

АНАЛИЗА ЕФЕКТА НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ

1. Одређивање проблема које закон треба да реши

Након доношења Закона о полицији („Службени гласник РС“, број 6/16) у јануару 2016. године, у Министарству унутрашњих послова је интензивирано спровођење реформских процеса и примена модерних система управљања какве је закон прописао. Током 2016. године, приликом израде подзаконских аката уочено је да је у појединим сегментима закон предвидео чврсте оквире са високим стандардима који захтевају опсежне системске промене са великим последицама по радно-правни статус запослених, организацију рада, структуру министарства, начин руковођења, начин планирања који је доведен у директну везу са обављањем послова и последично, са мерењем резултата рада.

Пре свега, сегмент планирања је наглашен новим законом на начин да се успостави јасна спона између нивоа стратешког планирања које се ослања, пре свега, на стратешку процену јавне безбедности и које, као такво, служи као основ за организацију рада и планирање активности у организационим јединицама. Вредновање и категоризација организационих јединица врши се спрам послова које организациона јединица у свом раду обавља, а тежина послова носи и тежину послова одређених радних места која припадају тој организационој јединици. Конкретније, у склопу системских решења уведен је и Полицијско обавештајни модел који се односи на рад оперативног састава полиције, али и други савремени системи као што је модеран концепт управљања људским ресурсима који подразумева каријерно напредовање сходно строгим законским правилима. Паралелно са тим у државној управи донети су нови закони чија системска решења се односе на све који у њој раде, па и на Министарство унутрашњих послова. Такође, новине су и у делу финансијског планирања који би требало да је на недвосмислен и једнозначан начин повезан са већ наведеним системима. Укрштање у примени наведених прописа би довело до мањкавости у примени било у погледу обављања полицијских и других унутрашњих послова, било у погледу уређивања радно-правног статуса запослених. Неопходно је извршити измене Закона о полицији и обезбедити суптилну адаптацију на реформисану структуру Министарства, како редовно обављање задатака ни у ком тренутку не би било угрожено.

У рад Министарства новим законом уведени су и нови механизми усмерени на борбу против корупције. Они се огледају у ојачавању улоге Сектора унутрашње контроле који сада на располагању има нове, модерне инструменте које примењује у свом раду. Увођењем института теста интегритета, анализе ризика од корупције и обавезе депоновања имовинског картона отворило је питања везана за права и обавезе запослених у погледу ових института, као и правне природе резултата који су добијени применом ових института. Обзиром да смо раније обавезани роковима за доношење подзаконских аката који уређују ова питања у Акционим плановима за Поглавље 23 и 24, од изузетног је значаја правилно нормирање ове области како се не би произвела додатна кашњења у испуњавању наведених обавеза која би проистекла каснијим изменама мањкавих прописа. Из наведеног разлога, изузетно је важно и да се та област у Закону о полицији коригује.

Закон о полицији није садржао комплетне одредбе везане за заштиту личних података, обзиром да је интенција била да истовремено буде донет и Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова, међутим, како тај закон није очекивано ступио на снагу, Министарство је претрпело оштре критике упућене од стране независних

тела у погледу начина обраде личних података грађана и недостатка прецизности у поступку вршења безбедносне провере која је једна од окосница полицијског рада у многим областима. Овај поступак је додатно прецизиран и заокружен Нацртом закона.

У таквим околностима које су брижљиво анализирале, уочено је да нека законска решења у овом тренутку није могуће применити, што из разлога величине и броја запослених, разуђености и разноврсности организационих јединица и врста послова, што из разлога што се ни на нивоу државне управе током прошле године нису дефинисала и применила у потпуности нова правила, посебно у области система плата у јавном сектору. Анализом се дошло до закључка да је потребно да би се нормативно-правни оквир за рад министарства заокружио на целовит начин, а уз примену обавезујућих прописа на нивоу државне управе, извршити мање корекције законских норми у погледу радноправног статуса запослених, плата, услова за пријем и рад у министарству, организације рада полиције и слично.

Током протекле године, такође, остало је и отворено питање везано за положај и делокруг садашњег Сектора за ванредне ситуације, да ли ће и даље бити у саставу Министарства унутрашњих послова или ће организационо бити издвојено, тако да Закон о полицији не третира на одговарајући начин радно-правни статус запослених у ватрогасно-спасилачким јединицама, те се указала потреба да се на неколико одговарајућих места он допуни, како би се сада дефинитивно отклонили сви недостаци.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о полицији постиже се прецизност у погледу дефинисања надлежности Министарства унутрашњих послова (члан 3. Нацрта), успоставља се другачији статус Јединице за заштиту, обезбеђује се функционално повезивање оперативног дела са стратешким планирањем у Министарству, редефинишу се полицијски послови (члан 8. Нацрта), заокружује се Полицијско обавештајни модел и стварају услови за размену података и развој Криминалистичко-обавештајног система (члан 9. Нацрта), прописују се недостајуће одредбе које се односе на ватрогасно-спасилачке јединице (члан 11. Нацрта), успоставља се могућност за коришћење система за детекцију буке, нарушавања јавног реда и мира, регистрацију прекршаја, кривичних дела и осталих деликата, система интелигентног видео-надзора и других техничких система са циљу расветљавања кривичних дела и прекршаја (члан 15. Нацрта), усавршавају се одредбе о радно-правном статусу запослених са посебним освртом на поступак безбедносне провере (чл. 21-33. Нацрта) и успоставља се нормативни оквир за постепено прилагођавање на измене у систему плата у јавном сектору.

Осим наведеног, сходно сугестијама независних тела које смо добили након ступања на снагу Закона о полицији додатно су разрађене одредбе о функционисању у раду Сектора унутрашње контроле, нарочито имајући у виду нове инструменте које користе у свом раду.

3. Друге могућности за решење проблема

У реформској фази у којој се тренутно налази Министарство унутрашњих послова, не постоји друга могућност за решавање наведених проблема.

4. Зашто је доношење новог закона најбоље решење проблема

Доношење Закона о изменама и допунама Закона о полицији је најбоље решење проблема из разлога који су садржани у тачки 1. Анализе ефеката прописа. Наиме, досадашња пракса у примени, а нарочито анализе рађене приликом израде подзаконских аката показале су да планирани акти не могу бити донети управо из разлога што се дошло до закључка да Закон о полицији садржи одређене мањкавости које онемогућавају да институти буду примењени у свом правом значењу и правној природи. Ова недоследност у нормирању је нарочито уочљива код института вршења безбедносне провере јер у тој области постоје други системски закони, у овом случају Закон о заштити података о личности, а у ширем смислу и Закон о приступу информацијама од јавног значаја који онемогућавају да се без негативних правних последица институт примени до краја.

Постоји још таквих очитих примера, као што је тест интегритета који, према полицијским службеницима, спроводи СУК. Поставило се питање да ли је правна природа теста интегритета таква да је то доказна радња у преткривичном поступку или је то далеко простији превентивни механизам за испитивање постојања коруптивног амбијента међу запосленима. Зашто је то важно? Зато што сама правна природа института опредељује процесни основ за спровођење института, те би у првом случају то била наредба тужиоца, док би у другом случају то могла да буде иницијатива руководиоца који током редовног надзора над радом организационе јединице уочи евентуално постојање склоности у организационој јединици ка вршењу коруптивних радњи. На овакво понашање могу да укажу и грађани путем обраћања Министарству. Дакле, редефинисање правне природе у потпуности мења целину.

Ова питања не могу бити уређивана на неки други начин. Управо је реч о законом прописаним правима и обавезама запослених у односу на рад у Министарству унутрашњих послова, а таква материја, од почетка до краја, мора бити уређена законом без остављања простора за шира тумачења. Са друге стране, многи институти у Закону су потпуно нови, модерни чак и за земље које су најпрестижније у постигнутом нивоу заштите људских права, тако да не постоји ни у упоредно-правној пракси јединство у нормирању ових института. Европске интеграције налажу брзо реаговање и адаптацију на савремене институте при чему ни сами немају заједничке ставове и уједначену праксу јер у овог области не постоје правне тековине ЕУ већ је, као последња заштита суверености држава, остављено чланицама да у систему безбедности правила ипак постављају свака за себе понаособ. Ни тамо нису пронађени сви тражени одговори.

5. На кога и како ће утицати предложена решења

Решења предложена овим законом утицаће пре свега на полицијске службенике и њихова права из радног односа. У једном одређеном делу односиће се и на грађане Републике Србије, у сегменту коришћења података са система техничке заштите који су наведени у тачки 1. ове Анализе (члан 13. Нацрта), јер се омогућава коришћење аудио-и видео записа са јавних места на којима су постављене камере и слични уређаји за потребе осветљавања кривичних дела. Дакле, норма омогућава полицији приступ записима са камера које снимају јавна места, а које нису полицијске камере. Мерење утицаја ове норме на грађане нас доводи до мерења утицаја осветљеног кривичног дела на грађане и до мерења утицала вршења кривичних дела на грађане и последично до мерења јавног интереса, о чему би могле да се напишу опсежне анализе, међутим, оне су рађене када је

нови закон припреман и доношен и када су дефинисане полицијске мере и радње. У којој мери ће ова додатна могућност коју полиција добија утицати на грађане остаје да се накнадно цени када се утврди колики број извршења кривичних дела ће бити доказан у судском поступку на основу овако добијених материјала.

Од утицаја на грађане би свакако била и норма која предвиђа да само запослени Министарства унутрашњих послова могу да носе плаве униформе и користе назив полиција. Сведоци смо постојања различитих „врста“ полиција у земљама са другачијом традицијом и правним наслеђем. Тако да се, пратећи савремене трендове, и у Републици Србији основала комунална полиција, царинска полиција и друге, сматрајући да ће им опредељивање назива полиција допринети дефинисању овлашћења која у раду могу да примењују њихови службеници са тежњом да се та овлашћења у великој мери поклапају са овлашћењем полицијског службеника. Очигледно се то није догодило. Услови за примену овлашћења, њихова врста и обим су рестриктивно уређени законом, тако да полицијски службеници немају већи степен дискреције у одабиру овлашћења која ће да примене. Царински, комунални или други полицајци имају још мање од тога и увек ће тако и бити, јер је и то тековина заштите људских права. Међутим, настао је проблем друге врсте, а то је довођење у заблуду грађана у погледу овлашћења које тако униформисани службеник има. Законом о приватном обезбеђењу је успостављен механизам који би могао да заштити грађане од злоупотребе у примени овлашћења од стране припадника приватног обезбеђења, тако што МУП даје сагласност на изглед униформе, док је у осталим институцијама потребно променити системско законско решење. Примена ове норме је одложена и у том смислу тренутно неће производити утицај. Одложеном применом законског решења остављен је простор да се сукцесивно врши замена униформе или делова униформе док се не постигне јасно разликовање у изгледу. Такође, већ обезбеђена/дата на коришћење униформа биће искоришћена и свакако ће бити потребно занављање исте. С тим у вези, мишљења смо да субјекти на која се ово законско решење односи неће бити додатно финансијски оптерећени, изузев измене подзаконских прописа којим је утврђен изглед и боја униформе, односно касније тендерске документације и спецификације изгледа униформе која ће бити набављана. Циљ да, другачијом бојом униформе у односу на полицијску униформу, буде направљена јаснија динстинкција полицијских службеника у односу на друга униформисана лица из система државне управе/приватног сектора првенствено је у корист грађана Републике Србије и свакако оправдава активности које ће бити предузете у наредном периоду. Напомињемо и да је детаљном анализом уочено да је нпр. у погледу комуналне полиције већ присутна извесна шароликост њихове униформе, у зависности од одлуке локалне самоуправе у чијој је надлежности то питање.

6. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)

Усвајање овог Закона за сада неће створити нове трошкове за грађане и привреду Републике Србије. Норме нису од директног утицаја на повећање буџета, обзиром да нови Закон о полицији није ни примењен у свим сегментима, тако да су на данашњи дан сви запослени у Министарству полицијски службеници. Када буде обезбеђена пуна примена након измена и допуна Закона, одређен број запослених ће постати државни службеници, тако да постоји велика извесност да буџет Министарства неће имати одступања од

планираног. Наравно, трошкови примене законских одредби биће приказани у ПФЕ обрасцу након што се у Нацрт закон уграде сва пристигла мишљења. До коначног уобличавања законских решења прецизни финансијски ефекти се не могу израчунати. У погледу непосредних трошкова за грађане и привреду, може се уочити да не постоје.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

Мишљења смо да ће ефекти усвајања Закона о изменама и допунама Закона о полицији бити вишеструко позитивни. Пре свега, омогућиће уживање и заштиту Уставом загарантоване слобода и права свих грађана, као и несметан рад Министарства на заштити безбедности људи и имовине.

8. Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију.

Овим законом не регулишу се области које би имале утицај на економска кретања у Републици Србији, те као такав неће стимулисати појаву нових тржишних субјеката и утицати на тржишну конкуренцију.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове

Током припремања Закона о изменама и допунама Закона о полицији није спроведена јавна расправа те се јавност није изјашњавала у погледу садржине чланова Закона који су предмет измене. Наведена питања се а priori тичу организације рада у министарству и усаглашавања са системским законима, те сматрамо да у том погледу шира јавност не располаже адекватним стручним информацијама и актуелним тенденцијама у овој области како би могла да одговарајући допринос у унапређењу наведених одредби. Такође, напомињемо да је приликом израде Нацрта закона о полицији током 2015. године спроведена опсежна јавна расправа, којом приликом је остварена сарадња са изузетно широким кругом лица, представника стручне јавности, удружења, невладиних организација и стручних тела. Ове измене не мењају концепт Закона о полицији и његова системска решења.

10. Које ће се мере приликом примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава

Министарство унутрашњих послова ће интензивирати рад на изради преосталих подзаконских аката који треба да буду донети на основу Закона о полицији, а нарочито на акте који се тичу радноправног статуса запослених и каријерног напредовања, као и контроле рада полиције, како би новоуспостављени реформисани систем рада у потпуности оживео.