

*Prof. dr Nenad Avramović**

UDK 351.74

*Asistent Miloš Marković***

DECENTRALIZACIJA, REGIONALIZACIJA I OBLICI ORGANIZOVANJA POLICIJE

Razmatranje teme "Decentralizacija, regionalizacija i oblici organizovanja policije" je, nema sumnje, krajnje društveno složen zadatak. Pored najšire političke konotacije, koja je i u teorijskom, ali i praktičnom smislu, nezaobilazna, rad se oslanja na vladajuća filozofska, sociološka i pravna stanovišta o nastanku, organizovanju i funkcionisanju države.

Država, kao društvena i političko-pravna organizacija uspostavlja i vrši suverenu vlast u okviru određene teritorije na pojedincima, društvenim grupama i ukupnom populacijom. Teorija države i prava, dakle, poznaje tri konstitutivna elementa koja državu odlikuju nezavisno od vremena u kom je nastala, uslova u kojima egzistira i oblika državnog uređenja. Ta tri elementa su stanovništvo, teritorija i državna vlast.

Pritom država vrši vlast kroz stalne institucije, obezbeđuje organizovano funkcionisanje života zajednice na teritoriji na kojoj raspolaže sa monopolom oružane moći za legalnu fizičku prinudu.

Teritorija, iako prevashodno geografski pojam, kao konstituent države dobija svoje političko i pravno značenje. Svaka državna vlast, u principu, prostire se na teritoriji određenoj granicama te države. Istovremeno, veličina teritorije, konfiguracija tla i međunarodni položaj državnog prostora direktno determiniše organizaciju, strukturu, vrstu i brojnost državnih organa.

Personalni supstrat države predstavlja, naravno, stanovništvo koje živi, odnosno boravi na državnoj teritoriji. Dakle, bez ljudske populacije stvaranje državnog aparata na određenoj teritoriji nema svoj smisao ni opravdanje.

Aparat državne vlasti organizovan je za obavljanje javnih službi i odgovoran za funkcionisanje života u zajednici u skladu sa utvrđenim pravnim poretom. Kao institucije u državnom aparatu funkcionišu parlament, vlada, ministarstva, pravosuđe, vojska, policija, regionalni i lokalni organi... Neki od njih, poput parlamenta, vlade, regionalnih i lokalnih organa vlasti, svoj personalni legitimitet dobijaju na izborima.

Država kao organizacija važeći pravni poredak štiti monopolom oružane sile za fizičku prinudu sa zakonskim pokrićem. Monopol sile koji obezbeđuje nezavi-

* Profesor Pravnog fakulteta za obrazovanje diplomiranih pravnika Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu.

** Asistent Pravnog fakulteta Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu.

snost i ravnopravnost državne vlasti u odnosima sa drugim državama predstavljen je vojnom oružanom formacijom i važećim pravilima međunarodnog javnog prava.

Politizacija policije

Sa druge strane, unutrašnju suverenost državne vlasti, koja naravno treba da ima izborni legitimitet, predstavlja policijski aparat države. "Danas se reč 'policija' prvenstveno koristi da označi posebno organizovanu službu ili više službi za održavanje javnog reda i poretka, za prevenciju i represiju kriminaliteta i izvršavanje zakona, kao i pripadanje te službe odnosno tih službi."¹

Iz ovakve definicije policije proizilazi da se radi o veoma organizovanoj društvenoj instituciji, koju čine posebno obučeni, pa i obrazovani, pojedinci sa jasno i precizno utvrđenim zadacima.

Uloga policije u političkom životu je nezaobilazna. Stepen politizacije policije u Srbiji posebno dolazi do izražaja u izbornim političkim promocijama strana kada se ona podiže na pijedestal sredstva koje će društvu obezbediti poštovanje zakona i najvišu socijalnu pravdu. Politička vlast pritom zaboravlja jedan od postulata demokratije – da policija treba da služi zakonu, a ne političkom režimu, institucijama, a ne pojedincima.

Nisu li relikti idolopoklonstva, koji se danas ispoljavaju kroz političku podobnost partiji kao protivteža ostvarenju nekog individualnog ekonomskog ili društvenog interesa, više-manje prisutni i danas? Čini se da je nekadašnji uslov napretka, moralno-politička podobnost iz perioda socijalističkog razvoja zemlje, danas prerastao u još rogobatniju i društveno-etički nakazniju formu stranačko-političke podobnosti.

SVakodnevna društvena praksa u Srbiji pokazuje da se i najminornije kadrovsko rešenje u državnim i javnim strukturama vezuje za "nadležnu" političku partiju, koja rukovodi tim resorom. Ni policijska organizacija u tom pogledu nije izuzetak. Sa druge strane, politička teorija karakter određenog sistema vlasti ceni i kroz ovlašćenja i postupke policije. Tako se politički sistemi, čiji je policijski aparat represivan, definišu kao autoritarni ili diktatorski, a takve države kao "policijske države". Stepem ljudskih prava i sloboda u "policijskim državama" je, po pravilu, mali. Na ekonomskom planu su one slabo ili nedovoljno razvijene, sa niskim nacionalnim dohotkom po glavi stanovnika i bremenite socijalnim tenzijama.

Praksa, naravno, potvrđuje i suprotno: aktivnosti policije u političkom životu ekonomski razvijenih zemalja, koje imaju razvijene demokratske režime, su daleko manje izražene.

Još jedna društvena zakonomernost prisutna je u demokratski i ekonomski razvijenim i organizovanim državama. Stepem decentralizacije državnih organa, pa prema tome i policijskih, je veći no što je to slučaj u privredno nerazvijenim zemljama i neizgrađenim demokratskim institucijama.

Teritorija i stanovništvo kao konstitutivni elementi države opredeljujući su faktori organizacije državne vlasti, pa i policije kao državne institucije sa specifičnim ovlašćenjima. Izgradnja organizacione strukture državnih organa, prema tome i policije, polazi i uvažava principe optimalne teritorijalne pokrivenosti, funkcionalne delotvornosti i homogene organizacije u vršenju vlasti.

¹ Milosavljević B., *Nauka o policiji*, Policijska akademija, Beograd, 1997, str. 7.

Svaka diskusija o organizaciji državnih organa, pa naravno i policije, čiji je prevashodni zadatak da štiti javni red i poredak, prevenciju i represiju kriminaliteta i stara se o izvršavanju zakona, neminovno postavlja pitanje centralizacije, odnosno decentralizacije u sistemu organizovanja.

“Centralizam je takav sistem organizacije države ili drugih institucija, političkih i društvenih, u kome je donošenje odluka i kontrola njihovog sprovođenja u celini ili najvećim delom u rukama centralnih organa.”²

Centralizam kao oblik državne organizacije maksimalan učinak bi ostvarivao kada bi centralni organi bili neposredni organi i odlučivanja i izvršenja. Uvažavajući veličinu teritorije na kojoj država vrši vlast, radikalna centralizacija državnih institucija, pa i policije, teoretski i praktično je ostvariva samo u gradovima-državama.

Organizacija vlasti većine savremenih država danas predviđa postojanje, pored centralnih, i brojnih organa užih teritorijalnih jedinica, odnosno regionalnih necentralnih organa. “Nijanse” u odnosima centralnih i necentralnih organa vlasti diktiraju i karakter političkog režima neke države.

Na planu organizacije policije u Srbiji poslednjih gotovo dve decenije prisutan je centralistički sistem koji je saglasno teritorijalnoj podeli na okruge prenet na necentralne organe. Ravnoteža uloge i ovlašćenja između centralnih i necentralnih organa uspostavljena je u korist centralnih. Na taj način režim zasnovan na ograničenoj političkoj participaciji, doduše sa legitimnim izbornim pokrićem, koristi policiju za održavanje procesa i ostvarivanje vlasti, odnosno za zaštitu javnog reda i poretka, te prevenciju i represiju kriminaliteta i poštovanje zakona.

Centralizam kao svojstvo organizacije državne vlasti u domenu unutrašnjih poslova ispoljava se kroz odnos hijerarhijske subordinacije necentralnih organa centralnim organima državne vlasti. Necentralni organi pritom poslove iz svog delokruga obavljaju pod kontrolom i na način kako to propisuju centralni organi. Centralni organi mogu i preduzimaju obavljanje određenih poslova iz nadležnosti necentralnih i vrše kontrolu nad zakonitošću, ali i celishodnošću akata koje donosi necentralni organ.

Decentralizacija i demokratski procesi

Svakako da centralizam u organizaciji i radu policije proizilazi iz prirode posla kojim se ona bavi. No, određeni oblici decentralizacije prisutni su kroz objektivnu neminovnost poštovanja teritorijalnog principa policije. Decentralizacija kroz faktičko stanje izraz je i brojnosti poslova i neophodnosti izvesne samostalnosti koja je u domenu svakodnevne potrebe, a ne pravno normirane nadležnosti necentralnih policijskih organa.

Decentralizacija kao izraz faktičkog stanja, obima i prirode posla konvergentna je i sa interesima konzumenata državno-polijskih, odnosno bezbednosnih usluga. Decentralizacija istovremeno zadovoljava i interes regiona, širih celina i lokalnih samouprava, ali i posebnu odgovornost koja nije samo hijerarhijski i profesionalno usmerena prema stručnoj vertikali, već i prema krajnjoj funkciji i njenoj opravdanosti u okviru horizontalne okrenute lokalnim organima vlasti i građanima.

² *Politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd, 1974, str. 102.

“Decentralizacija je privlačna jer uzlazno ustrojstvo daje policiji zdravu nezavisnost od centralne vlade, uz otvorenost prema lokalnim potrebama i interesima. Zato se decentralizovane, lokalno odgovorne političke snage često smatraju idealom.”³

Decentralizacija je i put za uvažavanje autohtonih odlika određene teritorije koje mogu biti manifestovane kroz istorijsko, kulturno ili religijsko nasleđe, ekonomske specifičnosti, osobenosti prirodnog krajolika... Na taj način, decentralizacija prati i uvažava posebnosti regiona idući ka najširem građanstvu i lokalnoj zajednici.

Sa druge strane, pored procesa decentralizacije koji se na političkom nivou identifikuju sa razvojem demokratskih procesa, tendencije ka većoj centralizaciji policijskih organa prisutne su uporedo i istovremeno i u najrazvijenijim državama. Ovaj proces centralizacije izraz je potreba nacionalnih vlada koje im daju potencijal za veću administrativnu i političku odgovornost.

Razlozi za centralizaciju policijskih službi rezultat su i internacionalizacije najtežih oblika kriminaliteta, terorizma i razvoja organizovanih oblika kriminaliteta. Potreba za stvaranjem Nacionalne baze podataka, jedinica za brzo i efikasno dejstvo na teritoriji cele zemlje, tešnja saradnja sa drugim međunarodnim i nacionalnim policijskim organizacijama objektivno je zahtev policijske službe kao takve.

Kakva je, međutim, bila legislativa koja uređuje policijske poslove u poslednjih dve i više decenija u Republici Srbiji? I, kojim putem posle političkih promena posle raspada SFRJ, a posebno posle demokratskih promena 2000. godine, ide proces reformi policije u Srbiji i u kojoj meri su decentralizacija i regionalizacija prisutne u oblicima organizacije ovog državnog organa?

Radi podsećanja, nabrojaćemo čitavu nomenklaturu organa nadležnih za obavljanje unutrašnjih poslova (sada policijski poslovi) u Republici Srbiji do 1991. godine: Republički sekretarijat za unutrašnje poslove u Beogradu (RSUP), Pokrajinski sekretarijati za unutrašnje poslove u Novom Sadu i Prištini (PSUP), Gradski sekretarijati za unutrašnje poslove u Beogradu, Novom Sadu i Prištini (GSUP). U SAP Vojvodini ovi poslovi su obavljani u 12 međuopštinskih sekretarijata za unutrašnje poslove (MSUP-ovi), dok su na području Republike bez pokrajina funkcionisali zajednički sekretarijati za unutrašnje poslove (ZSUP-ovi) obrazovani po regionima.

Tadašnja organizovanost i funkcionalnost policijskih organizacionih jedinica u Republici Srbiji rezultirala je povoljnim stanjem bezbednosti i to sve negde do početka usložnjavanja i eskalacije nemira i sukoba na području Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija. Do ovog perioda odnosi između policije i građana su se zasnivali na poverenju, međusobnoj saradnji i vladavini prava. Radilo se o jednom svima nama dobro poznatom ambijentu života i rada u Republici Srbiji. U to vreme SFR Jugoslavija je bila jedna od najbezbednijih zemalja sveta, što je bila opšta ocena i međunarodne i domaće stručne javnosti, a i ogromne većine građana u zemlji.

Centralizacija – odgovor na krizu

Kao što je poznato, krajem XX veka došlo je do krupnih promena na svetској političkoј sceni, kao i do tragičnih ratnih sukoba na prostorima nekadašnje SFRJ.

³ Hejvud E., *Politika*, str. 726.

Od 1991. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije izvršnje zadatka obezbedilo je jedinstvenom organizacijom na teritoriji Republike Srbije u kojoj su zastupljeni teritorijalni, linijski i objektni princip rada.

Pravilnikom Ministarstva utvrđen je delokrug organizacionih jedinica, njihova organizacija, sedišta i područja za koja su obrazovana.

Za obavljanje određenih poslova u Ministarstvu unutrašnjih poslova obrazovane su dve organizacione jedinice: Resor državne bezbednosti (RDB) i Resor javne bezbednosti (RJB).

Za obavljanje poslova javne bezbednosti u RJB obrazovane su organizacione jedinice u sedištu Ministarstva (uprave) i teritorijalne (područne) organizacione jedinice – Sekretarijati unutrašnjih poslova (SUP-ovi). Sekretarijati unutrašnjih poslova su obrazovani u skladu sa teritorijalnom podelom na okruge. U 29 okruga u Republici Srbiji formirana su 33 sekretarijata.

Najznačajnije tendencije i pojave koje su došle do izražaja u policiji u ovom periodu bile su: kriminalizacija, militarizacija, centralizacija, a što je sve zajedno imalo za posledicu deprofesionalizaciju i udaljavanje policije od građana, uz sve izraženije nepoverenje javnosti i odsustvo spremnosti za saradnju sa policijom.

Izgrađen je izuzetno centralizovan policijski model sa strogo hijerarhijskim lancem komandovanja u kome su sve bitne i strateške, ali često puta i dnevno-operativne odluke donošene u veoma uskom krugu visokih policijskih rukovodilaca, koji su bili u stalnom kontaktu sa partijsko-državnim vrhom.

Policija nije imala etički kodeks, niti bilo kakve oblike profesionalnog organizovanja, a funkcionisala je praktično bez ikakve eksterne kontrole. Javnost, uključujući i parlamentarnu, nije imala uvida u policijski rad i postupanje. Pritužbe na rad policajaca rešavali su uglavnom interni policijski organi (više starešine i disciplinski sud), a ređe sudovi koji su takođe bili pod političkom (partijskom) kontrolom. Politički kriterijumi bili su iznad zakona i struke.

Kriminalizacija policije se na najvišem nivou ogledala u sprezi policijskog vrha i vođa kriminalnih grupa, a na nižim nivoima policijske hijerarhije imala je oblik korupcije u različitim vidovima.⁴

Što se tiče saradnje sa policijom susednih zemalja, za jedno vreme je karakteristično da je nije ni bilo. Kako neki imaju običaj da kažu, bilo je perioda kada su bolje između sebe saradivali kriminalci nego policajci na prostoru Balkana.

U ovakvim, veoma složenim uslovima za rad i delovanje policajaca, zabeležen je porast svih oblika kriminaliteta. Kriminal, neretko potpomognut od strane različitih faktora spolja i iznutra, sve više je ne samo dobijao u svojoj ekspanziji, već je prerastao u jednu novu dimenziju – organizovani kriminal.⁵

Demokratske promene i reforma policije

U oficijelnom dokumentu Ministarstva “Vizija za reformu MUP RS” kao najvažniji ciljevi transformacije policije istaknuti su: depolitizacija, dekriminalizacija, profesionalizacija, savremena organizacija proevropske provenijencije i dr.

⁴ “Dokument vizije za reformu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije” – Sažetak, oficijelni dokument MUP R. Srbije, *Bezbednost* br. 5/03, str. 659-667.

⁵ Vojinović M., “Policija u zajednici”, *Bezbednost*, br. 3/04, str. 440.

MUP teži uspostavljanju i zaštiti društva u kome su pojedinac i njegova imovina sigurni, na osnovu vladavine prava i uz puno poštovanje svih sloboda i ljudskih prava garantovanih Ustavom.

Transformacija, usmerenja, organizacione i kadrovske strukture Ministarstva će imati za cilj stvaranje profesionalne, depolitizovane i efikasne institucije, podvrgnute demokratskoj spoljnoj kontroli i nadzoru, koja građanima pruža visokokvalitetne usluge i koja odgovara potrebama i zahtevima demokratskog preobražaja i razvoja Republike Srbije, pri čemu se stimuliše proaktivan odnos pripadnika MUP RS i njihovo integrisanje u zajednicu u kojoj rade.

Vrednosti kojima će se MUP RS i svi njegovi pripadnici rukovoditi u utvrđivanju politike i preduzimanju mera, između ostalog su:

- poštovanje i zaštita ljudskih prava i ljudskog dostojanstva;
- saradnja sa građanima, njihovim udruženjima, nevladinim i vladinim organizacijama i drugim institucijama;
- transparentnost u radu, koja podrazumeva otvorenost za saradnju sa medijima i puno obaveštavanje organa spoljne kontrole i lokalne samouprave o svim problemima i rezultatima rada, kao i puno uvažavanje stavova organa demokratskog civilnog nadzora.

Misija MUP-a je da obezbeđuje javni red i mir, primenu i poštovanje zakona, zaštitu ljudskih prava i pruža visok nivo usluga u saradnji sa građanima.

U viziji je istaknuta neophodnost da se izvrši harmonizacija pravnog sistema RS sa poretkom EU i reorganizacija javne uprave u servis građana.

U okviru usvojenih reformi u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije polovinom 2002. godine usvojen je pilot-projekat “Policija u lokalnoj zajednici” i u saradnji sa predstavnicima OEBS-a, Ramzes grupe iz Velike Britanije, Švajcarske direkcije za razvoj i saradnju i Direkcije policije Kraljevine Norveške započelo se sa aktivnostima na razvoju i implementaciji ovog koncepta rada, kao pilot fazi u jednom manjem broju policijskih stanica, odnosno opština Vrnjačka Banja, Kragujevac, Zvezdara, Novi Bečej, Požega, Bačka Palanka, Novi Sad.

U skladu sa tim bila je od vanrednog značaja započeta reforma policije, posebno tajne policije i službi bezbednosti, imajući u vidu prirodu, karakter i osetljivost poslova koje ove službe obavljaju i relikte prošlosti.

U skladu sa započetim društvenim promenama donet je Zakon o ministarstvima RS,⁶ koji u čl. 3. predviđa da:

“Ministarstvo unutrašnjih poslova obavlja poslove državne uprave koji se odnose na:

- zaštitu života, lične i imovinske bezbednosti građana;
- sprečavanje i otkrivanje krivičnih dela i pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih dela i njihovo privođenje nadležnim organima;
- održavanje javnog reda i mira;
- obezbeđenje zborova i drugih okupljanja građana;
- obezbeđivanje određenih ličnosti i objekata, uključujući i strana diplomatska i konzularna predstavništva na teritoriji Republike Srbije;
- bezbednost, regulisanje i kontrolu saobraćaja na putevima;

⁶ “Službeni glasnik RS”, br. 19/04.

- bezbednost državne granice i kontrolu prelaska granice i kretanja i boravka u graničnom pojasu; boravak stranaca;
- promet i prevoz oružja, municije, eksplozivnih i određenih drugih opasnih materija; zaštitu od požara;
- državljanstvo; jedinstveni matični broj građana; prebivalište i boravište građana; lične karte; putne isprave;
- međunarodnu pomoć i druge oblike međunarodne saradnje u oblasti unutrašnjih poslova;
- obučavanje kadrova;
- upravno rešavanje u drugostepenom postupku po osnovu propisa o izbeglicama, kao i
- druge poslove određene zakonom.”

Zakon o Bezbednosno informativnoj agenciji donet je nešto ranije (18. VII 2002. godine), a po njemu poslovi Resora državne bezbednosti utvrđeni su u nadležnost BIA. Nekadašnji unutrašnji poslovi podeljeni su prema vrsti i nosiocima aktivnosti na: bezbednosno-informativne i policijske poslove. Prvi su, dakle, povereni novoformiranoj agenciji (BIA) i tiču se zaštite ustavnog poretka i bezbednosti RS, dok su drugi u inherentnoj nadležnosti RJB MUP RS i po svojoj prirodi i karakteru u pitanju su klasični policijski poslovi. Normativni okvir za bezbednosno-informativne poslove daje ranije usvojeni Zakon o BIA, dok je u pogledu policijskih poslova to novi Zakon o policiji RS,⁷ koji je donet posle višegodišnje rasprave i velikih ambicija, ali sa nedovoljno novih rešenja.

Korak u mestu

Posebno mesto u Zakonu o policiji zauzima deo posvećen organizaciji, načelima i raspodeli poslova u okviru MUP RS.

Policiju čini zaokružena oblast rada MUP za koju se obrazuje Direkcija policije, koja je temelj policijske službe u RS i u njenom sastavu su organizacione jedinice u sedištu MUP RS, zatim policijska uprava za grad Beograd, područne policijske uprave i policijske stanice.

Za obavljanje policijskih poslova u sedištu Direkcije policije obrazuju se uprave, u sedištu policijske uprave za grad Beograd obrazuju se uprave i policijske stanice u opštinama, u sedištu područne policijske uprave obrazuju se odeljenja i van sedišta – policijske stanice u opštinama.

Pored policijske uprave za grad Beograd, u Republici Srbiji obrazovane su područne policijske uprave u: Kragujevcu, Jagodini, Nišu, Pirotu, Prokuplju, Leskovcu, Vranju, Zaječaru, Boru, Smederevu, Požarevcu, Valjevu, Šapcu, Kraljevu, Kruševcu, Čačku, Novom Pazaru, Užicu, Prijepolju, Novom Sadu, Somboru, Subotici, Zrenjaninu, Kikindi, Pančevu i Sremskoj Mitrovici. Takođe je obrazovana i Koordinaciona uprava za Kosovo i Metohiju.⁸

Odnosi između viših i nižih organizacionih jedinica MUP RS zasnivaju se i dalje na principima hijerarhije, pa je predviđeno da više organizacione jedinice mogu po potrebi preuzeti poslove nižeg nivoa, obrazovati *ad hoc* posebna radna tela za privremeno obavljanje određenih poslova.

⁷ “Službeni glasnik RS”, br. 101/05.

⁸ <http://www.mup.sr.gov.yu> – Organizacija MUP R. Srbije.

Policija obavlja zakonom utvrđene policijske i druge poslove, pruža podršku vladavini prava u demokratskom društvu i odgovorna je za ostvarivanje bezbednosti, u skladu sa zakonom.

Policijski poslovi predviđeni u čl. 10. Zakona o policiji su:

- bezbednosna zaštita života, prava, sloboda i ličnog integriteta lica, kao i podrška vladavini prava;
- bezbednosna zaštita imovine;
- sprečavanje, otkrivanje i rasvetljavanje krivičnih dela, prekršaja i drugih delikata (u daljem tekstu: krivična dela i prekršaji), drugi vidovi borbe protiv kriminala i otklanjanje njegovih organizovanih i drugih oblika;
- otkrivanje i hvatanje izvršilaca krivičnih dela i prekršaja i drugih lica za kojima se traga i njihovo privođenje nadležnim organima;
- održavanje javnog reda i mira, pružanje pomoći u slučaju opasnosti i pružanje druge bezbednosne pomoći onima kojima je neophodna;
- regulisanje, kontrola, pružanje pomoći i nadzor u saobraćaju na putevima;
- obezbeđivanje određenih javnih skupova, ličnosti, organa, objekata i prostora;
- nadzor i obezbeđivanje državne granice, kontrola prelaženja državne granice, sprovođenje režima u graničnom pojasu i utvrđivanje i rešavanje graničnih incidenata i drugih povreda državne granice;
- izvršavanje zadataka utvrđenih propisima o strancima;
- izvršavanje drugih zadataka utvrđenih zakonom i podzakonskim aktom donetim na osnovu ovlašćenja iz zakona.

Policijski poslovi obavljaju se sa ciljem i na način da se svakom obezbedi jednaka zaštita bezbednosti, prava i sloboda, primeni zakon i podrži vladavina prava.

Obavljanje policijskih poslova zasniva se na načelima profesionalizma, saradnje, zakonitosti u radu i srazmernosti u primeni policijskih ovlašćenja, kao i na principu supsidijarnosti, odnosno rada sa najmanjim štetnim posledicama.

U obavljanju policijskih poslova mogu se primenjivati samo mere prinude, odnosno upotrebljavati samo sredstva prinude koja su predviđena zakonom i kojima se najprofesionalniji rezultat postiže bez nepotrebnih štetnih posledica ili gubljenja vremena.

Direkcijom policije rukovodi direktor policije. Organizacionim jedinicama u sedištu i područnim policijskim upravama rukovode načelnici uprava, a policijskim stanicama – komandiri.⁹

Novi zakon je zadržao uglavnom stara rešenja, kako u pogledu odnosa centralnih i nižih organa tako i u postupku odlučivanja, odnosno imenovanja policijskih službenika.

Ministar, po pribavljenom mišljenju direktora policije, imenuje i razrešava policijskog službenika – načelnika područne policijske uprave.¹⁰

Direktor policije, po ovlašćenju ministra i pribavljenom mišljenju područne policijske uprave, imenuje i razrešava policijskog službenika – komandira policijske stanice.¹¹

⁹ Zakon o policiji (član 20).

¹⁰ Zakon o policiji (član 24. stav 2).

¹¹ Zakon o policiji (član 25. stav 2).

Tumačenjem ovih odredaba Zakona o policiji može se zaključiti da organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave nemaju nikakav uticaj na imenovanje i razrešenje policijskog službenika – načelnika područne policijske uprave, niti pak komandira policijske stanice.

Policija u službi građana

Sasvim je logično da organi lokalne samouprave imaju nadležnosti i ingerencije prilikom imenovanja i razrešenja starešine policije u lokalnoj zajednici. Rukovođenje policijom treba da bude decentralizovano sa slobodom samoinicijative u sprovođenju programa prevencije na lokalnom nivou u skladu sa konkretnim bezbednosnim problemima i potrebama lokalnog stanovništva.

Primarni cilj reforme je transformacija policije prema univerzalnom konceptu “policije u zajednici” (community policing) u servis građana, kao organizacije koja je moderna, dobro tehnički opremljena i stručno osposobljena za obavljanje poverenih poslova održavanja javnog reda i mira, suzbijanja kriminaliteta i drugih poslova. U sistemu *community policing* se posebno insistira na uspostavljanju poverenja, kooperacije i saradnje između policije i građana. Policijski rad se ispoljava naglašeno u interesu građana. Policija treba da bude otvorena prema građanima. Rad policije treba da bude pod kontrolom javnosti.

Krajem 2003. godine javnosti je bio prezentovan dokument koji je sadržao osnovne ideje o nužnim promenama u policijskoj organizaciji Srbije. Svrha ovog projekta je definisana kao “uspešno sprovođenje rada policije u lokalnoj zajednici i bezbednosti zajednice, uz promovisanje odgovornosti, nepristrasnosti i efikasnosti u policijskom radu”.

Nezahvalno je davati ocene onog što je do sada urađeno u pilot fazi projekta “Policija u lokalnoj zajednici”. DFID¹² je aprila 2004. godine sačinio izveštaj o statusu projekta “Policija u lokalnoj zajednici u Srbiji”, govoreći da se u njemu posmatra stanje samo u četiri opštine pilot projekta: Novi Bečej, Zvezdara, Vrnjačka Banja i Kragujevac. U izveštaju je navedeno “da se promene odvijaju brže na terenu nego u centru... postaje sve jasnije da rad policije u zajednici može postati katalizator reforme policije u celoj Srbiji... u četiri pilot opštine zabeležen je izvanredan napredak... jasna komunikacija treba da postoji u Ministarstvu... MUP treba da naglasi neophodnost decentralizovanog pristupa...”.

Osnovni oblici policijskog rada u ranijem periodu su bili teritorijalni, odnosno rad na bezbednosnom sektoru, linijski i objektni. Rad na bezbednosnom sektoru je nametnuo podelu područja policijske ispostave (ranije policijske stanice), na mikro područja i obuhvatao je određenu prirodnu i bezbednosnu celinu na kojoj se efikasno moglo pratiti stanje bezbednosti i organizovati izvršavanje zadatka.¹³ Jednostavnije rečeno, bezbednosni sektor je obuhvatao teritoriju jedne ili više mesnih zajednica. Organizaciono i institucionalno bezbednosni sektor, kao

¹² Department for International Development.

¹³ Skakavac Z., “Neki aspekti donošenja i primene Uputstva o načinu organizovanja i vršenja unutrašnjih poslova na bezbednosnom sektoru”, *Bezbednost*, broj 5/97, str. 633-639. Ovim Uputstvom je prvi put propisan postupak utvrđivanja sektora u okviru PI (PS), gde je rečeno da podelu područja PI (PS) na sektore i njihovu kategorizaciju predlaže načelnik PU (ranije Sekretarijata), a konačno utvrđuje Ministarstvo.

osnovna ćelija policijskog rada, deljen je na pozorničke i patrolne rejone, na kojima se tada ostvarivalo, pre svega preventivno i transaktivno policijsko delovanje, a represivno daleko manje. U ovom periodu neretko su se policija i građani nalažili na istim bezbednosnim zadacima. Dakle, ciljevi su bili veoma bliski ili identični.

Iako se ovaj oblik rada, tradicionalni ili sektorski rad, ne može poistovetiti sa modelom policije u zajednici, ipak preovlađuju mišljenja da su po mnogo čemu slični, bar kada je u pitanju angažovanje građana na poslovima bezbednosti, a i po drugim i te kako važnim segmentima. Zbog toga što su građani i tada bili čvršće integrisani u rad policije, a policija u društvo, model rada policije u zajednici je više, ako tako može da se kaže, nadogradnja pravog sektorskog rada, nego inovacija.¹⁴

Novi pristup u prevenciji kriminaliteta zahteva izmene u policijskoj strukturi, policijskoj strategiji i taktici, kao i široko povezivanje i saradnju policije i građana na nivou lokalne zajednice.

Nov način organizacije policije i društva u prevenciji kriminaliteta se primenjuje više od jedne decenije u većini razvijenih evropskih država.

Potrebno je istaći da ovaj sistem prevencije kriminaliteta ima izvesnih teoretskih sličnosti sa konceptom društvene samozaštite koji je počeo da se razvija u bivšoj SFRJ sredinom šezdesetih godina, a potpuno je napušten i odbačen krajem osamdesetih godina dvadesetog veka.¹⁵ Međutim, mi smatramo da je koncept društvene samozaštite pokazao dobre rezultate u praksi i nije ga trebalo napuštati. Naša policija je i do sada imala dobrih iskustava u saradnji sa svojim građanima i drugim društvenim subjektima. U svetu je filozofija o *community policing* teoretski potpuno uobličena i krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina inkorporirana u praksu velikog broja zemalja širom sveta. Kod nas je teorija o društvenoj samozaštiti zaživela u praksi sedamdesetih godina prošlog veka, što znači znatno pre ove teorije koja se sada primenjuje na Zapadu.

Ovaj princip u razvoju koncepta policije u zajednici svake sredine je veoma značajan jer omogućava da lokalna policija u dogovoru sa lokalnom samoupravom prilagodi strategiju prema sopstvenim potrebama – specifičnostima i da odlučivanje bude tamo gde se preduzimaju određene aktivnosti, dakle ne samo kod viših, već i nižih policijskih nivoa. Decentralizacija u ovom slučaju podrazumeva daleko veći obim autonomnosti u odlučivanju i organizaciji rada, mada je sada još uvek teško dati odgovor šta znači decentralizacija u odlučivanju, kada imamo izražene velike probleme u lokalnoj zajednici. Stiče se utisak da lokalna policija ima obavezu samo prema lokalnim potrebama, a pitanja koja prevazilaze ove okvire bi se i dalje morala rešavati linijski i na nekim višim nivoima – regionalnim ili nacionalnim. Ovo svakako zadire i u sistem organizacije policije, odnosno razgraničenje njene nadležnosti, što će se verovatno tokom razvoja projekta usklađivati.

Pretpostavka da će se decentralizacija lakše sprovesti nakon donošenja Zakona o policiji nije se obistinila, jer se nova policijska organizacija nije bitnije promenila u odnosu na staru. Zakon o policiji je u članu 17. normativno uredio sarad-

¹⁴ Vojinović M., *op. cit.*, strana 438.

¹⁵ Simonović B., "Uloga policije u prevenciji kriminala na nivou lokalne zajednice", *Bezbednost*, broj 1/01, str. 33-54.

nju područnih organizacionih jedinica sa organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave.

Organi teritorijalne i lokalne samouprave bi u svakom slučaju morali imati veće ingerencije i nadležnosti u obavljanju policijskih poslova, odnosno u oblasti bezbednosti. Lokalna policija i organi lokalne samouprave trebali bi biti daleko samostaljniji u izradi sopstvene strategije, odnosno lokalnih prioriteta.

Smatramo da bi se budžetom organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave morala predvideti-planirati finansijska sredstva za finansiranje potreba policije na nivou teritorijalne autonomije i u lokalnoj zajednici.

Decentralizaciji treba dati prednost u obavljanju svih onih policijskih poslova gde je to moguće i u elementima koji doprinose razvoju policije u lokalnoj zajednici, posebno kada su u pitanju inicijative, standardi, odgovornost, ljudska prava, ovlašćenja policije i sl.

Zaključna razmatranja

Organizacija vlasti savremenih država danas predviđa postojanje, pored centralnih, i brojnih organa užih teritorijalnih jedinica, odnosno necentralnih organa. Odnosi centralnih i necentralnih organa vlasti diktiraju i karakter političkog režima države.

Na planu organizacije policije u Srbiji poslednje gotovo dve decenije prisutan je centralistički sistem koji je, saglasno teritorijalnoj podeli na okruge, prenet na necentralne organe. Ovaj sistem je posredno rezultat krupnih promena na svetskoj političkoj sceni, a naročito tragičnog raspada bivše SFRJ devedesetih godina prošlog veka i složene bezbednosne situacije i sukoba na području Kosova i Metohije.

Centralizovan policijski model sa strogim hijerarhijskim lancem komandovanja doprineo je politizaciji i militarizaciji policije i njenom udaljavanju od građana. Na taj način pozitivna iskustva koncepta društvene samozaštite koja su, između ostalog, činili SFR Jugoslaviju sedamdesetih godina prošlog veka jednom od najbezbednijih zemalja Evrope i sveta su derogirana, a interes užih teritorijalnih jedinica i opština stavljen u drugi plan.

Posle demokratskih promena 2000. godine započet je proces reformi policije. Kao najvažniji ciljevi transformacije policije istaknuti su depolitizacija, dekriminalizacija, profesionalizacija i savremena organizacija proevropske provenijencije. Nekadašnji unutrašnji poslovi podeljeni su prema vrsti i nosiocima aktivnosti na bezbednosno-informativne i policijske poslove, što je i normativno regulisano Zakonom o BIA (2002. godine) i Zakonom o policiji posle višegodišnje rasprave 2005. godine.

U procesu reformi policije Srbiji je pomoć pružila i međunarodna zajednica. Međutim, stiče se utisak da je poslednjih godina proces reformi nešto usporen, te da novi Zakon o policiji nije doprineo procesu decentralizacije, niti približavanju policije građanima. Štaviše, novi Zakon o policiji je neravnotežu uloge i nadležnosti između centralnih i necentralnih organa ustanovljenu u korist centralnih zadržao, ograničivši ingerencije užih teritorijalnih jedinica. Isto tako, iskustva koncepta "Policije u lokalnoj zajednici" koji je prihvaćen u modernim državama Zapada i daje pozitivne rezultate na polju bezbednosti, a ima određenih sličnosti sa našim nekadašnjim sistemom društvene samozaštite u Srbiji, nedovoljno se primenjuju.

Uvažavajući specifičnosti policijske službe koje zahtevaju centralizovan odnos i koje svakako treba ispoštovati, decentralizacija policije je neminovnost koju opredeljuju društveni demokratski procesi u zemlji i svetu. Jedan od postulata demokratije – da policija treba da služi zakonu, a ne političkom režimu, institucijama, a ne pojedincima, treba da bude cilj reforme policije.

Prof. Dr. Nenad Avramović
Assistent Miloš Marković

Decentralization, regionalization and forms of Police organization

A b s t r a c t

The paper first elaborates basic theoretical and practical political and legal factors which determine the position of the police; it then explains the role of police within the corrective state apparatus.

At the same time, terms of 'centralism' and 'decentralization', as principles of organizing government agencies, as well as police and security services, are being discussed from the point of view of their territorial division; organization and the status of security in the past two decades of the development of the Republic of Serbia are also presented. Experiences in the field of police organization and operation are being analyzed in context of police reform and prevailing theories on incorporating the police into a local community.