

# КОРАК БЛИЖЕ КА ТУЖИЛАЧКОЈ ПОЛИЦИЈИ

Упоредна анализа са смерницама за успостављање  
тужилачке полиције у Србији

БОЈАНА САВОВИЋ  
РАДОВАН ЛАЗИЋ



# КОРАК БЛИЖЕ КА ТУЖИЛАЧКОЈ ПОЛИЦИЈИ

Упоредна анализа са смерницама за  
успостављање тужилачке полиције у Србији

Бојана Савовић

Радован Лазић

Београд, 2024.

## КОРАК БЛИЖЕ КА ТУЖИЛАЧКОЈ ПОЛИЦИЈИ

Упоредна анализа са смерницама за успостављање тужилачке полиције у Србији

*Аутори:*

Бојана Савовић

Радован Лазић

*Уредница:*

Софија Мандић

*Издавач*

Центар за правосудна истраживања (ЦЕПРИС), Београд

*За издавача*

Александар Трешњев

ISBN-978-86-82332-04-6

*Дизајн*

Петар Павловић

Ова публикација је настала у оквиру пројекта „Дивилно друштво за унапређење приступања Србије Европској унији – Еуроге ASAP“ који Центар за правосудна истраживања реализује у партнерству са Београдском отвореном школом и уз подршку Шведске. Ставови и мишљења аутора изнета у овој публикацији не представљају нужно и мишљење партнера и донатора.



©ЦЕПРИС, 2024

Сва права задржана. Ниједан део ове публикације не може бити репродукован, преснимаван или преношен било којим средством, електронским, механичким, за копирање, за снимање или на било који други начин без претходне сагласности издавача.

## Садржај

|   |    |
|---|----|
| УВОД .....  | 5  |
| ПОЛОЖАЈ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА У СРБИЈИ ПРЕМА УСТАВУ, ЗАКОНУ<br>О ЈАВНОМ ТУЖИЛАШТВУ, ЗАКОНОМ О ВИСОКОМ САВЕТУ<br>ТУЖИЛАШТВА И ДР. ....             | 7  |
| ТУЖИЛАЧКА ПОЛИЦИЈА У КОНТЕКСТУ ПРИСТУПА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ.....  | 8  |
| МИШЉЕЊА КОНСУЛТАТИВНОГ ВЕЋА ЕВРОПСКИХ ТУЖИЛАЦА (КВЕТ) .....   | 9  |
| ОВЛАШЋЕЊА ТУЖИОЦА ПРЕМА ЗАКОНИКУ О КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ ..  | 10 |
| ОБАВЕЗЕ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА ПРЕМА ЗАКОНУ О ПОЛИЦИЈИ .....  | 12 |
| КОМЕ ОДГОВАРА КРИМИНАЛИСТИЧКА ПОЛИЦИЈА? .....   | 13 |
| ПРИСТУП СТРУЧНИМ СЛУЖБАМА У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ .....  | 14 |
| УПОРЕДНА АНАЛИЗА.....   | 15 |
| РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА.....   | 15 |
| РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....   | 17 |
| БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА .....   | 18 |
| Снимање службених разговора између тужилаштва и полиције .....  | 18 |
| РЕПУБЛИКА ИТАЛИЈА.....  | 19 |
| ШВАЈЦАРСКА КОНФЕДЕРАЦИЈА .....  | 22 |
| КРАЉЕВИНА ШПАНИЈА.....  | 22 |
| РЕПУБЛИКА РУМУНИЈА .....  | 24 |
| 1. Национални директорат за борбу против корупције (ДНА).....   | 24 |
| 2. Директорат за истрагу и организовани криминал (ДИОК).....  | 25 |
| УСПОСТАВЉАЊЕ ТУЖИЛАЧКЕ ПОЛИЦИЈЕ У СРБИЈИ .....  | 26 |
| СМЕРНИЦЕ ЗА ИЗМЕНЕ ЗАКОНОДАВНОГ ОКВИРА КОЈИМ ЈЕ УРЕЂЕН<br>ОДНОС ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА И КРИМИНАЛИСТИЧКЕ ПОЛИЦИЈЕ У<br>РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ .....      | 26 |
| 1. Однос јавног тужилаштва и криминалистичке полиције.....  | 26 |
| 2. Могући модели јавнотужилачке полиције у Србији .....   | 28 |
| 3. Смернице за измене Закона о јавном тужилаштву .....  | 29 |
| 4. Смернице за измене Законика о кривичном поступку .....   | 32 |
| 5. Смернице за измене Закона о полицији.....  | 32 |
| 6. Смернице за измене Закона о организацији и надлежности државних органа<br>у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције ..... | 33 |

7. Смернице за измене Закона о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине .....33
8. Смернице за измене Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала .....34

СТРУЧНА РАСПРАВА ОДРЖАНА НА ПРАВНОМ ФАКУЛТЕТУ  
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ 25. АПРИЛА 2024. ГОДИНЕ .....34

Излагање проф. др Милана Жарковића, професора Криминалистичко-полицијске Академије .....35

Излагање Милоша Опарнице, некадашњег начелника УКП СМУП, помоћника министра и начелника СУК, саветника министра, директора канцеларије ИНТЕРПОЛ-а за Југославију, Србију и Црну Гору, Србију и начелника одељења за међународну оперативну полицијску сарадњу. ....36

## УВОД

Према показатељима Глобалне иницијативе за борбу против транснационалног организованог криминала (GI-ТОС) која објављује годишњи Индекс транснационалног организованог криминала у свету<sup>1</sup> настављен је тренд раста организованог криминала на глобалном нивоу, а број људи који живе у условима ниске отпорности на организовани криминал је значајно опао (са 79,4% из 2021. године на 62% 2023. године). Србија је трећа земља у Европи по Глобалном индексу организованог криминала за 2023. годину<sup>2</sup>. Од 193 државе у свету, Србија је на 40. месту у свету и на 3. месту у Европи (иза Русије и Украјине које су у рату).<sup>3</sup>

Према Глобалном индексу перцепције корупције организације Транспаренси (Transparency International – TI), Србија је у још горем положају у борби против корупције. Према индексу перцепције корупције у 2022. години налази се на 101. месту од 180 посматраних земаља, што је пад од два места у односу на 2021. годину, а тренд пада се наставио и у 2023. години, достигавши историјски минимум.<sup>4</sup> Према индексу перцепције корупције Србија има резултат 36 од 100, при чему је 100 најмање корумпирано друштво, а 0 најкорумпираније. Оцена перцепције корупције из 2023. године је историјски најнижа оцена Србије од када Транспаренси објављује ове извештаје. Србија је последњим резултатом наставила пад који траје од 2016. године, када је за тренутак забележила први скок после континуираног пада од 2013. године. Године 2023. Србија је пала три места ниже у односу на претходну годину и заузела је 104. место од 180 земаља и територија света по Индексу перцепције корупције. Иако је задржала резултат од 36 индексних поена из 2022. године, Србију су на листи претекле Албанија, Гамбија, Казахстан и Замбија. Политички режим је у 2022. години означен као “мањкава демократија” док је 2023. године означен као “хибридни режим”.

Тамна бројка криминалитета (који представља разлику између стварно извршеног и званично евидентираниог криминалитета) као и сива бројка (сва

---

<sup>1</sup> <https://ocindex.net/>

<sup>2</sup> <https://ocindex.net/country/serbia>

Глобални индекс организованог криминала (GI-ТОС) је вишедимензионални алат који процењује ниво криминала и отпорности на организовани криминал за 193 земље уз три кључна стуба: криминална тржишта, криминални актери и отпорност. Индекс се заснива и на квантитативним и на квалитативним изворима и потпомогнут је са преко 350 стручних процена и оцена регионалних посматрача.

<sup>3</sup> Од држава региона Србију на овом Глобалном индексу прате Црна Гора (која је на 5. месту у Европи и 54. у свету), затим БиХ (која је 8. у Европи и 57. у свету), Хрватска (која је 16. у Европи и 88. у свету), Северна Македонија (која је 18. у Европи и 93. у свету) и Словенија (која је 31. у Европи и 138. у свету).

<sup>4</sup> <https://www.transparency.org/en/countries/serbia>

пријављена дела која нису расветљена) је за корупцијска кривична дела висока. Проблем диверзитета криминалних радњи, круга лица која их врше, новчаних цензуса за примену законских механизма у Србији и у иностранству се значајно разликују и стога су тешко упоредиви. Чак и када би се узели егзактни подаци о броју правноснажних пресуда државним службеницима окривљеним за корупцију, они не би били довољно релевантни јер број судских пресуда одражава не само распрострањеност и интезитет корупције већ одражава и независност, посвећеност и ефикасност полиције, тужилаштва и судова. Такође и круг службених лица која могу одговорати за корупцију отежава међународну компарацију - да ли су то само министри, помоћници министара и државни секретари, директори јавних предузећа, јавних установа, или су то и полицијски службеници, лекари, службеници катастра и др. Због тога се већина показатеља корупције своди на поједине индикаторе корупције.

Перцепција корупције и однос тужилаштва и полиције су у директној вези. Наиме, од квалитета међусобног односа јавног тужилаштва и полиције директно зависе резултати у борби против корупције, односно успешност у борби државе са коруптивним појавама у друштву. Ако полиција не спроводи доследно и потпуно захтеве јавног тужиоца, откривање кривичног дела ће бити отежано, а ако се кривично дело и открије неће бити могуће његово расветљавање, откривање одговорних лица и прикупљање доказа. Без прикупљених и обезбеђених доказа није могуће успешно водити и окончати кривични поступак, а без правосудног епилога и судског кажњавања одговорних за коруптивне појаве и радње, утисак јавности о некажњивости корупције, нарочито када су у питању високи државни функционери, ће се само појачавати.

У ситуацији када је полиција примарно одговорна својим старешинама, а на челу полицијске хијерархије се налази министар унутрашњих послова као политички функционер и представник политичке странке, када опстанак на послу и каријера полицијског службеника зависе од процене и одлука полицијских старешина са министром на врху хијерархијске пирамиде, а при томе и закон о полицији прописује обавезу полицијског службеника да изврши свако наређење старешине чијим извршењем не чини кривично дело, нема дилеме да ће полицијски службеник дати предност наређењима својих старешина у односу на захтев јавног тужиоца. Када су наређења полицијских старешина супротна захтеву јавног тужиоца, није могуће благовремено и потпуно прикупљање и обезбеђивање доказа што на крају нужно доводи до изостанка резултата. Ако успеха у борби против корупције нема, ако нема кажњивости за јавне функционере умешане у коруптивне радње, нарочито када је у питању високопрофилисана корупција, перцепција корупције у јавности, исказана кроз индекс перцепције корупције, биће већа. Са друге стране, што више коруптивних афера у друштву добије правосудни епилог,

што је више оптужених и, напоследку, осуђених јавних функционера за умешаност у извршење коруптивних кривичних дела, перцепција корупције биће мања.

## **ПОЛОЖАЈ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА У СРБИЈИ ПРЕМА УСТАВУ, ЗАКОНУ О ЈАВНОМ ТУЖИЛАШТВУ, ЗАКОНОМ О ВИСОКОМ САВЕТУ ТУЖИЛАШТВА И ДР.**

Правни оквир којим је уређен положај јавног тужилаштва у Србији је одређен Уставом, Законом о јавном тужилаштву и Законом о Високом савету тужилаштва, али постоје и други закони који се делом односе на организацију и надлежност јавног тужилаштва, иако се њима примарно уређује нека друга материја. Од њих су, у смислу односа јавног тужилаштва и полиције, најзначајнији Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, Закон о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине и Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала. То су једини закони, поред Законика о кривичном поступку, којима се уређује однос јавног тужилаштва и полиције, укључујући и релације које немају кривичнопроцесни карактер. Тако је овим законима прописано да старешине полицијских служби (организациона јединица надлежна за сузбијање организованог криминала, Служба за откривање ратних злочина и Служба за борбу против високотехнолошког криминала) поставља министар за унутрашње послове по прибављеном мишљењу главног јавног тужиоца (за организовани криминал и за ратне злочине), односно Посебног јавног тужиоца за високотехнолошки криминал.

До усвајања уставних амандмана 2022. године, Устав је одређивао јавно тужилаштво на традиционалан начин, као самосталан државни орган, заснован на моделу совјетске прокуратуре - монократском уређењу и строгој хијерархији, без атрибута независности у односу на законодавну и извршну власт. Због оваквог уставног уређења јавног тужилаштва је и у домаћој и међународној стручној јавности оцењено да постоји велики простор за утицај политике (извршне власти) на јавно тужилаштво због чега изостају задовољавајући резултати у сузбијању сложених облика организованог криминала, а нарочито високопрофилисане корупције. Због тога је уставним амандманима самосталност јавног тужилаштва ојачана, монократски модел организације је укинут, а хијерархија је ограничена на уставном нивоу и стављена под контролу посебне комисије Високог савета тужилаштва, чији чланови могу бити само јавни тужиоци, али не и главни јавни тужиоци. Досадашња примена измењених уставних и законских решења показала је да је монократски начин размишљања у тужилаштву институционално укорееен, те да за сада одолева озбиљнијим променама у пракси.



Нормативне промене саме од себе не могу дати резултат јер резултати тужилаштва директно зависе од рада криминалистичке полиције. Докле год је криминалистичка полиција подређена министру унутрашњих послова, прокламовање руководеће улоге јавног тужилаштва није довољно. Јавном тужилаштву су потребни ефикасни механизми за делотворно остваривање надлежности, а за то је неопходна ефективна контрола над службама које се баве прикупљањем и обезбеђивањем доказа, првенствено криминалистичком полицијом. Тај циљ се може постићи успостављањем организационе повезаности јавног тужилаштва и криминалистичке полиције.

## **ТУЖИЛАЧКА ПОЛИЦИЈА У КОНТЕКСТУ ПРИСТУПА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

Европска унија је у вези приступних преговора са Србијом у Поглављу 24 још 2016. године објавила да је оперативна независност полиције приоритет у процесу европских интеграција Србије.

Европска унија је, препознајући недостатак аутономије полиције у односу на министра унутрашњих послова, 2016. године увела прелазно мерило за пажљиво праћење напретка у реформи полиције. Европска Унија и Влада Србије су се Акционим планом за поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност у марту 2016. године усагласиле да је у Србији потребно обезбедити да полицијска служба буде „оперативно независна од политичких интереса и заштићена од криминалног утицаја“.

Међутим, Унија континуирано констатује да Влада неадекватно укључује кораке да осигура оперативну независност полиције. Упркос бројним обукама и програмима, 2023. године, седам година након увођења прелазног мерила, Европска унија и даље наглашава недовољну оперативну аутономију полиције.

У Извештају Европске комисије за Србију за 2023. годину, наведено је да правни оквир још увек није довољан да гарантује оперативну аутономију полиције у односу на Министарство унутрашњих послова током предистражног и истражног поступка. Примећено је и да односима с медијима, укључујући саопштења за штампу о текућим истрагама и суђењима, и даље управљају политичари и високи представници Министарства унутрашњих послова, а не правосудни органи и/или поступајући полицајци. Наглашено је да тужилачке канцеларије (посебно Врховно јавно тужилаштво) треба да унапреде своју способност за односе с јавношћу, укључујући односе с медијима. Критиковано је то што државни званичници, укључујући неке на највишем нивоу, и даље јавно коментаришу истраге или судске поступке који су у току, као и рад појединачних тужилаца и судија јер су такви коментари у супротности са принципом поделе власти.

Дакле, према међународним препорукама, у односу између тужилаштва и полиције јављају се два примарна питања. Прво, постоји захтев за већом оперативном независношћу полиције. Друго, ту су примедбе због противречности одредаба Законика о кривичном поступку и Закона о полицији – док први предвиђа водећу улогу тужиоца у предистражном поступку, други од полицијских службеника захтева да се повинују свим наређењима својих претпостављених.

Када је реч о подацима из земаља Уније, упоредном емпиријском студијом која је спроведена у Енглеској и Велсу, Француској, Немачкој, Холандији, Пољској и Шведској утврђено је да је улога тужилаштва у поступку откривања кривичних дела и учинилаца, али и у осигурању доказа, у земљама континенталне Европе обухваћеним овим истраживањем ограничена на деловање само у најтежим предметима, уз одређено надзирање деловања полиције у средње тешким случајевима. У највећем броју предмета полиција је та која обавља готово целокупан посао, а тужилаштво се укључује кад су чињенице већ утврђене. Тужилаштво у тим случајевима само издаје одобрења полицији када полиција на основу закона не сме сама да предузме неку радњу, односно тражи одобрење суда за спровођење неке радње, коју ће опет спровести полиција, ако процесни прописи захтевају такво одобрење<sup>5</sup>.

## МИШЉЕЊА КОНСУЛТАТИВНОГ ВЕЋА ЕВРОПСКИХ ТУЖИЛАЦА (КВЕТ)

Проблем је уочило и Консултативно веће европских тужилаца (КВЕТ), које у мишљењу број 10 (2015), донетом у Стразбуру 20. новембра 2015. године закључује да у државама у којима тужилаштво врши надзор над истрагама тужиоци треба да имају на располагању делотворне мере које им пружају гаранцију да у потпуности могу да изврше своје задатке у кривичним истрагама, увек у складу са националним и међународним правом, јер тужиоци имају обавезу да обезбеде да се истраге спроводе на одговарајући и делотворан начин и уз континуирано поштовање владавине права и процесних права, што укључује:

- обезбеђивање делотворне реализације приоритета политике кривичног прогона;
- давање инструкција полицији о томе када да покрену и како да спроводе кривичну истрагу;

---

<sup>5</sup> *Wade, Marriane*, The Power to Decide-Prosecutorial Control, Diversion and Punishment in European Criminal Justice Systems Today, u: *Jehle, Jorg-Martin; Wade Mariane*, Coping with Overloaded Criminal Justice Systems, The Rise of Prosecutorial Power Across Europe, Heidelberg, 2006, str 40-52

- додељивање појединачних предмета надлежној истражној агенцији;
- промовисање плодноне и делотворне сарадње полиције и тужилаштва и координисање истраге када у њој учествује више органа;
- тужилачке смернице и инструкције о правним питањима;
- надзор над законитошћу и квалитетом истраге;
- спровођење евалуације и контроле поштовања закона, када је то потребно;
- када је то примерено и у складу са националним законодавством, санкционисање или иницирање санкционисања за кршење законских обавеза.

Треба имати и виду да појам истраге који се користи у мишљењима Консултативног већа европских тужилаца подразумева и предистражни поступак у смислу српског Законика о кривичном поступку. У мишљењу се препоручује и да тужиоци, у државама у којима врше надзор над истрагама, треба да имају довољно широка овлашћења у циљу осигурања ефикасности и законитости истраге, укључујући и овлашћење да одобре одлуку или одбију одобрење одлуке истражитеља (полицајца), као и могућност да слободно и у било ком тренутку приступе свим материјалима истражитеља који су у вези са истрагом.

## **ОВЛАШЋЕЊА ТУЖИОЦА ПРЕМА ЗАКОНИКУ О КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ**

Ступањем на снагу Законика о кривичном поступку<sup>6</sup> (“Сл. Гласник РС”, бр. 77/2011,..35/2019, 27/2021-одлука УС и 62/2021-одлука УС) и увођењем тзв. тужилачке истраге основано се поставило питање стварне контроле тужилаштва над радом полиције.

Иако је у чл. 44. ЗКП наведено да су и полиција, као и други државни органи надлежни за откривање кривичног дела, дужни да поступе по сваком захтеву надлежног јавног тужиоца, поставило се питање ефикасне санкције у случају непоступања полиције по налозима тужилаштва. Законик о кривичном поступку прописује и да ће јавни тужилац, ако полиција или други државни орган не поступе по захтеву јавног тужилаштва, о томе одмах обавестити старешину који руководи органом. Оваква "санкција" у виду обавештавања старешине исте организационе јединице, истог министарства у оквирима извршне власти од које најчешће долазе притисци или разлози за

---

<sup>6</sup> Сл. Гласник РС”, бр. 77/2011,..35/2019, 27/2021-одлука УС и 62/2021-одлука УС

непоступање, у пракси се показала крајње неефикасном. Интересне групе управо и делују кроз старешине полицијских органа, користећи строгу хијерархијску структуру полиције, те се поставља питање шта урадити када незаконите налоге полицијски службеници добијају управо од својих надређених.

Законодавац је као алат тужилаштва предвидео и могућност да тужилац о непоступању полиције по захтеву тужиоца по потреби може (али не мора) обавести надлежног министра, Владу или надлежно радно тело Народне скупштине, те се из тога закључује да ће тужилац обавестити исте оне органе који се налазе на челу министарства или ће о томе обавестити надлежно радно тело Народне скупштине, која нема даља овлашћења да санкционише непоступање по налозима јавног тужиоца.

Последњи став чл. 44. Законика о кривичном поступку наводи да ако полицајци или други државни органи, у року од 24 часа од када је примљено ово обавештење, не поспе по захтеву јавног тужиоца, јавни тужилац може (не мора) затражити покретање дисциплинског поступка против лица за које сматра да је одговорно за непоступање по његовом захтеву. У овом случају се тужилац поново обраћа старешини у Министарству унутрашњих послова који је једини овлашћен за покретање дисциплинског поступка, а поставља се и питање на који начин ће тужилац доћи до сазнања које тачно лице је то које он (тужилац) сматра одговорним за непоступање по његовом захтеву. Информације о томе које лице, од када и због чега поступа или не поступа по захтеву тужилаштва, тужилац поново мора добити од неког старешине из Министарства унутрашњих послова. Може се поставити и питање сврхе ове одредбе јер она тужиоцу не даје било какво посебно овлашћење. Наиме, јавни тужилац би могао захтевати покретање дисциплинског поступка и да ове одредбе нема у закону, као што то може сваки грађанин.

Може се закључити да описана овлашћења јавног тужиоца не пружају довољно гаранција јавном тужиоцу да у пуној мери оствари руководећу улогу у предистражном поступку. Прокламована руководећа улога јавног тужиоца у постојећем систему није праћена ефективним механизмима којима би се остварила. Не треба занемарити ни реалне односе одређених државних органа и њихов фактички значај. У Србији је полиција традиционално имала већи утицај и моћ од јавног тужилаштва, поготово имајући у виду да управо полиција својим поступањем врши избор предмета који ће доћи пред јавног тужиоца.

Законом прописану руководећу улогу јавног тужиоца у односу на полицију не прате ефективна хијерархијско – организациона решења на релацији јавно тужилаштво – полиција, већ је и даље реч о два потпуно одвојена органа, која поседују раздвојене руководеће структуре и потпуно различиту и одвојену организацију, што је нарочито проблематично код процесуирања тзв. политички осетљивих предмета, или предмета где су

могући осумњичени припадници полиције. Није реално очекивати да јавни тужилац добије од полицијских органа захтеване информације и оствари пуну сарадњу, ако нема могућности да их на то принуди.

Напредовање полицијских службеника искључиво зависи од полицијских старешина, а њихово од директора полиције. Директор полиције је директно одговоран министру који је политички (партијски) функционер који предлаже његово постављање и разрешење Влади. Имајући на уму ова решења, у случају супротстављених интереса, реално је очекивати да упутства полицијских старешина имају предност у односу на захтев јавног тужиоца.

Такође у чл. 285. ЗКП се наводи да јавни тужилац руководи предистражним поступком и да је полиција дужна да изврши налог јавног тужиоца, као и да га о предузетим радњама редовно обавештава, а да је у случају непоступања полиције по налогу јавног тужиоца потребно поступити сходно чл. 44. ст. 2. и ст. 3. овог Законика.

## **ОБАВЕЗЕ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА ПРЕМА ЗАКОНУ О ПОЛИЦИЈИ**

Положај министра био је још јачи према решењим Закона о полицији који је важио од 2005. године до 2016. године. Тако је члан 8. тог закона прописивао да министар за унутрашње послове:

- има право да буде редовно информисан о раду полиције као и да захтева извештаје, податке и документа у вези са радом полиције (став 1.);
- даје полицији смернице и обавезна упутства за рад (додуше „уз пуно поштовање оперативне независности полиције“), а може и „наложити полицији да у оквиру своје надлежности изврши одређене задатке и предузме одређене мере и да му о томе поднесе извештај“ (став 2.);
- задржава наведена овлашћења „до тренутка када јавни тужилац буде обавештен о кривичном делу и преузме управљање над полицијским поступањем у преткривичном поступку“ (став 3.).

Иако наведена одредба наизглед није противречна руководећој улози јавног тужиоца у предистражном поступку, оставља простор за политички утицај, јер дозвољава министру извршну контролу над првом и најосетљивијом фазом предистражног поступка, која се спроводи одмах након извршења кривичног дела. Министрово овлашћење престаје тек након обавештавања јавног тужиоца и његовог укључивања у предистражни поступак. Нејасно је зашто министар, као политички функционер, треба да буде лично укључен у предистражни поступак који је оперативно-техничког

карактера и који спроводе професионални полицијски службеници. Ако се политичком функционеру да могућност да контролише активности полиције у предистражном поступку, ствара се ризик од политичког утицаја, не само на ток предистражног поступка, већ последично и на исход кривичног поступка у целини.

Чак и након преузимања руковођења предистражним поступком од стране јавног тужиоца, министар је према цитираном закону задржавао овлашћења из члана 8. става 1. Закона о полицији, што му је омогућавало да буде информисан о напретку предистражног поступка и да добија документа из предистражног поступка. Не постоји оправдани разлог за тако прописана овлашћења министра.

Иако Закон о полицији који је на снази од 2016. године не пружа тако директан основ министру за мешање у предистражни поступак, ипак садржи одредбе које значајно угрожавају руководећу улогу јавног тужиоца у предистражном поступку. Могуће је ставити примедбу и на одредбу члана 41. Закона о полицији која обавезује полицијског службеника да свом претпостављеном доставља сазнања до којих је дошао (став 1), као и да изврши сва наређења надређеног полицијског службеника, осим оних којима се наређује извршење радње која представља кривично дело. Није потребно посебно објашњавати да одредбе члана 41. став 1 и 2 Закона о полицији дају предност полицијском старешини и његовим наређењима у односу на захтеве јавног тужиоца.

У више објављених нацрта Закона о унутрашњим пословима појачава се улога министра полиције, слично претходном законском решењу. За сада су ови нацрти враћени на дораду, али тренд забрињава, уз то што нема назнака да ће се од таквих идеја одустати.

Важно је напоменути да тужилац у кривичном поступку руководи радом тзв. три полиције и то: 1. Криминалистичке полиције, сектором унутрашње контроле, саобраћајне, која је под јурисдикцијом Министарства унутрашњих послова, 2. Пореском полицијом, која је под јурисдикцијом Министарства финансија и 3. Војном полицијом која је под јурисдикцијом Министарства одбране.

## **КОМЕ ОДГОВАРА КРИМИНАЛИСТИЧКА ПОЛИЦИЈА?**

Основано се поставља питање да ли би полиција била ефикаснија уколико би била под директном управом, организацијом и надзором Врховног јавног тужилаштва, а не извршне власти, тј. Министарства унутрашњих послова. Примера ради, јавни тужилац у Швајцарској је истовремено и шеф Правосудне полиције. У Белгији су такође поједини делови полиције у саставу јавног тужилаштва, као и у Италији где су поједине полицијске јединице под

непосредном командом старешина тужилаштва. Такође, у Француској постоји правосудна полиција, као и у Шпанији, где је полиција одговорна тужиоцу за откривање кривичних дела и прикупљање доказа. И у Хрватској државна одвјетништва сваке године састављају листе иследника и шаљу их њиховом државном одвјетништву које сваке године врши избор тих иследника, те на тај начин тужиоци имају утицај на избор полицијских кадрова који ће радити на пословима кривичног гоњења.

Имајући у виду да је полиција та која је непосредно поступа, која прва излази и обезбеђује лица места, чак и пре него што тужилац приступи ради евентуалног вршења увиђаја, да је полиција та која директно на самом терену може одлучити да ли ће неке трагове, доказе или осумњичене уочити, да ли ће ухапсити и лишити слободе окривљене или ће они побећи, да ли ће пронаћи и фиксирати трагове, да ли ће намерно или случајно направити процедуралну грешку приликом претреса стана, указује да је полиција та која, из сенке, заиста руководи предистражним поступком, односно да је полиција одлучујући фактор гоњења учинилаца кривичних дела.

Описано стање није одрживо уколико се тежи ефикасној и делотворној истрази и задовољавајућем резултату у сузбијању криминалитета, нарочито организованог криминала и високе корупције.

## **ПРИСТУП СТРУЧНИМ СЛУЖБАМА У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ**

Национални центар за криминалистичку форензику, где се раде бројна вештачења (ДНК, вештачења садржаја мобилних телефона и компјутера, балистичка и дактилоскопска вештачења), као и све друге кадровски и технички опремљене организационе јединице (које су нпр. надлежне за спровођење посебних доказних радњи, а пре свега тајног надзора комуникације и трајног праћења и снимања) се организационо и структурно налазе у Министарству унутрашњих послова, под директном су контролом министра унутрашњих послова. Са свим доказима и материјалима прикупљеним од тих служби прво се упознају старешине у МУП-у, у хијерархијском низу (што повећава и ризик од тзв. “цурења” информација), па се тек онда ти материјали, у изворном или измењеном облику, достављају (а некада и не достављају) тужиоцу.

Пракса је показала да се јавни тужиоци не користе својим овлашћењима из чл. 44. ст. 2. и 3. ЗКП-а (изузев обраћања непосредном старешини одређене организационе јединице МУП-а), већ да полицији, у случају непоступања, само шаљу допис у виду тзв. ургенција које нису ни прописане Законом о кривичном поступку и немају никакав процесни значај. Одговор за некоришћење ових овлашћења тужиоца можда лежи у претпоставци тужилаца

да су такви, законом дати механизми, неефикасни, а да ће продубити још већи јаз између конкретног јавног тужиоца и конкретног полицијског службеника који је задужен његовим предметом, да ће само произвести контраефекат и створити веће неповерење у размени информација, координацији и сарадњи.

Због свега наведеног предмет анализе овог рада биће упоредни модели тужилачке полиције у земљама у којима су они дали добре резултате и који су примери добре праксе. Анализираћемо те моделе (предности и мане), те адекватност примене таквих модела изменама постојећих законских решења у Републици Србији.

## **УПОРЕДНА АНАЛИЗА**

За потребе овог рада сматрали смо важним и анализу односа полиције и тужилаштва у земљама у региону, имајући у виду да смо били део исте државе, да делимо правну традицију, те да се интервенције које су ове земље имале у свом систему могу релативно брзо и лако применити и у Србији. Друге државе чији су упоредни примери представљени су оне земље које су већ успоставиле тужилачку полицију у једном од њених могућих облика, а за које је било могуће прикупити релевантне податке од међународних институција и самих земаља о којима је реч.

### **РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА**

У Републици Хрватској се поставило питање да ли је и поред нових законских решења тужилац заиста постао господар преткривичног поступка, да ли има потребна знања из разних области (криминалистике, саобраћаја, финансија, и др). Уочено је да полиција, упркос законским нормама, због својих кадровских, организационо-техничких капацитета у пракси има много јачи положај у односу државног одвјетништва и полиције. Због тога нису ретке оцене да се полиција проглашава прикривеном господарицом претходног поступка.

У Републици Хрватској се према члану 2 став 1 тачка 11 Закона о полицијским пословима и овластима одређује појам “истражитеља”. За разлику од других полицијских службеника (који обављају послове из области безбедности јавног саобраћаја, јавног реда и мира и др.), истражитељ је полицијски службеник кога уз претходно прибављено мишљење главног државног тужиоца именује главни равнатељ полиције.

У члану 64. Закона о државном одвјетништву одређује се да годишњу листу истражитеља којима се у претходном кривичном поступку може поверавати спровођење доказних радњи одређује жупанијски државни одвјетник (тужилац) за подручје надлежности тог државног одвјетништва.



Да би жупанијски државни одвјетник могао саставити годишњу листу истражитеља, претходно мора затражити од полиције и других државних органа (нпр. Министарства финансија, Сектора за финансијске истраге) достављање пописа истражитеља који су именовани (одређени) за обављање тих послова, у складу са посебним законом.

Те одредбе су неспорне када је реч о истражитељима за спровођење доказних радњи током истраге (испитивање сведока, потрага и др.) јер ће број тих истражитеља бити релативно мали. Али тешкоће настају када је реч о доказним радњама које не трпе одлагање. Управо због тих радњи, попис истражитеља ће бити само формалност јер ће на њему морати бити сви полицијски службеници који дежурају и који током дежурства као део својих редовних послова обављају увиђаје. У таквим случајевима ће налог државног тужиоца бити пука формалност.

Чланом 64. Ст 4 Закона о државном одвјетништву Републике Хрватске је одређено које услове стручности мора да испуњава истражитељ. За годишњу листу истражитеља одређују се особе које с обзиром на предмете истраживања и посебне прописе који се примењују имају одговарајуће искуство и способности за истраживање кривичних дела у вези са којима се доказне радње спровode, уз искуство и способност за сарадњу са другим државним телима која учествују у спровођењу претходног поступка. Те критеријуме морају испуњавати истражитељи који ће спроводити доказне радње у истрази или доказне радње испитивања сведока, испитивања окривљених у скраћеном поступку. Због тога се у тужилаштву говори о “редовним” истражитељима и истражитељима за хитне доказне радње<sup>7</sup>.

Према члану 65. Закона о државном одвјетништву налог истражитељу издаје државни одвјетник. Истражитељ предузима поверене доказне радње у складу са одредбама Законика о казненом поступку и правилима своје струке. Ако истражитељ без оправданог разлога не поступи по налогу тужиоца или поступи супротно налогу тужиоца, тужилац ће о томе обавестити службеника надређеног истражитељу. Ако истражитељ није могао да поступи по налогу тужиоца, обавестиће о томе тужиоца. У том случају ће тужилац сам спровести доказну радњу или ће дати налог другом истражитељу и о томе ће обавестити надређеног.

Ови механизми у случају постојања примедби на рад истражитеља који предвиђају само обавештавање надређеног полицијског службеника, не делују ефикасно и моћ опет стављају у руке надређеног полицијског службеника. Основано се поставља и питање мотивисаности полицијских службеника да се нађу на листи истражитеља. Истражитељи у Републици Хрватској немају

---

<sup>7</sup> Државни одвјетник као господар новог претходног казног поступка, Драган Новосел и Матко Пајчић, 2009, Материјал за 22 савјетовање удружења: На вратима реформе хрватског казног законодавства

веће плате од осталих полицајаца, а то би могао бити један од мотива да се најискуснији и најстручнији полицијски службеници нађу на тој листи. За сада се мотив може једино наћи у већој могућности стручног усавршавања, што неретко подразумева и одлазак на едукације у иностранство. Други проблем је, као што је већ наведено, што са тужилаштвом често раде и други полицијски службеници који нису на тој листи, ако то захтевају разлози хитности.

Ипак, решење које постоји у Републици Хрватској ипак је отишло за корак даље у омогућавању тужиоцима да руководе кривичним поступком у целини, укључујући ту и утицај на истражне радње.

## РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Члан 50 македонског ЗКП носи наслов:

“Службеници распоређени код јавног тужиоца по потреби” и предвиђа:

1. Ако је потребно, зарад ефикасног спровођења кривичног поступка, по наредби јавног тужиоца ће му бити додељени на рад службеници из чл. 48 ст. 1 овог закона.
2. Службеници распоређени код јавног тужиоца, искључиво су на располагању јавном тужиоцу, раде под његовом контролом и надзором, поштују и извршавају његова наређења, раде по његовим упутствима, и за свој рад одговарају јавном тужиоцу.
3. За време док су службена лица распоређена код јавног тужиоца, не могу бити распоређени на други посао у државном органу из кога долазе или бити склоњени са предметног случаја, без изричитог одобрења јавног тужиоца.

Ово је добра законска одредба која може бити врло једноставно имплементирана у домаћи Законик о кривичном поступку. У пракси, у Северној Македонији полицијски службеници распоређени у тужилаштво раде у просторијама тужилаштва, у истражним центрима. Републички тужилац је тај који може да формира истражни центар у оквиру тужилаштва. Они добијају предмете у рад и налоге искључиво од јавног тужиоца и раде само у тим предметима. Највећи проблем је то што такви полицијски службеници немају право на увећану зараду у односу на оне полицијске службенике који не раде за тужиоце, па изостаје мотивациони елемент за одабир најбољих кадрова из полиције. За сада постоји могућност само одобравања додатка на плату, који није велики. У македонској стручној јавности се сада води полемика како да се тај проблем реши и како да мотивишу најстручније, најискусније и најспособније полицијске службенике да раде за тужилаштво. Полицијски службеници који раде у тужилаштво и даље имају бенефицирани радни стаж. Међутим, имају проблем приликом

оцене рада и напредовања у хијерархијској структури полиције, јер им за време рада у тужилаштву “мирују” коефицијенти и положај у полицији. Стога, као и у Хрватској, потребно је унапредити решења која би довела до мотивације и награде за рад у тужилачкој полицији.

## **БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА**

### *Снимање службених разговора између тужилаштва и полиције*

У ери дигитализације, када се у свакодневном животу снимају и разговори купаца и продаваца, у интересу кривичног поступка, а ради постизања суштинске одговорности тужилаца и полицајаца, је снимање свих телефонских разговора полицајаца и тужилаца, нарочито током дежурства. Ово решење је примењено и у Босни и Херцеговини (Дистрикт Брчко).

До пре две године у Вишем јавном тужилаштву у Београду је постојао мобилни апарат са једном сим картицом који је током радних дана ишао из руке у руку дежурних тужилаца приликом смене дежурстава, док су се током викенда позиви преусмеравали. Ово решење је било добро јер су сви полицијски службеници и сви браниоци увек знали који број телефона је одређен за дежурног тужиоца и нису морали да утврђују који тужилац је дежуран тог дана и који број телефона он користи. Последње две године Више јавно тужилаштво у Београду саставља списак дежурних тужилаца, са бројевима телефона које они користе и доставља га надлежној полицијској управи. Ипак, често се дешава да полицијска станица или полицијска испостава на територији месне надлежности Вишег јавног тужилаштва у Београду нема податак који тужилац је тог дана дежуран и који број телефона користи. Због оваквог начина комуникације отежане су и консултације полицијског службеника или тужиоца из другог дела Србије са тужиоцем из нпр. Београда и обрнуто, поготово имајући у виду да се често дешава да се радња извршења кривичног дела предузима на једном месту, а да последица дела наступа на другом месту. Слично је и када је потребно извршити претрес стана или других просторија које користи окривљени јер тај предлог истиче тужилац на чијој територији се налази стан, а не тужилац на чијој територији је извршено кривично дело или где се налази окривљени.

Дежурства подразумевају телефонску консултацију између тужилаштва и полиције тј. подразумевају препричавање догађаја и исказа од стране полицајаца: описе затеченог стања, доказа и информација на лицу места. Тужиоци ни на који начин не могу да провере тачност таквог реферисања. Честа је појава неразумевање изреченог, делимично а некада и намерно погрешно описивање догађаја и чињеница од стране полицијских службеника, због чега су се водили и неки кривични поступци. У тим поступцима се докази

често своде на “реч на реч”, тј. реч полицајца шта је реферисао тужиоцу, против речи дежурног тужиоца.

Имајући у виду да се апликације за снимање разговора везују за мобилни телефон, ради отклањања наведених проблема било би потребно обезбедити три мобилна апарата за дежурство, те би се у току радних дана дежурни мобилни телефон могао предавати из руке у руку, а викендом би се позиви могли преусмеравати на још два мобилна апарата (за суботу и недељу). Са мобилним оператером би се могао наћи механизам снимања позива као што је нпр. дежурни број полиције 192, хитне помоћи 194 и др.

Снимање разговора на дежурствима, приликом консултација, у првој, најосетљивијој фази поступка, када се прикупљају докази и фиксирају трагови, повећало би одговорност како полицијских службеника за интерпретацију стања, тако и тужиоца за давање налога и упутстава, а затим поново полицијских службеника за адекватно поступање по налозима тужилаца.

## РЕПУБЛИКА ИТАЛИЈА

Попут већине европских земаља, Италија је донедавно имала инквизиторски кривични поступак, типичан за европску континенталну правну традицију. Такав традиционални кривични поступак се примењивао до 1989. године, када је ступио на снагу нови Законик о кривичном поступку (Codice di procedura penale iz 1988. godine, у даљем тексту „СРР“) којим је уведен адверзијални кривични поступак. Прва фаза овог поступка је претходна истрага (indagine preliminare), која почиње од момента сазнања тужиоца да је извршено кривично дело, без доношења формалне одлуке (наредбе или решења) о спровођењу истраге. Претходну истрагу спроводе тужилац и тужилачка (правосудна) полиција, а контролу законитости њихових радњи врши судија за претходну истрагу. Оваква концепцијска промена кривичног поступка је нужно захтевала и нови однос тужилаштва и полиције.

У Италији је однос између тужиоца и полиције одређен Уставом и детаљно уређен законом. Италијански Устав тако утврђује да „правосудни органи директно користе истражну полицију“. Термин „правосудни органи“ подразумева и тужилаштво и судове. У Италији је правосуђе организовано по моделу магистратуре, тако да и судови и јавна тужилаштва представљају органе судске власти, организацију која је јединствено уређена на челу са Високим саветом правосуђа (Consiglio Superiore della Magistratura). Високи савет правосуђа је јединствен орган и за судије и за тужиоце (магистрате) у чији састав улазе и судије и тужиоци. Савет бира, премешта и унапређује судије и тужиоце, тако да је јавно тужилаштво у потпуности инкорпорисано у

судски, односно правосудни систем. Израз „директно“ искључује могућност да тужиоци сарађују са полицијом преко других државних органа.

Наведена уставна одредба је поново наведена у италијанском Законику о кривичном поступку (СРР), у делу који се односи на истражне (доказне) радње. СРР прописује да делокруг послова истражне полиције зависи од правосудних органа који их усмеравају. Потребно је напоменути да у Италији постоји неколико органа који делују као полиција. Најзначајнији су: Државна полиција (Polizia di Stato) под надлежношћу Министарства унутрашњих послова, Карабињери (Carabinieri) са цивилним и војним надлежностима под Министарством одбране и Фискална полиција (Guardia di Finanza) под надлежношћу Министарства унутрашњих послова. Ти полицијски органи делују као „истражна полиција“ када истражују кривична дела, али обављају и друге послове када делују као снаге јавне безбедности. У улози истражне полиције се налазе након извршења кривичног дела, а безбедносно деловање је превентивно, усмерено на спречавање извршења кривичног дела. Тужилац има пуно овлашћење да одлучи коју полицијску службу жели да укључи у истрагу, што зависи од самог кривичног дела и околности извршења (на пример, бира Фискалну полицију за пореску утају и друга кривична дела финансијског криминала). У најделикатнијим и најсложенијим случајевима, тужилац укључује више различитих врста полиције заједно, али задржава искључиво право координације тих служби. Поред наведених полицијских служби постоји и специјализована агенција Direzione Investigativa Antimafia, коју је основало министарство унутрашњих послова ради спровођења истраге у предметима организованог криминала. Специјализована агенција врши своју надлежност под руковођењем националног тужиоца за мафију. Постоје и друге специјализоване јединице тужилачке полиције за истраге организованог криминала.

У сваком тужилаштву постоји јединица тужилачке (судске, истражне) полиције коју чине припадници различитих полицијских снага (Државна полиција, Карабињери и Фискална полиција), који директно одговарају главном тужиоцу. Полицијски службеници у овим јединицама могу бити премештени на друго радно место, или унапређени само уз пристанак надлежног јавног тужиоца. Руководилац јединице тужилачке полиције одговоран је за свој рад само главном јавном тужиоцу (члан 59, став 2 СРР). Тужилац се, осим припадницима тужилачке (истражне) полиције у самом тужилаштву, за сарадњу и поступање може обратити и другим полицијским органима.

Припадници јединица тужилачке (истражне) полиције не могу бити уклоњени из процесних радњи које предузимају у кривичном поступку одлуком било ког другог државног органа. Такву одлуку може донети само тужилац по чијем налогу предузимају радњу.

Полиција је обавезна да изврши задатке које јој тужилац повери у претходној истрази. Откривање кривичног дела је обавеза полиције, као и спречавање наступања последица кривичног дела (ако је могуће), потрага за учиниоцима, предузимање свих потребних радњи у циљу прикупљања и обезбеђивања доказа и прикупљање потребних обавештења и информација. Полиција је обавезна да предузме сваку радњу коју јој нареди или повери тужилац.

Италијански Устав и СРП прописују кривично гоњење по службеној дужности (начело официјелности кривичног гоњења), што се односи и на тужиоца и на полицију. Кривични поступак се може покренути по сопственој иницијативи или по пријави јавних служби, правних лица или грађана.

Иако су италијански устав и СРП прокламовали начело официјелности кривичног гоњења, сваки главни тужилац може да изнесе своје приоритетне критеријуме за рационализацију коришћења расположивих ресурса, те може да процени које категорије предмета заслужују приоритет. Полиција не даје никакву процену приоритета и мора се држати приоритизације прописане од стране тужиоца.

Када полиција сазна за извршење кривичног дела, полицијски службеник је дужан да „без одлагања“ обавести тужиоца тако што ће му пружити све информације од значаја за постојање и извршење кривичног дела и доказивање, као и информације о предузетим радњама. Поред тога, полицијски службеник шаље сву документацију и наводи дан и време када је кривично дело пријављено. Од тог тренутка истрагу преузима тужилац. Тужилац је може спроводити директно (проактивно) или може деловати преко тужилачке (истражне) полиције тако што ће јој поверити одређене радње или цео правац истраге. У том случају тужилац даје смернице за спровођење истраге. Полицијски службеници си дужни да о сваком релевантном сазнању „брзо“ обавесте тужиоца.

Уколико је полицијски службеник пропустио да обавести тужиоца о извршеном кривичном делу у прописаном року, пропустио или одуговлачио извршење захтева тужиоца или је захтев извршио само делимично или непажљиво, за покретање дисциплинског поступка против полицијског службеника, надлежан је главни тужилац Апелационог суда.

У Италији се понекад воде дебате да ли је потребно проширити аутономију полиције у односу на тужилаштво, углавном у односу на почетне фазе претходне истраге, али позитивна законска решења у италијанском правном систему недвосмислено прописују да је тужилац одговоран за непосредно вођење претходне истраге, а полиција му је подређена, што је обезбеђено, не само законским, већ и уставним гаранцијама.

Иако тужилачка полиција у Италији формално није у саставу тужилаштва, из изложених разматрања се може закључити да она то

суштински и фактички јесте. Иако је формално остала у саставу својих матичних министарстава (унутрашњих послова, одбране и финансија), њени припадници су физички издвојени из просторија полиције у просторије тужилаштва и директно су одговорни тужиоцу. Мишљење тужиоца о њиховом раду је у непосредној вези са напредовањем у каријери.

## **ШВАЈЦАРСКА КОНФЕДЕРАЦИЈА**

Швајцарска је успоставила кривични поступак којим у потпуности руководи јавни тужилац, чиме се, баш као и Србија, определила за модел тужилачке истраге. Пре 2011. године, Конфедерација и сваки кантон имали су свој законик о кривичном поступку. Нови законик је знатно ограничио аутономију полиције која, чак и у области својих задатака правосудне полиције, остаје под надзором јавног тужиоца, ког полиција редовно обавештава о стању и току истраге. Наведена промена је захтевала много труда и енергије јавног тужиоца, управо јер је дошло до значајне институционалне промене. У одговору о односу полиције и тужилаштва упућеном Консултативном већу европских тужилаца, Швајцарска наводи да разумевање улога тужилаштва и полиције омогућава одржавање оптималне ефикасности кривичног гоњења у којој полиција има аутономију, али која је тужилачки ограничена.

Мисија јавног тужиоца у Швајцарској је да гарантује једнообразно вршење радњи у поступку, уз поштовање принципа законитости. Он се појављује као једини представник оптужбе у кривичном процесу. Тужилац руководи предистражним поступком, истрагом и подизањем оптужница. Јавни тужилац, осим што руководи кривичним поступком, је закоником о кривичном поступку овлашћен да буде и орган полицијског надзора. Он мора бити обавештен о свим радњама које полиција спроводи током увиђаја, сноси одговорност за истрагу, руководи поступком, има овлашћења да даје упутства полицији, али и непосредно овлашћење да надзире рад полиције у свим фазама истраге. Јавни тужилац има могућност да осуди пропусте руководства правосудне полиције, али полиција је та која затим спроводи дисциплински поступак и изриче санкције.

## **КРАЉЕВИНА ШПАНИЈА**

У Краљевини Шпанији, јавни тужиоци имају исти правни положај као и судије. Положај јавног тужилаштва и јавних тужилаца уређен је у делу Устава којим се уређује судска власт. Организација и правни положај јавног тужилаштва су уређени Законом 50/1981. У Шпанији је јавно тужилаштво колективни орган са функционалном самосталношћу (аутономијом) у оквиру правосуђа.

Судска (тужилачка) полиција је, као и у Италији, уставна категорија. Устав познаје безбедносну полицију и судску полицију. Безбедносне снаге су у саставу Владе и имају надлежност да штите права и слобода грађана и им гарантују безбедност. Судска полиција има фактички самостални карактер, али је у органској вези са јавним тужилаштвом. Обављање функција судске полиције у фази истраге под контролом је судија и јавних тужилаца. Судска полиција је одговорна јавном тужилаштву за спровођење истрага и хапшење учинилаца кривичних дела, а њени припадници имају обавезу да о обављању својих дужности током истраге обавештавају судије и тужиоце. Приликом вршења својих надлежности у кривичном поступку, судска полиција може да тражи помоћ безбедносних снага. У предистражном поступку припадници судске полиције најчешће раде сами и о својим активностима подносе извештаје истражном судији и јавном тужиоцу. Краљевина Шпанија је задржала европско-континентални модел судске истраге, што се одражава и на однос јавног тужилаштва и полиције. Закон не предвиђа полицијску истрагу, а ни не прописује у ком тренутку је полиција обавезна да о прикупљеним доказима и сазнањима у вези са кривичним делом обавести јавног тужиоца или истражног судију.

Надлежност судске полиције у кривичном поступку обухвата откривање кривичног дела, предузимање неопходних мера за откривање учиниоца, фиксирање трагова, одузимање средстава за извршење кривичног дела, прикупљање и обезбеђивање доказа за које постоји опасност да ће се изгубити, те посебне дужности које се односе на жртву. Судску полицију чине субјекти који помажу истражним судијама и јавним тужиоцима и следе њихове инструкције у истрази, тако да појам судске полиције није одређен организационо, већ функционално. Судска полиција директно сарађује са јавним тужилаштвом и судом, а истражне судије или јавни тужиоци формирају предмете о полицијским службеницима који под њиховим надзором учествују у истрагама и о томе обавештавају њихове претпостављене.

Судска полиција поступа под надзором суда и јавног тужилаштва по сазнању да је извршено кривично дело, али јој закон оставља и могућност самосталног деловања. Полиција подноси извештај о предузетим радњама и њиховим резултатима и кривичну пријаву са прилозима јавном тужиоцу или истражном судији. Уколико је учинилац кривичног дела остао непознат, закон оставља могућност полицији да задржи, за суд или јавно тужилаштво сачињен извештај, осим у изузетним случајевима који су прописани законом. Полицијски службеници су дужни да, без одлагања, предузимају мере које им је наложио јавни тужилац или истражни судија које се односе на прикупљање доказа и откривање учиниоца. Дужни су да сачине извештаје о свом поступању, а о предузетим мерама морају обавестити суд или јавно тужилаштво у року од 24 сата, осим у законом предвиђеним случајевима.



Кршење обавезе обавештавања представља дисциплински преступ полицијског службеника.

## **РЕПУБЛИКА РУМУНИЈА**

### *1. Национални директорат за борбу против корупције (ДНА)*

Национални директорат за борбу против корупције (ДНА) основан је 2002. године Уредбом румунске Владе са циљем да смањи ниво политичке корупције и корупције на високом и средњем нивоу у Румунији. У организационом смислу, ДНА функционише као посебно одељење у оквиру Врховног тужилаштва при Вишем касационом суду.

Ова институција је за две деценије рада довела до процесуирања више од 15.000 особа. Међу њима је било 60 високих званичника – премијера, министара, државних секретара. Један од државника је из министарске фотеље директно спроведен у истражни затвор. Процесуирано је 400 градоначелника и 100 чланова парламента. Више од 1.000 полицајаца „пало” је због корупције, као и 800 директора јавних установа. На стотине бивших судија и тужилаца је такође приведено правди.

ДНА се бави борбом против кривичних дела високе корупције, којима је причињена штета већа од 200.000 евра или ако је предмет кривичног дела имовина или новчани износ преко 10.000 евра и ако коруптивна дела учине (без обзира на вредност мита или штете) лица на високим положајима као што су: посланици, сенатори, чланови Владе, државни секретари или државни подсекретари, официри, адмирални, генерали, градоначелници и заменици градоначелника, председници и потпредседници општина и окружних већа, окружна већа, царински службеници, људи на руководећим позицијама у државним и националним компанијама.

За потребе спровођења кривичних истрага у оквиру своје надлежности, Директорат ангажује полицијске службенике који, у циљу брзог и темељног спровођења активности на откривању и истражи кривичних дела корупције, формирају правосудну полицију Директората. Они обављају делатност само у оквиру Директората, у искључивој надлежности Врховног тужиоца Директората. Упућивање службеника правосудне полиције и агената у Директорат врши се на предлог Врховног тужиоца Директората, наредбом Министра унутрашњих послова, а њихово именовање на функцију се врши по налогу Врховног тужиоца Директората. Они се упућују на период од 6 година, уз могућност продужења периода ангажовања уз њихову сагласност. Припадници правосудне полиције не могу добити никакав задатак од полицијски надређених органа, већ одговарају само Врховном тужиоцу Директората.

У Румунији, тужиоци имају статус магистрата и део су правосудне власти. Кандидата за Врховног тужиоца Директората предлаже Министар правде Румуније. Услов који сваки кандидат мора да испуни јесте да је најмање десет година био тужилац или судија.

Дакле, Врховни тужилац Директората именује и разрешава службенике који чине правосудну полицију, а који су на рад упућени наредбом Министра унутрашњих послова, врши расподелу тужилаца и других категорија особља по одељењима, службама, канцеларијама и сл. Он располаже годишњим депозитом за радње у вези са организацијом истражних операција којима се откривају случајеви корупције. Врховни тужилац формира тим за истрагу предмета који чине службеници правосудне полиције Директората. Додатно, он у оквиру својих надлежности спроводи истрагу, док правосудна полиција Директората врши само оне истражне радње које је тужилац прецизно делегирао.

## *2. Директорат за истрагу и организовани криминал (ДИОК)*

Директорат за истрагу и организовани криминал (ДИОК) основан је 2004. године као аутономна организација, са сопственим правним субјективитетом и сопственим буџетом која је надлежна и специјализована за борбу против кривичних дела организованог криминала и тероризма, а циљ му је разбијање организованих, прекограничних и међународних криминалних група.

Службеници и агенти правосудне полиције су посебно именовани у складу са одредбама закона и врше само радње кривичне истраге наложене од стране тужилаца ДИОК-а, под њиховом тесном координацијом и директном контролом.

Службеници и агенти правосудне полиције који обављају послове под координацијом тужилаца ДИОК-а номиновани су од стране Министарства за администрацију и то након што добију одобрење главног тужиоца Тужилаштва при Врховном суду касације и правде. Румунски експерти сматрају да би било изузетно корисно, ради повећања ефикасности, да ДИОК има своју сопствену правосудну полицију, по узору на тужилаштво специјализовано за борбу против корупције (ДНА).

Тужилац је формално задужен за кривично гоњење, али је полиција та која има задатак да открије кривична дела и идентификује њихове учиниоце. Тужилац води и контролише на директан начин активност кривичне истраге коју спроводи правосудна полиција или други специјализовани истражни органи и води рачуна да се радње кривичне истраге врше у складу са законским одредбама.

У обављању својих одговорности за надзор над кривичном истрагом, тужилац може затражити да види сваки предмет који држи орган кривичне истраге, а овај је дужан да га без одлагања достави, са свим документима,

материјалима и подацима о кривичном делу које је предмет истраге. Тужилац може задржати било који предмет како би спровео кривичну истрагу.

Тужилац може наредити извршење било ког акта кривичне истраге правосудној полицији или специјалним истражним органима. Налози дати од стране тужиоца у кривичној истрази су обавезни и хитни за орган истраживања.

Органи хијерархијски надређени правосудној полицији или специјализованим органима за кривичну истрагу не могу давати упутства или налоге у вези са кривичном истрагом.

У случају да орган кривичне истраге не испуни или на неправилан начин испуни налоге тужиоца, тужилац може: 1. обавестити шефа органа кривичне истраге, који има обавезу да у року од три дана од обавештења обавести тужиоца о предузетим мерама 2. наредити изрицање новчане казне за прекршај 3. захтевати да се обавештење полиције поништи.

Када је реч о одговорности органа правосудне полиције, за њу су надлежни Специјализовани службеници у оквиру Министарства за администрацију именовани према посебном закону. Ради се о службеницима који су добили сагласност главног тужиоца Тужилаштва при Врховном суду касације и правде или сагласност тужиоца именованог у ту сврху.

## **УСПОСТАВЉАЊЕ ТУЖИЛАЧКЕ ПОЛИЦИЈЕ У СРБИЈИ**

### **СМЕРНИЦЕ ЗА ИЗМЕНЕ ЗАКОНОДАВНОГ ОКВИРА КОЈИМ ЈЕ УРЕЂЕН ОДНОС ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА И КРИМИНАЛИСТИЧКЕ ПОЛИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

#### *1. Однос јавног тужилаштва и криминалистичке полиције*

Рад јавног тужилаштва и криминалистичке полиције су нераскидиво повезани у кривичном поступку, што је најизраженије у предистражном поступку. У овој фази поступка, јавни тужилац предузима различите мере и радње како би прибавио доказе и припремио материјал за кривично гоњење. Законик о кривичном поступку је изричито прописао да јавни тужилац руководи предистражним поступком и спроводи истрагу те да су сви органи који учествују у предистражном поступку дужни да о свакој радњи предузетој у циљу откривања кривичног дела или проналажења осумњиченог обавесте надлежног јавног тужиоца. Полиција и други државни органи надлежни за откривање кривичних дела дужни су да поступе по сваком захтеву јавног тужиоца. Цитирана законска одредба недвосмислено даје јавном тужиоцу руководећу улогу у односу на полицију. Циљ одредбе је да се јавном тужиоцу, као органу који преузима одговорност за доказивање пред судом, омогући

пуна контрола над прикупљањем доказа. Законик о кривичном поступку је прописао и одређена овлашћења јавног тужиоца у циљу вршења контроле над радом полиције у предистражном и истражном поступку. Тако је прописано да је полиција дужна да поступи по сваком захтеву надлежног јавног тужиоца. Прописано је да јавни тужилац може наложити полицији да предузима одређене радње ради откривања кривичних дела и проналажења осумњичених, те да је полиција дужна да изврши сваки захтев јавног тужиоца и да га о предузетим радњама редовно извештава. Јавни тужилац има могућност и да у току предистражног поступка од полиције преузме вршење радње коју је полиција самостално предузела на основу закона, што недвосмислено потврђује руководећу улогу јавног тужиоца. За остваривање прокламоване руководеће улоге јавног тужиоца Законик о кривичном поступку је прописао и одређене механизме одговорности за непоступање, и то обавештавање старешине, надлежног министра, Владе или надлежног радног тела Народне скупштине, те могућност тражења покретања дисциплинског поступка против лица кога сматра одговорним за непоступање. Ови механизми су подробније изложени и анализирани у Уводу ове Анализе и може се закључити да нису делотворни. Јавни тужилац, осим декларативних законских одредаба које истичу његов руководећи положај у односу на полицију, нема на располагању ефективна средства да ту руководећу улогу и оствари.

Пракса је показала да закон не даје делотворне гаранције јавном тужиоцу да у пуној мери оствари руководећу улогу у предистражном поступку. Декларативна руководећа улога јавног тужиоца у предистражном поступку није обезбеђена ефективним механизмима који би је и остварили, нарочито ако се узму у обзир и реални односи између државних органа и њихов фактички значај. Полиција је традиционално на овим просторима утицајнија од јавног тужилаштва, што се само појачава чињеницом да полиција врши избор предмета који ће доћи до јавног тужиоца (Закон јесте прописао обавезу полиције да обавештава јавног тужиоца, али ако то полиција не учини, тужилац не само што неће добити информацију, него неће ни знати да је полиција прекршила своју обавезу. Надаље, полиција је најчешћи подносилац кривичних пријава, па и кад се пре подношења кривичне пријаве полиција консултује са тужиоцем, тужилац ће формирати свој став на основу информација које је добио од полиције). Руководећу улогу јавног тужиоца не прате било каква овлашћења у вези са организацијом и субординацијом на релацији јавно тужилаштво-полиција, већ су у питању два потпуно одвојена органа који имају засебне руководеће структуре и потпуно различиту и одвојену организацију. Зато се и након дводеценијске примене закона који прописује руководећу улогу јавног тужиоца у предистражном поступку, у пракси готово никада не говори о руковођењу јавног тужилаштва полицијом, већ се користи формулација о сарадњи полиције и јавног тужилаштва. Проблем је нарочито изражен у предметима где су могући осумњичени

припадници полиције на високим позицијама (нпр. случај Савамала), а поготово код предмета високе корупције државних функционера. Нереално је очекивати од јавног тужиоца да оствари контролу над радом полиције без могућности које му то гарантују. Напредовање полицијских службеника зависи од полицијских старешина, а старешина од виших старешина, све до министра унутрашњих послова који је политички функционер. У случају постојања супростављених интереса, сасвим је јасно да за полицијског службеника већи значај имају упутства полицијских старешина, чак и када су незванична.

## *2. Могући модели јавнотужилачке полиције у Србији*

Може се закључити да постојећа законска решења и реални односи не омогућавају јавном тужилаштву да у пуној мери оствари руководећу улогу у односу на полицију у пракси, па је потребно наћи одговарајуће решење за потпуно остваривање руководеће улоге јавног тужиоца. Теорија али и пракса у другим земљама, познају различита решења. Једно решење би могло бити укључивање одређених делова криминалистичке полиције у јавно тужилаштво, односно формирање јавнотужилачке (или правосудне) полиције коју би чинили истражитељи, као овлашћена службена лица јавног тужилаштва. Друго решење би могло бити унапређивање постојећих законских решења, нпр. прописивање могућности да јавни тужилац покрене (а не да затражи покретање) и води дисциплински поступак против полицијског службеника који не поступи по захтеву јавног тужиоца, или законско прописивање могућности да јавни тужилац утиче на кадровска решења у полицији (нпр. давање мишљења, или сагласности односно одобрења на решења о постављењу полицијских старешина), слично као код јавних тужилаштава посебне надлежности, где се поступак постављања и разрешења старешине службе не може обавити без прибављеног мишљења јавног тужиоца. Треће решење би могло бити, слично као у Италији и Северној Македонији, да се при јавним тужилаштвима формирају јединице јавнотужилачке полиције, састављене из различитих делова полиције које би физички биле смештене у јавно тужилаштво иако би, у организационом смислу формално остале у саставу министарства унутрашњих послова. Њихови припадници би, за време док раде за јавно тужилаштво, били подређени искључиво јавном тужиоцу, а министар и полицијске старешине према њима не би имали овлашћења. У суштини, слично решење има и Република Хрватска где главни тужилац жупанијског тужилаштва (жупанијски државни одвјетник) саставља листу истражитеља који ће радити за то јавно тужилаштво, са листе истражитеља које именује директор (равнатељ) полиције. Могуће решење би било и по шпанском моделу, да јавнотужилачка (судска) полиција буде самостална државна институција, под надзором јавног тужилаштва.

Из изложених разматрања произлази да би најпотпуније решење било, по узору на румунски национални директорат за борбу против корупције или швајцарску правосудну полицију, формирање тужилачке полиције у саставу јавног тужилаштва, па ћемо у наставку текста изложити смернице за измену нормативног оквира ради формирања тужилачке полиције. То не значи да део криминалистичке полиције не би и даље остао у саставу министарства надлежног за унутрашње послове. Неопходно је да део криминалистичке полиције остане у саставу министарства, али би и она, као и друге полицијске службе (јавни ред и мир, саобраћајна полиција, форензика) била на располагању јавном тужилаштву када тужилачка полиција, из различитих разлога, не би била у могућности да успешно поступи по свим захтевима јавног тужилаштва. Због тога не треба смањивати овлашћења јавног тужилаштва у односу на полицију у саставу министарства унутрашњих послова, напротив, треба их ојачати, а утицај министра смањити. За то не би било неопходно доношење посебног закона о јавнотужилачкој полицији већ би довољно било извршити неопходне интервенције у Закону о јавном тужилаштву, Законику о кривичном поступку, Закону о полицији, Закону о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине, Закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције и Закону о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала.

### *3. Смернице за измене Закона о јавном тужилаштву*

Увођење истражитеља (криминалистичке полиције) у организацију јавног тужилаштва могло би се законски уредити на два начина - изменама Закона о јавном тужилаштву или доношењем посебног закона о јавнотужилачкој полицији. Боље решење би било да се правни основ, као и организација тужилачке полиције, те овлашћења и одговорност њених припадника, пропише Законом о јавном тужилаштву, јер би се тако и системски потврдило место јавнотужилачке полиције у систему јавног тужилаштва. Ова измена Закона о јавном тужилаштву не би захтевала велике интервенције у закону. Било би довољно прописати посебну главу у закону са називом „Јавнотужилачка полиција“.

У овој глави би требало објаснити циљ увођења јавнотужилачке полиције, послове којима би се бавили истражитељи - припадници јавнотужилачке полиције, права, дужности и овлашћења истражитеља (која не би смела да буду ужа од овлашћења овлашћених службених лица криминалистичке полиције министарства унутрашњих послова), организацију јавнотужилачке полиције унутар јавног тужилаштва, напредовање и дисциплинску одговорност истражитеља.

Пре тога би се законодавац морао одредити да ли би јавнотужилачку полицију уводио у сва јавна тужилаштва која поступају у првом степену, или само у специјализована јавна тужилаштва, односно одељења специјализована за одређену материју и то материју сузбијања организованог криминала и корупције, материју откривања и процесуирања ратних злочина и материју борбе против високотехнолошког криминала. Иако се изложени недостаци постојећег нормативног уређења односа јавног тужилаштва и полиције односе на сва јавна тужилаштва, треба имати у виду да они немају битан утицај на резултате у раду јавних тужилаштава опште надлежности, поготово на нивоу основних јавних тужилаштава. Са друге стране, резултати јавног тужилаштва у материји борбе против високотехнолошког криминала, ратних злочина, организованог криминала и корупције, поготово високопрофилисане корупције, нису задовољавајући, што је у знатној мери и последица постојећег нормативног уређења односа јавног тужилаштва и полиције. Наравно, постоје и други, подједнако битни, разлози изостанка очекиваних резултата, као што су недовољна самосталност јавних тужилаца, подложност политичким и другим непримереним утицајима, недовољна стручност итд, али они нису тема ове анализе, па у овом тексту неће детаљније бити разматрани.

Нову главу закона о јавнотужилачкој полицији би требало прописати између садашње главе VIII (Колегијум јавног тужилаштва) и садашње главе IX (Особље у јавном тужилаштву).

Самостална овлашћења истражитеља јавнотужилачке полиције би морала бити одговарајућа:

- А) овлашћењима полиције из члана 286 става 2 Законика о кривичном поступку по којима би она могла:
- да тражи потребна обавештења од грађана;
  - да изврши потребан преглед превозних средстава, путника и пртљага;
  - да за неопходно потребно време ограничи кретање на одређеном простору;
  - да предузме потребне мере у вези са утврђивањем истоветности лица и предмета;
  - да распише потрагу за лицем и предметима за којима се трага;
  - да у присуству одговорног лица прегледа одређене објекте и просторије државних органа, предузећа, радњи и других правних лица и оствари увид у њихову документацију и да је по потреби одузме;
  - да предузме и друге потребне мере и радње.
- Б) овлашћењима полиције из члана 64 става 2 Закона о полицији по којима би она могла да наложи:

- упозорење и наређење;
- проверу и утврђивање идентитета лица и идентификацију предмета;
- позивање и довођење;
- задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања;
- прикупљање обавештења;
- привремено одузимање предмета;
- преглед простора, објеката и документације;
- употребу туђег саобраћајног средства и средства везе;
- утврђивање присуства алкохола и/или психоактивних супстанци;
- употребу средстава принуде;
- друга овлашћења предвиђена законом;

Начин примене наведених овлашћења би прописивао Врховни јавни тужилац.

У овој глави Закона би требало прописати и статус овлашћеног службеног лица (ОСЛ) за припадника јавнотужилачке полиције, право ОСЛ да носи службено оружје и муницију, право увида у све евиденције које води министарство унутрашњих послова и други државни органи, као и право да предузима истражитељске мере и радње (заштиту података о идентитету; полицијско опажање, опсервирање; снимање на јавним местима; полиграфско испитивање, трагање за лицима и предметима и мере циљане потраге). Ове мере и радње би биле детаљно регулисане законом, а мере циљане потраге би одобравао председник Врховног суда на предлог Врховног јавног тужиоца (а не директора полиције).

Закон о јавном тужилаштву би морао подробно да пропише и организацију јавнотужилачке полиције. Законодавац би у том смислу требало да се определи између неколико могућих модела. Један модел би могао да буде јединствена јавнотужилачка полиција на нивоу Републике која би имала организационе јединице у свим јавним тужилаштвима која поступају у првом степену. Други модел би био јединствена јавнотужилачка полиција која би имала организационе јединице само при јавним тужилаштвима посебне надлежности и јавним тужилаштвима која садрже посебна одељења. Трећи модел би био да свако јавно тужилаштво има своју јединицу јавнотужилачке полиције. Четврти, да јавна тужилаштва посебне надлежности и јавна тужилаштва која садрже посебно одељење имају своје јединице јавнотужилачке полиције. Могући су и други модели, који би били негде између ова два. Пре коначног опредељивања законодавца за одређени модел организације јавнотужилачке полиције требало би извршити озбиљне свеобухватне анализе предности и недостатака сваког модела и спровести широку јавну расправу која би превасходно укључила



стручну јавност (јавна тужилаштва, судове, адвокатуру, правне факултете, управу криминалистичке полиције, струковна удружења, невладине организације које се баве људским правима, кривичним правом, криминалитетом, безбедношћу и сл).

Без обзира за који модел се законодавац определи, законом би требало детаљно да се уреди напредовање и одговорност истражитеља. О напредовању истражитеља би одлучивао главни јавни тужилац (или Врховни јавни тужилац) на основу мишљења колегијума јавног тужилаштва или јавних тужилаштава за која је истражитељ радио. Истражитељ би за свој рад одговарао јавном тужиоцу по чијем захтеву поступа, који би имао могућност награђивања, али и кажњавања истражитеља увећањем или смањењем плате до 10%. Награда би изузетно могла бити и већа, али би то морао да одобри главни јавни тужилац. Строже новчано кажњавање би било могуће у форми дисциплинске санкције уколико би се утврдила дисциплинска одговорност истражитеља. Требало би прописати и одредбе којима се уређује дисциплинска одговорност - дисциплински прекршаји, дисциплинске санкције, дисциплински органи и дисциплински поступак.

#### *4. Смернице за измене Законика о кривичном поступку*

Иако би, на први поглед, највеће интервенције у Законик у кривичном поступку требало извршити у глави XV – Предистражни поступак, измене одредаба ове главе нису неопходне. Увођењем јавнотужилачке полиције и службеника јавнотужилачке полиције (и то на почетку објашњења, пре органа министарства унутрашњих послова) у члан 2, став 1, тачку 13 Законика о кривичном поступку (Значење израза - „полиција“), јавнотужилачка полиција би била потпуно инкорпорирана у Законик о кривичном поступку. Требало би још само извршити одређене корекције одредаба члана 44. у ставу 2; реч „полиција“ требало би заменити речима „министарство унутрашњих послова“, а став 3 би требало обрисати јер је беспредметан, како је већ објашњено у Уводу ове Анализе. Одговорност припадника јавнотужилачке полиције према поступајућем јавном тужиоцу би била уређена одредбама Закона о јавном тужилаштву.

#### *5. Смернице за измене Закона о полицији*

Као што је већ речено, део криминалистичке полиције би остао у саставу министарства унутрашњих послова али би и он, као и друге полицијске службе био на располагању јавном тужилаштву када јавнотужилачка полиција не би била у могућности да успешно поступи по свим захтевима јавног тужилаштва. Због тога нису неопходне велике интервенције у Закону о полицији, у погледу одредаба о кривичном поступку и односу полиције и јавног тужилаштва. У закону би требало интервенисати и у правцу смањивања утицаја министра и јачања положаја јавног тужилаштва.

Било би добро да се, интервенцијом у члан 149 став 1 Закона о предлогу министра за директора полиције, тражи и мишљење колегијума Врховног јавног

тужилаштва. Исто мишљење би требало тражити и у поступку разрешења директора полиције (члан 149 став 6). Сличну интервенцију би требало извршити и у одредбама чланова 150 и 151, али само у односу на руководиоце криминалистичке полиције. Одредбу члана 41 става 1, која обавезује полицијског службеника да непосредном руководиоцу у писаном облику доставља сазнања до којих је дошао, би требало кориговати тако што би јавни тужилац могао да забрани достављање одређених сазнања до којих је полицијски службеник дошао у предистражном поступку. Такође би требало кориговати и дужност полицијског службеника да изврши сва наређења старешине осим оних којима се наређује извршење кривичног дела из члана 41 става 2 прописивањем једног изузетка – када су наређења полицијског старешине у супротности са захтевом јавног тужиоца, а односе се на поступање полицијског службеника у предистражном поступку и кривичном поступку. Закон би морао да претрпи и техничку корекцију у члану 3 став 2 тако што би право на употребу назива „полиција“, поред министарстава унутрашњих послова и одбране, добило и јавно тужилаштво.

*6. Смернице за измене Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције*

Интервенцију у овом закону би требало извршити измештањем организационе јединице за сузбијање организованог криминала из Министарства унутрашњих послова (члан 6) у Јавно тужилаштво за организовани криминал, а организационе јединице из члана 16 у виша јавна тужилаштва у Београду, Нишу, Краљеву и Новом Саду. Ова интервенција би била спроведена у члану 6 став 1 и члану 16 став 1. Став 2 ових чланова не би било неопходно мењати (иако постоји потреба и за његовом корекцијом, али то не улази у материју односа јавног тужилаштва и полиције, већ односа унутар самог јавног тужилаштва), а остале ставове ових чланова би требало обрисати јер се односе на материју која би била регулисана Законом о јавном тужилаштву. И из члана 4 би требало обрисати тачку 2 јер организациона јединица полиције надлежна за сузбијање организованог криминала више не би била у саставу Министарства унутрашњих послова, већ јавног тужилаштва.

*7. Смернице за измене Закона о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине*

Интервенцију у овом закону би требало извршити измештањем Службе за откривање ратних злочина из Министарства унутрашњих послова (члан 8) у Јавно тужилаштво за ратне злочине. Став 2 овог члана не би било неопходно мењати (иако постоји потреба и за његовом корекцијом, али то не улази у материју односа јавног тужилаштва и полиције, већ односа унутар самог јавног

тужилаштва) а остале ставове овог члана би требало обрисати јер се односе на материју која би била регулисана Законом о јавном тужилаштву.

*8. Смернице за измене Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала*

Интервенцију у овом закону би требало извршити измештањем Службе за откривање ратних злочина из Министарства унутрашњих послова (члан 9) у Посебно јавно тужилаштво. Став 2 овог члана не би било неопходно мењати (иако постоји потреба и за његовом корекцијом, али то не улази у материју односа јавног тужилаштва и полиције, већ односа унутар самог јавног тужилаштва), а став 3 би требало обрисати јер се односи на материју која би била регулисана Законом о јавном тужилаштву.

**СТРУЧНА РАСПРАВА ОДРЖАНА НА ПРАВНОМ  
ФАКУЛТЕТУ УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ 25. АПРИЛА  
2024. ГОДИНЕ**

Стручна расправа „Корак ближе ка тужилачкој полицији“ одржана је 25. априла у Конференцијској сали Правног факултета Универзитета у Београду, у организацији Општег семинара Правног факултета Универзитета у Београду и Центра за правосудна истраживања.

Циљ стручне расправе био је да представи нацрт ове анализе, а пре свега упоредна решења о успостављању тужилачке полиције у земљама које су се већ определиле да у одређеним сегментима тужилаштву обезбеде оперативну контролу над радом полиције. Циљ расправе је био и да отвори разговор о могућим правцима и предлозима за успостављање тужилачке полиције у Србији.

Потреба за наведеном расправом, као што је овде већ претходно наведено, произилази из међународних препорука о поступању тужилаштва којима се захтева обезбеђивање адекватних институционалних, правних и оперативних оквира, као и људских, финансијских и техничких услова којима се омогућава да се чак и најкомплекснији случајеви корупције спроведу без неоправданог одлагања (Препорука бр. 5 Мишљења бр.14 Консултативног већа европских тужилаца о улози тужилаца у борби против корупције и повезаних економских и финансијских кривичних дела).

Стручној расправи је присуствовало, уз двоје аутора анализе, преко шездесет професионалаца из тужилаштва, полиције, из реда студената и медија. Општи закључак је да функционисање тужилаштва и полиције није на задовољавајућем нивоу, иако се дискусанти нису у потпуности сложили око узрока таквог функционисања. Припадници тужилаштва су склонили да

разлоге нефункционалности виде у поступању полиције, а припадници полиције у неким другим околностима.

Имајући на уму да ова анализа представља перспективу двоје тужилаца, ради њеног употпуњења, овде истичемо излагања двоје дискутаната који су професионално везани или су били везани за систем унутрашњих послова.

*Излагање проф. др Милана Жарковића, професора Криминалистичко-полицијске Академије:*

Везано за однос надлежних јавних тужилаца и полицијских службеника уопште, а посебно оних који су распоређени у делове конкретних организационих јединица који су првенствено ангажовани на пословима спречавања и сузбијања криминалитета, од значаја је разумевање:

- разноврсност полицијских послова применом полицијских овлашћења, мера и радњи, а који обухватају и откривање и расветљавање кривичних дела, обезбеђивање доказа, њихову анализу, криминалистичко форењичко вештачење, откривање и хапшење учинилаца кривичних дела и прекршаја, привођење надлежним органима других лица за којима се трага (чињеница је да сви полицијски службеници у статусу овлашћених службених лица имају право и обавезу предузимања полицијских мера и радњи, као и примене полицијских овлашћења);
- овлашћења, тј. права и дужности полиције дефинисаних Законом о кривичном поступку (везано за предузимање општих оперативних тактичких мера и радњи наведених у члану 286, али и њиме дозвољених и других мера и радњи; саслушање осумњиченог и доказне радње полиције; извршавање наредби суда и спровођење одлука јавног тужиоца везаних за доказне и посебне доказне радње);
- постојање различитих надлежности организационих јединица Дирекције полиције (организационе јединице у седишту Дирекције полиције, организационе јединице ван седишта - Полицијска управа за град Београд, подручне полицијске управе и полицијске станице);
- већ дефинисани односи надлежних јавних тужилаца и полиције уопште, а посебно оних који се односе на организациона питања и дефинисана су законима којима се нормира поступање поводом појединих облика криминалитета (Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, Законом о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине, Законом о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала), којима је створено нормативно

упориште за формирање посебних организационих јединица (постављање и разрешење њихових старешина и доношење аката којима се ближе уређује организација и рад у овим организационим јединицама, уз прибављено мишљење Главног јавног тужиоца, односно Посебног јавног тужиоца);

Уз уважавање значаја квалитетне и ефикасне комуникације између поступајућих јавних тужилаца и полицијских службеника ангажованих на спречавању и сузбијању криминалитета у оним сегментима који нису дефинисани посебним законима, а аналогно њима дефинисаним решењима, иницијатива за унапређење полицијско-тужилачких односа (а која је била истицана и током усвајања Законика о кривичном поступку који је на снази, али која није уважена), могла би имати два правца:

- да се избор и постављање и разрешење полицијских службеника који ће руководити организационим јединицама за спречавање и сузбијање криминалитета врши уз уважавање мишљења јавног тужиоца;
- да се прецизније дефинишу услови за распоређивање полицијских службеника који ће бити ангажовани на пословима спречавања и сузбијања криминалитета (ово јер предузимање одговарајућих, па и доказних радњи које су првенствено у надлежности јавних тужилаца и судија мора да подразумева поседовање систематски стицаних знања из области кривичног права, кривичнопроцесног права и криминалистике на одговарајућим нивоима студија).

*Излагање Милоша Опарнице, некадашњег начелника УКП СМВП, помоћника министра и начелника СУК, саветника министра, директора канцеларије ИНТЕРПОЛ-а за Југославију, Србију и Црну Гору, Србију и начелника одељења за међународну оперативну полицијску сарадњу.*

Анализа представља почетни корак у сагледавању односа тужилаштва и полиције кроз упоредно правни приказ и смернице за измену постојећих прописа и кроз давање више могућих решења за успостављање „тужилачке полиције“. Сам концепт је одговарајући и захтева разраду појединих питања од практичног значаја кроз заједничку методологију рада тужилаштва и полиције уз поштовање измењеног правног оквира.

У постојећим прописима (Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције) предвиђена је могућност формирања тзв. „ударних група“. Њима би руководио тужилац који би одређивао ток, начин и ресурсе истраге и на најбољи начин приближио стварности како би функционисала „тужилачка полиција“. Питање је колико је „ударних група“ формирано од момента усвајања Закона.

Решење из Хрватске предвиђа улогу „координатора“. Реч је о полицијским службеницима који раде у Тужилаштву и кородинирају рад са својим колегама из полиције. Ово је добро решење јер полиција објашњава Тужилаштву начин рада и могућности полиције у датом случају, а *vice versa* тужилаштву дају информације да ли је полиција одговарајуће поступала у датом случају.

МУП је у последњим организационим променама основао нову Управу у којој су обједињене све службе „које обезбеђују банку доказа“. Реч је о службама које примењују специјалне истражне методе и комплетну форензику (биолошку, хемијску, физичку), уз дактилоскопију и полиграфију. Без ове службе, поступање Тужилаштва је немогуће замислити. Поставља се питање сукоба између припадника УКП и ове Управе око статуса (сукоб између оних који воде истрагу и оних који обезбеђују доказе).

У постојећим прописима је предвиђено да тужилаштво даје мишљење на предложене кандидате за избор руководиоца служби који се баве сузбијањем организованог криминала и откривања ратних злочина, а да коначну одлуку даје министар унутрашњих послова. Овде треба само спровести инверзију надлежности.

У Србији борбом против организованог криминала и корупције се како у полицији, тако и у тужилаштву, баве независне јединице без „заједничке капе“. Нема организованог криминала без корупције те и ту треба искористити обједињавање „под једну капу“ као у Хрватској и Румунији.

Треба формирати заједнички компјутер (реч је о платформи) који би користили полиција и тужилаштво. На њему тужилац може видети све активности полиције од почетка (прва оперативна информација), а полиција епилог (како је завршен судски поступак). Реч је и о контролном механизму где остају трагови као докази поступања или непоступања. Спречава се давање инструкција и наредби телефоном или непосредно усмено, већ се све активности евидентирају и могу да служе нпр. као доказ у дисциплинском поступку против полицајаца. Након сваког састанка остала би службена белешка о договореном или снимање разговора који би остао на платформи.

Постоји законска обавеза свих органа да пријављују корупцију и организовани криминал. Поставља се питање колико су у процентима „службеници за везу“ (предвиђени законом) доставили информација тужилаштву о случајевима организованог криминала и корупције.

Увођење „тужилачке полиције“ сматрам само опортуним у тужилаштвима посебне надлежности и притом истичем следеће:

- „Службеници за везу“ могу бити привремено премештени у тужилаштво, али не и комплетна полиција и то на одређени период (3 године у Румунији).

- „Ударне групе“ нису прецизиране Законом, него Одлуком о образовању што је нонсенс. Сагласност даје онај који шаље, а не онај који тражи.
- Поставља се и питање ко су извори информација за поступање полиције и тужилаштва и на који начин се вреднује њихова основаност и валидност. Само тужилаштво мора донети ту одлуку уз претодну проверу полиције.
- Који подзаконски акти су донети ради спровођење Закона и да ли су они детаљно предвидели процедуру и методологију. Исти морају бити написани заједно од стране полиције и тужилаштва и примена мора бити усклађена.
- Нонсенс је да постоје главни тужиоци за организовани криминал и за ратне злочине, а не и за корупцију.

Добра је идеја и да тужиоци бораве одређени временски период у полицији. Тиме се упознали за методологијом рада полиције, могућностима, квалитетом одређених организационих јединица и појединцима који раде у њима. Поверење се стиче међусобном интеракцијом те би чешћи боравак тужиоца у полицији био делотворан.

Мишљења сам да тренутно не постоји политичка ни друштвена воља (сем у стручној јавности) за промене који би водиле „тужилачкој полицији“, те уколико иста не постоји, да је потребно применити неколико корисних решења из упоредно правне праксе која би прошла законске измене далеко лакше него радикална решења увођења „тужилачке полиције“ којој свако треба тежити и некада имплементирати.