

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ВРСТЕ ПОЛИЦИЈСКИХ ПОСЛОВА

(мастер рад)

Ментор:

Проф. др Милош Прица

Студент:

Маја Стојановић

М 019/24-УП

Ниш, 2025. године

САДРЖАЈ

УВОД	1
I ПОЛИЦИЈА И УНУТРАШЊИ ПОСЛОВИ	3
1. Теоријско одређење појма полиције	3
2. Устројство и врсте полиције у теорији и упоредном праву	5
3. Устројство и врсте полиције у праву Србије	7
4. Унутрашњи и полицијски послови	9
II ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ПОЛИЦИЈСКИХ ПОСЛОВА	11
III ПОСЛОВИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТА, ЛИЧНЕ И ИМОВИНСКЕ СИГУРНОСТИ ГРАЂАНА	13
1. Превентивна делатност полиције	15
2. Позорничка и патролна делатност	16
3. Прикупљање обавештења	17
4. Послови сталног дежурства	18
5. Контролна активност полиције	19
IV ПОЛИЦИЈСКИ ПОСЛОВИ СПРЕЧАВАЊА И СУЗБИЈАЊА КРИМИНАЛА	20
1. Међународна полицијска сарадања на пословима спречавања и сузбијања криминалитета – <i>ИНТЕРПОЛ</i> и <i>ЕУРОПОЛ</i>	22
V ПОСЛОВИ ОДРЖАВАЊА ЈАВНОГ РЕДА И МИРА	25
VI ПОСЛОВИ ОБЕЗБЕЂИВАЊА ЈАВНИХ СКУПОВА	27
1. Начин остваривања слободе окупљања	29
2. Одржавање реда на јавном скупу	30
3. Послови обезбеђења јавног скупа	30
4. Онемогућавање, забрана и прекид јавног скупа	30
VII ПОСЛОВИ ОБЕЗБЕЂИВАЊА ЛИЧНОСТИ, ОРГАНА, ОБЈЕКТА И ПРОСТОРА	32
VIII ПОСЛОВИ БЕЗБЕДНОСТИ САОБРАЋАЈА НА ПУТЕВИМА	34

IX ПОСЛОВИ КОНТРОЛЕ И ОБЕЗБЕЂЕЊА ДРЖАВНЕ ГРАНИЦЕ И ПОСЛОВИ ВЕЗАНИ ЗА СТРАНЦЕ	36
X ОСТАЛИ ПОЛИЦИЈСКИ ПОСЛОВИ.....	38
1. Питање држављанства	38
2. Уређивање пребивалишта и боравишта.....	40
3. Послови издавања личних карти	41
4. Послови издавања путних исправа	42
5. Послови регистрације возила и издавања возачких дозвола	44
6. Послови контроле оружја и муниције.....	45
7. Утицај реформе на полицијске послове и „полиција у заједници“	46
XI УТИЦАЈ ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ПОЛИЦИЈУ И ПОЛИЦИЈСКЕ ПОСЛОВЕ	50
ЗАКЉУЧАК	60
 ЛИТЕРАТУРА.....	63
САЖЕТАК	67
SUMMARY AND KEY WORDS.....	68
БИОГРАФИЈА.....	69

УВОД

Предмет овог мастер рада јесте истраживање врста полицијских послова у праву Републике Србије, са акцентом на њихово нормативно уређење, практичну примену и значај у систему јавне безбедности. Посматрање полицијских послова из правне перспективе омогућава целовитије разумевање њихове улоге у очувању уставног поретка, заштити грађана и ефикасном функционисању институција државе. У том контексту, предмет рада није само утврђивање класификације послова које полиција обавља, већ и критичка анализа начина на који су они правно дефинисани и како се спроводе у пракси.

Истраживање обухвата систематизацију врста полицијских послова у складу са позитивноправним прописима Републике Србије, пре свега кроз Закон о полицији, као и низ других закона и подзаконских аката који ближе уређују поједине области рада полиције. Кроз ову анализу настојаће се да се прикаже јасна слика о основним групама послова – превентивним, репресивним, пословима јавне безбедности, криминалистичке и саобраћајне полиције, али и специјализованим пословима у вези са борбом против организованог криминала, тероризма, корупције и других тешких облика криминалитета.

На тај начин, рад ће покушати да прикаже унутрашњу структуру полицијских послова. Посебан акценат биће стављен на анализу превентивних полицијских послова, јер њихова сврха није само спречавање извршења кривичних дела, већ и јачање поверења грађана у полицију као институцију. У том смислу, превентивни послови често представљају најважнији сегмент рада полиције, јер се кроз сарадњу са локалном заједницом и институцијама гради систем безбедности који почива на заједничкој одговорности. С друге стране, репресивни послови, иако нужни у борби против криминала и нарушавања јавног реда, морају бити ограничени правним оквирима ради спречавања злоупотреба.

Правни оквир у Србији чини пре свега **Закон о полицији**, као и низ подзаконских аката који ближе уређују поступање полицијских службеника. У њима су дефинисана овлашћења, обавезе и ограничења полицијских службеника, али и механизми контроле њиховог рада. Поред тога, посебну важност имају међународни документи које је Србија

ратификовала, као што су Европска конвенција о људским правима и стандарди Савета Европе у области полицијског поступања.

Истраживања у домаћој литератури углавном наглашавају потребу за јачањем **професионализације и ефикасности полиције**, али и за развијањем модела **полиције у заједници**, који подстиче партнерски однос полиције и грађана. Уочава се да постоји извесна празнина између нормативног оквира и практичне примене, што је предмет критичких анализа у бројним студијама и радовима из области права и криминологије.

Посебно је значајно истаћи да је у последњој деценији све израженији утицај европских интеграција и регионалне сарадње, који намећу потребу редефинисања појединих врста полицијских послова. Тако, све већу улогу добијају послови у вези са борбом против организованог криминала, корупције и тероризма, као и послови у оквиру прекограничне сарадње и размене података.

Сумирано, досадашња истраживања показују да се класификација и уређење полицијских послова у Србији заснивају на чврстом нормативном оквиру, али да у пракси постоје бројни изазови у погледу ефикасности, контроле и јавне перцепције рада полиције. Управо тај јаз између прописаних стандарда и свакодневне праксе представља важан простор за даље истраживање.

I ПОЛИЦИЈА И УНУТРАШЊИ ПОСЛОВИ

Облици органа управе су различите конкретне форме организовања у којима се јављају поједини органи, унутар одређене врсте органа, без обзира на територију, надлежност и међусобне односе. Облици органа могу се поделити на основне и изведене облике, што се приближно одговара подели на самосталне органе и органе у саставу, нп. министарства, као основни облик, а управе, инспекторати и др. су изведени облици.

Министарство се образује за вршење управних послова за једну или више управних области.

Управа је орган који се образује да обавља управне послове у једној ужој управној области. Управа непосредно извршава закон и подзаконске акте у тој управној области, која захтева одређену самосталност у раду и посебно организовање као службе. Ретко постоје самостална управа као основни орган, већ су део одговарајућег министарства.

Инспекторат је орган који врши послове инспекцијског надзора као своју основну делатност и постоји као орган у саставу министарства.¹

Данас су у Републици Србији сви унутрашњи послови, као и полицијски послови највећим делом сконцентрисани у оквиру Министарства унутрашњих послова.

1. Теоријско одређење појма полиције

Историјски настанак и развој полиције је, у суштини, повезан са настанком и развојем државе, класа и класних сукоба. Израз *полиција* употребљаван је у веома различитим значењима до овог савременог поимања тог појма. Полиција је један од најстаријих органа државе и имала је задатак да штити друштво од криминалитета. Развој полиције је уско повезан са развојем производних односа и положајем човека према човеку у том процесу.

¹ П. Димитријевић, *Управно право*, Ниш 2019, стр. 88-89.

Положај и улога полиције су се мењали кроз векове, на шта су утицале, друштвено – економске промене, па је и друштвена функција полиције део и функције државе чији је основни задатак да сачува односе изграђене у одређеном временском периоду.²

Полицијско право је посебан део управног права као засебне гране правног система у једној држави, односно дела њеног важећег законодавства. Полицијско право је систем правних прописа који регулише полицијско поступање у друштвеној стварности. Предмет полицијског права чине правне норме које регулишу организацију полиције, полицијски рад и контролу полицијског рада.

У другом смислу је полицијско право, као део науке посебног управног права, догматска научна дисциплина која анализује, критички објашњава и систематизује полицијскоправне норме, као посебног дела управног права, групишући их у одговарајуће правне установе.

Што се тиче самог појма полиције, покушаји његовог дефинисања усредсређени су на различите аспекте бројних улога које ова служба обавља.³

Полиција се може дефинисати као део државне управе, организован ради одржавања јавног реда и поретка у друштву, који поседује законом утврђена овлашћења. Предочена дефиниција садржи елементе организационог појма (полиција је део извршне власти, односно орган државне управе), функционалног појма полиције (организована ради обављања функције одржавања јавног реда и поретка), као и формалне елементе (поседовање законом утврђеног овлашћења) и материјалне елементе (одржавање јавног реда и мира и поретка).

Полиција је у неку руку постојала у свим правним системима, али појам полиције је настао тек у време апсолутне монархије. Наиме, у средњовековној сталешкој држави сваки сталеж је имао право на самопомоћ тј. да се брани од напада неких, било на сталеж у целини, било на поједине припаднике сталежа. У неку руку исти принцип имамо и код крвне освете. Апсолутна монархија укида право самопомоћи. У савременом праву, право на самопомоћ има реликт у праву на нужну одбрану и стању крајње нужде. Полиција је, уопште, екстремно дијалектичка појава: уједно највећи заштитник права и највећи непријатељ слободе. Зато правне норме полицију морају да ограничавају и не ограничавају.

² В. Пилиповић, Д. Јовичић, *Јавна безбедност*, Нови Сад 2017, стр. 30.

³ М. Rowe, D. Wallace, *What Is Policing?*, у: *Introduction to Policing*, London: Sage, 2013, стр. 3.

Сама реч полиција је грчког порекла и значи бити грађанин, припадник полиса, а затим и државно уређење. Полиција у апсолутној монархији заправо означава право апсолутног монарха да се стара о добром стању државног уређења. Тек крајем 18. века долази до схватања да полиција не треба да се бави благостањем грађана, већ да се она мора ограничити на отклањања опасности које би поједине радње могле да произведу јавности. И као таква, дефиниција полиције улази у Опште земаљско право Пруске (ALR) из 1794. године. Опште земаљско право (ALR) је било последњи средњовековни законик на Западу.

Каква је улога полиције у савременој правној држави? Ради одговора на постављено питање, овде ћемо цитирати члан 3. важећег Закона о јавном реду и миру Републике Србије, који каже: „Јавни ред и мир у смислу овог закона јесте усклађено стање међусобних односа грађана настало на јавном месту и деловањем органа и организација у јавном животу ради обезбеђивања једнаких услова за остваривање права грађана на личну и имовинску сигурност, мир и спокојство, приватни живот, слободу кретања, очување јавног морала и људског достојанства и права малолетника на заштиту.“ Из овога се види да је та одредба веома широка и да је потребно повући поједина разграничења и имати у виду судску праксу у управним споровима, која је прецизирала ту одредбу о јавном реду и миру.⁴

У српском језику, реч *полиција* има различита значења. Најчешће се мисли на посебну државну службу – орган државне управе који се стара о очувању јавног реда и мира, постојећег уређења и поретка и о имовинској и личној безбедности грађана. Затим, за полицију се каже још и да је то делатност власти, особље у њеној служби, зграда у којој се налази та власт и редарство.

Дакле, полицију у данашњем смислу можемо схватити као организовану службу или делове те службе која се стара о одржавању јавног реда и мира, безбедности уставног поретка, спречавању криминалитета, безбедности саобраћаја и сл, а у истом контексту и припаднике те службе.⁵

⁴ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш 2020, стр. 42-43.

⁵ В. Пилиповић, Д. Јовичић, *Јавна безбедност*, Нови Сад 2017, op.cit, стр. 32.

2. Устројство и врсте полиције у теорији и упоредном праву

Савремена полиција има слично устројство у свим савременим државама. Постоје следећи организациони облици полиције у савременим земљама: општа полиција и посебне полиције; полиција безбедности и управна полиција; жандармерија као посебан облик полиције; полиција реда и криминалистичка полиција; државна и комунална полиција; политичка полиција. Осим опште полиције, која обухвата све службе које су надлежне за заштиту јавног реда, постоје и тзв. посебне полиције (нпр. саобраћајна полиција, ватрогасна полиција, војна полиција, финансијска полиција и сл.).

Постоји затим полиција безбедности и управна полиција. Управна полиција је данас делимично у надлежности инспекција. Полицију безбедности чине униформисана и неуниформисана лица. Заједничко и једнима и другима је да су наоружани оружјем које је довољно за сузбијање лакших повреда јавног реда и мира. Полиција међутим мора поседовати средства за сузбијање тежих повреда јавног реда и мира, посебно ако је дошло до кумулације повреда јавног реда и мира и кривичних дела неке посебне врсте.

У неким земљама, посебно либералног карактера, постоји разлика између државне и комуналне полиције. У Француској државна полиција потчињена је шефу државе и министру унутрашњих послова, као и деташираним управним органима (префект и потпрефект). Комунална полиција је потчињена председнику општине и она се стара о очувању јавног реда и мира у дотичној општини. Надлежни државни органи имају само право вета на именовање припадника комуналне полиције. Код нас, по Закону од 2009. године, постоји поред државне и комунална полиција, с тим што њени припадници нису овлашћени да употребљавају ватрено оружје.

Постоји даље полиција реда и криминалистичка полиција. Полиција реда пре свега служи одржавању јавног реда и мира, што ће рећи да је њено деловање превентивно. Криминалистичка полиција служи откривању и привођењу правди починилаца кривичних дела. Код нас те две полиције нису одвојене у организационом смислу, него представљају јединствену организацију. У Француској оне су одвојене утолико што криминалистичком полицијом заповеда државни тужилац. Ваља истаћи да колико год полиције различите биле, оне су дужне да једна другој пружају оперативну помоћ. Рецимо, ако је криминалистичкој полицији потребна сарадња жандармерије.

Један од најконтроверзнијих видова полиције је политичка полиција. Политичка полиција служи одржавању државне безбедности тј. заштити саме државе и државног уређења од лица која је угрожавају, а пре свега то су починиоци политичких кривичних дела. Међутим, све полиције имају задатак да прате одређене делатности, а политичка полиција може свакако бити злоупотребљена и против оних лица која се не слажу са датим режимом и која чине опозицију. Обзиром да се политичка полиција бави врло специфичним пословима државне безбедности који су често обавијени велом тајне, да у циљу обављања својих задатака има другачија овлашћења и методе рада од редовне полиције (тј. сектора јавне безбедности), те да је и сам правни режим политичких полиција (сектора државне – тајне безбедности) специфичан, пословима политичке полиције нећемо се бавити у овом раду.⁶

3. Устројство и врсте полиције у праву Србије

У Републици Србији, послове државне управе утврђене законом обављају министарства. Она примењују законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе Србије, опште акте председника Републике, одлучују у управним стварима, врше управни надзор над обављањем поверених послова и др.

Унутрашње послове државне управе обавља Министарство унутрашњих послова. Унутрашњи послови обављају се тако да се сваком човеку и грађанину обезбеђују једнака заштита и остваривање његових уставом утврђених слобода и права. При обављању унутрашњих послова могу се примењивати само оне мере принуде које су предвиђене законом и које имају најмање штетних последица по грађане, њихове организације, предузећа, установе и сл.⁷

Министарство унутрашњих послова (у даљем тексту МУП) у свом седишту има следеће унутрашње организационе јединице:

- кабинет министра;
- секретаријат;
- дирекцију полиције;
- сектор за међународну сарадњу, европске послове и планирање;

⁶ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2020, стр. 46-47.

⁷ В. Пилиповић, Д. Јовичић, *Јавна безбедност*, Нови Сад 2017, op.cit, стр. 110.

- сектор за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије;
- сектор унутрашње контроле полиције
- сектор за материјално – финансијске послове;
- сектор за људске ресурсе;
- сектор за ванредне ситуације;
- службу интерне ревизије;
- службу за безбедност и заштиту података.

На основу процена и планова и ради обављања одређених послова министар унутрашњих послова може да образује и полицијске јединице посебне намене привременог или повременог састава (посебне, интервентне и специјалне јединице, јединице у приправности, оперативне (радне) групе, тимове, штабове и друге јединице или радна тела).

Актом о образовању ових јединица одређују се: састав, циљеви и задаци, рокови, дужности, овлашћења, одговорности и права припадника, потребна средства, опрема и руковођење.⁸

Највиши организациони облик устројства полиције код нас јесте дирекција полиције, којом је замењен подресор јавне безбедности. У саставу дирекције полиције налазе се организационе јединице у седишту, полицијска управа за град Београд, подручне полицијске управе и полицијске станице. За обављање полицијских послова у седишту дирекције полиције образују се управе и специјалне јединице полиције. У седишту полицијске управе за град Београд образују се управе, а полицијске станице образују се у општинама. У седишту подручне полицијске управе образују се одељења, а ван седишта образују се полицијске станице.

На челу дирекције полиције налази се директор, којег поставља Влада на основу спроведеног конкурса на период од 5 година. Постављање директора полиције на основу конкурса важно је да би се обезбедило да политички и професионално то буде службеник који ће најбоље обављати полицијске послове. Нормално је да за директора полиције буде постављен старији полицијски службеник са великим полицијским и радним искуством, па у нашем праву за директора полиције може се поставити лице, које поред општих услова за

⁸ Ibid, стр. 112 - 113.

рад у државним органима, мора имати високу школску спрему и најмање 15 година ефективног радног стажа на полицијским пословима. Управама у седишту и подручним полицијским управама руководе начелници управа, а полицијским станицама начелници полицијских станица. Специјалним јединицама полиције руководе и командују команданти.

Полицијске послове обављају полицијски службеници. Полицијски службеници у министарству јављају се најпре као униформисани и неуниформисани запослени који примењују полицијска овлашћења, а затим и као запослени на посебним или одређеним дужностима чији су послови у непосредној вези са полицијским пословима и обухватају послове противпожарне заштите, издавања оружја, посебне регистрације и издавања дозвола, издавања и евиденције поверљивих идентификационих докумената, кривичних и других евиденција, као и друге послове који имају безбедносни карактер. Другопоменути полицијски службеници су лица запослена на пословима на којима постоји опасност по живот и здравље, а такође и на другим пословима који утичу на битно смањење радне способности. То је врло значајно у погледу одређених бенефиција, нарочито у погледу радног стажа.⁹

Данас је полиција у Републици Србији централна организациона јединица МУП-а, која у обављању унутрашњих, односно полицијских послова, штити и унапређује безбедност грађана и имовине, поштујући уставом зајемчена људска и мањинска права и слободе и друге заштићене вредности у демократском друштву, уз могућност на уставу и закону засноване употребе средства принуде.¹⁰

4. Унутрашњи и полицијски послови

На овом месту осврнућемо се на разлику између појмова унутрашњих послова и полицијских послова како би их јасно и прецизно разграничили и објаснили суштинску разлику како је она постављена у теорији полицијског права и у закону.

Унутрашњи и полицијски послови јесу сродни, али не представљају исту врсту послова, тј. под овим појмовима не подразумева се исти скуп управних послова који су поверени министарству унутрашњих послова. Конкретно, унутрашњи послови су шири

⁹ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2020, стр. 53-54.

¹⁰ Закон о полицији, Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018, чл. 3, ст. 2.

појам од полицијских послова, односно под изразом унутрашњи послови подразумева се шири спектар делатности које обавља МУП, за разлику од израза полицијских послова који се односи на послове који су искључиво у делокругу полиције.

Појам полицијских послова означава функционалну делатност полиције. То су активности које полиција као посебан државни орган предузима ради одржавања јавног реда, мира, безбедности људи и имовине, спречавања и откривања кривичних дела, регулисања саобраћаја, контроле граница и слично.

Теоријски, „полицијски послови“ се односе на оперативне и превентивне мере које полиција предузима у оквиру свог мандата. Унутрашњи послови су шири и административни појам. Под њим се подразумева целокупна надлежност министарства унутрашњих послова (МУП-а), која не обухвата само класичне полицијске задатке већ и: управне послове (издавање личних докумената, држављанство, пребивалиште), питања миграција и азила, управљање ванредним ситуацијама, противпожарну заштиту, па чак и одређене инспекцијске послове.

Другим речима, „унутрашњи послови“ = институционални и организациони оквир, а „полицијски послови“ = само један сегмент тог оквира.

Конкретно по праву Србије: МУП је институција која обавља унутрашње послове, док у оквиру МУП-а постоји Полиција која обавља полицијске послове.

У научној теорији права и безбедности, дакле, „полицијски послови“ су ужи појам и односе се на конкретне активности полиције као органа јавне безбедности, док су „унутрашњи послови“ шири појам који укључује и полицијске и низ других управних и безбедносних функција државе. Ово је као однос круга и подскупа: сви полицијски послови су унутрашњи послови, али сви унутрашњи послови нису полицијски.

Међутим, треба имати у виду и следећу чињеницу – појам полиције је старији од појма управе.¹¹

Начин и правила директног поступање полиције, тј. полицијских службеника у конкретним ситуацијама регулисана су подзаконским актима као што су Правилник о

¹¹ Б. Милосављевић, *Наука о полицији*, Београд 1997, стр. 4.

полицијским овлашћењима¹² и Правилник о начину обављања појединачних полицијских послова.¹³

¹² Правилник о полицијским овлашћењима, Службени гласник РС, бр. 41/2019 и 93/2022.

¹³ Правилник о начину обављања појединачних полицијских послова, Службени гласник РС, бр. 63/2018 и 72/2018.

II ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ПОЛИЦИЈСКИХ ПОСЛОВА

Основна делатност полиције је увек била да застраши потенцијалне преступнике, да хапси оне који су починили кривично дело и да одржава ред. Осим тога, свака полиција обавља још неке послове у вези са тим, што није баш увек случај.

У савременом добу, полиција проводи све мање времена обављајући послове који се односе на контролу криминала, а све више пружа широко схваћене „сервисне“ услуге.¹⁴

Закон о Полицији у свом члану бр. 30. одређује да су полицијски послови део унутрашњих послова које обавља Полиција, применом полицијских овлашћења, мера и радњи.

Полицијски послови се обављају у циљу остваривања безбедносне заштите живота, права и слобода грађана, заштите имовине, као и подршке владавини права.¹⁵

Такође, полицијски послови обухватају не само однос полиције према судовима и заједници, већ и узимање у обзир културних фактора, њихове организације и способности да употребе силу.¹⁶

Полицијски послови од значаја су пре свега за домен јавне безбедности и полиција их обавља како би очувала и унапредила јавну безбедност, коју можемо дефинисати као посебну област друштвених односа уређену законима и обезбеђену спровођењем закона са циљем ефикасног остваривања безбедности свих који бораве на одређеној територији.

Полиција како би унапредила и очувала јавну безбедност, обавља низ различитих послова и то на различите начине. У унутрашње послове из делокруга МУП-а спадају најпре послови јавне безбедности, следе их други, законом утврђени управни, административни и материјалноправни финансијски послови.

Имајући у виду да су послови јавне безбедности првенствено организационог, затим безбедносног и на крају оперативно-стручног карактера, важно је да се они обављају

¹⁴ А. Павловић, *Управни послови полиције*, Правни факултет у Нишу, 2020, стр. 9.

¹⁵ Закон о полицији, Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018, чл. 3, ст. 1 и 2.

¹⁶ *The Functions of the Police*, Washington, D.C.: National Criminal Justice Reference Service, U.S. Government Printing Office, 1971, стр. 5.

законито, благовремено, ефикасно и са циљем задовољења основних потреба (заштита од угрожавања) грађана и свих субјеката друштвене заједнице. Ти послови треба да се обављају у складу са основним начелима и принципима, уз примену бројних полицијских овлашћења, мера и радњи, као и употребу средстава принуде на законит начин.¹⁷

У важећем праву Републике Србије, полицијским пословима сматрају се:

- безбедносна заштита живота, права слобода и личног интегритета лица, као и подршка владавини права;
- безбедносна заштита имовине;
- спречавање, откривање, и расветљавање кривичних дела, прекршаја и других деликата, други видови борбе против криминала о отклањање његових организационих и других облика;
- откривање и хватање извршилаца кривичних дела и прекршаја и других лица за којима се трага и њихово спровођење надлежним органима;
- одржавање јавног реда, пружање помоћи у случају опасности и пружање друге безбедносне помоћи онима којима је неопходна;
- регулисање, контрола, пружање помоћи и надзор у саобраћају на путевима;
- обезбеђивање одређених јавних скупова, личности, органа, објеката и простора;
- надзор и обезбеђивање државне границе, контрола прелажења државне границе, спровођење режима у граничном појасу и утврђивање и решавање граничних инцидената и других повреда државне границе;
- извршавање задатака утврђених прописима о странцима;
- извршавање других задатака утврђених законом и подзаконским актом донетим на основу овлашћења из закона¹⁸

Из наведеног се види да, осим конкретно наведених врста полицијских послова постоје и одређени послови полиције који нису директно предвиђени Законом о полицији, као матичним законом полицијске делатности, већ су одређени другим прописима.

¹⁷ В. Пилиповић, Д. Јовичић, *Јавна безбедност*, Нови Сад 2017, стр. 118.

¹⁸ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш 2020, стр. 45.

III ПОСЛОВИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТА, ЛИЧНЕ И ИМОВИНСКЕ СИГУРНОСТИ ГРАЂАНА

Заштита живота, личне и имовинске сигурности грађана може се сматрати непосредном заштитом безбедности грађана, односно остваривањем безбедности у ужем смислу. За ову заштиту битна су одговарајућа уставна решења о слободама и правима грађана, с једне стране, и дужностима државе, тј. њених органа, с друге стране. Према тим решењима, живот човека, његове приватности и личних права, као и достојанство и право на једнаку заштиту пред државним и другим органима, као и сигурност човека. Јамчи се и својина. Према тим решењима, грађани имају ту својих права у поступку пред тим органима. Због такве безбедносне заштите грађана постоји и полиција као државни орган. У њен (прописани) делокруг сврстани су и послови који се односе на заштиту живота, личне и имовинске сигурности грађана. Њени су послови (унутрашњи) зато и дефинисани (окувалификовани) као послови чијим се обављањем остварује безбедност грађана, али и више од тога - обезбеђује остваривање уставом и законом утврђених права грађана, дакле и напред наведених (права на живот, права личности, имовинских права). Поред споменутог квалитета који (треба да) се постиже обављањем унутрашњих послова, захтева се још један, тј. да се ти послови обављају на начин којим се обезбеђује грађанима једнака заштита и остваривање њихових слобода и права.

Према томе, безбедносна заштита грађана мора бити и довољна и уједначена. Она мора бити и конкретна и непосредна. Стога је законом и утврђена дужност овлашћених службених лица, тј. полицајаца - да послове заштите живота, личне и имовинске сигурности грађана обављају (и) без обзира на то да ли се налазе на службеној дужности и да ли им је то стављено у задатак. Таквим решењем (треба да) се увећава могућност (вероватноћа) непосредне заштите живота, интегритета и имовине грађана у свакој ситуацији у којој је то потребно. Разуме се, таквих ситуација је увек више него оних у присуству власти“, јер починиоци деликата управо такво присуство највише избегавају. Због тога полиција и спроводи своју позорничку и патролну, као и друге превентивне активности. Тако иде у сусрет споменутим ситуацијама, односно одврћа потенцијалне починиоце деликата којима се

угрожава живот, лични(ли) имовинска сигурност човека и грађанина, тј. безбедност људи и имовине у целини.¹⁹

Немачки Закон о полицији садржи опште задатке Федералне полиције (Bundespolizei). Закон каже да је Федералној полицији поверено обезбеђивање граница, чуварских и обезбеђивачких задатака на објектима и другим надлежним подручјима; да њене задатке чине и мере за одбрану од опасности (Gefahrenabwehr) и превенцију кривичних дела; као и да је, у изузетним случајевима када судска заштита није доступна на време, и заштита приватних права у оквиру њених задатака могућа.²⁰

У Немачкој је специфично полицијска надлежност веома подељена јер је већина „заштитних послова“ који се односе на живот, личну и имовинску сигурност спада у надлежност покрајинских (Landes) полицијских закона, док савезни закон у првом реду регулише савезну (федералну) полицију и посебне сфере (гранична служба, железнице, аеродроми итд.).

Члан L111-1 француског *Code de la sécurité intérieure* изричито утврђује да „сигурност представља основно право“ и да држава има дужност да, на целом територију Републике, обезбеди поштовање закона, мир и јавни ред, *као и заштиту особа и имовине (protection des personnes et des biens)*. Ово је општа, принципијелна норма која формулише државну обавезу према заштити лица и имовине.

Сигурност је основно право и један од услова за упражњавање индивидуалних и колективних слобода. Држава има дужност да обезбеди на свом територију одбрану институција и националних интереса, поштовање закона, одржавање мира и јавног реда, као и заштиту лица и имовине. Члан L111-1 је добар извор за показивање да у француском правном поретку постоји експлицитна (legislative) обавеза државе да штити живот, личну и имовинску безбедност грађана.²¹

Што се тиче региона, хрватски Закон о полицији каже да је полиција „средишња служба министарства која обавља послове одређене законом и другим прописима“ и „грађанима пружа заштиту њихових темељних уставних права и слобода и заштиту других

¹⁹ С. Милетић, *Полицијско право*, Београд 2003, стр. 259-260.

²⁰ Gesetz über die Bundespolizei, (Bundespolizeigesetz — BPolG, BGBl) I S. 2978 (19.10.1994), § 1.

²¹ Code de la sécurité intérieure, Créé par Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012, JORF n°0062 du 13 mars 2012, texte n°16, art. L111-1.

уставом заштићених вредности“ — што обухвата и заштиту живота, личне и имовинске сигурности грађана.²²

У Црној Гори, Закон о унутрашњим пословима дефинише да унутрашњи послови обухватају полицијске послове чијим се вршењем обезбеђује заштита безбедности и имовине грађана и остваривање слобода и права грађана. Дакле, заштита живота, личне и имовинске сигурности грађана јесте један од основних циљева правне регулације унутрашњих/полицијских послова у Црној Гори.²³

Закон о полицији и унутрашњим пословима Републике Српске прописује да су унутрашњи послови послови државне управе чијим обављањем се „остварује и унапређује безбједност грађана и имовине, пружа подршка владавини права и обезбеђује остваривање уставом и законом утврђених људских и мањинских права и слобода“. Такође, закон дефинише полицију као организацију чији службеници „штите и унапређују безбједност грађана и имовине“ уз поштовање људских права. Ово директно укључује заштиту живота, личне и имовинске сигурности грађана у оквиру полицијских послова.²⁴

1. Превентивна делатност полиције

Полазећи од законских решења, програмских и планских аката полиције, безбедносна заштита људи и имовине, највећим делом подударна са превенцијом криминала, означава се као један од најважнијих задатака. Потенцира се и ефекат превентивних и комбинованих, превентивно-репресивних мера полиције. Таквим мерама приписује се побољшање безбедносне заштите грађана. Истовремено, полиције се залаже и за ширу друштвену заштиту, пре свега утврђивањем и спровођењем превентивних програма од стране више надлежних државних органа и недржавних субјеката који би имали подршку јавности.²⁵

Превентивни послови усмерени су на спречавање настанка кривичних дела и нарушавања јавног реда. Они обухватају активности као што су патролирање, превентивне

²² Закон о полицији, Narodne novine, br. 34/2011, čl. 2.

²³ Закон о унутрашњим пословима, Službeni list Crne Gore, br. 44/2012, čl. 1–2.

²⁴ Закон о полицији и унутрашњим пословима, Службени гласник Републике Српске, бр. 6/2016, 24/2018, 87/2018, чл. 2–3.

²⁵ С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко – полицијска академија, Београд 2016, стр. 224.

контроле у саобраћају, надзор јавних места, превентивне посете школама и локалним заједницама.

Ефикасна полиција није она која решава највећи број кривичних дела, већ она која спречава њихово извршење. Ово указује на приоритет превенције у модерним полицијским системима. Превентивни рад није усмерен само на физичко присуство полиције, већ и на развој поверења грађана у институције.²⁶

2. Позорничка и патролна делатност

Позорничка и патролна активност представља одређену групу (скуп) превентивних и по указаној потреби, репресивних послова полиције на заштити безбедности грађана. Ту активност спроводе, односно послове обављају униформисани полицајци. Полицајци одвраћају и онемогућавају извршиоце деликата, тј. „носиоце угрожавања“ безбедности грађана. Одвраћање претходи онемогућавању (непосредном спречавању) и тако чини „прву фазу“ превенције деликата у којој је учинак активности најтеже мерљив. По превенцији следи репресија, односно сузбијање деликата.

Позорничка активност спроводи се, по правилу, у градовима, већим насељима, индустријским и саобраћајним центрима и туристичким местима, а патролна активност у мањим насељеним местима, на одређеним саобраћајним објектима, рекама, језерима, и по потреби тамо где се спроводи позорничка активност, тј. заједно са њом. Позорничка активност спроводи се пешице, а патролна – пешице, моторним возилима, пловилима, хеликоптером или на коњима.

Подручје на коме се спроводи позорничка активност дели се, по правилу, на позорничке рејоне, а подручје патролне активности – на патролне рејоне или секторе. Та се подручја утврђују према броју и значају објеката, густине насељености, стању јавног реда и мира, врсти, броју и учесталости кривичних дела и прекршаја и другим околностима од значаја за послове безбедности грађана.²⁷

Упутство о организовању послова и начину рада полиције у заједници, на секторима и полицијским одељењима је кључни акт који ближе дефинише улогу и начин рада позорника,

²⁶ D.H. Bayley, *Police for the Future*. New York: Oxford University Press, 1994, стр. 6.

²⁷ С. Милетић, *Полицијско право*, Београд 2003, стр. 260.

патрола и сектора. Он одређује: како се организује рад по секторима; улогу позорника у упознавању грађана, превенцији криминала, прикупљању информација; начин на који патроле делују у јавним местима, обезбеђују јавни ред и безбедност; сарадњу са локалном заједницом.²⁸

3. Прикупљање обавештења

Као што је полицијска делатност шира од кривичне активности полиције, као једне од више њених активности (група послова), тако је и прикупљање обавештења на основу полицијских прописа, као посао полиције, шире од тог прикупљања путем примене овлашћења утврђеног Законом о кривичном поступку. Наиме, полиција не прикупља само обавештења која се односе на кривична дела и учиниоца, нити само тражењем таквих обавештења од грађана. Полиција прикупља обавештења релевантна за целокупну делатност полиције, и то на више начина, а не само применом овлашћења које задире у права (ствара дужност) грађана.

Тако се обавештења неопходна за обављање (полицијских) послова безбедности грађана прикупљају и: непосредним запажањем; примањем обавештења од грађана (писмена, телефонски позиви, непосредно обраћање), њихових представки, притужби, предлога и других поднесака; преко средстава јавног информисања (штампа, радио, телевизија); од државних и других органа, предузећа, установа и других организација; привременим или сталним осматрањем одређених лица, места, комуникација и других објеката где се може очекивати вршење тежих кажњивих радњи или где сенајчешће окупљају лица склона вршењу таквих радњи или протурају предмети који за то могу послужити или су тако прибављени; путем других достава и обавештења, укључујући и анонимне чија се основаност, такође, утврђује. Подаци о (познатом) лицу које је пружио обавештење не смеју се саопштавати неовлашћеним лицима.

Кад на основу прикупљених обавештења полиција утврди да постоји опасност да ће бити извршено кривично дело или тежи прекршај, предузима све потребне мере да спречи њихово извршење, односно да учиниоцаухвати приликом извршења. На опасност упозорава грађане и одговорне у правним лицима ако је то у датој ситуацији могуће и не угрожава

²⁸ Упутство о организовању послова и начину рада полиције у заједници, на секторима и полицијским одељењима, МУП, 2020.

извршене задатка. Ако је неки деликт извршен - подноси се одговарајућа пријава надлежном органу.²⁹

4. Послови сталног дежурства

У обављању послова заштите безбедности грађана стално дежурство у организационим јединицама полиције и(ли) у за то нарочито образованим и специјализованим организационим јединицама (дежурна служба, дежурни оперативни центар и сл.) је услов без кога се ови полицијски задаци не могу успешно извршавати. Дежурство се организује као стално, тј. у непрекидном трајању. Поред редовног дежурства, односно устаљеног сменског рада полицајаца у дежурној служби, по потреби се може организовати и ванредно дежурство. И ово дежурство се може организовати у оквиру дежурне службе, али се то чешће чини у још једном броју организационих јединица у чијем делокругу су одговарајући послови безбедности грађана (јавне безбедности).

Сталним дежурством обезбеђује се перманентно праћење, усмеравање и усклађивање рада на извршавању полицијских задатака, пре свега ван редовног радног времена већине запослених у полицији. Разуме се, то не искључује организовање сменског начина рада и за обављање других послова полиције. Ово тим пре што ни активност сталног дежурства није само интерна, већ има и екстерни карактер. Готово да нема послова на заштити безбедности грађана, тј. из области јавне безбедности који на одређени начин нису повезани са службом сталног дежурства. Та повезаност, било већа или мања, постоји приликом пријема обавештења, поступања по пријавама, пружања помоћи грађанима и других екстерних активности, али и приликом примања и преношења задатака позорницима, члановима патроле и осталим полицајцима, односно у међусобној комуникацији организационих јединица полиције и при другим њеним интерним активностима.³⁰

²⁹ С. Милетић, *Полицијско право*, Београд 2003, стр. 263.

³⁰ Ibid, стр. 263-264.

5. Контролна активност полиције

За разлику од позорничке и патролне активности, као екстерне, и сталног дежурства, као делимично екстерне, контролна активност о којој је овде реч, спада у интерне активности полиције. Та активност је неопходна за функционисање полиције, а обухвата контролу извршавања свих њених задатака. Овом контролом обезбеђује се и доток потребних информација о извршавању задатака, а тиме и могућност корекције уочених неправилности. Контрола може бити редовна (планирана) или ванредна (по потреби, изненадна, ненајављена и сл.). Контролу организује и спроводи надлежни руководиоца у полицији, а по његовом овлашћењу може је спроводити и друго лице. По правилу, приликом контроле поштује се инстанциони положај (ранг) организационих јединица у полицијској организацији. Полицајци овлашћени за вршење контроле дужни су и да пруже доказ о томе.

Контрола обухвата увид у предмете, извештаје и друге списе, као и обилазак полицајаца и других запослених у полицији. По обухвату подсећа на управни надзор, јер обухвата контролу аката, рада и вршење инспекције. Контрола полицајаца који спроводе позорничку и патролну активност врши се на специфичан начин, по правилу, према посебном плану којим се унапред утврђује време ненајављене дневне и ноћне контроле. Стање утврђено приликом контроле региструје се извештајем у коме се наводе и мере које би требало да се предузму ради отклањања уочених неправилности.³¹

Правилником о начину вршења унутрашње контроле уређује се начин вршења унутрашње контроле полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова од стране полицијских службеника Сектора унутрашње контроле овлашћених за вршење унутрашње контроле.³²

³¹ Ibid, стр. 264.

³² Правилник о начину вршења унутрашње контроле, Службени гласник РС, бр. 39/2018, чл. 1.

IV ПОЛИЦИЈСКИ ПОСЛОВИ СПРЕЧАВАЊА И СУЗБИЈАЊА КРИМИНАЛА

Једна од централних улога полиције је примена закона кроз употребу државне принуде. То подразумева откривање и сузбијање криминалних активности, хапшење осумњичених и обезбеђивање јавног реда. Управо ова репресивна функција чини полицију јединственим органом у систему државне власти, јер поседује легитимно право да употреби силу ради заштите правног поретка и грађана.³³

Полиција је формално задужена за одржавање јавног реда, заштиту грађана и њихове имовине и за откривање, истрагу и превенцију криминала. У пракси, ове репресивне функције често значе брз реактиван одговор на догађаје - задатак који укључује привођење осумњичених, прикупљање доказа и примену закона да би се обновио поремећени ред.³⁴

Спречавање (превенција) криминала и сузбијање (репресија) криминала, тј. предделиктно поступање полиције и постделиктно поступање полиције при спровођењу њене кривичне активности, прожимају целокупну делатност полиције. Послови полиције на спречавању и сузбијању криминала због своје непосредности, конкретности и споменуте повезаности са свим другим пословима полиције одлучно су утицали да се у пракси полиције на одређени начин, више фактички него правно, тзв. оперативни послови полиције издвоје од свих осталих њених послова. Начелно посматрајући, појам „оперативни послови“ садржи синонине (лат. *operari*, значи пословати, радити), али у шире прихваћеном значењу означава и рад на извршавању практичних полицијских задатака, рад извршних органа, а у полицији рад „оперативних радника“, „оперативаца“, који практично обављају послове безбедности, пре свега на спречавању и сузбијању криминала.

Превенција (спречавање) кривичних дела је скоро свеprisутна у безбедносној делатности. Та превенција, а нарочито неких облика политичког и привредног криминалитета, остварује се и откривањем и расветљавањем кривичних дела која задиру у подручје обавештајних активности.

³³ T. Newburn, *Introduction to Policing*, London: SAGE Publications, 2012, стр. 76.

³⁴ S. Charman, *From Crime Fighting to Public Protection: The Shaping of Police Officers' Sense of Role*, Institute of Criminal Justice Studies, University of Portsmouth 2018, стр. 1.

У области безбедности грађана, тј. јавне безбедности, превенција (спречавање) кривичних дела нарочито је подударна са непосредном заштитом безбедности грађана, тј. овом заштитом схваћеном у ужем смислу (на месту могућег угрожавања, заштита путем позорничке и патролне активности и сл.). При томе, превентивно се делује истовремено и шире него репресивно. Делује се истовремено по свим (евентуалним) деликтима, а репресивно само по већ извршеним (конкретним) деликтима. Превенцију одликује одредивост, а репресију одређеност деликата.

Репресија криминалитета остварује се „полицијским истрагама“, тј. прикупљањем доказа и расветљавањем кривичних дела. Обухвата и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима.³⁵

У области ових полицијских послова усмерених на сузбијање и спречавање криминалитета, полиција прима и поступа по кривичним пријавама, ради на расветљавању кривичних дела, предузима потражне активности, појачани надзор и локалну контролу.

У процесном смислу поступање полиције у предистражном или истражном поступку, одређено је Закоником о кривичном поступку Републике Србије.³⁶

Организовани криминал представља један од највећих изазова са којима се наша земља суочава. Бројне криминалне групе које потичу из Србије или имају везе са Србијом раде у оквиру и изван граница земље. Република Србија је у протеклим годинама значајно унапредила свој законодавни и административни оквир за борбу против организованог криминала, посебно у оквиру дијалога о визној либерализацији. Међутим, може се приметити да наша земља још увек није развила кохерентну и свеобухватну стратешку слику о организованом криминалу у земљи. Због тога је неопходно наставити рад на усклађивању законодавства. У наредном периоду, неопходно је усредсредити се на остваривање учинка у истрагама и процесуирању.³⁷

³⁵ С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Београд 2016, op.cit, стр. 227.

³⁶ Законик о кривичном поступку, Службени гласник РС, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 – одлука УС.

³⁷ З. Јовановић, *Управна делатност полиције*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 73/2016, стр. 143.

1. Међународна полицијска сарадања на пословима спречавања и сузбијања криминалитета – *ИНТЕРПОЛ* и *ЕУРОПОЛ*

Многа кривична дела добијају међународне димензије и значај, па се из тих разлога полиције многих земаља активно укључују у сарадњу са Међнародном организацијом криминалистичке полиције – *ИНТЕРПОЛОМ*.

Да би борба против међународног криминалитета била ефикаснија, успостављена је међуполицијска сарадња између полицијских агенција у државама Европске уније и у осталим европским државама. Боља и ужа кооперација између државних и локалних агенција за спровођење закона круцијална је да би се осигурало подручје слободе, безбедности и правде, где су индивидуална права грађана заштићена, а организовани криминалитет се релативно успешно сузбија.

Потреба за сузбијањем криминалитета на међународном плану по први пут је на изричит начин изражена на 10. конгресу Међународног криминалистичког удружења одржаном 1905. године. Након тога ова организација која је била претеча Интерпола одржала је још неколико конгреса.³⁸

Организација се развијала до Другог светског рата, мењајући структуру и прокламоване циљеве. Након Другог светског рата, обновљена је тежња за организованом сарадњом криминалистичких полиција. На међународној конференцији у Бриселу 1946. године усвојен је нови статут Међународне комисије криминалистичке полиције – како се тада звала ова организација. Париз је био одређен као њено седиште.

Нови статут је усвојен 1956. године и назив Комисија је тада замењен називом Организација. Касније Организација Уједињених нација је потврдила Интерполу статус међународне организације.

Интерпол је успоставио конкретне везе са ОУН и њеним агенцијама, као и са другим институцијама, после чега су га међународне организације признале као специјализовану организацију за борбу против криминалитета. Тако је Интерпол постао стожер међународних полицијских односа.³⁹

³⁸ З. Скакавац, *Криминалистика – тактика*, Нови Сад, 2021, стр. 49-50.

³⁹ Ibid, стр. 51-52.

Седиште Интерпола је у Лиону и у његовом чланству тренутно се налази 186 држава – чланица.

Прокламовани циљеви Интерпола су:

- „Да обезбеди и подстакне најширу могућу међусобну помоћ између свих органа криминалне полиције у оквирима закона који важе у државама чланицама и у духу Уједињене декларације о људским правима.“
- „Да успостави и развије све институције које би могле допринети ефикасној превенцији и сузбијању ‘обичних’ кривичних дела.“⁴⁰

Организациона структура Интерпола састоји се од следећих органа: Генерална скупштина, Извршни комитет, Генерални секретаријат, Национални централни бирои и саветници.

Свака држава чланица има национални централни биро који се састоји од националних полицијских службеника. Национални централни бирои су издвојени и под пуном јурисдикцијом држава, али обезбеђују координацију деловања и сталну везу са државама чланицама. Ови бирои су представнички органи земаља чланица, који одржавају контакт са Генералним секретаријатом, регионалним канцеларијама и националним бироима других држава.

Висок степен организованости, међусобне повезаности и друштвене опасности, као и тешкоће у сузбијању и обезбеђењу доказа код кривичних дела међународног организованог криминалитета, опредељује и потребу међународне сарадње, пре свега путем Интерпола.

Да би се остварила успешна сарадња МУП-а Републике Србије са Интерполом, потребна је развијена сарадња на мултилатералном и билатералном плану са другим земљама, а посебно са суседним. Мултилатерална полицијска сарадња огледа се и кроз учешће представника наше полиције у раду међународних организација и институција у пројектима везаним за међународну полицијску сарадњу.

Билатерална сарадња се огледа у поступку иницирања, усаглашавања, закључивања и примене споразума о међународној полицијској сарадњи са страним земљама, а у складу са процедуром предвиђеном законским прописима.

⁴⁰

Constitution of the International Criminal Police Organization, I/CONS/GA/1956 (2023), art. 2.

Европску полицију – *Еуропол*, са седиштем у Хагу, основала је Европска унија, на иницијативу Немачке. Замишљена је као посебна организација, ван структуре Интерпола и за потребе држава – чланица ЕУ. Организација остварује сарадњу са државама које нису чланице ЕУ, али се реално може очекивати да ће поједине земље након пријема у чланство ЕУ, постати и чланице Еуропола. Посебно је значајна сарадња са Интерполом, као специјализованом организацијом која има дугу традицију и велики углед у свету.

Савет Европе је 1995. године донео посебан акт – Конвенцију Еуропола о стварању службе европске полиције под називом *Еуропол*, а одлука о формирању донета је на основу Уговора о Европској унији из Мاستрихта. Према наведеној Конвенцији Еуропол је у свакој земљи чланица повезан са националном јединицом која је формирана за ту функцију и у ту сврху. Еуропол је с пуним активностима почео да делује тек 1999. године.

Циљ Еуропола је да кроз сарадњу између држава чланица побољша ефикасност надлежних служби држава чланица и њихову сарадњу на превенцији и борби против тероризма, илегалне трговине дрогом, и других облика организованог криминалитета, у случају када постоје конкретне индиције о постојању неке криминалне организације или структуре на подручју две или више држава чланица и када се, с обзиром на обим и озбиљност случаја, намеће потреба да државе чланице покрену заједничку акцију. Ради постизања наведених циљева, Еуропол ће се у прво време ангажовати на превенцији борби против илегалне трговине дрогом, нуклеарним радиоактивним супстанцама, на спречавању илегалне емиграције, експлоатације људских бића и против трговине украденим возилима. У надлежности Еуропола спадају и праће новца и разна кривична дела у вези с тим.

Свака држава чланица формира или одређује једну националну јединицу задужену да обавља функције Еуропола и она је једини орган за везу између Еуропола и надлежних националних служби. Свака национална јединица упућује у Еуропол најмање једног официра за везу ради заступања интереса националне јединице у оквиру Еуропола.

Еуропол води информациони систем података који је неопходан за успешно обављање функције организације. Органи Еуропола су: управни одбор, директор, финансијски директор и буџетски комитет.⁴¹

⁴¹ 3. Скакавац, *Криминалистика – тактика*, Нови Сад, 2021, стр. 56-58.

V ПОСЛОВИ ОДРЖАВАЊА ЈАВНОГ РЕДА И МИРА

Јавни ред и мир спада у недовољно одређене појмове и, још чешће, појмове под којима различити практичари (полицајци) и писци подразумевају различите садржаје. Због различитих схватања садржаја овог појма могуће су и различите оцене стања јавног реда, све до праксе да полиција готово увек ово стање може оценити повољним ако апстрахује поједине елементе садржаја овог појма.⁴²

Овде ћемо се држати законске дефиниције појма јавног реда и мира из домаћег и упоредног права.

У француском праву, појам *ordre public* („јавни ред и мир“) схвата се као „скуп правила која обезбеђују сигурност, мир и јавну здравствену (или санитарну) исправност (*salubrité*)“. ⁴³

У немачком правном поретку, појам „*öffentliche Ordnung*“ (јавни поредак/ред) означава „свеобухватност неписаних правила чије поштовање се, према важећим друштвеним и етичким схватањима, сматра неизоставним условом уређеног заједничког живота на одређеном подручју“.

У том контексту, јавна безбедност („*öffentliche Sicherheit*“) и јавни ред („*öffentliche Ordnung*“) се разликују: јавна безбедност се односи на заштиту писаних права и правног поретка, док јавни ред има шири, друштвени и морални контекст.⁴⁴

Финско право говори следеће: „Сврха закона је да промовише општи (јавни) поредак и сигурност.“⁴⁵

У Хрватској, Закон о прекршајима против јавног реда и мира дефинише: „Прекршаји против јавног реда и мира су дјела којима се на недозвољен начин ремети мир, рад или нормалан начин живота грађана, ствара немир, нерасположење, узнемиреност или омета кретање грађана на улицама и другим јавним мјестима...“⁴⁶

⁴² С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Београд 2016, стр. 233.

⁴³ *Code général des collectivités territoriales*, JO 12 mars 2012, art. L221-2.

⁴⁴ *Polizeigesetz des Landes Baden-Württemberg* (PolG BW), *Gesetzblatt für Baden-Württemberg*, Nr. 37/1992, § 1 Abs. 2.

⁴⁵ *Ordningslag* (Law on Public Order) 612/2003, Finland, 1 §.

⁴⁶ *Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira*, *Narodne novine* (NN) br. 41/77, 52/87, 41/89, 55/89, 05/90, 30/90, 47/90, 29/94, 114/22, 47/23, čl. 1.

У праву Србије јавни ред и мир дефинисан је Законом о јавном реду и миру и то на следећи начин: јавни ред и мир јесте усклађено стање међусобних односа грађана настало њиховим понашањем на јавном месту и деловањем органа и организација у јавном животу ради обезбеђења једнаких услова за остваривање људских и мањинских права и слобода грађана зајемчених Уставом.⁴⁷

Што се тиче Устава Србије, у њему нема директне дефиниције појма јавног реда и мира, али он у неколико чланова помиње јавни ред и мир у различитим контекстима.⁴⁸

Законом о прекршајима одређени су прекршаји којима се нарушава јавни ред и мир, као и санкције за њихове извршиоце, али и овлашћења полиције која се употребљавају у циљу очувања јавног реда и мира против конкретних облика угрожавања и повређивања јавног реда и мира, тј. конкретних прекршајних дела. То су:

- прикупљање добровољних прилога које угрожава спокојство грађана или ремети јавни ред
- коришћење пиротехничких средстава на недозвољен начин
- свађа, вика, туча, насиље и сл.
- коцкање
- пропуштање при обављању угоститељске делатности
- препродаја улазнице
- продаја алкохолних пића пијаном лицу или малолетнику млађем од 16 година
- просјачење и скитничење
- врачање, прорицање, тумачење слова и сл.
- одавање проституцији
- држање без надзора опасних животиња итд.⁴⁹

⁴⁷ Закон о јавном реду и миру, Службени гласник РС, бр. 6/2016 и 24/2018, чл. 3, ст. 1, тч. 1.

⁴⁸ Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021.

⁴⁹ Закон о прекршајима ("Сл. гласник РС", бр. 65/2013, 13/2016 и 98/2016 -одлука УС).

Такође, чланом 23. Закона о јавном реду и миру предвиђено је као кривично дело ометање овлашћеног службеног лица у обављању послова безбедности или одржавања јавног реда и мира.⁵⁰

⁵⁰

Закон о јавном реду и миру, Службени гласник РС, бр. 6/2016 и 24/2018, чл. 23.

VI ПОСЛОВИ ОБЕЗБЕЂИВАЊА ЈАВНИХ СКУПОВА

Устав Републике Србије у свом чл. 54. прокламује слободу јавног окупљања: Мирно окупљање грађана је слободно. Окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању. Зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују се државном органу, у складу са законом. Слобода окупљања може се законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије.⁵¹

Ма колико да се чинио једноставним, појам јавног скупа имао је различит развој у законодавству и правној теорији појединих земаља.

У Француској се прави разлика између јавног скупа, манифестације и јавног збора. Прво, јавни скуп, санкционисан чланом 104. и следственим одредбама Кривичног законика, јесте нарушавање јавног реда које подразумева окупљање на јавном путу или неком јавном месту извесног броја лица, било да су наоружана, било да су ненаоружана, и које би могло озбиљније угрозити јавни мир када се, ни пошто су изречене претходне опомене, његови учесници нису разишли. Учињен с намером, овај деликт се састоји у самој чињеници да одређено лице није напустило место окупљања по изреченој првој опомени, с тим што су предвиђене и оштрије казне уколико је лице наставило самовољно да присуствује јавном скупу који су чинила наоружана лица и који није престао све док није била употребљена сила (принуда).

Друго, манифестација за одређени број лица је поступак којим се користи јавни пут, било да би се њим кретала, било да би на њему стајала, да би колективно и јавно, својим присуством, бројем, држањем и повицима, изразили неко мишљење или неку општу вољу. Статична манифестација назива се јавно окупљање или митинг, а манифестација чији се учесници крећу - поворка или дефиле.

Треће, јавни збор није дефинисан у законодавству, али је дефиницију могуће извести из судске праксе и доктрине. Државни савет јавни збор дефинише као „скуп који је унапред договорен и организован да би се одбраниле идеје и интереси". У другим дефиницијама

⁵¹ Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 54.

истичу се још неки елементи. Као опште карактеристике јавног збора истиче се да је то тренутно окупљање људи, дане представља непредвиђени догађај и да му је циљ излагање или супротстављање идеја и мишљења или договор да би се заштитили општи морални и материјални интереси. Неопходно је, дакле, да организација и програм буду унапред предвиђени, односно да су учесницима упућени позиви. Од приватног скупа разликује се по трима карактеристикама. Наиме, приватни скуп се одржава на неком месту затвореног типа, улазак на то место мора бити резервисан за особе које су унапред одређене за учешће на скупу и на улазу мора бити организована истинска контрола оних који су позвани на скуп.

У полицијском праву Немачке истиче се да је слобода окупљања основно право које сме да се ограничава само уставом. Полазећи од тога да се границе ове слободе одређују уставом, забрана или растурање јавног скупа долази у обзир само као крајња мера. Услов који поставља законодавство је да прогноза о угрожавању почива на „чињеницама, стању ствари и сличним појединостима; чиста сумња и слутње не могу да буду довољне". Наступање штете мора да буде тако близу „да она сваког тренутка у датим околностима може да уследи". Као пример наводе се мирне демонстрације које нападну насилни противдемонстранти. Полиција треба да штити демонстранте од противдемонстраната јер онај ко мирно користи своје основно право није обавезан пред полицијом“. Иначе, прописи о окупљањима не примењују се на „нејавна окупљања“, тако да се на та окупљања примењује „опште полицијско право".⁵²

Сам појам јавног скупа у праву Србије одређен је Законом о јавном окупљању. Окупљањем, у смислу овог закона, сматра се окупљање више од 20 лица ради изражавања, остваривања и промовисања државних, политичких, социјалних и националних уверења и циљева, других слобода и права у демократском друштву.

Јавним окупљањем, такође, сматрају се и други облици окупљања којима је сврха остваривање верских, културних, хуманитарних, спортских, забавних и других интереса.⁵³

Улога полиције, тј. МУП-а у домену остваривања слободе јавног окупљања огледа се у начину остваривања овог уставом загарантованог права, у одржавању реда на јавном скупу, у обезбеђењу јавног скупа, као и у онемогућавању и забрани јавног скупа када је то потребно.

⁵² С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко – полицијска академија, Београд 2016, op.cit, стр. 242-243

⁵³ Закон о јавном окупљању, Службени гласник РС, бр. 6/2016, чл. 3

1. Начин остваривања слободе окупљања

Примерени простори за одржавање јавних скупова одређују се актом општине, односно града. На том простору јавни скуп се може одржавати од 8 до 14 и од 18 до 23 сата и може трајати најдуже три сата. Изузетак је простор у близини скупштине (парламента) и време непосредно пре и у току заседања скупштине, где се и када се јавни скуп не може одржавати.

За јавни скуп грађана није потребно одобрење, већ само пријава полицији, тј. организационој јединици МУП-а ако се одржава на отвореном простору. За јавни скуп странаца, односно сазивање, одржавање и иступање странца на таквом скупу, неопходно је претходно одобрење полиције. Пријаву за одржавање јавног скупа грађана подноси сазивач, који може бити свако физичко или правно лице. За разлику од примереног места, за место које захтева привремену измену режима саобраћаја и ванредне комуналне услуге, сазивач сноси трошкове и уз пријаву скупа прилаже доказ да је уплатио средства за то (кауцију). Висина кауције и орган коме се врши уплата утврђују се актом општине, односно града. Комуналне услуге везане за одржавање јавног скупа обезбеђује надлежни орган општине, односно града.

Пријава за одржавање јавног скупа подноси се полицији најкасније 48 сати пре времена за које је јавни скуп заказан, а уколико се ради о простору који тек треба примерити за одржавање скупа - најкасније пет дана пре времена за које је јавни скуп заказан. Пријава се подноси лично или препорученом поштиљком и мора бити потписана. Рок за пријаву поднету препорученом поштиљком тече од дана приспећа поштиљке. Пријава садржи програм и циљ јавног скупа, податке о одређеном месту, времену одржавања и трајању јавног скупа и податке о мерама које сазивач предузима за одржавање реда и о редарској служби коју ради тога организује, са проценом броја учесника јавног скупа. Пријава јавног скупа у покрету садржи и детаљно одређену трасу кретања, место поласка и место завршетка. Ако пријава није потпуна, сазивачу ће се одредити рок да пријаву употпуни, а у том случају јавни скуп ће се сматрати пријављеним подношењем потпуне пријаве. Такође, свака измена садржине поднете пријаве сматраће се новом пријавом.

2. Одржавање реда на јавном скупу

За одржавање реда на јавном скупу одговоран је сазивач, који тим поводом пријављује полицији мере које је предузео ради одржавања реда и податке о редарској служби коју је у том циљу организовао. Ако у току одржавања јавног скупа наступе околности због којих би пре његовог одржавања скуп био привремено забрањен или би његово одржавање било забрањено („трајно“), полиција ће упозорити сазивача да прекине одржавање јавног скупа и позове окупљене грађане да се разиђу ради успостављања реда. На овај начин комплетиране су обавезе сазивача које се односе на одржавање реда на јавном скупу, које почињу пријављивањем одговарајућих података о томе, а завршавају се покушајем да се јавни скуп прекине ради успостављања нарушеног реда. Сазивач је дужан и да надокнади штету која настане услед одржавања јавног скупа.

3. Послови обезбеђења јавног скупа

Послове који се односе на обезбеђивање јавног скупа обавља полиција. У те послове спадају заштита личне и имовинске сигурности учесника јавног скупа и других грађана, одржавање јавног реда, остваривање безбедности саобраћаја и други полицијски послови

У складу са полицијским подзаконским актима, полицијски службеници у вршењу послова обезбеђивања јавних скупова предузимају одговарајуће мере ради усмеравања кретања присутних лица и спречавања њиховог приступа на одређене просторе или објекте. У случају да се скуп прекине због нереда, полицајци предузимају и потребне мере ради хватања организатора нереда и удаљавања присутних лица.

4. Онемогућавање, забрана и прекид јавног скупа

Полиција ће, по правилу, онемогућити одржавање јавног скупа на отвореном простору који се одржава без претходне пријаве и предузеће потребне мере за успостављање јавног реда.

Одржавање пријављеног јавног скупа полиција ће привремено забранити ако је скуп усмерен на насилно мењање Уставом утврђеног поретка, нарушавање територијалне целокупности и независности Републике, кршење Уставом зајемчених слобода и права човека и грађанина, и изазивање и подстицање националне, расне и верске нетрпељивости и мржње. О привременој забрани полиција ће обавестити сазивача најкасније у року од 12 сати пре времена за које је јавни скуп заказан. У истом року полиција ће упутити и образложен захтев надлежном вишем суду за одлучивање о забрани јавног скупа из напред споменутих разлога.

Полиција може и трајно забранити одржавање јавног скупа, из законских разлога, тј. ради спречавања ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине. О забрани одржавања јавног скупа полиција је дужна да обавести сазивача најкасније 12 сати пре времена за које је скуп заказан. Жалба против решења о забрани скупа не одлаже извршење решења.⁵⁴

⁵⁴

С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Београд 2016, op.cit, стр. 244-246.

VII ПОСЛОВИ ОБЕЗБЕЂИВАЊА ЛИЧНОСТИ, ОРГАНА, ОБЈЕКТА И ПРОСТОРА

Превентивно деловање полиције у заштити одређених личности и објеката обухвата систем непосредног, енергичног, континуираног и планског предузимања мера и акција усмерених на откривање, пресецање и спречавање криминалиних и терористичких активности група и појединаца које угрожавају личну безбедност одређених личности и безбедностштићених објеката. Основни циљ деловања полиције јесте да не дође до настајања опасне радње, односно до угрожавања одређене личности или објекта под безбедносном заштитом.⁵⁵

Један од посебно назначених послова из утврђеног делокруга МУП-а јесте и обезбеђивање одређених личности и објеката, укључујући и страна дипломатска и конзуларна представништва на територији Републике Србије. Овим обезбеђивањем сматра се скуп службених мера и радњи које полиција и службе безбедности предузимају ради остваривања безбедносне заштите одређених личности и објеката, у складу са законом (уредбом), односно међународним обавезама земље.

Круг лица (личности), органа, односно објеката који се обезбеђују, код нас је уређен „збирном“ Уредбом о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објеката⁵⁶. Ове послове у нашој земљи (и иностранству) обављају полиција (МУП), БИА, ВБА, Војна полиција и јединице Војске Србије. Лица која се обезбеђују су: председник Републике, председници Скупштине и Владе, министри унутрашњих послова, спољних послова и одбране, начелник Генералштаба Војске, директори служби безбедности (БИА, ВБА, ВОА), директор полиције и страни државници - носиоци највиших државних функција службених посета нашој земљи. Право на безбедносну заштиту имају и носиоци највиших правосудних функција и други државни функционери, али у зависности од процене угрожености и по препоруци Бироа за координацију рада служби безбедности. Како се види, безбедносна заштита носилаца највиших тужилачких и судских функција не обезбеђује се по аутоматизму, већ у зависности од процене угрожености и уз препоруку Бироа за

⁵⁵ М. Даничић, В. Пилиповић, *Систем заштите лица и објеката*, Нови Сад 2018, стр. 86.

⁵⁶ Уредба о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објеката, Службени гласник РС, бр. 72/2010 и 64/2013.

координацију рада служби безбедности. Исти услови (процена угрожености и препорука Бироа) важе и за друге државне функционере. Председник Републике остварује право на безбедносну заштиту и по престанку функције, у складу са посебним законом. И остала штићена лица имају право на безбедносну заштиту по „сили уредбе“ шест месеци по престанку функције коју су обављали, а након истека тог рока - у складу са проценом угрожености и препоруком Бироа. По потреби, тај рок у неким случајевима може бити и дужи. Наиме, допуном Уредбе извршеном 2013. године предвиђена је и могућност да (изузетно) безбедносну заштиту, по престанку функције коју су обављали, имају носиоци највиших правосудних функција и други државни функционери који су то право остварили на основу члана 2. ове уредбе, а све у зависности од процене угрожености и по препоруци Бироа за координацију рада служби безбедности.

Објекти који се обезбеђују су: Народна скупштина, Генерални секретаријат председника Републике, Влада, министарства и (сви) објекти које користе лица којима се пружа безбедносна заштита (штићена лица).

Под пословима безбедносне заштите, подразумевају се: мере контраобавештајне заштите, превентивно-безбедносне мере, мере превентивнотехничке заштите, мере физичке заштите и мере превентивно-медицинске заштите. Уредбом је утврђено овлашћење руководиоца органа надлежних за безбедносну заштиту да, посебним актом из своје надлежности, ближе уреде начин обављања и примену мера безбедносне заштите. Садржина ових аката представља тајни податак, који се штити општим и посебним мерама заштите, у складу са прописима о заштити података.⁵⁷

⁵⁷ С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Београд 2016, стр. 247-248.

VIII ПОСЛОВИ БЕЗБЕДНОСТИ САОБРАЋАЈА НА ПУТЕВИМА

У области безбедности саобраћаја на путевима матични закон јесте Закон о безбедности саобраћаја на путевима којим се уређују систем безбедности саобраћаја на путевима, управљање безбедношћу саобраћаја, правила саобраћаја, понашање учесника у саобраћају, надлежности и одговорности субјеката безбедности саобраћаја, ограничења саобраћаја, саобраћајна сигнализација, знаци и наредбе којих се морају придржавати учесници у саобраћају, услови које морају да испуњавају возачи за управљање возилима, оспособљавање кандидата за возаче, полагање возачких испита, услови за управљање возилом, издавање возачких дозвола, издавање налепница за возила за особе са инвалидитетом, услови које морају да испуњавају возила, технички прегледи, испитивање и регистрација возила, посебне мере и овлашћења који се примењују у саобраћају на путу, као и друга питања која се односе на безбедност саобраћаја на путевима.⁵⁸

МУП у Републици Србији врши регулисање и контролу саобраћаја на путевима.

Регулисање саобраћаја, као и контрола, саставни је део остваривања безбедности саобраћаја на путевима. Може се посматрати и издвојено, и то, у основи, из два разлога. Формални разлог је тај што је регулисање саобраћаја, као и контрола, углавном уређено подзаконским полицијским прописима. Материјални и суштински разлог је што регулисање саобраћаја, као и контрола, спада, по свом садржају, у целини у делатност полиције, што се не би могло рећи за целокупну законску и подзаконску регулативу о безбедности саобраћаја.

Регулисање саобраћаја обухвата поступање којим се постиже несметано и безбедно одвијање, односно боља и сигурнија проточност саобраћаја на одређеном подручју, а према процењеној потреби. Регулисање саобраћаја које врше полицијски службеници састоји се у издавању наређења о начину на који учесници у саобраћају морају поступати и понашати се у саобраћају на одређеном месту на путу или делу пута. Та наређења полицијски службеници, по правилу, саопштавају учесницима у саобраћају давањем прописаних знакова.

⁵⁸ Закон о безбедности саобраћаја на путевима, Службени гласник РС, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 – одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 – одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон, 76/2023 и 19/2025), чл. 1.

Контрола саобраћаја на путевима обухвата организовано, планирано и усмерено обављање послова ради остваривања безбедности саобраћаја, у складу са законом.

Контрола се заснива на сталном праћењу стања безбедности саобраћаја. Обухвата контролу возача и других учесника у саобраћају, контролу возила, превоза лица и терета и контролу сигнализације и стања путева.

Циљ обављања контроле је остваривање превенције чињења прекршаја и саобраћајних незгода, проверавање поштовања прописа, утврђивање кажњивих понашања и најзад, јачање дисциплине у саобраћају, односно обезбеђивање несметаног и безбедног саобраћаја.⁵⁹

⁵⁹ С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Београд 2016, 256-257.

IX ПОСЛОВИ КОНТРОЛЕ И ОБЕЗБЕЂЕЊА ДРЖАВНЕ ГРАНИЦЕ И ПОСЛОВИ ВЕЗАНИ ЗА СТРАНЦЕ

Контрола прелажења државне границе (гранична контрола) и обезбеђење државне границе у циљу очувања њене неповредивости, сузбијања одређених деликата и заштите људи и животне средине, представљају два основна чиниоца заштите државне границе. Послове заштите државне границе непосредно обавља гранична полиција, као организациона јединица МУП-а.⁶⁰

Гранична контрола је контрола лица и путних исправа, контрола превозног средства и контрола ствари која се врши на подручју граничног прелаза у вези са намераваним преласком државне границе или непосредно по извршеном преласку државне границе, и друга законом одређена контрола промета лица, робе, услуга, превозних средстава, животиња и биљака преко државне границе. Гранична контрола врши се на подручју граничног прелаза, а под законом утврђеним условима, односно у складу са међународним уговором, може се вршити и на другом месту. Лице које подлеже граничној контроли дужно је да стави на увид полицијском службенику прописану исправу за прелазак границе и омогући несметану контролу. До окончања контроле не сме напуштати подручје граничног прелаза, а полицијском службенику лице је дужно да пружи тражена обавештења у вези са преласком границе и да поступи по његовим упозорењима и наређењима. Приликом прегледа превозног средства и ствари њихов корисник мора бити присутан, а има право да захтева и добије потврду о извршеном прегледу. Ако при прегледу пронађе предмете који се по закону морају привремено одузети, полицијски службеник ће то учинити у поступку прописаном одговарајућим законом. Гранична полиција овлашћена је да, у складу са законом (ради избегавања застоја, предугог чекања и др.), привремено одреди и пропуштање појединих радњи у вршењу контроле, али тако да минимална контрола не искључи поуздану проверу идентитета и валидности путних исправа. Прелазак границе оверава се печатом, и то: нашим држављанима при изласку из земље, а на њихов захтев и при уласку, а странцима - при уласку у нашу земљу, ако међународним уговором није другачије одређено.⁶¹

⁶⁰ С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Београд 2016, стр. 259.

⁶¹ Ibid, стр. 262.

У пословима контроле и обезбеђења државне границе полиција у Републици Србији руководи се Уредбом о ближем уређењу начина вршења полицијских овлашћења полицијских службеника граничне полиције и лица која прелазе државну границу.⁶²

Поред послова који се тичу обезбеђења неповредивости државне границе наше земље, полиција обавља и послове који се односе на странце, њихове права и обавезе на територији Републике Србије, а пре свега на улазак и излазак странаца, њихове путне исправе, визе за странце, боравак на територији Србије, принудно удаљење странца и прикупљање личних података о странцима. Послови МУП-а у овој области одређени су Законом о странцима.⁶³

⁶² Уредба о ближем уређењу начина вршења полицијских овлашћења полицијских службеника граничне полиције и лица која прелазе државну границу, Службени гласник РС, бр. 39/2011.

⁶³ Закон о странцима, Службени гласник РС, бр. 24/2018, 31/2019 и 62/2023.

Х ОСТАЛИ ПОЛИЦИЈСКИ ПОСЛОВИ

Законом о полицији предвиђени су полицијски послови који су и наведени у самом закону (којима смо се бавили у претходним поглављима), али ти послови не представљају потпуни делокруг Министарства унутрашњих послова.

Поред до сада обрађених врста полицијских послова, полиција се бави и управном делатношћу, као и пословима контроле оружја и муниције и пословима противпожарне заштите. Ови послови нису директно предвиђени Законом о полицији, већ посебним законским актима.

Што се тиче управних полицијских послова, као веома широкој области која спада у делокруг МУП-а, они су регулисани различитим законима и подзаконским актима.

У оквиру својих управних послова, МУП се бави питањем држављанства, издавањем личних карти, издавањем путних исправа, уређивањем рeadмисије, уређивањем пребивалишта и боравишта грађана, регистрацијом возила и издавањем возачких дозвола. Такође, послови издавања дозвола за држање и ношење оружја којим се бави МУП, спадају у управну делатност, али се у теорији полицијског права могу третирати и као засебна врста полицијских послова.

1. Питање држављанства

Континуитет држављанства обезбеђују институти порекла и рођења као начини стицања држављанства према међународном и нашем важећем праву. Поред порекла и рођења, држављанство се стиче још пријемом и по међународним уговорима. Ти основи, историјски посматрано, нису се мењали, с тим што је у старијим законима за пријем у држављанство употребљаван израз „прирођење“ или „натурализација“ Али, иако су основи исти, услови стицања нису исти и Закон о држављанству их знатно либерализује. То су, може се рећи, уз усаглашеност са међународним односним конвенцијама и прецизније уређен поступак одлучивања о држављанству, основна обележја актуелног Закона о држављанству из 2004. године.

Пореклом и рођењем држављанство Републике Србије стиче се на основу уписа чињенице држављанства у матичну књигу рођених. Са тим начином стицања држављанства МУП (полиција) нема додирних тачака осим што врши надзор над вођењем тих евиденција и у неким ситуацијама спроводи поступак утврђивања држављанства.⁶⁴

Надлежност МУП-а у пословима који су у вези са питањем држављанства предвиђена је Законом о држављанству Републике Србије: „О захтевима за стицање држављанства Републике Србије пријемом и престанак држављанства Републике Србије одлучује министарство надлежно за унутрашње послове. Поступак по захтевима за стицање и престанак држављанства Републике Србије који води министарство надлежно за унутрашње послове хитан је.“

„Захтев за стицање и престанак држављанства Републике Србије подноси се органу унутрашњих послова по месту пребивалишта односно боравишта подносиоца захтева, а може се поднети и преко надлежног дипломатског или конзуларног представништва Републике Србије, који ће га, без одлагања, проследити министарству надлежном за унутрашње послове. Захтев за стицање и престанак држављанства Републике Србије подноси се лично или преко пуномоћника. За лице лишено пословне способности захтев подноси старалац. За дете до навршене 18. године живота захтев за стицање или престанак држављанства подноси родитељ, односно даје писмену изјаву да Републику Србију сматра својом државом. За стицање или престанак држављанства Републике Србије детета старијег од 14 година потребна је и његова сагласност.“⁶⁵

Пријемом се држављанство Републике Србије стиче на основу правноснажног решења које министарство надлежно за унутрашње послове доноси након спроведеног поступка предвиђеног Законом о држављанству. Дакле, МУП, као и до сада, одлучује о пријему у држављанство Републике Србије. Међутим, као што је речено, либерализацијом услова за пријем створене су могућности да већи круг лица стекне више држављанстава (двојно и вишеструко држављанство). Услов за отпуст испуњен је ако је захтев поднело лице без држављанства или лице које пружи доказ да ће по закону земље чији је држављанин изгубити држављанство пријемом у држављанство Републике Србије.⁶⁶

⁶⁴ А. Павловић, *Управни послови полиције*, Правни факултет Ниш, Ниш, 2020, op.cit, стр. 48.

⁶⁵ Закон о држављанству Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 135/2004, 90/2007 и 24/2018, чл. 38 и чл. 39.

⁶⁶ А. Павловић, *Управни послови полиције*, Правни факултет у Нишу, 2020, стр. 49.

2. Уређивање пребивалишта и боравишта

Под пребивалиштем и боравиштем грађана се подразумевају два битна стања која су од интереса за грађане и читаву друштвену заједницу. Нарочито је битно пребивалиште јер се за њега везује велики број грађанских права и дужности. Под пребивалиштем се подразумева место у коме се лице настањује са намером да стално живи у њему, а под боравиштем се подразумева место у коме лице привремено борави, изван свог пребивалишта. Дужност сваког грађанина је да пријави и одјави своје пребивалиште када је то одређено према закону. Пријава боравишта и пребивалишта војних лица која станују у касарни, војној школи или сличној установи се врши у складу са специјалним прописима. Странци пријављују пребивалиште и боравиште у складу са Законом о кретању и боравку странаца.

Законским уређивањем пребивалишта и боравишта обезбеђују се претпоставке да грађани могу да остварују низ права и испуњавају дужности — према месту свог пребивалишта, односно боравишта. Појам пребивалишта обухвата два елемента: објективни — то је место у коме се лице настанило, и субјективни — то је намера лица да ту стално пребива.

У законодавствима већине западноевропских земаља, поред ових елемената, за појам пребивалишта битно је и то да је место становања лица центар његових животних интереса. Тако је и нашим Законом о пребивалишту и боравишту проширен појам пребивалишта. Наиме, пребивалиште је место у коме се грађанин настанио с намером да у њему стално живи, и у којем се налази центар његових животних активности, професионалних, економских, социјалних и других веза које доказују његову трајну повезаност с тим местом.

Сврха законског појмовног проширења јесте да се омогући да МУП утврђује пребивалиште у одређеним случајевима, јер је могућност утврђивања пребивалишта такође законска новина. Наиме, члан 11. предвиђа да МУП утврђује грађанима пребивалиште решењем, у случајевима када грађанин не може да пријави пребивалиште по основу права својине на стану, уговора о закупу или другом правном основу. Утврђивање пребивалишта је уведено као олакшавајући начин за она лица која не могу да пријаве пребивалиште по основу својине, закупа или другог правног основа.

У тим случајевима подручна јединица полиције грађанину решењем утврђује пребивалиште на адреси његовог сталног становања, ако су испуњени други услови

прописани законом, или на адреси пребивалишта супружника или ванбрачног партнера, пребивалишта родитеља, установе у којој је трајно смештен или центра за социјални рад на чијем подручју се налази. На донесено решење може се изјавити жалба МУП-у, у року од осам дана. Утврђивање пребивалишта предвиђено је и у случају да лице коме је адреса пасивизирана не пријави своје стварно пребивалиште и адресу на којој станује у року од осам дана од дана пријема решења о пасивизацији.

Боравиште је место у коме грађанин привремено живи ван свог пребивалишта, али дуже од 90 дана, што значи да постоји дужност пријаве боравка само ако се борави дуже од 90 дана ван пребивалишта. Промена адресе стана је нова адреса (улица и кућни број) у случају промене стана у истом пребивалишту. Пребивалиште и боравиште, као и промену адресе стана, грађани пријављују полицији ако законом није другачије одређено. Пријаву за малолетника подноси родитељ, односно старатељ малолетника.⁶⁷⁶⁸

3. Послови издавања личних карти

Појам личне карте, право на личну карту и обавезу поседовања овог основног личног документа у Републици Србији одредио је Закон о личној карти, који је такође предвидео надлежност МУП за вођење поступка издавања личне карте.

Лична карта је јавна исправа којом грађани Републике Србије доказују идентитет. У складу са законом, лична карта служи и као доказ о другим чињеницама које су у њој садржане. Ако је то одређено међународним уговором, лична карта може да служи и као путна исправа.

Право на личну карту има сваки држављанин Републике Србије, старији од 16 година живота. Право на личну карту има и држављанин старији од десет година живота (дете).

Држављанин старији од 16 година живота који има пребивалиште на територији Републике Србије дужан је да има личну карту.

Лична карта издаје се на лични захтев. Захтев за издавање личне карте подноси се надлежном органу тј. министарству унутрашњих послова преко његових организационих

⁶⁷ Ibid, стр. 56-57.

⁶⁸ Закон о пребивалишту и боравишту грађана, Службени гласник РС, бр. 87/2011.

јединица у општинама, градовима и граду Београду, а може се поднети и преко надлежног дипломатског или конзуларног представништва Републике Србије који ће га, без одлагања, проследити надлежном органу.

Захтев за издавање личне карте подноси се лично. За малолетна или пословно неспособна лица, захтев подноси један од родитеља уз писмену сагласност другог родитеља, односно други законски заступник или старатељ. Малолетном лицу старијем од 16 година лична карта ће се издати без сагласности другог родитеља уколико тај родитељ не врши родитељско право. Детету ће се издати лична карта и без сагласности другог родитеља уколико тај родитељ не врши родитељско право, уз потврду надлежног органа старатељства да је издавање личне карте у интересу детета.

Ради утврђивања идентитета и других чињеница значајних за решавање о захтеву за издавање личне карте и узимања биометријских података (фотографија, отисак прста, потпис), приликом подношења захтева потребно је присуство лица коме се издаје лична карта.

Лице које према националној припадности, вероисповести или народним обичајима носи капу или мараму као саставни део ношње, односно одеће, може бити фотографисано са капом или марамом, у складу са прописом о начину узимања биометријских података. Биометријски подаци узимају се на начин који пропише министар.⁶⁹

4. Послови издавања путних исправа

Држављани наше земље имају законско право на поседовање путне исправе, као и визе ради преласка државних граница и боравка у иностранству. Под путном исправом се подразумева јавна исправа коју грађанин наше земље користи како би могао да пређе државну границу, док се под визом подразумева одобрење да лице отпутује у иностранство, и она се уноси у путну исправу.

Према томе, влада може да одреди да је за путовање наших држављана у иностранство или неке стране државе потребно поседовати и визу, али он може да путује са путном исправом без визе у оне земље, где је закључен споразум о укидању виза. За време

⁶⁹ Закон о личној карти, Службени гласник РС, бр. 62/2006, 36/2011 и 53/2021, чл. 1,2,3 и 10.

боравка у иностранству, путна исправа служи лицу које је поседује како би се утврдио његов идентитет и/или као доказ да је он држављанин Републике Србије.

Постоји неколико врста путних исправа, а то су:

1. *пасош*;
2. *дипломатски пасош*;
3. *заједнички пасош*;
4. *службени пасош*;
5. *путни лист*;
6. *путне исправе које су издате према међународном уговору*;
7. *бродска или поморска књижица*.

У зависности од врста путних исправа, надлежност за издавање појединих путних исправа и виза подељена је између полиције и министарства спољних послова. Пасош, визу на бродарску и поморску књижицу и визу на путну исправу службеног особља у међународном саобраћају која се издаје на основу међународног уговора издаје полиција (подручна полицијска управа, полицијска станица, гранична полиција). Дипломатски пасош и службени пасош издаје Министарство спољних послова. Путни лист издаје дипломатско или конзуларно представништво Републике Србије на чијем се подручју затекао наш држављанин који је у иностранству остао без путне исправе, уз претходну проверу држављанског статуса.

Пасош и путни лист издају се на лични захтев, а дипломатски и службени пасош — на захтев надлежног државног органа. Захтеви се подносе надлежном органу, а захтев за издавање пасоша може се поднети и преко нашег дипломатског или конзуларног представништва у иностранству, које га без одлагања прослеђује ради решавања МУП-у, Полицијској управи за град Београд. Ради утврђивања идентитета, других релевантних чињеница и узимања биометријских података (фотографија, отисак прста и потпис) обавезно је лично присуство лица коме се издаје путна исправа. За малолетно лице, односно пословно неспособно лице, захтев подноси један од родитеља, по правилу уз писмену сагласност другог родитеља, односно други законски заступник или старатељ.⁷⁰

⁷⁰ А. Павловић, *Управни послови полиције*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2020, стр. 67-68.

У пословима издавања путних исправа надлежност полиције предвидео је Закон о путним исправама.⁷¹

5. Послови регистрације возила и издавања возачких дозвола

Захтев за издавање возачке дозволе се подноси лично, у надлежним територијалним јединицама МУП-а, на оном подручју где лице коме треба издати возачку дозволу пребива. Захтев може да се поднесе и према месту поравка, уколико подносилац захтева из оправданих разлога, као што је запослење или студирање, борави ван места пребивалишта више од три месеца. На подручју Полицијске управе за Београд, захтев се може поднети у организационим јединицама где је претходно поднет захтев за издавање пробних возачких дозвола, а поред захтева неопходно је да се приложи и:

1. пробна возачка дозвола;
2. потврда о положеном испиту за прву помоћ, при чему се овај доказ прилаже само уколико није већ приложен када је поднет захтев за пробну возачку дозволу;
3. важећа лична карта на увид;
4. доказ да је плаћена накнада трошкова за издавање возачких дозвола;
5. доказ да је плаћена републичка административна такса.

Захтев за издавање пробних возачких дозвола се подноси код надлежне територијалне организационе јединице МУП-а, а лице коме се дозвола издаје на том подручју мора имати пребивалиште. Захтев може да се поднесе и према месту боравка, у случају да подносилац захтева има оправдане разлоге, попут запослења или студирања, због којих борави ван свог места пребивалишта више од три месеца.

Возило се региструје тако што се прописани подаци уписују у евиденцију, односно јединствени регистар возила. Према овим подацима, власник возила добија саобраћајну дозволу, регистарске таблице и налепницу, од стране надлежног органа.

⁷¹ Закон о путним исправама, Службени гласник РС, бр. 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 и 81/2019.

Подаци се у регистар уписују од стране организационе јединице МУП-а, која је надлежна према територији у складу са пребивалиштем власника возила, односно са седиштем, ако је реч о правном лицу. Возила која користе предузетничке радње се уписују у јединствени регистар са пребивалиштем предузетника, односно власника радње. Возила која се користе у виду огранка привредних друштава се уписују у складу са местом пословања огранка, при чему треба приложити доказ да је огранак уписан у регистар код надлежних органа и писмену сагласност власника возила. Возила која се користе на основу лизинг уговора се уписују у јединствени регистар возила у складу са пребивалиштем, односно седиштем власника возила, или корисника лизинга, али само ако власник да писмену сагласност.⁷²

6. Послови контроле оружја и муниције

Контрола оружја и муниције коју обавља МУП спада у управну делатност, али се у уџбеницима полицијског права издваја као засебна целина.

Закон о оружју и муницији уређује широк спектар питања: набављање, држање, ношење, колекционарство, поправљање, преправљање, промет, посредништво и превоз оружја и муниције.

Према тексту закона, „надлежни орган“ за спровођење многих административних радњи у вези са оружјем и муницијом је територијално надлежна организациона јединица министарства надлежног за унутрашње послове, према месту пребивалишта или месту седишта подносиоца захтева.

То значи да управо организациони делови полиције (унутар Министарства унутрашњих послова, МУП) играју централну улогу у административној контроли оружја, измештању дозвола, вођењу евиденција и слично.⁷³

7. Утицај реформе на полицијске послове и „полиција у заједници“

⁷² А. Павловић, *Управни послови полиције*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2020, стр. 78-79.

⁷³ Закон о оружју и муницији, Службени гласник РС, бр. 20/15, 10/19, 20/20 и 14/22.

Према овом концепту повећање ефикасности рада и одговор на изазове савременог друштва треба тражити у ослобађању полиције од послова који нису изразито полицијског карактера, које једнако успешно или чак и успешније могу обављати и други субјекти.

То је неопходно јер се полиција просто „дави у разним папирима” (недовршеним предметима, списима, досијеима, молбама и си.) који су највећим делом везани за ову област. Поред многих других негативних последица, овакво стање распирује и огромну бирократију у оквиру полиције.

Полицију би требало ослободити, примера ради, послова око пријава због кривичних дела против имовине, које грађани подносе само зато да би добили потврде које ће приказати осигуравајућим друштвима ради наплате штете. Такви случајеви по Шведском искуству чине око 30% свих кривичних пријава. Требало би укинути условљавање накнаде штете пријавом полицији. Велико растерећење би било ослободити полицију и пријава у вези недозвољених радњи са чековима, кредитним картицама и сл.

У Шведској је нпр. преношење надлежности за наплату мандатних казни због неправилног паркирања и неких других саобраћајних прекршаја на органе локалне самоуправе, полицију ослободило од преко милион предмета годишње.

Даља могућност растерећења је преношење неких послова на приватне предузимаче.

У многим земљама Европске Уније већ је постала традиција да ред на јавним скуповима, чување одређених објеката итд. врше приватне агенције за обезбеђење уместо полиције. Ова грана услужне делатности се развила после II светског рата и запошљава велики број лица.

У Европској Унији је уочљива тенденција да се неки полицијски послови пренесу на друштвену заједницу. Многи виде у томе реакцију на централизацију и техницизирање полиције. Ради се заправо о разним формама ангажовања грађана у очувању јавног реда и безбедности (пројекат „Посматрање комишија” и сл.), као и враћања полиције на улице ради поновног успостављања контакта са грађанима.

Према томе велики део послова које обавља полиција може се пренети без икакве штете у надлежност других државних органа локалне самоуправе, банке, асоцијација грађана и разне агенције за обезбеђење, како је то већ и показала пракса у бројним земљама. Растерећењем полиција штеди велики број радних часова и своја техничка средства.

Негативна страна је губљење контаката са грађанима и извора информација.

Концепт „полиције у заједници” (Community Policing) прилази проблемима односа заједница-полиција са аспекта успостављања и одржавања друштвеног мира, гарантовања права грађана и побољшања њиховог осећања безбедности. У интересу реченог полиција треба да пружа одговарајуће услуге. Нагласак је управо на услужном карактеру полицијског деловања. Оно се у суштини не би разликовало од других друштвених услуга: здравства, образовања лтд. Концепт не негира потребу подизања нивоа техничке опремљености, али то не сме бити циљ за себе већ у функцији наведене улоге полиције. Ради се заправо о потреби промене менталитета и новог начина прилаза проблемима од стране полиције. Стварање новог имиџа требало би да приближи полицију грађанима, да јача поверење у њен рад и добије њихову подршку.

У одређивању приоритета у борби против криминалитета одлучну улогу треба да имају редовне консултације са представницима заједнице. У специјалним, за то основаним одборима, или другим телима и представници заједнице и полиције могли би износити своје ставове и захтеве и усаглашавати их. На овај начин заједница може вршити и неки облик контроле над радом полиције.

На основу прикупљених података полиција треба да буде у стању да предвиди где и који проблеми ће се појавити. Тако се пружа могућност да се на то благовремено упозоре полицајци на терену да би предузели потребне превентивне мере (проактивни приступ). Откривање узрока нарушавања реда и криминалитета у центру је интересовања комуналне полиције. Тактика борбе против узрока ових појава је еластична, може се користити било које средство које уједно побољшава однос између полиције и грађана. Део овакве тактике може бити патролирање пешке, оснивање мини полицијских станица и сл.

Ако је уочени проблем бар делимично решен анализира се урађено као и то у којој мери се одабрани приступ показао добрим, где су пропусти и сагласно томе шта треба мењати.

Нарочит нагласак се ставља на превенцију, на смањење броја прилика за вршење кривичних дела, укључивањем полиције у израду урбанистичких планова, планирање развоја одређених подручја, планирање социјалних и других мера и програма за сузбијање сиромаштва и незапослености која су легла криминалитета.

По концепту „полиције у заједници” приликом запошљавања полицајаца треба имати у виду социјалне и демографске карактеристике датог подручја.

На основу ове концепције треба да се промени и структура полицијске организације. Бројне функције (па и руковођење) се географски децентрализује.

Ресурси се распоређују тако да „прва линија фронта” која је најважнији део организације, буде снажно подржана. Могуће је и да се припадници специјалних јединица „расеју” на већи број полицијских станица ради помагања прве линије. Наиме, полицајци по концепту „полиције у заједници” треба да располажу више општим него специјализованим знањима јер треба да суделују у решавању бројних и разноврсних проблема у својим рејонима.

Полицајци по овом концепту треба да су релативно добро плаћени и имају углед у друштву. Себе сматрају делом заједнице и настоје да остваре тесне контакте са њом, и то омогућава циркулацију информација на релацији грађани полиција и обрнуто. Заједница познаје своју полицију а полиција своју заједницу.

Идеја „полиције у заједници” је у експанзији али су присутне одређене тешкоће не мале тежине.

Питање је да ли постоје праве заједнице, са заједничким интересима, вредностима и ставовима на којима се базира читав концепт. Све је већа мобилност становништва. У Холандији нпр. грађани не живе у просеку више од 8 година у истом месту. Присутан је нови стил живота, подељеност живота између места становања и радног места, смањивање утицаја организација којима се традиционално приписује улога јачања друштвене кохезије (нпр. црква) итд. У таквим околностима се често не може решити неки проблем једне групе становништва а да се при томе не вређа неки значајан интерес друге групе.

Надаље, било би наивно мислити да постоји могућност повратка на стара „идилична” времена у односима заједница-полиција (тамо где је тога било). Висок степен диференцијације становништва, индивидуализма, индиферентности према општим интересима и интересима других грађана то не омогућава. Овакво стање је пластично описао Мастерсон: „Одвише онога што зовемо „напредак” довело је до значајног смањења сваког стимуланса за укључивање у акције других... Злочини се извршавају јавно без икакве интервенције очевидаца, где они који траже помоћ пролазе незапажени, гдје људи умиру јер

их други не опажају и не брину за њих и где су људи изабрали да игнорирају опадање квалитета живота на свом подручју живљења.”

Може се надаље приметити да је полицајац у тесном односу са грађанима у значајној мери изложен корупцији.

Треба узети у обзир и огромне тешкоће око промене бирократске, изоловане полицијске организације и нарочито начина мишљења и схватања људи у њему. То је можда најтеже.

Имајући у виду стање друштвене дезинтеграције, економске тешкоће, драстично раслојавање становништва и тешко наследе прошлости у коме је полиција била један од најважнијих ослонаца политичког система, која је била позвана да спречи сва неконтролисана кретања у друштву, мале су шансе да се концепт комуналне полиције у догледно време реализује у бившим социјалистичким земљама. Партијска држава је у овом региону створила послушни полицијски апарат који је служио њеним политичким циљевима. У надлежност полиције давани су послови који тамо уопште не би требали бити. Њено деловање је мистификовано, сви подаци везани за њен рад проглашавани су тајном, па је и контрола од стране јавности била немогућа. Шиканирање грађана, непотребни агресивни наступи итд. изазивали су неодобравање грађана. Од пропасти ранијег система учињене су крупне промене али су у суштини структура и унутрашњи механизми полиције остали непромењени. Због тога би у овом моменту било можда преурањено дати полицији проактивну надлежност. Везе међу заједницом и полицијом треба свакако јачати али засад без корених заокрета од позиције извршне власти у правцу социјалног рада. Најкраће речено у овом делу Европе засад ни друштво ни полиција још нису у ситуацији да реализују модел „полиције у заједници.”⁷⁴

XI УТИЦАЈ ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ПОЛИЦИЈУ И ПОЛИЦИЈСКЕ ПОСЛОВЕ

Француско управно право познаје разлику, које нема у правима Европске уније, између чланица Држава (превентивне) и судске (репресивне) полиције. За заједничко право та разлика је без значаја. Уопште, правни акти и материјалне радње превентивне полиције

⁷⁴ И. Фејеш, *Проблем полиције у правној држави – проблем контроле полиције*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, I-3/2002, стр. 259-262.

који се тичу јавних опасности локалног значаја, искључени су из поља утицаја заједничког права. Државе чланице у том погледу уживају начелну дискрециону власт која, спојена с начелом институционалне аутономије, поткрепљује изборе којима прибегавају у области унутрашње безбедности. Ипак, заједничко право није равнодушно према поступцима који могу угрозити какав заједнички интерес. Оно може вршити утицај на полицијску власт, ради заштите некога од тих интереса, на двема равнима.

Прво, заједнички органи могу да узму у надлежност неко питање безбедности када то налажу принцип кохерентности Уније и принцип супсидијарности, чији су чувари сагласно уговору о оснивању Европске заједнице. Друга раван се тиче заштите слобода које је заједничко право учинило обвезним за државе чланице. Оно, с тим у вези, настоји да национални правни системи не угрожавају те слободе не само тако што ће заједнички органи осуђивати извесне локалне поступке, већ и тако што ће осигуравати предузимање неопходних радњи управне полиције. у начелу, како се каже у пресуди од 9. децембра 1997. године Европскога суда у случају "Commission с. France", државе чланице „остају једине надлежне за одржавање јавног реда и очување унутрашње безбедности“. Та дискрециона власт призната је, на општи начин, чланом 30. уговора о оснивању Европске заједнице који државе овлашћује да уведу ограничења промета „из разлога наравствености (јавне моралности), јавнога реда, јавне безбедности, заштите здравља и живота људи, животиња или биља, националних културних добара имајућих уметничку, историјску или археолошку значајност или заштите индустријске или трговинске својине“. Довођење у питање каквог заједничког интереса у начелу дакле не развлашћује унутардржавна надлештва. Извесни изведени прописи заједничког права једнако читују клаузулу јавног поретка да би државе чланице овластили да ограниче циркулацију људи и промет добара или услуга. Тако заједничка директива од 29. априла 2004. године у чл. 27. каже: „Државе чланице могу да ограниче слободу кретања и боравка грађанину Уније или члану његове породице, какво било његовоДржављанство, из разлога јавног реда, јавне безбедност или јавног здравља.“ А заједничка директива од 25. новембра 2003. године у чл.6. једнако каже: „Државе чланице могу ускратити признање правног положаја дугорочно настањеног лица из разлога јавног поретка или јавне безбедности.“ Иста директива у чл. 12. вели: „Државе чланице могу донети одлуку о удаљавању дугорочно настањеног лица само ако оно представља озбиљну и довољно тешку опасност по јавни ред и јавну безбедност.“

По пресуди Европскога суда од 9. децембра 1997. године дискрециона власт државе да обезбеди јавни ред протеже се и на средства која она употребљава у ту сврху, јер

заједничке установе нису власне „да се супституишу државама да би им прописале која средства треба да употребе“. У пресуди од 4. децембра 1974. године у случају "Van Duyn" Европски суд истиче да не постоји једнообразан појам јавног реда, односно јавнога поретка, који би обвезивао укупност надлештава поједине државе чланице, будући да „се особене околности које би могле оправдати прибегавању појму јавнога поретка могу мењати од земље до земље и од раздобља до раздобља“. Према претходно наведеној пресуди истога суда из 1997. године, државе чланице у тој области располажу „једном размером процене да би утврдиле које су, у датој ситуацији, мере најподесније“. Заправо, заједничко право има гибак и неформалан приступ појму јавнога поретка (реда), који је један од темељних института францускога права управне полиције. Јер, како Европски суд каже у пресуди од 14. октобра 2004. године у случају "Omega Spielhallen с. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn", "није неопходно да ограничавајућа мера коју су власти једне Државе донеле, одговара концепцији коју дели укупност држава чланица у погледу заштита основнога права или легитимног интереса“. Заједничком праву је свеједно и како је поједина држава чланица организовала своје снаге реда у смислу федералног или унитарног уређења, централизације или децентрализације. У пресуди Европског суда од 14. децембра 1979. године у случају "Regina с. Henn et Darby", стоји: „Свака држава има право да уведе забране увоза оправдане разлозима наравствености (јавне моралности) за целину своје националне територије, ма какво да је њено уставно уређење. Чињеница да постоје извесне разлике између законодавства на снази у различитим конститутивним деловима државе, није препрека да та држава примењује унитарну концепцију у погледу забрана увоза које се примењују из разлога наравствености у промету с другим, Државама“. Напокон, заједничко право се не меша у начин на који интервенишу органи државе чланице. Тако, заједничко право не забрањује полицијску интервенцију ни када је јавна опасност само у сфери могућности, што одговара француском концепту управне полиције, који је непознат већем броју држава чланица. Супротно схватање, да либерализам Европске уније допушта полицијску интервенцију само онда када је претходно утврђена повреда кривичног закона, Европски суд не дели. Тај његов став дошао је до изражаја у пресуди од 12. јуна 2003. године у случају "Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge", у коме је било речи о ограничењу у слободном саобраћају да би се обезбедило ваљано одвијање једне манифестације.

Ова управно-полицијска дискрециона власт држава чланица постоји док се оне не договоре да ускладе своје напоре у одређеној безбедносној области. Тако, у пресуди

Европскога суда од 13. децембра 2001. године у случају "Commission c. France", у коме се радило о једностраној одлуци Француске да заведе ембарго на увоз меса из Енглеске, речено је да ако постоји „заједничка хармонизација која успоставља исцрпан и кохерентан систем намењен да обезбеди заштиту људског здравља и здравља животиња“, онда власт поједине државе чланице не може више да делује дискреционо и мораће да се повинује поштовању заједничких правила. Овде ступа на правну позорницу принцип супсидијарности, па ће сагласно њему полицијска делатност државе чланице бити подвргнута дужности да се стави у службу заједничке политике.

При свему томе, постојање заједничкога законодавства ипак не мора нужно да искључи размеру самосталнога деловања државе чланице, оно је допуштено ако држава очитује какав нарочито значајан интерес на локалној равни. Додуше под контролом Европскога суда, како показује његова пресуда од 10. јула 1984. године у случају "Campus Oil Limited et autres c. Ministre de l'industrie et l'énergie", Државно надлештво може да заузме став да разлози јавнога реда и јавне безбедности оправдавају да остане на снази извешан пропис који увозницима нафтних производа налаже да се уз ограничење на извешан постотак и уз фиксне цене снабдевају код једне једине локалне рафинерије како би се обезбедио њен рад и тиме такође осигурало снабдевање земље. Према извесним правилницима, директивама и јудикатури Европског суда, унутардржавна надлештва могу да интервенишу и у случају пропуста заједничких органа или хитности, када Комисија није прописала превентивне мере.

Када ограничава неку од заједничких слобода, полицијска делатност државе чланице подлеже извесним општим предусловима. Та делатност мора најпре бити нужна. Европски суд се тада не зауставља пред дискреционом влашћу унутардржавних надлештава, које је сврха обезбеђење локалнога јавног реда, већ процењује озбиљност ризика и уверава се да ли је надлештво могло да прибегне поступцима мање принудљивим у погледу вршења заједничке слободе у питању. Тако Европски суд у наведеним пресудама у случајевима "Omega" и "Van Duyn" вели да појам јавног реда „у заједничком контексту и, нарочито, као оправдање за одступање од основе слободе пружања услуга мора да се схвати у строгом смислу, на начин да његов домашај не би могао да буде опредељен једнострано од стране сваке државе чланице, без заједничке контроле“. С тим, што таква процена није необична ни у француском праву, јер и француски управни судови испитују да ли је полицијска мера нужна, уколико је то могуће утврдити, као захват у заштићену ситуацију.

И обратно, појам нужности укључује и испитивање допуштености нечињења полицијске власти када је заједничка слобода угрожена. Ова контрола нужности од стране Европског суда ставља национална полицијска надлештва пред сложен задатак, пошто тај суд сматра да се она не могу уклонити од испуњења заједничке обавезе позивајући се на разлоге меснога значаја. У наведеном случају "Commission c. France" из 1997. године он каже „да бојазан одвинтерних тешкоћа не би могла да оправда уздржавање државе да примени заједничко право“. Додуше, додаје он у истој пресуди, „ако се не може искључити да претња тешких ремећења јавнога реда може, у одређеном случају, оправдати неинтервенцију снага реда, тај аргумент би се могао истаћи само у прецизном случају, и не као овде, на општи начин, за укупност инцидената“. Када је нечињење снага реда оправдано, у датом случају аустријске полиције, говори Европски суд у наведеној пресуди "Eugen Schmidberger". Ту је до ометања слободног промета робе од стране приватних лица дошло иако је забрана била уредна, а манифестанти нису намеравали да се супротставе промету одређене робе. Међутим, речено је у истој пресуди, до одговорности државе може доћи и услед погрешног нормативног акта (законодавац је пропустио да донесе прописе који се тичу слободе удруживања прилагођене обавезама које происходе из заједничког права и, нарочито, принципу слободног промета робе) или административне грешке, јер национална надлештва подлежу обавези сарадње и лојалности.

Делатност унутардржавне полиције не сме такође представљати злоупотребу права, тј. бити вршена супротно своме циљу. Полазећи од неспорне дискреционе власти коју државе чланице имају у сврху одржавања јавног реда, чак и када се ради о неком заједничком интересу, Европски суд не пропушта да испита да ли се иза полицијске делатности држава чланица крије и неке друге намере. Он, на пример, санкционише употребу полицијских овлашћења чији је неисказани разлог заштита националног тржишта. Тако у његовој пресуди од 26. априла 1988. године у случају "Bond van Adverteerders" стоји да „овлашћење држава чланица да ограничавају слободну циркулацију особа из разлога јавног здравља нема за циљ да стави сектор, уколико је то економски сектор, под заштиту од примене начела слободне циркулације“. Та контрола се заснива на члану 30. уговора о оснивању Европске заједнице, који, премда државе чланице овлашћује да из разлога које саме навели уведу ограничења слободне циркулације и промета робе, изричито каже у својој реченици другој: „Те забране или ограничења ипак не смеју да представљају средство самоволне дискриминације ни прикривено ограничење трговине између држава чланица.“ Забране те природе спомиње и изведено законодавство.

Делатност унутардржавне полиције мора бити и сразмерна (пропорционална) циљу којем та делатност тежи. Та мисао присутна је и у јудикатури француског управног судства. Према закључцима владиног комесара уз пресуду Државног савета од 10. августа 1917. године у случају "Baldy", „слобода је правило, а полицијско ограничење изузетак“. У погледу тог захтева, француски Државни савет и Европски суд имају истоветан став да полицијска власт мора да доноси мере које максимално ограничавају њене захвате у једну од заједничких слобода. Тако, само позивање на јавну опасност не осигурава, само по себи, законитост одлуке полицијске власти која мора „када се нуди избор између више подесних мера..., да прибегне оној која је најмање принудљива“, каже се у пресуди Европског суда од 5. маја 1988. године у случају "High Court of Justice". Као и француска управно-судска јудикатура, и ова стоји на становишту да правни акт управне полиције мора бити ограничен у времену, у домаћају и у просторном дејству да не добије вид опште и апсолутне забране која нема везе са опасношћу у питању. Европски суд у пресуди од 5. фебруара 2004. године у случају "Commission с. France" истиче да средства која државе чланице "одабирају морају дакле бити ограничена на оно што је нужно за заштиту јавног здравља; оне морају бити сразмерне циљу коме се тиме тежи, који не би могао бити достигнут мерама које мање ограничавају размену. Међутим, подесно етикетирање може дозволити потрошачима који су толико осетљиви да би могли бити угрожени претераном потрошњом хранљиве супстанце додате тим намирницама, да сами одлуче хоће ли их (те намирнице) користити." Контрола сразмерности долази до изражаја и када је Европски суд позван да решава и сукоб супротстављених интереса странака у спору. У већ навођеној пресуди у случају "Eugen Schmidberger", тај суд вели да "приличи да се интереси у присуству одвагну и да се определи, с обзиром на околности сваког случаја, да ли се поштовала исправна равнотежа између тих интереса... Умесно је проверити да ли ограничења наметнута разменама унутар Заједнице стоје у сразмери с обзиром на легитимни циљ коме се тежи", а наиме заштити основних права. Овде, сметња слободном саобраћају заодева се у поље ограниченог домајаша, манифестација није имала за циљ да спречи размену роба и постојале су мере уоквиравања и пропраћања да се поремећаји ограниче (информација, обезбеђеност заобилазног пута, служба редарства). Напокон, "надлежна су могла да оцене да би безусловна забрана исте могла да представља неприхватљиво задирање у основна права манифестаната да се окупе и јавно изнесу своје мишљење".

У оквиру контроле сразмерности, европска јудикатура се стара да управна власт не предузима дискриминаторне мере које се не примењују на споствене држављане или добра и

услуге сопствене земље. Тако је Европски суд у пресуди од 11. марта 1986. године у случају "Conegate" (као и у каснијим сличним пресудама) истакао да држава не може да се позива на разлоге моралности (јавне моралности) како би оправдала забрану увоза порнографских филмова, ако трпи производњу и комерцијализацију таквих филмова на својој територији.

Под посебним околностима може доћи до супституције (замењивања надлежности) унутардржавне полиције заједничким управним полицијама. Но, делатност управних полиција произилази из обавезе заштите јавног поретка. Уговором о оснивању Европске заједнице, уговорне стране (државе чланице) су, заједно са националним властима, обавезне да заједнички делују када је таква њихова делатност плодотворнија ако се врши на заједничкој равни. Директива од 25. новембра 2003. године о статусу држављана трећих земаља који су дугорочно настањени, проглашава да циљеви намереване делатности неће моћи бити остварени на задовољавајући начин од стране држава чланица и да их стога треба остварити на заједничкој равни, сагласно принципу супсидијарности. И директива од 25. јуна 2002. године о оцени утицаја неких планова и програма на животну средину, као и директива о заштити околине и здравља, обје се ослањају на исти принцип.

У заједничкој равни заштите здравља, ближе обезбеђивању је делатност у области заједничког проблема буке. Тако, у области материје, посебно у вези са опасним материјама, у области заштите ваздуха, као и у области заштите од буке, донете су бројне директиве. Сходно томе, у оквиру заједничке политике, принцип предострожности се обнавља у превентивној делатности. Начело предострожности је увек присутно онда када опасност још није доказана. Тако, у директиви бр. 178/2002, утврђено је начело предострожности које налаже да привремене мере управљања ризиком, нужне ради обезбеђивања повишеног нивоа заштите здравља, које је одабрала заједница, могу бити предузете док се чекају друге научне информације у погледу потпуније процене ризика".

Указали смо на то, да нарочито јаки обзири националне безбедности, нечињење заједничких органа или хитност овлашћују државе чланице да ограниче извесну заједничку слободу, упркос постојања система координације. Но, ови случајеви јављају се као изузетак, државе чланице су по правилу супституисане када заједничко законодавство присвоји појам јавне опасности, забрањујући тиме државама чланицама да се позивају и на клаузулу јавнога реда установљену чланом 30. Уговора о оснивању. У погледу тога чињеничног стања, Европски суд у пресуди од 20. септембра 1988. године у случају "Moormann" истиче да „уколико директиве предвиђају хармонизацију нужних мера, између осталог, да би

обезбедиле заштиту здравља људи и животиња, те установе заједничке поступке контроле примене тих мера, престаје да буде оправдано позивање на тај члан“.

Прва врста принуда којој је држава чланица подвргнута састоји се у обавези те државе да преиспита своје законодавство. Национално право мораће тада да се прилагоди новим прописима које заједничко право налаже државама чланицама. Зависно од околности, те принуде се јављају у виду норми које имају за предмет безбедност или какве подробније мере. У том смислу, према правилнику бр. 853/2004 од 29. априла 2004. године обавеза праћења трага производа животињског порекла очитује се као мера заједничке управне полиције чија је сврха спречавање угрожавања јавног здравља. Захтеване мере могу се заоденути у стандардну форму појединачних аката или радњи, али такође могу добити и вид употребе принуда према учесницима у сектору који се сматра осетљивим, као што је област рада са прехранбеним производима. Најчешће се од држава захтева да предузму „све одговарајуће мере“ неопходне да се оствари заједнички циљ. Тако у заједничкој директиви бр. 2000/06 од 23. октобра 2000. године стоји да „државе прописују мере у сврху спречавања загађивања површинских вода примарним материјама“. Даље, у чл. 4-1. исте директиве каже се да „државе спроводе у дело мере нужне за спречавање нарушавања стања свих маса површинских вода..., за спречавање или ограничавање одлагања загађивача у подземне воде и у сврху спречавања нарушавања стања свих маса подземних вода“.

Када држава буде транспоновала у своје законодавство прописе заједничког права, њена надлештва поново ће добити извесну самосталност у процењивању да ли постоји јавна опасност с разлога, како каже Европски суд у раније наведеној пресуди "Van Duyn", што „се особене околности које би могле оправдати прибегавању појму јавног поретка могу мењати од земље до земље и од раздобља до раздобља, те да тако треба, у погледу тога, надлежним националним властима признати извесну размену процењивања“. Чак и у присуству система координације, истиче Европски суд у пресуди од 28. октобра 1975. године у случају "Rutili c. min. Int.", „државе су слободне да одреде... сагласно својим националним потребама, захтеве јавног реда“. Но, та слободна оцена ниуколико није неограничена, јер се врши под контролом Европског суда који може да проверава да ли су одлуке унутардржавних надлештава индивидуализоване, нужне, сразмерне, образложене и да ли је приликом њихова доношења поштовано право странке на одбрану. Из његове јудикатуре следи да свака заштићена особа треба да ужива двоструку гаранатију, која се састоји у саопштењу разлога сваке ограничавајуће мере предузете на њезин терет и у отварању могућности правног лека;

ту гарантiju држава у питању мора испунити у самоме тренутку достављања одлуке заинтересованоме лицу.

Следећа принуда још је тежа и она се састоји у томе, што у извесним околностима сама Комисија може да предузима полицијску делатност; у том случају, национална надлештва бивају интегрисана у заједничку полицијску радњу. Таква околност везује се за наступање нужности. Према члану 53. правилника бр. 178/2002, „када је очигледно да су намирнице или храна за животиње... подложне да изазову озбиљан ризик за људско здравље, здравље животиња или околину и да тај ризик не може да буде савладан путем мера државе или држава у питању“, Комисија неодложно, на сопствену иницијативу или на захтев неке од држава чланица, прописује сваку меру коју налаже тежина ситуације. Уз то, по чл. 55. истог Правилника, Комисија израђује план управљања кризом. Ова околност наступа и када постоји пропуст или неспособност државе чланице да се ухвати у коштац са опасношћу која је предмет координисаног законодавства.

На пример, у чл. 6-3. директиве бр. 2002/99., стоји да „ако држава није предузела никакву (меру), или су мере недовољне, Комисија предузима мере које се намећу у сврху заштите животињског здравља и о томе извештава државе чланице“. У овом случају, заједничка власт је надлежна да процењује стварност јавне опасности и одреди које се мере имају предузети. Унутардржавна надлештва сасвим су лишена способности да процењују ситуацију. Тим се питањем Европски суд бавио у пресуди од 12. јула 1996. године у случају "Royaume-Uni c. Commission", где стоји: „Чак и ако је Уједињено Краљевство било установило постојање тешке и ненадокнадиве штете, Суд је надлежан да доведе у равнотежу, с једне стране, интерес тужитељице да дође до суспензије забране да извози говеда и говедину, и, с друге стране, интерес других странака да таква забрана остане на снази, таква равнотежа интереса нагиње се, у сваком случају, на страну одржања одлуке Комисије.“ Уз то, државе чланице интегрисане су у систем приправности који их обавезује да обавештавају о наступању ризика. По чл. 50-9. правилника бр. 178/2002, „државе неодложно обавештавају Комисију путем система хитне приправности о свакој мери коју доносе у погледу ограничења стављања на тржиште или повлачења са тржишта, или опозива намирница или животињске хране, с разлога тешкога ризика по здравље људи који налаже хитну акцију.

Најтежа принуда јавља се сасвим изузетно и састоји се у могућности да државна полиција буде толико интегрисана у заједничке оквире да фигурира тек као трансмисија која се у потпуности повинује прописима заједничких органа. Таква интеграција подразумева и

овлашћење Комисије, сагласно чл. 21. Правилника бр. 999/2001 од 22. маја 2001. године и чл. 6-3. директиве бр. 2002/99, да на лице места пошаље своје стручњаке који ће у сарадњи са националним властима пружати сваку неопходну помоћ. Последица овако високог степена интеграције може бити и утицај на режим одговорности управе, конкретно, када су француски органи били пуки извршиоци одлука заједничких органа. Ако се то покаже тачним, не може се тражити одговорност француске државе, осим ако се не докаже да су француски органи прописали допунске мере или пренебрегнули смисао или домашај заједничких одлука. Тако је у области борбе против болести подобних да изазову тешку опасност по животиње или људско здравље, уређене заједничким директивама бр. 89/662 и бр. 90/425, француски Државни савет у пресуди од 12. маја 2004. године у случају "Société Gillot", истакао: „Ако су заједнички судови искључиво надлежни да суде по тужбама за одговорност које су управљене против органа Европске уније, заузврат припадају француским судовима да решавају спорове који се тичу последица одлука националних власти када извршавају задатке који су уговором поверени државама чланицама или, као у овом случају, када извршавају задатке које су им поверили заједнички органи.“⁷⁵

⁷⁵ М. Петровић, М. Прица, *Увод у велике правне и управне системе – са европским управним правом*, Ниш, 2020, стр. 548-559.

ЗАКЉУЧАК

Анализом система полицијских послова у праву Републике Србије утврђено је да полицијска делатност представља један од најсложенијих и најосетљивијих сегмената државне управе, јер се налази на раскршћу између заштите јавног интереса и очувања основних права и слобода грађана. Савремено схватање полицијских послова, засновано на владавини права и демократским вредностима, подразумева да полиција више није само репресивни орган државе, већ и институција која делује превентивно, саветодавно и партнерски у односу према заједници. Управо је у томе суштина савремене полицијске функције — изградња односа поверења између грађана и полиције, уз јасно поштовање начела законитости, професионалности и пропорционалности.

Полицијски послови у Србији обухватају широк спектар активности који се могу груписати у три основне категорије: превентивне, репресивне и посебне полицијске послове. Превентивни послови усмерени су на спречавање противправних понашања и на унапређење осећаја безбедности у друштву. Репресивни послови имају за циљ реаговање на већ настале безбедносне инциденте и откривање њихових учинилаца, док посебни полицијски послови обухватају специјализоване активности као што су гранична контрола, безбедносна заштита личности и објеката, саобраћајна безбедност и сузбијање организованог криминала. Закон о полицији и други прописи представљају нормативни оквир који омогућава извршавање ових функција, али пракса показује да је потребно континуирано усавршавање законодавства у складу са новим безбедносним изазовима.

Посебан значај има однос између полицијских послова и принципа владавине права. Законитост у поступању полицијских службеника није само правни, већ и морални императив који одређује легитимитет целокупног система јавне безбедности. Ефикасност полиције мора се заснивати на строгој законској процедури, али и на поштовању достојанства сваког појединца. У том контексту, улога контролних механизма — како унутрашњих (инспекцијска и дисциплинска контрола), тако и спољних (парламентарни надзор, грађанске иницијативе, медији) — представља кључну гаранцију да полицијска овлашћења неће бити злоупотребљена.

Упоредноправна анализа система полицијских послова у европским државама показује да су развијене земље, попут Немачке и Француске, изградиле моделе полицијског рада засноване на јасној подели надлежности, професионалној обуци и транспарентности у раду.

Немачки модел, на пример, наглашава федерални карактер полиције, при чему је свака савезна покрајина надлежна за сопствену полицијску организацију, док федерална полиција обавља послове од заједничког интереса. Француски систем, пак, почива на централизацији, али уз јасну поделу надлежности између Националне полиције и Националне жандармерије. Ови модели показују да ефикасност полицијског система не зависи од тога да ли је организација централизована или децентрализована, већ од тога колико је систем уравнотежен у погледу контроле, одговорности и професионалне компетентности службеника.

Слични принципи постепено се уводе и у земљама региона, као што су Хрватска и Црна Гора. У Хрватској су реформе полицијског система биле усмерене на модернизацију рада и професионализацију кадра, при чему је нагласак стављен на развој полиције у заједници и примену европских стандарда у области људских права. У Црној Гори се, након стицања независности, полицијски систем развијао у правцу институционалног јачања и увођења нових механизма контроле, при чему је значајну улогу имала сарадња са међународним организацијама. Ови примери потврђују да процес реформи полицијског система у државама у транзицији захтева дугорочно и континуирано улагање у институционални капацитет и људске ресурсе.

У том светлу, Србија се суочава са сличним изазовима: потребом за унапређењем унутрашње организације полиције, подизањем нивоа стручности и одговорности полицијских службеника, као и јачањем сарадње са локалном заједницом. Развој концепта „полиције у заједници“ представља значајан корак ка изградњи партнерског односа између полиције и грађана, али тај модел још увек није у потпуности институционално заживео. Поред тога, неопходно је да се ојача институционална независност полиције у односу на политичке утицаје, како би се очувала њена професионална неутралност и јавни кредибилитет.

Најновији глобални безбедносни изазови — као што су сајбер криминал, тероризам и транснационални облици организованог криминала — постављају пред полицију нове задатке и захтевају нова знања. У том контексту, међународна сарадња и размена

информација постају неизоставан део савременог полицијског деловања. Успостављање оперативне сарадње са полицијама држава чланица Европске уније и учешће у међународним мрежама као што су Европол и Интерпол представљају нужан корак ка интеграцији српске полиције у европски безбедносни систем.

Закључно, полицијски послови у Србији налазе се у процесу сталног унапређивања и професионализације. Иако је правни оквир у великој мери усклађен са европским стандардима, кључни изазови остају у сфери практичне примене — у обезбеђивању транспарентности, одговорности и континуираног надзора над радом полиције. Полиција мора да делује као гарант безбедности, али и као чувар демократског поретка и људских права. Будућност полицијског система зависиће од способности државе да споји ефикасност и хуманост, репресију и превенцију, дисциплину и одговорност. Само тако ће полицијски послови у Републици Србији у потпуности остварити своју сврху — заштиту друштва, грађана и правног поретка на темељима законитости и правде.

ЛИТЕРАТУРА

1. П. Димитријевић, Управно право, Ниш, 2019;
2. В. Пилиповић, Д. Јовичић, Јавна безбедност, Нови Сад, 2017;
3. М. Rowe, D. Wallace, What Is Policing?, у: Introduction to Policing, London: Sage, 2013;
4. М. Петровић, М. Прица, Посебно управно право са међународним управним правом, Ниш, 2020;
5. В. Пилиповић, Д. Јовичић, Јавна безбедност, Нови Сад, 2017;
6. Б. Милосављевић, Наука о полицији, Београд, 1997;
7. А. Павловић, Управни послови полиције, Правни факултет у Нишу, 2020;
8. The Functions of the Police, Washington, D.C.: National Criminal Justice Reference Service, U.S. Government Printing Office, 1971;
9. С. Милетић, Полицијско право, Београд, 2003;
10. С. Милетић, С. Југовић, Право унутрашњих послова, Београд, 2016;
11. D. H. Bayley, Police for the Future, New York: Oxford University Press, 1994;
12. С. Милетић, Полицијско право, Београд, 2003;
13. T. Newburn, Introduction to Policing, London: SAGE Publications, 2012;
14. S. Charman, From Crime Fighting to Public Protection: The Shaping of Police Officers' Sense of Role, Institute of Criminal Justice Studies, University of Portsmouth, 2018;
15. С. Милетић, С. Југовић, Право унутрашњих послова, Београд, 2016;
16. М. Даничић, В. Пилиповић, Систем заштите лица и објеката, Нови Сад, 2018;
17. М. Петровић, М. Прица, Увод у велике правне и управне системе – са европским управним правом, Ниш, 2020;

18. З. Јовановић, Управна делатност полиције, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 73/2016;
19. З. Скавац, Криминалистика – тактика, Нови Сад, 2021;
20. И. Фејеш, Проблем полиције у правној држави – проблем контроле полиције, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, I-3/2002, Нови Сад.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Закон о полицији, Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018;
2. Правилник о полицијским овлашћењима, Службени гласник РС, бр. 41/2019 и 93/2022;
3. Правилник о начину обављања појединачних полицијских послова, Службени гласник РС, бр. 63/2018 и 72/2018;
4. Упутство о организовању послова и начину рада полиције у заједници, на секторима и полицијским одељењима, МУП, 2020;
5. Правилник о начину вршења унутрашње контроле, Службени гласник РС, бр. 39/2018;
6. Законик о кривичном поступку, Службени гласник РС, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 – одлука УС;
7. Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021;
8. Закон о прекршајима, Службени гласник РС, бр. 65/2013, 13/2016 и 98/2016 -одлука УС;
9. Закон о јавном реду и миру, Службени гласник РС, бр. 6/2016 и 24/2018;
10. Закон о јавном окупљању, Службени гласник РС, бр. 6/2016;
11. Уредба о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објеката, Службени гласник РС, бр. 72/2010 и 64/2013;

12. Закон о безбедности сабраћаја на путевима, Службени гласник РС, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 – одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 – одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон, 76/2023 и 19/2025);
13. Уредба о ближем уређењу начина вршења полицијских овлашћења полицијских службеника граничне полиције и лица која прелазе државну границу, Службени гласника РС, бр. 39/2011;
14. Закон о странцима, Службени гласник РС, бр. 24/2018, 31/2019 и 62/2023;
15. Gesetz über die Bundespolizei, (Bundespolizeigesetz — BPolG, BGBl) I S. 2978 (19.10.1994) ;
16. Code de la sécurité intérieure, Créé par Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012, JORF n°0062 du 13 mars 2012, texte n°16;
17. Zakon o policiji, Narodne novine, br. 34/2011;
18. Zakon o unutrašnjim poslovima, Službeni list Crne Gore, br. 44/2012;
19. Закон о полицији и унутрашњим пословима, Службени гласник Републике Српске, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018;
20. Constitution of the International Criminal Police Organization, I/CONS/GA/1956 (2023)
21. Code général des collectivités territoriales, JO 12 mars 2012;
22. Polizeigesetz des Landes Baden-Württemberg (PolG BW), Gesetzblatt für Baden-Württemberg, Nr. 37/1992;
23. Ordnungslag (Law on Public Order) 612/2003;
24. Закон о прекршајима против јавног реда и мира, Narodne novine (NN) br. 41/77, 52/87, 41/89, 55/89, 05/90, 30/90, 47/90, 29/94, 114/22, 47/23;
25. Закон о држављанству Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 135/2004, 90/2007 и 24/2018;
26. Закон о пребивалишту и боравишту грађана, Службени гласник РС, бр. 87/2011;
27. Закон о личној карти, Службени гласник РС, бр. 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

28. Закон о путним исправама, Службени гласник РС, бр. 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 и 81/2019;
29. Закон о оружју и муницији, Службени гласник РС, бр. 20/15, 10/19, 20/20 и 14/22.

САЖЕТАК

Мастер рад под насловом „*Врсте полицијских послова*“ обрађује правни, организациони и функционални оквир полицијске делатности у Републици Србији, са посебним освртом на структуру, надлежности и савремене изазове у раду полиције. Полазећи од основних начела владавине права, законитости и заштите људских права, рад анализира како нормативни систем у Србији дефинише полицијске послове и како се они реализују у пракси. Полицијски послови у српском праву класификовани су у три основне категорије – превентивне, репресивне и посебне, при чему се посебна пажња посвећује њиховом међусобном односу и допуњавању у остваривању јавне безбедности. У оквиру рада приказани су и механизми контроле над полицијом, како унутрашњи тако и спољни, уз нагласак на њихов значај за очување законитости и професионалности у поступању полицијских службеника. Рад се бави и питањем односа полиције и грађана, посебно кроз концепт „полиције у заједници“, који представља савремени модел заснован на сарадњи, поверењу и заједничком решавању безбедносних проблема. У раду постоје упоредноправне анализе полицијских система Немачке, Француске, Хрватске и Црне Горе. На основу тих примера изведени су закључци о различитим организационим моделима (централизованим и децентрализованим), као и о утицају правне традиције и политичке културе на функционисање полицијских служби. Указано је да ефикасност полицијског система не зависи искључиво од модела организације, већ од степена професионализације, обучености кадрова и постојања ефикасних механизма контроле.

Закључак рада наглашава да је систем полицијских послова у Србији нормативно добро уређен, али да изазови остају у сфери практичне примене. Неопходно је наставити са реформама усмереним ка унапређењу професионалних стандарда, деполитизацији полицијског система, јачању транспарентности и изградњи поверења јавности. Полиција мора бити не само гарант безбедности, већ и чувар демократских вредности и људског достојанства.

Кључне речи: полиција, полицијски послови, управа

SUMMARY AND KEY WORDS

The master's thesis titled "*Types of Police Duties*" analyzes the legal, organizational, and functional framework of police activity in the Republic of Serbia, with particular emphasis on the structure, competencies, and contemporary challenges faced by the police. Starting from the principles of the rule of law, legality, and the protection of human rights, the thesis examines how the Serbian legal system defines police duties and how they are implemented in practice. Police duties in Serbian law are classified into three main categories—preventive, repressive, and special—while special attention is given to their interrelation and complementarity in achieving public security. The thesis also presents mechanisms of police oversight, both internal and external, emphasizing their importance for maintaining legality and professionalism in police conduct. It further addresses the relationship between the police and citizens, particularly through the concept of *community policing*, which represents a modern model based on cooperation, trust, and joint problem-solving within local communities. In the study there is comparative legal analysis of police systems in Germany, France, Croatia, and Montenegro. Based on these examples, conclusions are drawn regarding different organizational models (centralized and decentralized), as well as the influence of legal traditions and political culture on the functioning of police institutions. It is pointed out that the efficiency of a police system depends not only on its organizational structure but also on the level of professionalism, training, and existence of effective control mechanisms.

The conclusion emphasizes that Serbia's system of police duties is normatively well-regulated but still faces challenges in practical implementation. Continued reforms are necessary, focusing on improving professional standards, depoliticizing the police, strengthening transparency, and building public trust. The police must act not only as a guarantor of security but also as a guardian of democratic values and human dignity.

Keywords: police, police affairs, administration

БИОГРАФИЈА

Кандидаткиња Маја Стојановић рођена је 17. маја 1994. године у Лесковцу. Основно образовање стекла је у свом родном месту, у Основној школи „Синиша Јанић“ у Власотинцу, а средње образовање стекла је у Гимназији „Стеван Јаковљевић“, друштвено-језички смеру Власотинцу.

Правни факултет у Нишу, уписала је 2013. године, а дипломирала 16. септембра 2020. године са просечном оценом 7,48. Након завршетка основних студија, кандидаткиња је две године обављала приправнички стаж у адвокатској канцеларији, где је стекла практична знања и искуства из различитих области права.

Правосудни испит положила је 27. децембра 2023. године, а адвокатски испит 22. марта 2024. године. Тренутно обавља адвокатску делатност и члан је Адвокатске коморе Ниш.

Кандидаткиња је посвећена даљем развоју и усавршавању у области права.

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ЕЛЕКТРОНСКОГ И ШТАМПАНОГ ОБЛИКА МАСТЕР
РАДА

Име и презиме аутора мастер рада: Маја Стојановић

Наслов мастер рада: „Врсте полицијских послова“

Ментор: Проф. др. Милош Прица

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику,
који сам предала Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 26.10.2025. године

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом „Врсте полицијских послова“ пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивала на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредила ауторска права, нити злоупотребила интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Маја Стојановић

У Нишу, 26.10.2025. године

Потпис аутора
