

ПОСТУПАЊЕ ПОЛИЦИЈЕ ПО НАРЕДБАМА И ЗАМОЛНИЦАМА НАДЛЕЖНИХ СУБЈЕКТА

Прегледни научни рад

DOI 10.7251/ZBK1901011M	COBISS.RS-ID 8272408	УДК 351.74/.76:343.14/.15
-------------------------	----------------------	---------------------------

Драган Милидраговић¹
МУП Републике Србије

Дане Субошић
Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд

Ненад Милић
Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд

Сажетак: Полиција поред полицијских послова таксативно набројаних у чл. 30, ст. 3 Закона о полицији обавља и друге послове и задатке утврђене законом и подзаконским актом. Један део ових послова односи се на пружање помоћи другим државним органима, пре свега надлежним судовима и тужилаштвима у обављању послова из њиховог делокруга, а састоји се у поступању по њиховим наредбама и замолницама. Да би утврдили колико времена полицијски службеници на безбедносном сектору проводе решавајући наредбе и замолнице у раду су представљени делови из четири истраживања која говоре о ангажовању полиције на овим задацима. Представљени резултати истраживања указују нам да је полиција Републике Србије највише радног времена ангажована на решавању наредби и замолница и на другим пословима који нису у вези са превенцијом и репресијом криминалитета. Оптерећеност полицијских службеника све већим бројем наредби и замолницама, поред представљених резултата истраживања, потврђују и статистички подаци МУП Републике Србије у периоду од 2010. до 2013. године, који су такође представљени у раду. Према статистичким подацима правосудни органи у просеку годишње доставе на поступање преко 101.000 захтева за уручење позива и око 435.000 наредби за довођење лица, као и преко 100.000 захтева за проверу адресе пребивалишта, од којих се 75% односи на теренску проверу пребивалишта. Проблем утрошка већег дела радног времена полицијских службеника на поступање по наредбама и замолницама присутан је више од десет година у раду полиције на безбедносном сектору. У решавању овог проблема аутори предлажу да се сагледају искуства других држава чије су полиције један део својих послова повериле другим државним органима или сектору приватне безбедности.

Кључне речи: полиција, наредбе, замолнице, статистички подаци, радно време

¹ Аутор за кореспонденцију: др Драган Милидраговић, МУП Републике Србије.
E-mail: dragan.milidragovic@mup.gov.rs.

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Полиција поред полицијских послова таксативно набројаних у чл. 30, ст. 3 Закона о полицији – ЗОП² обавља и друге послове и задатке утврђене законом и подзаконским актом. Један део ових послова и задатака полиције односи се на пружање помоћи другим државним органима, надлежним судовима и тужилаштвима (у даљем тексту помоћ овлашћеним органима) у обављању послова из њиховог делокруга.

Помоћ овлашћеним органима треба разликовати од полицијске помоћи у извршењима и поступцима вансудског намирења (у даљем тексту полицијска помоћ).³ Полицијска помоћ пружа се извршним органима односно правним и физичким лицима са јавним овлашћењима при извршењу њихових аката и то у случајевима када се основано очекује отпор лица према коме или према чијој имовини се мере извршења примењује.

Основа разлика између ове две врсте помоћи је у времену њеног пружања. Полицијска помоћ пружа се након спроведеног поступка код надлежног органа и то онда када је по правноснажности пресуде донето решење и закључак о извршењу и када је од стране извршних органа покушано извршење. За разлику од полицијске помоћи, помоћ овлашћеним органима пружа се у току поступка.

Правни основ за пружање полицијске помоћи садржан је у чл. 53 ЗОП, док је правни основ за пружање помоћи овлашћеним органима предвиђен у чл. 30, ст. 3, тач. 12 ЗОП-а.

У ст. 3, чл. 30 ЗОП-а, набројани су полицијски послови, док је у тач. 12 овог члана наведено да се полицијски послови односе и на извршавање других послова и задатака утврђених законом и подзаконским актом донетим на основу овлашћења из закона.

Према мишљењу Слободана Милетића други задаци утврђени законом и подзаконским прописима, представљају полицијске послове ако су као такви одређени тим законима и другим прописима. Ако то није случај, може се закључити да јесу полицијски послови само ако испуњавају иста мерила као и други полицијски послови. Та мерила односе се на: 1) *природу*, 2) *карактер* и 3) *начин обављања полицијских послова*. По природи и карактеру полицијски послови су претежно безбедносни и оперативно-стручни, при њиховом обављању најчешће се примењују и (особена) полицијска овлашћења. По начину обављања одликује их конкретност и непосредност у поступању, пружање безбедносне заштите на месту догађаја (полицијска интервенција на лицу места). За разлику од полицијских послова, циљ обављања других унутрашњих послова није заштита безбедности, они су само у функцији јавне безбедности. По природи и карактеру, други унутрашњи послови су претежно управни и стручни (неуправни) послови

² Службени гласник РС, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018. Видети чл. 30 Закона о полицији.

³ О начину пружања полицијске помоћи видети у чл. 53-56 Закона о полицији.

управе. По начину обављања не одликује их конкретност и непосредност полицијског поступања, због чега их поред полиције може обављати и неки други орган (Милетић, 2009: 45).

Полицијски послови који се односе на откривање и хапшење учинилаца кривичних дела и прекршаја и других лица за којима се трага и привођење надлежним органима, обезбеђивање доказа, њихова анализа, криминалистичко-форензичко вештачење употребом савремених форензичких метода и евиденција, захтевају примену полицијских овлашћења, као што су саслушање осумњичених, прикупљање обавештења од грађана, надзор над комуникацијама, вештачење и слично.

Према мерилима које наводи С. Милетић послове откривања кривичних дела, можемо сматрати безбедносним и оперативно-стручним и у њиховом извршењу полицијски службеници примењују полицијска овлашћења. У случају трећег мерила, које наводи С. Милетић сматрамо да конкретност и непосредност поступања на лицу места, нису битни критеријуми да би се одређени посао сматрао полицијским послом. Поједина полицијска овлашћења у поступку откривања и расветљавања кривичног дела не примењују се на лицу места, (саслушање осумњиченог, надзор над комуникацијама и слично), исти случај је са поступањем по издатим наредбама и упућеним замолницима. Поступање по овим актима, захтева примену полицијских овлашћења, као што су провера идентитета, довођење, некада и употребу средстава принуде. На основу овог објашњења, можемо констативати да су полицијски послови, они послови, чије извршење захтева примену полицијских овлашћења и који су у директној или индиректној функцији безбедности.

Прецизније обавезе полиције у поступању по наредбама и замолницама садржане су у Закону о прекршајима – ЗП⁴, Законику о кривичном поступку – ЗКП⁵, Закону о извршењу кривичних санкција – ЗОИКС⁶, Закону о парничном поступку – ЗПП⁷ и Закону о општем управном поступку – ЗУП.⁸

У стручној литератури као и у позитивним прописима није одређен појам наредбе и замолнице. У Речнику српског језика наредба је дефинисана као: а) правни акт који доноси орган власти одређујући обавезе физичких и правних лица над којима су надлежни, б) уопште захтев онога ко има власт или моћ, војну силу или слично, којом се одређује нешто као обавеза, заповест (Вујанић et al., 2007: 788).

Узимајући у обзир ова значења, наредбу можемо дефинисати као правни акт органа власти, којим они наређују извршење одређених радњи

⁴ Службени гласник РС, бр. 65/2013, 13/2016 и 98/2016-одлука Уставног суда.

⁵ Службени гласник РС, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 .

⁶ Службени гласник РС, бр. 55/2014.

⁷ Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013-одлука УС, 74/2013-одлука УС, 55/2014 и 87/2018.

⁸ Службени гласник РС, бр. 18/2016.

надлежним субјектима ради окончања њиховог поступка. Надлежна тужилаштва и судови наредбу могу издати ради довођења окривљеног у циљу његовог саслушања, уколико се уредно позвани окривљени не одазове после уредно урученог позива, а свој изостанак не оправда или уколико се није могло извршити уредно уручење позива за саслушање. Основ за поступање по наредбама надлежних тужилаштава и судова за довођење окривљеног ради саслушања, представљају законска решења у ЗКП-у⁹, док основ за довођење окривљеног у прекршајни суд представљају решења садржана у ЗП.¹⁰ Поред наредби за довођење лица у току поступка, надлежни судови издају наредбе и за довођење кажњених¹¹ или осуђених лица.¹²

У речнику српског језика, замолница се дефинише као писмена молба једног суда другом суду, да му укаже правну или техничку помоћ (Вујанић et al., 2007: 403). Полазећи од овог одређења, замолницу можемо дефинисати као молбу државног органа упућену другом државном органу ради пружања правне или техничке помоћи, неопходне за покретање или окончање одређеног поступка. Замолнице државних органа упућене полицији најчешће се односе на уручење разних решења, пресуда, позива, провера адреса пребивалишта и слично.

У полицијској пракси наредбе и замолнице извршава полиција опште надлежности и њихово извршавање представља једну врсту споредних односно услужних послова. Број наредби и замолница који се данас достављају полицији на поступање постаје све већи и њихова реализација захтева све већи утрошак одређених ресурса и времена.

РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА О ПОСТУПАЊУ ПОЛИЦИЈЕ ПО НАРЕДБАМА И ЗАМОЛНИЦАМА

У овом делу рада представљени су делови из три истраживања о организацији и раду полиције у превенцији и репресији криминалитета, два истраживања извршена су путем анкетног листа, једно истраживање извршено је путем интервјуа. Такође у овом делу рада представљен је део истраживања Ивана Ђоровића, као и запажања појединих аутора која указују на оптерећеност полиције наредбама, замолницама и другим административним пословима.

У 2011. години ради сагледавања ангажовања полиције на безбедном сектору у обављању полицијских послова реализовано је истраживање на подручју две највеће полицијске управе у МУП-у Републике Србије, и то

⁹ Видети чл. 195 и 196 ЗКП.

¹⁰ Видети чл. 188 и 189 ЗП.

¹¹ Видети више у чл. 217-220 ЗОИКС.

¹² Видети више у чл. 53-58 ЗОИКС.

на подручју Полицијске управе за град Београд и Полицијске управе Нови Сад.

У анкети је учествовало 415 полицијских службеника полиције опште надлежности, 260 полицијских службеника који раде на територији за коју је надлежна Полицијска управа за град Београд (62% испитаника) и 155 полицијских службеника који раде на територији за коју је надлежна Полицијска управа у Новом Саду (38% испитаника).

Путем анкете испитаницима је постављено 20 питања, која су се односила на поступање полиције по наредбама и замолницама надлежних субјеката, превентивни и репресивни рад полиције на безбедносном сектору и мотивацију полицијских службеника.

Истраживањем су обухваћене следеће полицијске испоставе у Полицијској управи Нови Сад: Стари град, Детелинара, Клиса, Петроварадин, Лиман и Футог, и три полицијске станице у Полицијској управи за град Београд: Земун, Стари град и Нови Београд.¹³

Према радном искуству полицијски службеници који су анкетирани сврстани су у четири групе, прва група од 0 до 3 године радног искуства, друга група од 3 до 5 година радног искуства, од 5 до 10 година и преко 10 година радног искуства. Од 415 анкетираних полицијских службеника највише је оних преко 10 година радног искуства, који од укупног узорка чине 38,8%, затим полицијских службеника са радним искуством од 5 до 10 година, са уделом од 30,8%, полицијских службеника од 3 до 5 година радног искуства, са уделом од 13,5 % и полцијских службеника од 0 до 3 године радног искуства, са уделом од 16.9 % (Табела 1).

Табела 1: *Дистрибуција испитаника по годинама радног искуства*

<i>Године радног искуства у полицији</i>	<i>Број испитаника</i>	<i>Број испитаника у процентима</i>
Од 0 до 3 године	70	16.9 %
Од 3 до 5 година	56	13.5%
Од 5 до 10 година	128	30.8%
Преко 10 година	161	38.8%
Укупно	415	100%

Анкетирањем су обухваћени полицијски службеници који су у полицијским испоставама распоређени на радна места: полицајца, вође сектора, заменика вође сектора шефа (вођа) смене и помоћника шефа (вође) смене. У структури анкетираних полицијских службеника у полицијским испоста-

¹³ О овом истраживању видети више (Милидраговић, 2016: 42-69).

вама највећи број је полицајца 73.3% или 304 полицајца, шефова (вођа) смена и помоћника шефова (вођа) смене 13.5% или 56 анкетираних и 13.3% односно 55 анкетираних вођа и заменика вођа сектора (Табела 2).

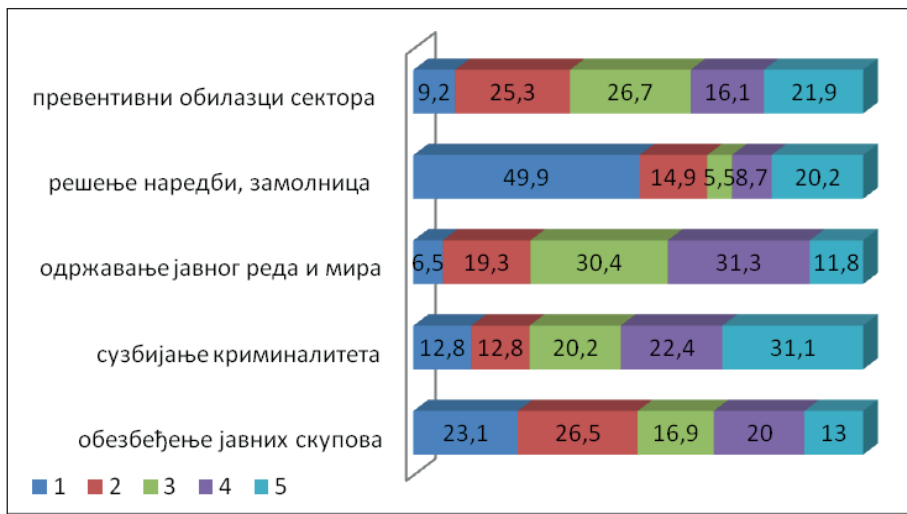
Табела 2: Дистрибуција испитаника према радном месту

<i>Радно место у полицијској испостави</i>	<i>Број испитаника</i>	<i>Резултати у процентима</i>
Полицајца	304	73.3%
Вођа сектора и заменик вође сектора	55	13.3%
Вођа (шеф) смене и помоћник вође (шефа) смене	56	13.5%
Укупно	415	100%

Већина испитаника односно 70% има преко пет година радног искуства у полицији. Чињеница да више од две трећине испитаника има значајно радно искуство у полицији (5 и више година) даје посебну вредност добијеним резултатима истраживања (31% испитаника, има од 5 до 10 година и 39% испитаника, има преко 10 година радног стажа).

Од укупно 20 питања из анкете, испитаницима су о поступању полиције по издатим наредбама и упућеним замолницама постављена два питања. Пре ова два питања, испитаницима је понуђена могућност да се сами изјасне, уписивањем бројева од 1 до 5 испред понуђених полицијских послова (обезбеђење јавних скупова; сузбијање криминалитета – откривање и расветљавање кривичних дела и проналажење учинилаца и лица за којима се трага; одржавање јавног реда и мира; решавање наредби и замолница и превентивни обиласци безбедносног сектора) о полицијском послу који им у току радне смене одузима највише времена. Број 1 означавао је посао који захтева највише радног ангажовања, а број 5 полицијски посао који захтева најмање радног ангажовања у току једне радне смене.

Од свих наведених послова који се свакодневно обављају, 49,9% испитаника изјаснило се да су највише времена у току радне смене ангажовани на поступању по издатим наредбама и упућеним замолницама. Оваквом дистрибуцијом снага и средстава, полиција све мање ресурса ангажује на приоритетне полицијске послове, пре свега на превенцију и репресију криминалитета и одржавање јавног реда и мира. Све већи број наредби и замолница надлежних судова и других државних органа, полицију ставља у положај курирске службе која своје снаге и средства и ресурсе ангажује на извршавању ових послова (Слика 1).



Слика 1: Дистрибуција радног времена полицијских службеника

Често се запоставља чињеница да је мањак ресурса подједнако лош за полицијску организацију као и њихово нерационално коришћење. С тим у вези, оптимизација ангажовања расположивих ресурса подразумева и анализу садржаја рада полицијских службеника у структури њиховог радног времена. На пример, значајан део радног времена полицијски службеници проводе у обављању послова који немају везе са криминалитетом и одржавањем јавног реда и мира. Послови попут вршења безбедносних провера за пријем у радни однос, провера за набавку ватреног оружја, поступања по замолницама других државних органа (на пример, утврђивање адресе пребивалишта) за последицу имају да се послови превентивног деловања (на пример, обиласци угоститељских објеката у којима долази до учесталог вршења кривичних дела и прекршаја, стварање и унапређење партнерских односа са члановима заједнице и друго) или расветљавања кривичних дела, стављају у други план.¹⁴

У намери да сагледамо колики се део радног времена полицијског службеника утроши на обављање оваквих послова и задатака, у спроведеном истраживању, питали смо полицијске службенике колико времена у току службе (смене) проводе решавајући наредбе, замолнице, вршећи уручења пресуда и позива, провере адреса и решавајући друге захтеве судова. Највећи број њих (46%) одговорио је да више од 3 сата свог радног времена утроши на обављање ових послова. Такође, петина испитаника (20%) ове послове обавља од 1 до 2 сата током своје смене, док 22% испитаника, на ове послове утроши

¹⁴ Реализована истраживања у САД показала су да у укупном обиму полицијског посла, тек око 20% до 30% обухватају послови везани за сузбијање криминалитета и принудно спровођење закона. Полицијци 70%-80% радног времена троше на тзв. „социјално услужни рад“ полиције, а не на активности у вези са криминалитетом (Banton, 1964: 6-7).

од 2 до 3 сата свог радног времена. Скоро сваки десети испитаник на ове послове утроши до 1 сата свог радног времена (Табела 3).

Табела 3: Резултати одговора на питање о ушрошку радног времена за поступање по наредбама и замолницама

<i>Колико времена у току службе (мене) провелите решавајући наредбе, замолнице и друге захтеве судова?</i>		
<i>Понуђени одговори</i>	<i>Број испитаника</i>	<i>Резултати у процентиима</i>
До 1 час	50	12%
Од 1 до 2 часа	82	20%
Од 2 до 3 часа	91	22%
Преко 3 часа	192	46%
Укупно	415	100%

Имајући у виду претходно наведено, можемо закључити да обављање оваквих послова у значајној мери оптерећује полицијске службенике у урбаним срединама, и да се, с тим у вези, мора изнаћи неки начин како ови послови не би угрожавали редовно функционисање полицијске организације и стање безбедности на одређеној територији. Овај став потврђују и резултати одговора на питање о надлежности за поступање по наредбама и замолницама. Убедљиво највећи број полицијских службеника (76% анкетираних) сматра да полиција не треба да обавља ове послове (поступање по наредбама и заповишницама), (Табела 4).

Табела 4: Резултати одговора на питање о могућем преношењу надлежности за поступање по наредбама и замолницама

<i>Да ли сматрате да поступање по издајим наредбама и упућеним замолница треба да буде у надлежности посебне организационе јединице у саставу суда (нпр. судске полиције и слично)?</i>		
<i>Понуђени одговори</i>	<i>Број испитаника</i>	<i>Резултати у процентиима</i>
Полиција не треба да обавља ове послове	316	76%
Полиција треба да обавља ове послове	54	13%
Немам став	45	11%
Укупно	415	100%

Треба тежити томе да се за део послова који тренутно обављају полицијски службеници (провера адреса становања, уручивање судских пресуда и решења, асистенције и друго) формирају неке друге службе које се налазе

у оквиру правосудних органа (нпр. судска полиција), или пак да се размисли о могућностима ангажовања помоћне полиције за обављање ових послова у оним полицијским испоставама/станцима у којима ови послови угрожавају нормално функционисање полицијске организације.

Анализирајући проблеме рада полиције на локалном подручју 2008. године, Радослав Плачков закључио је да полицијски службеници већи део свог времена проводе обављајући провере за пријем у радни однос, за набавку ватреног оружја, асистенције, замолнице других државних органа које се најчешће односе на утврђивање адресе становања, поступање по наредбама органа за прекрашје о довођењу лица због неплаћања мандатних казни, који на једном градском сектору у току године има по више хиљада и слично (Плачков, 2008: 136-137).

До истог закључка дошао је професор Желимир Кешетовић 2004. године. Професор Ж. Кешетовић анализирајући рад полиције закључио је да све већи број обавеза који се поставља пред полицијске службенике (вође безбедносних сектора и полицајце на безбедносном сектору) отежава им обављање основног задатка – спречавање и сузбијање криминалитета. На основу анализе послова које обављају, професор је закључио да полиција 60% до 80% радног времена проведе у обављању послова који немају везе са криминалитетом (Кешетовић, 2004: 526).

На основу истраживања које је спровео анализирајући начин утрошка радног времена полицијских службеника у полицијској испостави у седишту Полицијске управе у Крагујевцу, Иван Ђоровић закључује да би се на овај начин могло „ослободити“ 30% радног времена, које би могло бити искоришћено за друге намене, попут већег ангажовања полиције на садржајима концепта рада полиције у заједници (Ђоровић, 2011: 232).

У периоду од марта до јуна 2014. године обављен је интервју са руководиоцима организационих јединица задужених за организацију и праћење рада полиције у заједници. Такође, у истом периоду путем анкетног листа извршено је испитивање у свих 27 полицијских управа о организацији и раду полиције опште надлежности у превенцији и репресији криминалитета, као и о појединим факторима који утучу на њен рад.¹⁵

Интервју је обављен са руководиоцима Одсека за организацију, превенцију, оспособљавање и рад полиције у заједници у Новом Саду, Крагујевцу, Нишу у одељењима полиције подручних полицијских управа, затим са начелником Одељења за превенцију и рад полиције у заједници, у Полицијској управи за град Београд и начелником Одељења за превенцију и рад полиције у заједници у Управи полиције у седишту Дирекције полиције.

Испитаницима је постављено укупно 15 питања о заступљености рада полиције у заједници у полицији опште надлежности, о постигнутим ефектима и проблемима у раду. Сви испитаници су одговарајући на питање о заступљености превенције на безбедносном сектору истакли да превентивни

¹⁵ Видети више (Милидраговић, 2016).

рад није заступљен на првом месту због све већег обима послова који се одnose на наредбе и замолнице, затим и због малог броја извршилаца, односно полицајаца у полицијским испоставама, неадекватне организационе структуре полиције, непостојања знања о превенцији и раду полиције и фокуса на решавању дневних, односно краткорочних проблема.

Путем анкетног листа укупно је испитано 359 полицијских службеника. У истраживању су учествовали руководиоци у Управи/Одељењу полиције (начелник, заменик начелника, руководилац одсека) руководиоци у ПС/ПИ (командир, заменик и помоћник командира) и официри у Управи/Одељењу полиције.

Више од половине, 188 од 359 (52,4%), испитаних полицијских службеника били су руководиоци у полицијској станици/исповисти (командир, заменик и помоћник командира), најмање 33 (9,2%) испитаника су руководиоци у Управи/Одељењу полиције (начелник, заменик начелника, руководилац одсека). Официра у Управи/Одељењу полиције било је 138 (38,4%).

Одговарајући на питање о заступљености превенције у свакодневном раду полиције, највећи број испитаника 310/359 изјаснио се да превентивне активности нису заступљене у свакодневном раду полиције. Овим испитаницима понуђена је могућност да се изјасне на факторе који према њиховом мишљењу утичу на незаступљеност превенције у свакодневном раду полиције. Највећи број испитаника, 285/310 односно 79,4%, сматра да превентивне активности нису заступљене у свакодневном раду полиције због преоптерећености полиције пословима као што су уручење замолница и решавање наредби надлежних субјеката.

На основу ових резултата истраживања и запажања наведених аутора, поставља се питање да ли оваква организација рада полиције може са успехом испунити очекивања грађана који је кроз порезе финансирају и чијим интересима треба да служи. Да би контролисала криминалитет она мора да уђе у претпоље криминалитета како би сагледала и деловала на узроке и услове који воде његовом настанку. Међутим, како се ти узроци и услови, по правилу, налазе изван домашаја полицијског деловања, ту се и јавља неопходност мобилизације других субјеката у друштву како би се заједнички супротставили криминалитету. Оног тренутка када се схватило да се полиција сама не може супротставити криминалитету, а нарочито неким чиниоцима који утичу на квалитет живота грађана, постало је јасно да партнерство са заједницом, али и другим субјектима постаје важан елемент вршења полицијске функције.¹⁶

¹⁶ Рад полиције у заједници ставља нагласак на превенцију као примарни задатак полиције. Он се заснива на стратегији комуникације, сарадњи и ослањању полиције на грађане уз истовремено максимално ограничавање примене силе и њено замењивање акцијом уверавања и партнерства (Bauley, 1990: 85).

Концепт полиције у заједници подразумева удруживање грађана и полиције у борби против криминалитета, односно обављање полицијских послова уз партнерство полиције и заједнице у циљу смањења криминалитета и повећања безбедности у локалној заједници (Champion, 2003: 2).

Ако се пође од тога да многи проблеми који захтевају полицијско поступање настају и манифестују се у локалној заједници, онда је и успостављање и одржавање партнерских односа са заједницом, предуслов ефикасног рада полицијске организације. Управо због тога и треба створити организационе претпоставке у раду полиције које ће то и омогућити. Због тога се треба вратити имплементацији концепата рада полиције у заједници и проблемски оријентисаног рада¹⁷, који су код нас прилично запостављени, а чији је значај у савременој полицијској пракси одавно потврђен.

Представљени резултати истраживања говоре нам да је наша полиција највише радно ангажована на "курирским" и другим пословима који нису у вези са превенцијом и репресијом криминалитета. Овакава организација рада полиције, захтева промене у организацији рада, успостављање партнерских односа са заједницом и примену концепта рада полиције у заједници.

СТАТИСТИЧКИ ПОКАЗАТЕЉИ О ПОСТУПАЊУ ПОЛИЦИЈЕ ПО НАРЕДБАМА И ЗАМОЛНИЦАМА

Оптерећеност полицијских службеника све већим бројем издатих наредби и упућених замолницама, поред представљених резултата истраживања, потврђују и статистички подаци МУП-а Републике Србије у периоду од 2010. до 2013. године.

Према евиденцијама МУП-а Републике Србије од 2010. године забележено је повећања броја захтева надлежних судова и тужилаштва ради пружања њима потребне помоћи у кривичном и у прекршајном поступку. Број захтева за уручење позива у прекршајном поступку у 2013. години у односу на 2010. годину, повећан је за 42%, док је број захтева за уручење позива у кривичном поступку у истом периоду, повећан за 55,2%.

Полицијски службеници су у периоду од 2010. до 2013. године, просечно месечно уручивали 3.705 позива прекршајних судова и 4.319 позива тужилаштва и судова надлежних за вођење кривичног поступка. У наведеном периоду од стране полиције опште надлежности, реализовано је преко 80% упућених позива од стране прекршајних судова и око 95% упућених позива од стране тужилаштва и судова надлежних за вођење кривичног поступка. Највише захтева за уручење позива у посматраном периоду, евидентирано је на подручју Полицијске управе за град Београд (просечно месечно за примљено око 1.700 позива), а најмање на подручју Полицијске управе у Пријепољу (месечно по 32 позива).

¹⁷ Инциденти који су предмет полицијског деловања (интервенције) само су симптоми (последиче) проблема и наставиће да се манифестују све док постоје узроци и услови који их продукују. Због тога се, у оквиру проблемски оријентисаног приступа, полицијско поступање не завршава „решавањем“ инцидентних ситуација (нпр. подношење кривичне или прекршајне пријаве против извршиоца), већ се наставља с циљем идентификовања скривених узрока и услова који су довели до њихове појаве (Милић, 2012: 125).

Полиција је у наведеном периоду, просечно месечно запричала 27.909 наредби издатих од прекршајних судова. Од овог броја запримљених наредби, полиција је месечно реализовала око 21.376 наредби. За разлику од овог броја, број запримљених наредби од стране судова надлежних за вођење кривичног поступка био је много мањи и он је просечно месечно износио 8.376 наредби. Полицијски службеници су од овог броја запримљених наредби у току месеца, просечно извршавали 6.994 наредбе. Полиција Републике Србије је у посматраном периоду, просечно у току месеца, запримила 8.334 захтева за проверу адресе пребивалишта, од наведеног броја полицијски службеници су просечно месечно реализовали 6.780 захтева.

Припадници полиције опште надлежности поред захтева надлежних судова и других државних органа за поступање по наредбама и замолницама, поступају и по захтевима других организационих јединица полиције (саобраћајне полиције, криминалистичке полиције и других), који се односе на уручење решења о казни, уручење саопштења о изреченим заштитним мерама и мерама безбедности, поступање по захтевима за одузимање пасоша, обављање безбедносних провера ради пријема у држављанство, радни однос и у вези поднетих захтева за држање и ношење оружја.

Припадници полиције опште надлежности у посматраном периоду, месечно су извршавали 2.542 безбедносне провере (пријем у држављанство, пријем у радни однос у МУП-у и провере у вези оружја) и просечно су у току месеца извршили 258 налога за одузимање пасоша.

Поступање по захтевима надлежних судова представља значајан и по свему судећи специфичан део послова из делокруга рада полиције опште надлежности, јер без уредне доставе код уручења позива или без проналажења и довођења окривљеног није могуће окончати покренути кривични поступак. На основу садржине захтева (уручење позива, пресуде, извршавање наредбе и друго), може се закључити да је полиција опште надлежности била ангажована у свим фазама прекршајног и кривичног поступка, о чему нам говори чињеница да су правосудни органи у просеку годишње достављали на поступање преко 101.000 захтева за уручење позива и око 435.000 наредби за довођење лица, као и преко 100.000 захтева за проверу адресе пребивалишта, од којих се 75% односи на теренску проверу пребивалишта.

Велики број захтева полицији опште надлежности упућују и друге организационе јединице МУП-а. Полицијски службеници полиције опште надлежности годишње, просечно у 3.925 случајева поступају по налогу за одузимање пасоша и изврше око 30.000 безбедносних провера ради пријема у држављанство, радни однос и у вези оружја. На захтев саобраћајне полиције, полицијски службеници опште надлежности изврше уручење око 71.000 решења и скоро 30.000 саопштења о изреченим заштитним мерама и мерама безбедности.

Представљени резултати истраживања и статистички подаци МУП-а Републике Србије о поступању по издатим наредбама и замолницама указују

нам на дневну оптерећеност полицијских службеника овим пословима, услед чега се послови превенције и репресије криминалитета стављају у други план.

ЗАКЉУЧАК

Полиција опште надлежности данас као и годинама уназад велики део расположивог радног времена, снага и средстава, издваја за поступање и рад по захтевима надлежних тужилаштва, судова, других државних органа и организационих јединица МУП-а.

Поред великог броја достављених наредби и замолница у пракси су уочени проблеми, како нормативне, тако и практичне природе, који отежавају рад полицијских службеника. Процедура поступања по издатим наредбама и упућеним замолницама, указује на преобимну администрацију, почевши од пријема захтева, затим евидентирања у полицијске евиденције, проверу оправданости и тачности података, организовање рада, поступање по захтевима на безбедносном сектору, сачињавање извештаја о поступању, одговоре на поднете захтеве, контролу рада и друго.

Поступања полицијских службеника по издатим наредбама и упућеним замолницама нису прописана у ЗОП-у или било ком подзаконском акту. У ЗП, ЗКП, ЗУП и ЗОИКС, наведена је само обавеза полиције да пружи потребну помоћ ради обављања послова из надлежности тужилаштва, судова и других.

До ступања на правну снагу актуелног ЗОП-а у пракси је посебно био изражен проблем фиктивно пријављених лица на одређеним адресама, као и проблем проналаска ових лица, јер они на разне начине настоје да избегну или отежају извршење наредби и пријем писмена (позива, решења и слично), због чега полиција више пута поступа за исто лице.¹⁸

У пракси је забележено да надлежни судови доставе територијално надлежној полицијској испостави велики број наредби и замолница са одређеним роком за реализацију, због чега се понекад ангажују додатне снаге и средства у исто време, само за ове послове.

Поред наведених у пракси су присутни и следећи проблеми: правосудни органи уз захтев не достављају податак да је покушано уручење позива преко надлежних курирских служби; у захтевима за уручење позива наводи се само и име и презиме лица без других података, што отежава његово проналажење; ЗП је омогућио доведеном лицу у суд, да плати казну у више рата и у случају да лице уредно не уплаћује рате, суд издаје поново

¹⁸ Забележено да лица за која је издат налог за довођење од стране надлежног суда, од адвоката или на други начин сазнају термин одржавања главног претреса, па уколико им није у интересу да се појаве на суђењу, тог дана излазе из куће и одлазе изван града или код лекара. Новим ЗОП, полицији је дата могућност да распише потрагу за лицем за којим је прекршајни суд издао општу наредбу за довођење (члан 59 став 4 тачка 2 ЗОП).

наредбу за његово довођење, тако да су се нека лица више пута доводила; радно време поступајућих судија је искључиво у преподневним сатима, што некада отежава проналазак лица; у појединим полицијским управама проблем представља и удаљеност месно надлежних судова и слично.¹⁹

У решавању ових проблема, требало би предузети нормативне и практичне механизме. У ЗОП-у и подзаконским актима требало би прецизно уредити обавезу и начин поступања полицијских службеника по издатим наредбама и упућеним замолницама. У склопу практичних мера требало би размотрити могућност да се у сарадњи са органима правосуђа уведе електронски инфомациони систем вођења разних евиденција.

На крају, треба сагледати и искуства других земаља чије су полиције један део својих послова повериле другим државним органима или сектору приватне безбедности.

У Републици Српској, Федерацији Босне и Херцеговине и на подручју Брчко дистрикта, Законом о судској полицији основана је судска полиција.²⁰

Судска полиција у Републици Српској надлежна је да помаже у раду Врховном суду, Вишем привредном суду, окружним судовима, основним судовима и окружним привредним судовима. Судска полиција Републике Српске у оквиру својих надлежности обавља послове који се односе на осигурање информација; принудно довођење сведока и вештака; принудно довођење и спровођење осумњичених, оптужених и осуђених лица; спровођење осуђених лица у установу за извршење кривичних санкција; спровођење извршења судских одлука; обезбеђује судске и тужилачке зграде; обезбеђује судије и друге раднике суда; одржава ред у судници и другим судским просторијама за време и у току суђења.

Полиција у Републици Србији поред поступања по издатим наредбама и упућеним замолницама надлежних тужилаштава и судова, обавља и друге послове који су на подручју БиХ у надлежности судске полиције, као што су обезбеђење лица у суду за време саслушања од стране истражног судије које је доведено након истека задржавања, превозење лица којима је одређен притвор од стране истражног судије до казнено поправне установе где се спроводи мера притвора, превозење лица пронађених по расписаним потрагама до надлежног суда који је расписао потрагу.²¹

¹⁹ Овај проблем уследио је након реформе правосуђа у 2010. години, када је успостављена нова мрежа судова.

²⁰ О организацији и делатности судских полиција у Босни и Херцеговини, видети више: <https://sudpol-fbih.pravosudje.ba/>, <https://ossud-brckodistriktbih.pravosudje.ba/vstv/faces/kategorijevijesti.jsp?ins=90&modul=7254&kat=7285&kolona=7269>, <https://sudpol-rs.pravosudje.ba/>, доступно 25.01.2019. године.

²¹ На пример, уколико лице по расписаној потрази од Вишег суда у Лесковцу пронађу полицијски службеници у Суботици, они су у обавези и да изврше довођење лица до просторија суда у Лесковцу. У случају када би била основана судска полиција у Републици Србији, пронађено лице по потрази предало би се најближој организационој јединици судске полиције, која би извршила довођење лица до суда у Лесковцу.

Оснивањем судске полиције на подручју Републике Србије, полиција опште надлежности била би растерећена једног дела „курирских“ послова. Радно време и ресурси који су трошени на извршавање послова по захтеву тужилаштва и суда, усмерили би се на примарне полицијске послове, превенцију и репресију криминалитета, што би се одразило на безбедност грађана и њихове имовине.

ЛИТЕРАТУРА

- Banton, M. (1964). *The Policeman in the Community*. New York.
- Bayley, D.H.(1990). *Patterns of Policing: A comparative Intenational Analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Вујанић, М., Гортан-Премик, Д., Дешћ, М., Драгићевић, Р., Николић, М., Ного, Љ., Павковић, В., Рамић, Н., Стијовић, Р., Тешић, М. & Фекет, Е. (2007). *Речник српског језика*. Нови Сад.
- Ђоровић, И. (2011). *Структура радног времена униформисаних припадника полиције са освртом на ППУ Крагујевац. Безбедност*, 54 (2), 219-237.
- Кешетовић, Ж. (2004). Однос полиције и јавности. *Безбедност* 47 (5-6), 519-548.
- Милетић, С. (2009). *Коментар Закона о полицији*. Београд.
- Милидраговић, Д. (2016). *Организација и делатност полиције опште надлежности у превенцији и репресији криминалитета*, Докторска дисертација, Правни факултет у Универзитета у Крагујевцу.
- Милић, Н.(2012). Мапирање криминала у функцији проблемски оријентисаног рада полиције, *Наука-Безбедност-Полиција* 17 (1), 123-140.
- Плачков, Р. (2008). Проблеми рада полиције на локалном подручју, *Наука-Безбедност-Полиција* 13 (3), 129-147.
- Champion, D. (2003). *Policing in the Community*. Sarajevo.
- Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.
- Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/2013, 13/2016 и 98/2016-одлука Уставног суда.
- Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.
- Закон о извршењу кривичних санкција, *Службени гласник РС*, бр. 55/2014.
- Закону о парничном поступку и *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013-одлука УС, 74/2013-одлука УС, 55/2014 и 87/2018.
- Закону о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016.
- <https://sudpol-fbih.pravosudje.ba/>, доступно 25.01.2019. године.

<https://ossud-brckodistriktbih.pravosudje.ba/vstv/faces/kategorijevijesti.jsp?ins=90&modul=7254&kat=7285&kolona=7269>, доступно 25.01.2019. године.

<https://sudpol-rs.pravosudje.ba/>, доступно 25.01.2019. године.

Рад примљен: 03. 02. 2019.

Рад прихваћен: 29. 03. 2019.