisima samo bliže razrađuju zakonske odredbe, a ne da se njima utvrđuje sadržina ovlašćenja, naročito u ovako osetljivim pitanjima kada se Zakon

neposredno primenjuje protiv pojedinaca. U pravnoj državi samo zakonom se mogu utvrđivati ovlašćenja. Zakon ih je utvrdio, ali nije predvideo način njihove primene, odnosno kako se primenjuju, pod kojim uslovima. To je trebalo urediti, pa onda te odredbe razraditi pravilnikom. Ovako je sve prepušteno ministru da on pravilnikom uređuje upotrebu fizičke snage, službene palice, sredstava za vezivanje, hemijskih sredstava i još značajnije, sredstava na bazi elektriciteta. To predstavlja ozbiljan propust zakonodavca.

4. Dužnosti i prava policijskih službenika

Zakonom su uređene posebne dužnosti i prava policijskih službenika u odnosu na ostale državne službenike u skladu sa Zakonom proklamovanim principima. Reč je, pre svega o generalnoj dužnosti obavljanja određenih poslova bez obzira na to da li je policijski službenik na dužnosti, ili ne (član 55). Tako su policijski službenici dužni da poslove zaštite ustavnog uređenja, kao i poslove zaštite života i lične bezbednosti građana, sprečavanja vršenja krivičnih dela za koje se goni po službenoj dužnosti, i hvatanja njihovih učinilaca, kao i poslove uspostavljanja javnog reda, obavljaju u svakoj prilici, bez obzira na to da li se nalaze na dužnosti. Zakonom su policijskim službenicima utvrđene dužnosti čuvanja tajnih podataka (član 57), dužnost podvrgavanja zdravstvenom pregledu (član 58), određeni su nespojivi poslovi i funkcije sa službenim dužnostima policijskih službenika (član 59), utvrđena zabrana diskriminacije (član 60). Ekvivalentno uvećanim dužnostima predviđena su i prava policijskih službenika na stalni radni odnos, nagrađivanje, platu i ostale naknade, napredovanje u karijeri, pravo na sindikalno i profesionalno udruživanje u skladu sa zakonom, posebna prava u slučaju privremene nesposobnosti za rad, pravo na štrajk, razume se uz određena ograničenja, staž osiguranja u uvećanom trajanju.

Zasnivanje radnih odnosa posebno je uređeno, pri čemu je zbog centralizacije i monokratskog principa predviđeno da ministar odlučuje o zasnovanju i prestanku radnog odnosa, kao i o drugim pitanjima iz radnih odnosa. Zakonska rešenja o zapošljavanju, raspoređivanju, ocenjivanju i napredovanju, činovima, tj. policijski službenički sistem obezbeđuje karijerno napredovanje. Na radne odnose primarno se primenjuju odredbe Zakona, a supsidijarno zakoni i opšti akti kojima se uređuju radni odnosi.

Direktor, zamenik direktora, policijski službenici disciplinski su odgovorni, a režim disciplinske odgovornosti policijskih službenika uređen je Zakonom, kojim su predviđene lakše i teže povrede službene dužnosti, organi disciplinskog postupka, disciplinske mere, kao i pravna sredstva („pravni lijekovi“) protiv odluke o disciplinskoj odgovornosti, kao i pravo na tužbu nadležnom sudu. Predviđeni su i posebni slučajevi prestanka radnih odnosa policijskog službenika, kao i slučajevi viška policijskih službenika i njihova prava i obaveze. Materijalna odgovornost uređena je tako da je policijski službenik obavezan da nadoknadi materijalnu štetu MUP-u, koju je „prouzrokovao namjerno ili iz grube nepažnje tokom obavljanja poslova i zadataka“ (član 129), pri čemu ministar donosi pravilnik o naknadi materijalne štete. Uređen je i postupak naknade štete.

Zakonodavac je jedno poglavlje Zakona posvetio obradi ličnih i zaštiti tajnih podataka. U cilju obavljanja policijskih i drugih unutrašnjih poslova iz Zakona, MUP prikuplja, obrađuje i koristi podatke, uključujući i lične podatke, vodi evidencije i obezbeđuje njihovu zaštitu, u skladu sa

važećim propisima. MUP vodi evidencije o zbirkama ličnih podataka i prijavljuje ih Agenciji za zaštitu ličnih podataka BiH radi objedinjavanja u Glavnom registru.

U pitanjima korišćenja ličnih podataka mogu se osnovano kritikovati odredbe Zakona kojima se u celosti isključuje primena Zakona o slobodi pristupa informacijama. Naime, u članu 140, stav 6 kaže se: „Na obradu ličnih podataka prema odredbama ovog zakona ne primenjuje se Zakon o slobodi pristupa informacijama“. Čini se da je trebalo odrediti na koje lične podatke se to odnosi, odnosno precizirati razloge za ograničavanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, primera radi u cilju zaštite podataka o ličnosti, bezbednosti ljudi i imovine i nacionalne bezbednosti i sl., a ne u celosti isključiti primenu Zakona o slobodi pristupa informacijama. Ovo tim pre što je predviđeno da MUP primenjuje zajedničke osnove jedinstvenog sistema obrađivanja tajnih podataka, njihovog čuvanja i zaštite od neovlašćenog otkrivanja, uništavanja i zloupotrebe i propisuje pravo pristupa i korišćenja tajnih podataka u skladu sa Zakonom o zaštiti tajnih podataka (član 143).

Međusobni odnosi MUP-a sa organima Bosne i Hercegovine, entitetskim organima, organima Brčko Distrikta BiH, drugim organima i organizacijama, kao i međunarodnim agencijama za sprovođenje zakona zasnivaju se na uzajamnoj saradnji, kontaktima, sporazumima, protokolima, dogovorima, razmeni informacija od zajedničkog interesa, u skladu sa Zakonom, Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH, Zakonom o Agenciji za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmenu podataka BiH i Zakonom o pravnoj pomoći i službenoj saradnji u krivičnim stvarima između Federacije BiH, RS i Brčko Distrikta BiH (član 144). Zakonom je u članovima 144-148 utvrđen pravni okvir za saradnju MUP-a sa institucijama RS, BiH, FBiH, BDBiH, građanima, za međunarodnu saradnju, međupolicijsku saradnju sa drugim organima u BiH i jedinicama lokalne samouprave, drugim ustanovama i organizacijama, a operacionalizacija te saradnje je faktičko pitanje. Nesporno je da postoji interes za međupolicijsku i međunarodnu saradnju, jer kriminal ne zna za granice, a državni organi ograničeni su nadležnošću. Zbog toga je rešenje u razmenjivanju podataka, operativnoj policijskoj saradnji, u zaključivanju sporazuma o saradnji i njihovoj operacionalizaciji.

5. Zakonska kontrola policije

Zakonom se najpre regulišu vrste kontrole policije. Tako je propisano da kontrolu nad radom MUP-a ostvaruje predsednik RS, Narodna skupština RS, Vlada, Ustavni sud, redovni sudovi i građani (član 155). Ovde se pre svega mogu izneti primedbe na sistematiku odredaba o odnosima policije i predsednika RS u poglavlju o kontroli policije. Iako sistematizovane u poglavlje o kontroli policije, te odredbe uređuju odnose policije i predsednika RS (član 156), stoga im je mesto bilo u delu o odnosima policije i drugih subjekata. Međutim, od tehničke sistematike zakona mnogo više pažnje izaziva vezivanje policije za predsednika RS. Naime, u članu 156 Zakona kaže se: „Odluke i smjernice predsednika Republike Srpske iz oblasti bezbednosti sprovodi Ministarstvo, u skladu sa zakonom. Ministarstvo je dužno da obavještava predsjednika Republike Srpske o svim pitanjima od značaja za donošenje odluka iz stava 1 ovog člana“. Ovakve odredbe karakteristične su za predsedničke sisteme, u kojima je predsednik šef egzekutive. Budući da ministarstva u RS izvršavaju i opšte akte predsednika Republike moglo bi se reći da u RS postoje elementi bicefalne egzekutive. Ali, u parlamentarnim sistemima Vlada je nosilac izvršne vlasti i smatra se vrhom državne uprave, ona ostvaruje kontrolu nad radom

policije. Kao što se kaže u članu 158 Zakona, Vlada usmerava i usklađuje rad i vrši nadzor nad radom MUP-a, razmatra program rada i izveštaj o radu MUP-a. Stoga vezivanje policije za predsednika i vladu može ugroziti funkcionisanje policije, naročito ukoliko postoje politička ili druga neslaganja između predsednika i Vlade. Reč je o političkim situacijama kada ne postoji podudaranje između predsedničke i parlamentarne većine. To može dovesti do politizacije policije i do njenog polarizovanja u slučaju različitih politika predsednika i Vlade. Dalje, u članu 159 kaže se da je ministar dužan da o radu i stanju u oblasti unutrašnjih poslova informiše predsednika RS, Narodnu skupštinu RS i Vladu. Ukoliko treba rezimirati, zakonsko proširivanje nadležnosti predsednika Republike u sferi unutrašnjih poslova stvara širok prostor za sukob nadležnosti između dve glave egzekutive. Imajući u vidu da je reč o osetljivoj sferi državne uprave, unutrašnjim poslovima, ovakvo neprecizno preplitanje nadležnosti između predsednika Republike i Vlade, ne samo da može biti podsticajno za politizaciju policije, već i za blokiranje njenog rada.

Zakonom je predviđen Biro za predstavke građana kao unutrašnja organizaciona jedinica u sedištu MUP-a, radi praćenja rada disciplinskih organa u cilju obezbeđenja zakonitosti i pravičnosti postupanja, radi toka unutrašnjeg postupka iniciranog na osnovu predstavke i nadgledanja izvršenja disciplinskih mera (član 162). Kako se može videti, Biro kontroliše sprovođenje disciplinskih postupaka i rešava predstavke građana koje oni mogu podnositi i obaveštava ih o ishodu postupka (član 162, 163).

Zakon je posvetio dosta prostora (odredaba) sastavu i izboru članova Biroa i posebnim uslovima za izbor šefa i članova Biroa (član 163-166). Umesto da se Zakonom urede najbitnija pitanja postupka rada Biroa, Zakonom je uređen izbor i sastav Biroa koji ima predsednika i dva člana. Među članovima Biroa je jedan član iz MUP-a, najmanje jedno lice ženskog pola i jedan pripadnik nesrpske nacionalnosti, a to svedoči o političkoj situaciji u BiH. Ako je smisao tih odredaba bio da površan čitalac stekne utisak da je kontrola policije putem rešavanja predstavki uređena, onda je zakonodavac u tome uspeo. Nije jasno zbog čega se ustanovljava kontrola sprovođenja disciplinskih postupaka i nadzor izvršavanja disciplinskih mera kada je Zakonom uređena disciplinska odgovornost i obezbeđena dvostepenost odlučivanja u disciplinskom postupku? A protiv konačnih odluka u disciplinskom postupku može se podneti tužba za pokretanje sudskog postupka kod nadležnog suda, tako da je obezbeđena sudska zaštita i to višestepena. S druge strane, jedino pravo građanina koji podnese predstavku jeste da bude obavešten o ishodu unutrašnjeg postupka. To znači da se postupak rešavanja predstavki okončava obaveštenjem građanina i da je način rada Biroa regulisan poslovníkom koji donosi sam Biro.

O kontroli policije putem rešavanja pritužbi nema ni govora u Zakonu. Dakle, ta vrsta kontrole ne postoji. Takođe, Zakonom nije predviđen organ ili organizaciona jedinica MUP-a za unutrašnju kontrolu policije, bilo kog naziva. Ta organizaciona jedinica treba da vrši unutrašnju kontrolu policije i da sprečava i suzbija korupciju u policiji. To bi trebalo da bude policija u policiji, da njeni pripadnici imaju policijska ovlašćenja, a to znači da je određena Zakonom. Ako postoji, ili će biti formirana, imaće samo naziv neke od organizacionih jedinica u skladu sa Zakonom (služba, inspektorat i sl.), a njen položaj biće uređen podzakonskim aktom - Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u. Samim tim je nevidljiva i izvan domašaja naučne kritike.

6. Zaključni osvrt

Po obuhvatu materije Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima jeste bazični zakon za policiju koji predstavlja kompilaciju dva zakona - prethodnika: Zakona o unutrašnjim poslovima (Sl. gl. RS 4/12 i 33/14) i Zakona o policijskim službenicima (Sl. gl. RS 20/14). Budući da se materija prethodnih i ovog zakona poklapa i da su najvažniji instituti i ovlašćenja uređeni istovetno kao i prethodnim zakonima, nije reč o nekakvom novom zakonskom okviru.

U nomotehničkom smislu Zakon ima nedopustivo mnogo redaktorskih propusta. On ne samo da je usvojen po hitnom postupku, već izgleda da je tako i pisan, s obzirom na sistematiku, jezik i kvalitet odredaba. Pravi razlog njegovog donošenja po hitnom postupku, čini se nije, kako se predstavlja u obrazloženju Predloga zakona, „sprečavanje štetnih posledica po bezbjednost Republike i rad organa i organizacija koje bi nastale zbog nedonošenja zakona po hitnom postupku“, što predstavlja zgodne fraze za prikrivanje drugih razloga, koji su verovatno vanpravne (političke) prirode.

U sadržinskom smislu Zakon u osnovi, znači ne sasvim, bez obzira na sve propuste i manjkavosti predstavlja delotvoran pravni okvir za obavljanje pre svega policijskih poslova. Policijski poslovi obavljaju se primenom policijskih ovlašćenja koja su *expressis verbis* utvrđena Zakonom, ali je način njihove primene samo delimično uređen Zakonom. To je i glavna zamerka ovom zakonu.

Budući da je Zakon rađen u brzini, sumarno iskazano konkretne primedbe su sledeće:

Prvo, naziv zakona je pleonastičan, jer su policija i MUP (unutrašnji poslovi) sinonimi u našem jeziku.

Drugo, organizacija policije RS uređena je samo načelno Zakonom, u celosti Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, stoga nije vidljiva, a između Zakona i Pravilnika nije predviđeno specijalno ovlašćenje Vlade da propisom utvrdi posebna načela za organizaciju MUP-a. Na taj način „organizaciona“ vlast ministra bila bi ograničena propisom Vlade.

Treće, trebalo je ograničiti mogućnost kandidovanja istog lica za direktora policije na najviše dva mandata radi sistemskog izbegavanja personalizovanja funkcije posebno u miljeu još nedovoljno konsolidovanog demokratskog sistema.

Četvrto, pravni principi primene policijskih ovlašćenja šturo su uređeni, principi oportuniteta i supsidijarnosti su izostavljeni, dok je srazmernost trebalo detaljnije urediti.

Peto, policijska ovlašćenja utvrđena su za obavljanje pojedinih, navedenih policijskih poslova, a ne svih, tako da se primera radi, ne mogu primenjivati za obavljanje poslova zaštite bezbednosti RS.

Šesto, policijsko ovlašćenje prikupljanje obaveštenja formulisano je bez zakonskih ograničenja, odnosno nije utvrđen krug krivičnih dela i prekršaja da bi se sprečila prekoračenja ovlašćenja.

Sedmo, policijsko ovlašćenje privođenja može trajati najduže 24 časa, što suštinski predstavlja zadržavanje lica, bez mogućnosti pravne zaštite od strane suda.

Osmo, način primene i ograničenja policijskog ovlašćenja poligrafskog (psihofiziološkog) ispitivanja nije uređen Zakonom.

Deveto, policijska ovlašćenja prinude (sile) samo delimično su regulisana Zakonom, nisu utvrđena ograničenja pojedinih sredstava sile, već je to ostavljeno da se bliže uredi podzakonskim propisom, što je zastareo pristup, a uz to, nije i pravno valjan.

Deseto, Zakonom nije predviđen institucionalni nosilac unutrašnje kontrole policije, koji treba da je snabdeven policijskim ovlašćenjima. Zakonom je predviđen samo Biro koji nema te (policijske) nadležnosti, već nadzire sprovođenje disciplinske odgovornosti i obaveštava građane o ishodu postupka rešavanja predstavki.

Naposletku, nepreciznom i nejasnom raspodelom nadležnosti između predsednika Republike i Vlade u sferi unutrašnjih poslova stvoren je potencijal za konflikte između dve glave egzekutive, posebno u situacijama kada su oni različitih političkih orijentacija u periodima kohabitacije. Osim toga, nedovoljno dobra kordinacija postupanja predsednika Republike i Vlade može za posledicu da ima i nedelotvoran rad policije, a što je još opasnije i blokadu njenog rada.

Kvalitet ovog zakona oceniće vreme njegovog važenja i kapacitet primene. Pravilo je da se dobri zakoni dugo primenjuju, a oni loši menjaju se odmah po donošenju, a najlošiji, preuzeti i „pozajmljeni“, koji ne odgovaraju društvenim uslovima i ne otpočnu nikad život, ostaju mrtvo slovo na papiru. Činjenica je da su nomotehnički propusti, nepažnja, nemar, pokatkad i čini se namerne nedorečenosti u formulisanju odredaba u Zakonu prosto „stil“ ovog zakona, čime policija kao institucija i građani nisu dobili pažnju kakvu zaslužuju. Tako je propuštena prilika da se u pravom smislu reči donese novi, osavremenjen zakon.