

ТМГ. XXXVII	Бр. 4	Стр. 1669-1688	Ниш	октобар - децембар	2013.
-------------	-------	----------------	-----	--------------------	-------

UDK 351.74/.76:342.7

Прегледни рад

Примљено: 04. 06. 2013.

Ревидирана верзија: 30. 08. 2013.

Одобрено за штампу: 22. 11. 2013.

Жељко Никач

Криминалистичко-полицијска  
академија

Београд-Земун

## ПОЛИЦИЈА У ЗАШТИТИ ЉУДСКИХ ПРАВА И ГРАЂАНСКИХ СЛОБОДА \*

### Апстракт

Људска права и грађанске слободе тековина су људске цивилизације и развоја друштва, које као интегрални део међународног правног поретка прихватају све прогресивне и демократске државе. У земљама са парламентарном традицијом, поделом власти и механизмима контроле, људска права и грађанске слободе су *par excellence* категорија од прворазредног значаја.

У складу са захтевима савременог тренутка у Србији је крајем XX века покренут процес друштвених реформи и трансформације полиције, служби безбедности и унутрашњих послова. Најважнији циљеви реформе сектора безбедности су деполитизација, дебирократизација, декриминализација и професионализација.

У погледу организације и начина рада МУП РС прихваћен је универзални модел „Community policing“, у чијем је средишту безбедна заједница. Закон о полицији и подзаконски акти у великој мери су хармонизовани са нормама ЕУ и међународним стандардима. У прописима и свакодневном поступању полиције истичу се начело законитости у раду, заштита људских права, грађанских слобода и афирмација принципа владавине права.

**Кључне речи:** људска права, грађанске слободе, владавина права, реформа полиције, Србија и ЕУ

---

zeljko.nikac@kpa.edu.rs

\* Рад је настао као резултат активности у оквиру научно-истраживачког пројекта „Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супростављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција“. Пројекат финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, бр.179045.

## THE POLICE IN THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND CIVIL LIBERTIES

### Abstract

Human rights and civil liberties are the achievements of human civilization and development of the society, which are accepted by all progressive and democratic states as an integral part of the international legal order. In countries with a parliamentary tradition, with the separation of powers and control mechanisms, human rights and civil liberties are a category of primary importance.

In accordance with contemporary requirements, a process of social transformation and reform of the police and security services was initiated in Serbia at the end of the twentieth century. The main objectives of the reform of the security sector are depoliticization, debureaucratisation, decriminalization and professionalization.

In terms of operational organization and models of the Serbian Ministry of Interior, a universal model of "Community Policing" was accepted, which centers on a safe community. Police Act and by-laws are largely harmonized with the EU and international standards. The regulations and the rules everyday conduct of the police emphasize the principle of legality in the work, the protection of human rights and civil liberties, and the affirmation of the rule of law principle.

**Key Words:** human rights, civil liberties, rule of law, reform of the police, Serbia and the EU

### УВОДНА РАЗМАТРАЊА

На почетку XXI века као једно од фундаменталних питања савременог друштва је увек актуелно питање поштовања људских права, грађанских слобода и владавине права. У прошлости, негде до половине минулог века, оно је било посматрано изоловано и као унутрашња ствар држава, ван система међународног права и контроле међународне заједнице. На стидљиве критике Друштва народа о стању људских права у предратној Немачкој, тадашњи нацистички министар пропаганде је иронично одговарао да су они суверена земља и да не подлежу било каквом надзору. Током Другог светског рата дошло је до потпуног колапса људских права и грађанских слобода које су систематски урушаване, посебно злоупотребом војних и полицијских снага, незаконитим и криминалним активностима тајних служби (Brissaud, & Mabire, 1977, стр. 15).

Након завршетка рата ситуација се није много побољшала већ је у неким земљама дошло до ескалације незакоња, као што је то случај са стаљинистичким чисткама и гулазима. Политички опоненти и други „неподобни“ грађани били су екскомуницирани као „народни

непријатељи“, процесуирани по „кратком“ поступку и без (правичног) суђења. Незахвалну улогу у прљавим пословима имале су тајна политичка полиција и службе безбедности, које нису поштовале принцип политичке неутралности полиције (Кешетовић, 2012). Методологија „рада“ је већ виђена – застрашивање, незаконита хапшења, тортура и криминалне ликвидације. Слично је било у Чилеу приликом свргавања председника Аљендеа и наметања војне хунте (1973), као и у другим познатим случајевима у свету (пр. Румунија – Чаушеску).

После окончања Хладног рата дошло је до отопљавања односа између великих сила и њихових савезника. Питање људских права и грађанских слобода је интернационализовано у позитивном смислу, па су *међународни стандарди* у овој области истакнути као претходно питање. Организација УН је преузела водећу улогу и одговорност за примену и поштовање људских права, грађанских слобода и афирмацију начела владавине права. Међународна заједница је уз подршку осталих међународних организација, као што су СЕ, ОЕБС, ЕУ и друге иницирала усвајање резолуција, конвенција и докумената за заштиту људских и мањинских права, грађанских слобода и универзалних вредности. Сензибилна област људских права постала је интегрални део међународног права и данас се у доктрини изучава као самостална дисциплина под називом *Људска права* (Димитријевић, и Пауновић, 1997).

Полиција као орган државне власти има овлашћења и права на употребу средстава принуде, али и важну улогу у заштити права, слобода и осталих вредности. Посебно важну улогу имају специјализоване службе безбедности и тајне службе које поседују значајна овлашћења. Заједница је зато изузетно осетљива и посебно када се имају у виду реликти прошлости, примери полицијских држава („police state“) и партијских милиција (Никач, 2010, стр. 20). Познато је да је у прошлости било случајева тешких кршења људских и мањинских права, грађанских слобода и посебно угрожавања права на живот.

У Србији је након друштвених промена, крајем 2000. године, усвојен документ *Визија за реформу МУП РС* у којем централно место има заузима савремени модел организације и начина рада полиције по концепту *Community policing*. У актуелној реформи пошло се од става да је полиција „сервис грађана“ и јавна служба у функцији безбедне заједнице, поштовања и заштите права на живот, физичког интегритета и слобода грађана (Министарство унутрашњих послова Републике Србије, 2002).

У складу са апликацијом Србије за чланство у Европску унију од посебне важности је професионални рад полиције, законита примена прописа, посебно полицијских овлашћења и средстава принуде. Као правни оквир за хармонизацију прописа са правом ЕУ, реорга-

низацију јавних служби и трансформацију државне администрације узет је документ под називом „Европски управни простор“<sup>1</sup> (Кавран, 2004). У том контексту значајно је *lege artis* поступање полицијских службеника приликом обављања поверених послова, полицијских процедура и примене овлашћења. Од изузетне важности је забрана мучења, тортуре, свирепих, нечовечних или понижавајућих поступака или казни.

### ОПШТЕ О ЉУДСКИМ ПРАВИМА

У историјском осврту на настанак и развој људских права подсећамо да се идеја јавила још од најранијих дана људске цивилизације. Према доступним историјско-правним изворима, људска права као категорија помињу се још у Великој повељи о слободама (*Magna carta libertatum*, 1215), Душановом законнику (1349), Закону о правима (*Bill of Rights*, 1689), Декларацији о правима човека и грађанина Националне скупштине Француске (1789), Уставу САД (1787) и другим актима (Димитријевић, и Пауновић, 1997, стр. 33–41).

Темељ за уређење области људских права је намера законодавца да (праведније) уреди однос између државе и њених припадника, данас грађана. Смисао је да човек појединац није пуки поданик државе, већ хуманистичко биће које има права и обавезе која се стичу рођењем и припадношћу држави. Људска права се могу дефинисати као права које сваки појединац (јединка) има и ужива на основу чињенице да је *људско биће* (Милосављевић, 2004, стр. 15). На тој основи даље је регулисан правни статус човека у савременом друштву и усвојени међународни документи, резолуције и конвенције у овој области. Значајну улогу имале су УН, регионалне организације и други субјекти који су учествовали у даљој надградњи људских права.

*Принципи* на којима се заснивају људска права класификовани су по различитим основима, пре свега по карактеру и врсти, и сходно томе помињу се основни и специфични принципи, стандарди и начела. Као важнији истичу се принципи: једнакости људи (у односу на пол, расу, језик, религију, политичко опредељење, социјално порекло), универзалности (право за све), неотуђивости (не могу бити одузета, нити предмет одрицања), поштовања људског достојанства и др.

*Класификација* људских права је извршена по различитим критеријумима, али је у складу са темом прихваћена класична подела на: а) грађанска и политичка, б) економска, социјална и културна

<sup>1</sup> Европски управни простор обухвата усклађени скуп начела и минималних стандарда којима се одређује организација, делатност и функционисање државне управе на основама „*Acquis Communautaire*“ (Кавран, 2004).

и в) колективна права (развој, животна средина). У односу на природу, временски рок, фазе уобличавања и друге параметре, сматра се да данас постоје *тзв. генерације права*. „Прва генерација“ обухвата права која су у непосредној вези са активностима полиције, као што су: право на живот, право на слободу и безбедност личности (Милтојевић, 2006, стр. 430–431),<sup>2</sup> забрана тортуре, нечовечних, понижавајућих поступака или казни, право на правично суђење и др. „Друга генерација“ није у непосредној вези са полицијом и њеним активностима, али може бити од значаја у контексту структуре и права припадника полиције. Права „треће генерације“ су новијег датума и по својој природи колективна, такође важна и од значаја за рад полиције у случају угрожавања (пр. еколошка безбедност).

У модерним правним системима преовлађује гледиште да људска права, грађанске слободе и остале вредности нису апсолутне категорије, већ да подлежу одређеним ограничењима и посебно у оправданим ситуацијама. Полазни став је да су *права и слободе ограничена* идентичним правима и слободама других субјеката, што је у унутрашњем праву артикулисано општим принципима уставног права. Са становишта међународног права ситуација је слична, јер су бројним конвенцијама и резолуцијама људска права и грађанске слободе идентично третирано.

### ПРАВНИ ИЗВОРИ ЉУДСКИХ ПРАВА

У правној теорији и пракси уобичајена је генерална подела извора права на изворе у материјалном и формалном смислу, међународне и унутрашње изворе. То се подједнако односи на област јавног и приватног права, као и сферу унутрашњег и међународног права (Савремена администрација, 1985, стр. 543).

1. *Међународни* правни извори људских права су идентични онима који се наводе у доктрини међународног јавног права. Према савременим схватањима у ову групу спадају: међународни обичаји, међународни уговори, општа правна начела просвећених народа, одлуке међународних организација и једнострано акти држава (Крећа, и Аврамов, 2008, стр. 33–38).

Међународни уговори су најзначајнији извори у области људских права који су правно обавезујући, након што их државе потпишу и ратификују. У питању су међународни документи као што су конвенције, споразуми, повеље, пактови и др. Веома значајни документи су *декларације, резолуције, кодекси* и остали акти који нису

<sup>2</sup> Милтојевић (2006, стр. 430–431), између осталог, наводи да је људска потреба за сигурношћу један од индикатора квалитета живота и одрживог развоја.

правно обавезујући, већ су више моралног карактера. У области људских права најстарији документ је Универзална декларација о људским правима УН (1948), која је интегрални део међународног обичајног права.

Као важнији међународни инструменти за законито поступање полиције, професионални рад и поштовање људских права, према хронологији, наводе се: Универзална декларација о људским правима (1948), Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950), Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966), Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966), Кодекс УН о понашању лица одговорних за примену закона (1979), Декларација СЕ о полицији (1979), Конвенција УН против мучења и других свирепих, нељудских или понижавајућих казни и поступака (1984), Декларација УН о основним принципима правде у вези са жртвама криминалних радњи и жртвама злоупотребе власти (1985), Европска конвенција за спречавање мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања (1987), Принципи УН за заштиту лица на било који начин притворених или затворених (1988), Основни принципи УН о употреби силе и ватреног оружја од стране службеника задужених за примену закона (1990), Правила УН о заштити младих лица која су лишена слободе (1990), Европски кодекс полицијске етике (2001) и други (Бабовић, 2000, стр. 83–87).

2. *Унутрашњи* правни извори у области људских права у већини земаља су пре свега уставни, као највиши правни акти држава. У овим законима помињу се људска права и универзалне вредности већ у уводним општим одредбама, а касније се разрађују у наредним деловима закона. Обично се то чини у алинејама које су посвећене људским и мањинским правима, грађанским слободама, правним гаранцијама и другим. У државама англосаксонског правног система формално-правно не егзистира устав као највиши правни акт, па је област људских права регулисана законима вишег ранга (*anchored law*), одредбама појединих традиционалних прописа, принципима и начелима посебних текстова (пр. Повеља о људским правима).<sup>3</sup>

У Србији највиши правни акт је *Устав Републике Србије (2006)* који регулише поменути материју у II одељку под називом „Људска и мањинска права“. У чл. 18 наводе се поједина начела којима се гарантују људска и мањинска права и пружа уставно јемство, док се у чл. 20 предвиђа да се ограничења ових права могу установити само Уставом и законима. Даље се у чл. 27 – чл. 36 наводе остала

<sup>3</sup> У оквиру британских доминиона које предводе Канада, Аустралија и Нови Зеланд присутно је значајно англосаксонско наслеђе које чине развијени парламентаризам, демократија, правна традиција и јуриспруденција.

права лица у статусу лишених слободе (притворених), питање безбедности лица у детенцији полиције и друге гаранције људских и мањинских права у (прет)кривичном поступку. *Уставна жалба* (чл. 170) је правни институт који има значај за поштовање и очување људских и мањинских права, након што су остала средства заштите исцрпљена или нису предвиђена друга (Пејић, 2009). Уставом су посебно наглашени *уставност и законитост* норми, односно хијерархија прописа у оквиру унутрашњег правног поретка и приоритет међународног права и обавеза (Устав Републике Србије, 2006, чл. 194).

Људска и мањинска права и грађанске слободе у Србији допунски су заштићени и посебним (*lex specialis*) законима, донетим за поједине области и према преовлађујућим заштитним објектима. Овде се у првом реду истичу КЗ, ЗКП, Закон о прекршајима, Закон о полицији, Закон о БИА, Закон о ВБА и ВОА и други. Никач (2008) наводи да су *подзаконски акти* такође важан извор унутрашњег права јер су овим прописима разрађена поједина законска решења, као што су: полицијски послови, полицијска овлашћења, примена средстава принуде, професионална етика, контрола рада полиције и др.

### ЗАШТИТА ПРАВА НА ЖИВОТ (чл. 2 ЕКЉП)

Право на живот је једно од најзначајнијих права које познаје људска цивилизација и налази се у корпусу природних права, које човек стиче рођењем и сходно томе му ово право припада. Генерално, право на живот је ограничено одредбом МПГПП на тај начин што једино држава може да прописује *смртну казну*, али само за нарочито тешка кривична дела (Међународни пакт о заштити грађанских и политичких права, 1971, чл. 6). У већини држава општа је интенција да се смртна казна напушта као анахрона савременом друштву, јер ова санкција није постигла циљ и смањила стопу најтежих кривичних дела. Подсећамо да је СЕ 1983. године усвојио Протокол бр. 6 уз ЕКЉП којим су се државе потписнице обавезале да смртну казну укину за сва кривична дела, осим дела извршених за време рата и непосредне ратне опасности. ГС УН је 1989. године прихватила исто решење и усвојен је II Факултативни протокол уз МПГПП. Република Србија је уважила препоруке СЕ и исте уградила у Устав и друге прописе, па је у чл. 24 Устава (2006) наведено да је људски живот *неприкосновен*, укинута је смртна казна и забрањено *клонирање* људских бића.

1. Сагласно чл. 2 Европске конвенције о људским правима (ЕКЉП) право на живот је ограничено *делимично*, јер се сматра да лишење живота није противправно ако је предузето ради: а) одбране лица од незаконитог насиља, б) да би се извршило законито хапшење или спречило бекство лица лишеног слободе и в) приликом зако-

нитих мера предузетих ради сузбијања нереда или побуне (Димитријевић, 2006, стр. 119–134). У имплементацији одредбе државе имају негативну обавезу у смислу да су органи дужни да се уздржавају од примене смртоносне силе, односно потенцијалне смртоносне силе (Makaratzis против Грчке, 2004). *Смртоносна сила* је законита само ако је била апсолутно нужна и то се посебно односи на полицијске снаге приликом интервенција. Конвенцијом је установљена и позитивна обавеза држава да заштите право на живот лица која се нађу на њиховој територији, а којима је живот угрожен озбиљном претњом и незаконитим деловањем других. Установљене су и процесне обавезе држава у погледу спровођења *обавезних и непристрасних истрага* у случајевима лишења живота (убистава), без обзира на носиоце и друге околности, у функцији утврђивања одлучних чињеница (Закон о ратификацији Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, 2010).

2. У случају да је угрожен *опстанак нације* према чл. 4 МПГПП и чл. 15 ЕКЉП предвиђена је могућност делимичног укидања (дерогације) појединих људских права. Мере дерогације, ограничења или делимичног укидања људских права и грађанских слобода предвиђају адекватну контролу, забрану дискриминације и других видова ванправног понашања. Забрањена је било која врста дискриминације према полу, раси, националној припадности, пореклу, језику, вероисповести, политичкој припадности и осталим атрибутима.

У циљу опстанка нације могуће су мере дерогације неких људских права и грађанских слобода, као што је случај у *доба рата* или *друге изузетне опасности* али уз мере опреза и правне сигурности (нужност, хитност, временско ограничење). Према чл. 4 МПГПП исте мере морају се званично објавити и о томе обавестити УН, односно СЕ сходно ЕКЉП. Поводом истог питања правне ставове у неколико наврата заузели су Комитет за ЉП УН и Европски суд за ЉП, који су ценили околности постојања јавне опасности по опстанак нације и предузете мере држава (пр. активности В. Британије против ИРА) (Stewart против Уједињеног Краљевства, 1984). У пракси бележимо тзв. факултативна ограничења људских права и грађанских слобода која су условљена оправданошћу, легалношћу и легитимношћу мера које нека држава предузима ради сузбијања побуне или устанка сагласно закону (Матија, 2012, стр. 4–8). У оваквим ситуацијама треба бити опрезан и као пример наводимо САД у време Хладног рата, када је сенатор Макартни покренуо антикомунистичку хистерију против идеолошких неистомишљеника („Лов на вештице“).

3. У погледу унутрашњег права Републике Србије за нас је најважнији извор права Устав РС, као *lex generalis* пропис и од значаја за сва питања која проистичу из највишег акта државе. У контексту теме најбитнији је други одељак који третира људска и мањин-

ска права и грађанске слободе и, с тим у вези, даље одредбе које предвиђају могућност ограничења појединих права и слобода због посебних околности. Као изузетне околности наводе се *ванредно стање*, *ратно стање* и *делимична одступања од ЛЈП и МП* (Устав Републике Србије, 2006, чл. 200, 201, 202). На идентичан начин као што је то предвиђено одредбама међународних докумената и Устав РС пружа одређене правне гаранције у случајевима посебних околности, као што су: зајемчена права, забрана дискриминације, врсте мера, временски рокови, садржина овлашћења органа, судска потврда одлука и др.

*Полиција* у оквиру својих послова, поступака и процедура има ефективну могућност да поједина људска права и грађанске слободе суспендује. Припадници полиције имају по закону овлашћења и могућности да употребе средства принуде, ватрено оружје, овлашћења кривично-процесног карактера као што су: претрес стана, одузимање предмета, хапшење, притварање и др. У демократском друштву интенција је да се ситуације предвиде унапред, законом и по прописаном поступку. Јер, полиција не сме да делује у правцу кршења закона и нарушавања људских права, већ мора да поступа *lege artis*, као јавна служба и на добробит заједнице. Према одредбама ЕКЉП ауторитетима државне власти забрањена је свака непотребна сила (прсила), а посебно она која за последицу има смрт лица и то без обзира да ли је жељена или не (Farrell против Уједињеног Краљевства, 1982).<sup>4</sup>

### ЗАШТИТА ФИЗИЧКОГ ИНТЕГРИТЕТА (чл. 3 ЕКЉП)

Према одредбама међународног права, посебно ЕКЉП и унутрашњег права заштита физичког интегритета је појам под којим се подразумева забрана мучења, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања. У хијерархији људских права једно од највиших је право на законит и хуман третман у поступку, забрана тортуре, нечовечног поступања и кажњавања. У питању је право које је у корпусу апсолутних права и на пиједесталу врхунских хуманистичких вредности, посебно након тешких реликата прошлости у свету и код нас. Право на заштиту физичког интегритета и људског достојанства добија на значају у *посебним стањима* и *ванредним приликама*, када по правилу долази до дерогације појединих људских права и грађанских слобода.

<sup>4</sup> Предмет Farrell против Уједињеног Краљевства је решен вансудским поравнањем (пријатељским решењем) и тада је удовици убијеног лица *ex gratia* исплаћена новчана накнада, али без констатације повреде Конвенције и на име тзв. Негрешне грешке (Farrell против Уједињеног Краљевства, 1982).

1. *Забрана мучења, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања* је предвиђена у чл. 3 ЕКЉП, где се наводи да „нико не сме бити подвргнут мучењу ни нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању“ (Закон о ратификацији Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, 2010). Према чл. 15. ст. 2. државе чланице ЕУ не могу да дерогирају чл. 3 Конвенције ни у ванредним, нити у било којим другим околностима. Познато је да је у прошлости у неким земљама, у ванредним околностима, било незаконитих хапшења и нестанка грађана под неразјашњеним околностима. Због тога је под окриљем УН формирана посебна Радна група за присилне или недобровољне нестанке (Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances), која је испитала преко 50000 случајева у 45 земаља.<sup>5</sup> Прелиминарна сазнања и индиције указивала су не само на незаконита хапшења, већ и на физичке ликвидације, случајеве тортуре, физичког злостављања и осталих напада на интегритет особа.

2. У више извештаја СЕ и ЕУ, посебно у пресудама Европског суда за ЉП у Стразбуру и документима осталих органа, указује се на *недозвољене методе испитивања ухапшених лица*. Тако је током ескалације сукоба британских снага са терористима ИРА у Северној Ирској, седамдесетих година прошлог века, дошло до примене нехуманих метода испитивања (*five tehncis*) које су обухватале: а) присиљавање на вишесатно стајање уза зид, б) присиљавање на ношење тамних капуљача током саслушања, в) ускраћивање сна, г) излагање буци и д) ускраћивање воде и хране. Европска комисија је стала на становиште да поменути „технике испитивања“ представљају мучење и нечовечно поступање према ухапшеним лицима (Матија, 2012). Европски суд за ЉП је даље направио градацију забрањених понашања према врсти и елаборирао елементе које обухватају мучење, нечовечно и понижавајуће поступање (Ирска против Уједињеног Краљевства, 1978, стр. 66–67, став 167). Стање се међутим није поправило ни у XXI веку и чак бележимо нове технике мучења и тортуре, као на пр. *water boarding* (Куба – Quantanamo Bay, Ирак – Abu Ghraib, Авганистан – Bagram). Познати су бројни скандали везани за ове установе који су обелодањени у медијима, на чувеном сајту Викиликс (Wikileaks) и на другим местима, након чега су реаговали поједини органи држава (судови у САД и Британији) и међународни субјекти (Христу, 2011, стр. 11).

3. Велики број случајева из праксе ЕСЉП и других органа односи се на *права затвореника, услове у затвору и третман затвореника*. У питању су физички *недостатак простора* (мин. 2,5 м<sup>2</sup>), неа-

---

<sup>5</sup> Doc. UN E/CN.4 1990/13. Извештај радне групе ОУН. Према: Димитријевић, 2006.

декватни *санитарни чворови*, неодговарајућа *хигијена*, влажност и прљавштина и *принудни рад*. Имајући у виду чињеницу да Република Хрватска убрзо улази у ЕУ, подсећамо да је против исте својевремено донето више пресуда због повреде чл. 3 ЕКЈП (Теста против РХ, 2007; Шечић против РХ, 2007; Пилић против РХ, 2008; Бегановић против РХ, 2009). Међутим, Хрватска је брзо реаговала па је прво извршила хармонизацију правних норми са прописима ЕУ и праксом ЕСЈП, а потом трансформацију органа за примену ЕКЈП и др. Тако су правно дефинисани каталог кривичних дела, позитивне обавезе према затвореним (притвореним) лицима, независне и непристрасне истраге, употреба ватреног оружја, статус рањених особа, накнада штете и друге (негативне) обавезе (Матија, 2012, стр. 12–19).

4. Република Србија је покушала да на адекватан начин одговори на захтеве и стандарде у овој материји како у нормативној области, тако и у оперативном (свакодневном) раду полиције и органа за примену закона. У погледу поступања полицијских службеника МУП РС је прихватио одредбе међународног права и усвојио посебан *Кодекс полицијске етике* (2006) према којем се истичу: а) законитост у раду и владавина права (чл. 2–5), б) право на живот, забрана мучења и принуде, непристрасност, антидискриминација, поштовање личности и приватности (чл. 33–36), в) непристрасне полицијске истраге, посебан однос према социјално рањивим групама и ухапшеним лицима у детенцији полиције (чл. 40–42), г) одговорност и контрола рада. Посебан проблем представља недостатак материјалних средстава услед чега су неадекватни услови за смештај лица у притворским просторијама, недовољни капацитети у затворским установама и др.

Изузетан значај има чињеница да је при МУП РС основана стална *Комисија за праћење спровођења Европске конвенције о спречавању мучења, нечовечних или понижавајућих поступака или казни* (Пантелић, 2008).

#### *РЕФОРМА ПОЛИЦИЈЕ СРБИЈЕ У ФУНКЦИЈИ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА*

У последњој деценији XX века реформски талас заплуснуо је и Републику Србију, након чега је покренут процес трансформације државне управе и друге друштвене промене. Због тешких реликата прошлости транзиција сектора безбедности је била изузетно важна, посебно реорганизација тајне службе која је издвојена из састава МУП и по угледу на развијене земље формирана специјализована организација. Безбедносно-информативна агенција је конципирана као самостално правно лице под окриљем Владе, са задатком да прикупља и обрађује обавештајне податке ради заштите уставног поре-

тка. Законом о БИА уређена су питања из делокруга рада међу којима се, у функцији владавине права, истичу законитост у поступању и контрола рада тајне службе (Закон о Безбедносно-информативној агенцији, 2009).

Ресор јавне безбедности је као већински део Министарства трансформисан, па су у састав новог МУП ушли Дирекција полиције и више сектора за логистичку подршку и друге послове. Правни оквир је био нови *Закон о полицији (2005)* који је заменио Закон о унутрашњим пословима, као и касније донети подзаконски акти ради примене закона. Поменути нормативно-правним актима и другим документима артикулисан је нови концепт организације и рада полиције, успостављен по савременом проевропском моделу „Community policing“ („Полиција у заједници“).

1. *Послови МУП* су по правној природи, карактеру и другим обележјима полицијски и други из области унутрашњег дела, који се обављају јединствено за целу територију. Сагласно чл. 1. ст. 1–2 Закона полиција обавља полицијске и друге послове, пружа подршку *владавини права у демократском друштву*, одговорна је за безбедност и пружа подједнаку заштиту свима у остварењу права и слобода. Полиција предузима оперативне мере (редовне, хитне и ванредне) у случају непосредне опасности за живот људи и имовину, пружа помоћ, врши спасилачку функцију, асистира у извршењима и обавља друге послове (Закон о полицији, 2009, чл. 2–3).

Полицијски послови су даље конкретизовани у чл. 10. ст. 1. т. 1 где се наводе „*безбедносна заштита живота, права, слобода и личног интегритета лица ...*“ и др. Ресорни министар ближе одређује начин обављања послова и доноси упутства, обавезне инструкције и друга акта (Закон о полицији, 2009, чл. 10. ст. 2). Поверени послови обављају се по међународним и националним стандардима, начелима и принципима: супсидијерности, минимума штетних последица, градације у примени овлашћења, опреза у примени средстава принуде и развоја полицијске етике (Закон о полицији, 2009, чл. 11–13). У оквиру МУП обављају се и други важни послови: управни, статусно-правни, технички и остали, у ширем смислу *унутрашњи послови*.

2. *Организација МУП* и полиције као најважније службе у систему унутрашњих послова данас је у процесу трансформације, на прелазу од затвореног ка отвореном систему и од централизованог ка децентрализованом моделу. На челу је министар који има на располагању *кабинет министра*, док у састав МУП улази више *сектора* који обављају стручне послове и пружају подршку линијама рада и организационим јединицама.

*Дирекција полиције* је правни следбеник РЈБ, темељ и носилац класичних полицијско-безбедносних послова. На челу је директор полиције као инокосни орган који се бира на основу јавног конкурса,

из реда лица која испуњавају опште и посебне услове. Формално-правно, директор полиције је оперативно независан у односу на министра, Владу и остале субјекте (Закон о полицији, 2009, чл. 20–30). У актуелној организацији Дирекције преовлађује мешовити концепт линијско-територијалног рада, према којем постоје *специјализовне линије рада* (криминалистичка полиција, поредак, граница, саобраћај, посебне јединице, др.) и *територијалне организационе јединице* (ПУ Београд, подручне полицијске управе и полицијске станице) (Уредба о начелима за унутрашње уређење МУП, 2006).

3. *Полицијска овлашћења* су софтвер за рад полицијске службе и важна карика у превенцији криминалитета, радњама доказивања и оперативном поступању. Овлашћења су предвиђена одредбама Закона о полицији (2009, чл. 30–109) и подзаконским актима донетим на основу закона, међу којима су Кодекс полицијске етике (2006), Правилник о начину обављања полицијских послова (2007) и Правилник о полицијским овлашћењима (2006). Полиција има одређена овлашћења и према другим прописима на које се ослања у раду, као што су: ЗКП, КЗ, Закон о одузимању имовине стечене крив делом, Закон о прекршајима, ЗОБС и остали. С једне стране, полицијска овлашћења су битна ради нормалног обављања послова, док су, с друге стране, у функцији заштите људских права, грађанских слобода, других вредности и владавине права.

*Начела, принципи и стандарди* у примени полицијских овлашћења су различити, па у контексту темата подсећамо на: правне гаранције (за лица у процедури), поступање *ex officio* (представљање), хуманистички однос, поштовање личности и заштиту здравља, антидискриминацију, сразмерност и градацију, посебан статус малолетника, социјално рањивих група и др.

У Закону о полицији (2009, чл. 30–109) законодавац је извршио енумерацију полицијских овлашћења (21) и наводе се: упозорење и наређење, провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета, позивање, довођење, задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања, тражење обавештења, привремено одузимање предмета, преглед просторија, објеката, документације и противтерористички, заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава, обезбеђење и преглед места догађаја, употреба туђег саобраћајног средства и средства везе, пријем пријава о учињеном крив. делу, јавно расписивање награде, снимање на јавним местима, полиграфско тестирање, полицијско опажање-опсервирање, трагање за лицима и предметима, заштита жртава крив. дела и др. лица, прикупљање, обрада и коришћење личних података, мере циљане потраге и употреба средстава принуде (физичка снага, сл. палица, средства за везивање, спец. возила, сл. пси, сл. коњи, запречавање, млазнице за воду, хемијска средства, ватрено оружје, посебне врсте оружја и експлозивна средства).

Услови за примену овлашћења наведени су у закону и детаљније разрађени подзаконским актима. Од посебног значаја је законита примена средстава принуде због осетљивости овлашћења, последица које изазива и других разлога. Примену средстава принуде подробније регулише *Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде (2007)*, док су извештавање, оправданост и правилност употребе даље регулисани интерним подзаконским актом.<sup>6</sup> То не искључује познате правне институте кривичног (нужна одбрана, крајња нужда, др.), прекршајног (ЈРМ, др.), грађанског (стварна штета, изгубљена добит) и других грана права.

У питању су класична полицијска овлашћења утемељена на универзалним стандардима и посебним међународним документима, као што су Европски кодекс полицијске етике, Европска конвенција о ЛП и остали прописи од значаја за рад полиције у демократском друштву. Ови и други документи су важан извор права и од капиталног значаја у заштити права на живот, мањинских и људских права и осталих вредности. Поштовање правних норми је посебно важно у погледу примене тзв. *дискреционих овлашћења* полиције, мониторинга јавности и у контексту процеса евроинтеграција.

4. *Контрола рада* полиције је прворазредно питање када је реч о људским и мањинским правима, грађанским слободама и универзалним вредностима развијеног света. Основ контроле рада државе, њених органа и службеника је постулат о владавини права, једнакости и доступности права (правде) за све грађане у заједници. Контрола рада полиције је темељ демократије у свакој развијеној земљи и пружа гаранције за примену и поштовање права, слобода и других вредности. С друге стране, законито и професионално поступање полиције и њених припадника доприносе како правној заштити, тако и афирмацији полицијске службе и угледа полицијске професије.

Посебан је значај контроле рада полиције ако се има у виду чињеница да су полицијски послови веома осетљиви и да донекле задиру у приватност грађана, остварења појединих права и слобода. У обављању полицијских дужности потребна је изузетна обазривост и сензибилитет према грађанима, посебно приликом полицијских интервенција и процедура. Са становишта људских права и грађанских слобода од изузетне важности је законита примена полицијских овлашћења, а пре свега средстава принуде и ватреног оружја због тешких последица, узнемирења јавности и других разлога.

---

<sup>6</sup> У оквиру МУП РС донета је исте године и *Обавезна инструкција о начину извештавања и оцењивања оправданости и правилности употребе средстава принуде*, као интерни акт раније у правном режиму „строго поверљиво“ (данас „поверљиво“).

Према одредбама Закона о полицији (2009, чл. 170–181) установљени су следећи *видови контроле* рада полиције: спољашња, унутрашња и по притужбама (представкама) грађана.

*Екстерна* контрола је спољашња контрола рада полиције која се заснива на чл. 9 истог прописа, према којем је министар унутрашњих послова обавезан да периодично подноси извештаје о раду Народној скупштини. У ширем смислу у овај вид контроле спада и надзор који врше Влада (извршни орган), Врховни касациони суд и РЈТ (правосуђе), независни државни механизми као што су повереник за информације од јавног значаја, заштитник грађана, повереник за заштиту равноправности (Видети: Петрушић, 2011, стр. 69–82), и други који имају право приступа информацијама (Закон о полицији, 2009, чл. 170. ст. 2–3). Поменути субјекти, органи и организације, посебно невладине организације (НВО), имају изузетно важну корективну улогу и њихове иницијативе треба увек и са дужном пажњом размотрити.

*Интерна* контрола је унутрашња контрола рада полиције која се спроводи преко Сектора унутрашње контроле (СУК), који је формацијски ван система Дирекције полиције и независни је контролни механизам. На челу Сектора је начелник у рангу помоћника министра, који се бира на основу конкурса и поставља га Влада РС на предлог министра унутрашњих послова. У пракси МУП развијени су и други облици унутрашње контроле, као што су *хијерархијска* (линије рада) и *старешинска* (организационе и територијалне јединице). Предмет надзора органа унутрашње контроле је поступање припадника полиције у вршењу послова и примени овлашћења, законитост у раду и однос према грађанима, странкама, сарадницима и послу. Посебан значај има сузбијање корупције, злоупотреба службеног положаја и других кривичних дела извршених од стране полицијских службеника. Начелник Сектора периодично подноси министру извештаје о раду и појединим екстерним корисницима, као што су Одбор за безбедност Народне скупштине, Влада РС и други.

Контрола *по притужбама* (представкама) грађана је специфичан вид контроле рада и поступања полиције и њених припадника, који је допунски нормативно-правно регулисан посебним подзаконским актом (Правилник о поступку решавања притужби, 2006). У раду комисија за притужбе грађана у МУП и полицијским управама (ПУ Београд и подручним полицијским управа) учествују и представници јавности. Од изузетне важности је законска обавеза заштите и чувања поверљивих података, посебно по окончању поступка и престанку активне полицијске службе (Закон о полицији, 2009, чл. 181).

Питање контроле рада полиције данас је знатно озбиљније третирано у нормативи и полицијско-правној пракси код нас, те да је у функцији поштовања и заштите људских права, грађанских слобода и владавине права. Међутим, још увек има доста бирократских препрека и сувише нормативизма, па се често од норми „не виде љу-

ди“ и стога смо заговорници поједностављења процедура и дебиروقратизације полиције.

5. На основу анализе актуелних нормативних решења и досадашње полицијско-правне праксе, мишљења смо да су у Србији постигнути добри почетни резултати у трансформацији сектора безбедности. У реформи полиције евидентно је да је доста урађено у делу легислативе и недавно су усвојени значајни нови документи, као што су: Стратегија развоја МУП РС 2011–2016, Стратегија рада полиције у заједници (2013), Посебан протокол о поступању полицијских службеника у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима (2013), Упутство о поступању према доведеним и задржаним лицима (2012) и др. Поменуто упутство је донето у сарадњи са Мисијом ОЕБС у Републици Србији и заменило је ранији анахрони акт из 1995. године, а од изузетног је значаја за заштиту права и слобода грађана и законито поступање полиције. С друге стране, претерани нормативизам није добар и прописи и полицијске процедуре морају бити знатно поједностављени, јер велики број норми представља проблем за рад како „обичним“ полицијским службеницима тако и грађанима у остваривању и заштити права.

У погледу реорганизације полиције неспорно је да су остварени охрабрујући почетни резултати, али смо мишљења да темпо промена није адекватан и да није извршена деполитизација у довољној мери. Илустрације ради, у појединим великим градовима (Ниш, Нови Сад и др.) још нису извршене трајне кадровске попуне руководећег састава, јер се осећа утицај политичког фактора и тиме доводе у питање принципи политичке неутралности и професионализације полиције. У оквиру методологије рада велики искорак чини прихватање владајућег модела „Полиције у заједници“ („*Community policing*“), који је усвојен у развијеном свету, а посебно у САД, ЕУ и земљама у окружењу. Међутим, савремени модел организације и начина рада полиције мора да прати перманентно стручно усваршавање кадрова на семинарима и другим облицима едукације. У оквиру програма едукације посебна пажња је посвећена методским јединицама које се односе на поштовање и заштиту људских права, грађанских слобода и других универзалних вредности. Од посебне важности је прихватање препорука, ставова и мишљења угледних институција, независних механизма и ауторитета, као што су: повереник за информације од јавног значаја (пр. Теренске оперативне провере за пријем у МУП и студије КПА), повереник за заштиту равноправности (пр. мере антидискриминације у виду пријемних квота, посебне мере)<sup>7</sup> и заштитник грађана (пр. мере електронског пресретања позива и СМС моб. телефоније).

---

<sup>7</sup> Више: Повереник за заштиту равноправности РС, официјелни сајт : [www.ravnopravnost.gov.rs](http://www.ravnopravnost.gov.rs)

### ЗАКЉУЧАК

Људска права, грађанске слободе и остале универзалне вредности тековина су људске цивилизације и стога се морају стално развијати и унапређивати. Поред нормативно-правног основа који чине адекватни прописи међународног и унутрашњег карактера у овој области, од посебне важности је професионално поступање и понашање лица за примену закона (*Law enforcement man*) према свим грађанима једнако, непристрасно и законито. Рад и поступање ових органа мора бити у функцији заштите права на живот, физичког интегритета човека и уз поштовање свих поменутих генерација права.

Полиција је један од органа за примену закона и по многим вероватно најважнији, јер обавља теретне послове и по правилу није омиљена у друштву. То је и разумљиво када се зна да је у људској природи да човек (појединац) не трпи забране и ауторитете, да просто има потребу да буде слободан и либералан. То је посебно случај данас у XXI веку и међу младима, па се често конфронтирају принципи слободе и неопходних забрана. Полиција стога има важан друштвени статус и велику одговорност у заједници, а посебно данас у земљама у развоју и транзицији. Наравно, не треба умањити улогу и значај правосудних и других органа, као и независних корективних фактора.

Реформа МУП РС, едукација припадника полиције и законито поступање имају за циљ да заштите и афирмишу људска права, грађанске слободе и остале универзалне вредности. Принцип владавине права један је од најважнијих у оквиру започете реформе полиције и трансформације државних органа у Србији, јер правна сигурност је идеал који је у великој мери остварен у развијеном делу међународне заједнице. Верујемо да ће МУП РС и полиција као његов најважнији део у скорој будућности бити у потпуности модернизовани и постати истински сервис грађана, те да ће моћи да одговоре свим потребама грађана и захтевима заједнице.

На крају, поштовање и заштита људских права, грађанских слобода и других вредности и активности полиције и њених припадника на том пољу, важна су легитимација Србије у апликацији за пријем у Европску унију.

### ЛИТЕРАТУРА

- Бабовић, Б. (2000). *Полиција и људска права*. Београд: Савезно министарство унутрашњих послова.
- Brissaud, A., & Mabire, J. (1977). *Ноћ и магла*. Загреб: Центар за информације и публицитет.
- Бегановић против РХ, 46423/06 (Европски суд за људска права 25. јун 2009).

- Димитријевић, В. (2006). Укидање и ограничења људских права по МПГПП и ЕКЉП. *Годишњак Удружења за међународно право 2004–2005*, 119–134.
- Димитријевић, В., и Пауновић, М. (1997). *Људска права*. Београд: Београдски центар за људска права и Досије.
- Закон о ратификацији Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, Службени гласник РС. Бр. 12 (2010).
- Закон о полицији, Службени гласник РС. Бр. 101(2005), 63(2009).
- Закон о Безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник РС. Бр. 42(2002), 111(2009).
- Ирска против Уједињеног Краљевства, А.25 (Европски суд за људска права 18. јануар 1978).
- Кавран, Д. (2004). Европски управни простор, реформа и образовање државне управе. *Правни живот*, 9(2004), 1059–1075.
- Кешетовић, Ж. (2012). Полиција у политичком животу. *Теме*, 04(12), 1867–1871.
- Крећа, М., и Аврамов, С. (2008). *Међународно јавно право*. Београд: Службени гласник.
- Кодекс полицијске етике, Службени гласник РС. Бр. 92 (2006).
- Матија, И. (2012). Дјеловање и поступање полиције у оквиру чланака 2 и 3 Еуропске конвенције за заштиту људских права и темељних слобода. *Полиција и сигурност*, 1(12), 4–8.
- Милосављевић, Б. (2004). *Људска права и полиција*. Београд: Центар за антирапну акцију.
- Милтојевић, В. (2006). Одрживи развој и квалитет живота. *Теме*, 03(06), 430–431.
- Министарство унутрашњих послова Републике Србије. (2002). *Визија и мисија за реформу МУП РС*. Београд: МУП РС.
- Макаратзис против Грчке, 50385/99 (Европски суд за људска права (ЕCHR) XI 2004).
- Међународни пакт о заштити грађанских и политичких права, Службени лист СФРЈ, бр. 7 (1971).
- Никач, Ж. (2008). *Збирка прописа МУП РС – Закон о полицији и подзаконски акти*. Београд: МУП РС.
- Никач, Ж. (2010). *Полиција у заједници*. Београд: Криминалистичко полицијска академија.
- Пантелић, Н. (2008). Спречавање мучења, нечовечних или понижавајућих казни или поступака. *Безбедност*, 1-2(08), 203–208.
- Петрушић, Н. (2011). Поступак пред Повереником за заштиту равноправности. *Стари у Србији: Проблеми и изазови* (69-82). Ниш: Центар за публикације Правног факултета, Центар за социјални рад "Свети Сава".
- Пејић, И. (2009). Уставне гаранције људских права у Републици Србији. *Правна ријеч*, 18(09), 129–142.
- Посебан Протокол о поступању полицијских службеника у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима, МУП РС Бр.01-13050/12-6 (11.02.2013)
- Правилник о поступку решавања притужби, Службени гласник РС. Бр. 54(2006).
- Правилник о начину обављања полицијских послова, Службени гласник РС. Бр. 27(2007).
- Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, Службени гласник РС. Бр. 19(2007), 112(2008).
- Правилник о полицијским овлашћењима, Службени гласник РС. 54(2006).
- Пилић против РХ, 33138/06 (Европски суд за људска права 17. јануар 2008).

- Правна енциклопедија, Том I.* (1985). Београд: Савремена администрација.
- Stewart против Уједињеног Краљевства, 10044/82 (Европски суд за људска права 10. јул 1984).
- Стратегија развоја МУП РС 2011–2016.* Влада РС.
- Стратегија рада полиције у заједници. Службени гласник РС. Бр 43 (2013).
- Теста против РХ, 20877/04 (Европски суд за људска права 12. јул 2007).
- Упутство о поступању према доведеним и задржаним лицима. МУП РС бр.01-7989/12-10 (10.12.2012)
- Уредба о начелима за унутрашње уређење МУП, Службени гласник РС. Бр. 08(2006), 14(2009).
- Устав Републике Србије. Службени гласник РС. Бр. 92 (2006).
- Fagrell против Уједињеног Краљевства, 9013/80 (Европски суд за људска права Децембар 11, 1982).
- Христу, Т. (2011). Прекогранично правосуђе у ЕУ: предаја појединца по основу Европског налога за хапшење. *Људска права у Европи 4(11)*.
- Шечић против РХ, 40116/02 (Европски суд за људска права 31. мај 2007)

Željko Nikač, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

## THE POLICE IN THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND CIVIL LIBERTIES

### Summary

The issue of human rights and civil liberties is internationalized in a positive sense. Therefore, the international community has assumed a leading role and responsibility for the implementation and observance of human rights, civil liberties, and the affirmation of the rule of law. The UN Organization, with the support of other international organizations such as the Council of Europe, the OSCE, the EU, and other regional organizations, initiated the adoption of several important resolutions, conventions, and documents, so international standards in this field provide optimal opportunities for the protection and promotion of human rights. Human and Minority Rights and civil liberties are guaranteed by the Constitution of the Republic of Serbia as the supreme law, and they are additionally protected by a number of specific (*lex specialis*) laws and by-laws, which were adopted in certain fields and for the prevailing protective objects.

As a public authority, the police has significant powers and a legitimate right to use force, but also an important role in the protection and respect of human rights, freedom, and other values. Specialized security services and secret services with significant authority play a particularly important role. In the last decade of the twentieth century, a wave of reforms from Europe reached the Republic of Serbia, which initiated the transformation of public administration and other social changes. Due to the overwhelming relics of the past, the transition of the security sector was extremely important, especially the reorganization of the secret service, which was separated from the Ministry of Interior and established as a separate agency. The Security-Information Agency (BIA) is designed as an independent legal entity under the auspices of the Government, tasked with collecting and processing intelligence for the protection of the constitutional order. The sector of public security, as a major part of the

Ministry of Interior is also transformed, so that the new composition of the Serbian Ministry of Interior and the police Department have several sectors for logistic support and other tasks. Organization of the Ministry of Interior and the police, as the most important service in the System of Internal Affairs, is now in the process of transformation from a closed to an open system, and from a centralized to a decentralized model. The legal framework was a new Police Act and subsequently adopted by-laws to enforce the Act.

The aforementioned normative-legal acts and other documents articulate a new concept and organization of the police, established by the pro-European model of "Community Policing". Reform of the Serbian Ministry of Interior, training of police and legal actions are intended to protect and promote human rights, civil liberties, and other universal values. The rule of law is one of the most important in the aforementioned police reform and the transformation of state institutions in Serbia because legal safety is an ideal which is already largely achieved in the developed part of the international community.