



BRZA

REAKCIJA



**Povuci-potegni:
Šta je sporno u novom Nacrtu
zakona o unutrašnjim poslovima?**

Beograd, februar 2023.



**#EY
ZA TEBE**

08



Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima iz decembra 2022. godine blago je unapređena verzija svog prošlogodišnjeg prethodnika, ali i dalje sadrži rešenja koja ukazuju na tri opasna trenda: veća ograničenja osnovnih prava i sloboda građana, pojačan nadzor nad stanovništvom naspram sužene mogućnosti javnog nadzora nad radom policije, kao i dalja politizacija policije.

Ovo je najobimniji i najvažniji od šest nacrta zakona u oblasti unutrašnjih poslova koji su stavljeni na javnu raspravu od 8. decembra do kraja 2022. godine. Nakon apela organizacija civilnog društva okupljenih u Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji (NKEU) da nije ostavljeno dovoljno vremena da se u celosti sagledaju predložena zakonska rešenja, rok za javnu raspravu za nacрте dva od šest zakona pomeren je na 22. januar 2023. godine. Na dva okrugla stola održana u Novom Sadu i Nišu 21. i 23. decembra predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) bili su suočeni sa nizom nedostataka u tekstovima Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima. Na neke od njih pokušali su da odgovore na posebnoj konferenciji za medije. Zagovaranju organizacija civilnog društva (OCD) protiv loših rešenja pridružili su se i predstavnici parlamentarne opozicije, a oglasili su se i članovi Evropskog parlamenta. Zbog ovih uloženi napora, Vlada Srbije odlučila je 26. decembra da povuče Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima (Nacrt) i Nacrt zakona o obradi podataka i evidencijama u oblasti unutrašnjih poslova. Rok za dostavljanje komentara i sugestija u vezi sa ostala četiri zakona u novogodišnjem paketu¹ ostao je nepromenjen.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku, član koalicije prEUgovor, učestvovao je na nekoliko sastanaka koje je MUP organizovao radi unapređenja prethodnog Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, koji je povučen iz procedure u septembru 2021. godine. Fokus razgovora na ovim sastancima bio je na obradi biometrijskih podataka o ličnosti, o čemu učesnici nisu uspjeli da postignu konsenzus, dok su druge važne teme, na koje je ukazivala koalicija prEUgovor, bile zapostavljene. Učesnicima su tokom 2022. godine predstavljene dve verzije novog Nacrta procene uticaja² upotrebe tehnologije za prepoznavanje lica na zaštitu podataka o ličnosti, ali nijednom nisu predstavljena rešenja iz nacrta dva zakona na kojima je MUP paralelno radio.

Iako Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima uređuje materiju koja je značajna za poštovanje i zaštitu ljudskih prava (Poglavlje 23) i ključna za sprovođenje reforme policije (Poglavlje 24), obrazloženje Nacrta, koje je ionako šturo, uopšte ne referiše na obaveze Srbije iz akcionih planova za ova dva poglavlja. Važeći Zakon o policiji

usvojen je 2016. godine i već dva puta je menjan. Koalicija prEUgovor primećuje da se predloženim zakonskim rešenjima nastavljaju ranije uočeni zabrinjavajući trendovi u sektoru bezbednosti Republike Srbije.

Članice koalicije prEUgovor pratiće dalji proces izrade ovog i povezanih propisa i pružiti detaljne komentare i predloge za unapređenje spornih odredaba. Prvobitna preporuka MUP-u bila je da, zbog brojnih i suštinskih manjkavosti Nacrta, proces izrade ovog propisa krene ispočetka. Međutim, Vlada je naglasila da je to za njih neprihvatljiva opcija. U ovoj brznoj reakciji prEUgovor ukratko ukazuje na to koje su odredbe naročito problematične i zašto, te apeluje na MUP i javnost Srbije da u narednom periodu na njih obrate dodatnu pažnju.

O nekim od spornih odredaba razgovarano je na sastanku predstavnika civilnog društva sa predsednicom Vlade, ministrima unutrašnjih poslova i evropskih integracija, predstavnicima MUP-a i Ministarstva pravde 23. januara 2023. godine u okviru NKEU. Tom prilikom predstavljen je revidiran Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima, u kojem su neke od najproblematičnijih odredaba uklonjene ili izmenjene, i pokazana je spremnost za uzajamnu razmenu argumenata. Predsednica Vlade predložila je nastavak dijaloga o Nacrtu u narednih mesec dana, nakon čega bi ponovo bila otvorena zvanična javna rasprava o ovom aktu.

Osnovna ljudska prava na udaru policije

Ponovo povučeni Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima ugrožava prevashodno pravo na privatnost i uživanje osnovnih političkih sloboda u odredbama koje regulišu masovni biometrijski nadzor na javnim površinama, ulazak u stan, zabranu kretanja, a proširen je i katalog sredstava prinude koji se policiji stavlja na raspolaganje.

Upražnjavanje slobode okupljanja politizovano je članom 15 Nacrta. Odluka o privremenoj zabrani kretanja na određenim mestima izmeštena je i stavljena u ruke Vlade koja, bez ikakvih propisanih kriterijuma i bezbednosne procene, ocenjuje da „drukčije nije moguće obezbediti javni red i mir ili zaštititi zdravlje i živote ljudi“. Ova odredba pre pripada Zakonu o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, a ograničenje prava bi moralo da bude preciznije oročeno – dok traju razlozi, a najduže sedam dana. Ustav predviđa da tokom vanrednog ili ratnog stanja Vlada uredbom donosi odluke kojima se privremeno odstupa od određenih osnovnih prava i sloboda. U redovnim situacijama,

1 U pitanju su nacrti izmena i dopuna Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Zakona o nacionalnom DNK registru, Zakona o oružju i municiji – javna rasprava trajala je do 28. decembra, i Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima – javna rasprava trajala je do 31. 12. 2022.

2 Prethodne dve procene uticaja iz 2019. i 2020. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ocenio je kao nezadovoljavajuće.



koje uređuje [Zakon o javnim okupljanjima](#), ova odluka mora da bude stručna, a ne politička, s obzirom na to da građani mahom izlaze na ulice da protestuju protiv vlasti. Stavovi predstavnika vlasti i postupanje policije na masovnim protestima [u julu 2020.](#) i [krajem 2021.](#) dodatno naglašavaju značaj ovog pitanja.

Prema okupljenim građanima policija će moći da upotrebi raznovrsnija sredstva prinude, uključujući u to i gumene metke („sredstva za privremeno onesposobljavanje lica” – čl. 133) i zvučne topove („uređaji za emitovanje zvučnih talasa” – čl. 134), a prema pojedincima i sredstva za trenutno vezivanje („posebno konstruisana sredstva koja usled sile pritiska izbacuju kanap sa metalnim krajevima za vezivanje lica” – čl. 121). Upotreba gumenih metaka [ukinuta je](#) 2008. godine nakon nekoliko incidenata koji su doveli do prekomernih povreda civila. Iako je ovo sredstvo krajnje neprecizno i ima visok rizik od rikošeta, predviđeno je da se primenjuje na grupe lica, a zabrana ciljanja glave i vrata deluje nedovoljno. Još neselektivniji je zvučni top, koji može izazvati mučninu, dezorijentaciju, ali i trajno oštećenje sluha, te je zbog prekomernih posledica od 2021. godine [zabranjen](#) u Njujorku. Za pojedina sredstva prinude, poput službene palice (čl. 123), nije precizirano da se može upotrebiti samo na lica koja pružaju aktivni (ne i pasivni) otpor. Nije jasno kako će biti osigurano to da primena ovih sredstava ne dovede do prekomernih i težih povreda građana. Nije propisano da će tehnička i druga obeležja sredstava prinude biti uređena podzakonskim aktom, što je Zaštitnik građana [preporučio](#) još 2017. godine. U međuvremenu su iz Nacrta eliminisana sredstva za trenutno vezivanje i upotreba zvučnih topova.

Kada je reč o garancijama [zaštite od torture](#) i drugih oblika zlostavljanja koje bi mogli vršiti policijski službenici, Nacrt je propustio priliku da uvede audio-vizuelno snimanje davanja izjava građana u policiji, a ukida pravo lica prema kojem se primenjuje policijsko ovlašćenje da zahteva prisustvo lica u koje ima poverenje, a koje nije nužno advokat (čl. 57). Potonja odredba je potom korigovana. Nacrt predviđa i neopravdanu novinu da se osoba koja se nije odazvala pisanom pozivu policije na razgovor može prinudno dovesti u policijsku stanicu (čl. 72, st. 6), bez obzira na razloge pozivanja, ali prethodno mora da bude upozorena na tu mogućnost. Za pojedine obaveze policijskog službenika koje direktno utiču na prava građana, na primer, na obavezu da se predstavi pre primene ovlašćenja (čl. 57–58) ili da vrši pretres stana u prisustvu svedoka (čl. 92), predviđen je izuzetak koji se može široko tumačiti – „ako je to neophodno za izvršenje policijskog zadatka”.

Nepovredivost stana, kao jedno od osnovnih prava kojima se štiti privatnost, ugroženo je članom 91 Nacrta. Naime, Nacrt nameće široko tumačenje „otklanjanja neposredne i ozbiljne opasnosti za ljude ili imovinu” kao jednog od osnova za ulazak u stan bez naredbe suda,

obuhvatajući i situacije u kojima postoji „osnov sumnje da se priprema, vrši ili da je izvršeno krivično delo”. Ovaj osnov se po pravilu odnosi na požare, poplave i slične katastrofe, dok su drugim osnovima već predviđeni hapšenje učinioca krivičnog dela ili situacije kad neko zove u pomoć. Osnov sumnje je najniži stepen sumnje koji podrazumeva skup činjenica koje tek posredno ukazuju na krivično delo. Osim toga, nije specifikovano da je reč o pripremanju krivičnih dela za koje su i pripreme radnje inkriminisane. S obzirom na to da se radi o osnovima za ograničenje Ustavom zajamčenog prava, oni bi morali biti usko tumačeni, dok ovakva odredba daje suviše diskrecije policijskom službeniku na licu mesta. Ovu materiju primerenije je urediti Zakonikom o krivičnom postupku. Pod pritiskom javnosti, MUP je naposljetku izbrisao ovaj član.

Utire se put masovnom nadzoru stanovništva

Nacrtom MUP ponovo pokušava da legalizuje primenu pametnih tehnologija prepoznavanja lica za nadzor stanovništva na javnim površinama, za šta je [u prethodne tri godine](#) preduzeto niz pripremnih mera, uprkos [upornim kritikama](#) koje je upućivalo civilno društvo. Iz malo informacija koje su dostupne javnosti znamo da se od 2019. godine postavljaju kamere sa ovakvim [sposobnostima](#), pa ih samo u Beogradu ima [više od hiljadu](#), a za projekat „Sigurno društvo” planirano je ukupno oko [8100 kamera](#). Iz MUP-a tvrde da nije instaliran prateći softver, ali je bez ikakvog pravnog osnova već [nabavljena](#) licenca za takav softver, što je dalji nezakonit korak koji nas stavlja pred svršen čin. Do danas MUP nije pružio validne argumente, potkrepljene statističkim podacima i analizama, kojima dokazuje da je primena ove tehnologije neophodna za svrhe za koje je namenjena, a to je preduslov za sve dalje rasprave. Štaviše, strana [istraživanja](#) pokazuju da ovakav nadzor utiče na smanjenje saobraćajnih prekršaja i sitnih krađa, ali nije efektivan u suzbijanju nasilnih krivičnih dela i organizovanog kriminala, iako se to navodi kao svrha njegove primene. Tako primena ove tehnologije dovodi do paradoksa, jer se ovaj oblik nadzora nije pokazao ni neophodnim ni efektivnim u borbi protiv težih oblika kriminala, a to je jedina svrha kojom se može opravdati takvo zadiranje u privatnost.

Iako su prvobitno dosta široke svrhe u međuvremenu sužene (član 68), sistem i dalje podrazumeva masovni neselektivni biometrijski nadzor u realnom vremenu i stvaranje ogromnih zaliha ličnih podataka za slučaj da policiji u konkretnom slučaju neki od njih opravdano zatrebaju. Ovakva obrada podataka o ličnosti je [neprihvatljiva](#) iz ugla rizika po ljudska prava i slobode, a upitna je i finansijska isplativost ovako skupog sistema. Predviđeno je da se izdvojeni biometrijski likovi čuvaju 72 časa, ali se video-zapisi iz kojih se izdvajaju čuvaju



godinu dana.³ Osim zaštite privatnosti, ugrožene su i slobode izražavanja i okupljanja, jer se ljudi koji znaju da su nadzirani ustručavaju da ih uživaju, tako što će se, na primer, ustručavati da izađu na antivladine proteste. **Novinari** se plaše kako će u takvim uslovima zaštititi svoje izvore i uzbunjivače. Ove opasnosti su velike i u razvijenim demokratijama, a u državama sa **urušenim institucijama** u koje građani nemaju **poverenja**, sistem je podložniji zloupotrebama koje prolaze nekažnjeno i strah od odmazde je veći. U Srbiji je bilo već nekoliko istaknutih slučajeva **curenja podataka** ili njihovog **misterioznog nestanka** u krivičnim postupcima, kao i **prekomernog pristupanja** telefonskim listinzima bez sudskog naloga.

Protiv upotrebe ovakve tehnologije već su se izjasnili relevantna evropska i globalna tela – **Visoki komesarijat za ljudska prava Ujedinjenih nacija**, **Evropski poverenik za zaštitu podataka** i **Evropski odbor za zaštitu podataka**, te **Evropski parlament**. Analogije koje MUP koristi za primenu slične tehnologije u razvijenim demokratijama nisu odgovarajuće. Time se ne dokazuje neophodnost njihove primene u skladu sa bezbednosnim pretnjama u Srbiji, niti je to uslov na evropskom putu zemlje.

Nacrt proširuje i odredbe o (običnom) nadzoru i snimanju na javnim mestima (čl. 152–154). U pitanju je, takođe, masovni nadzor u realnom vremenu, koji pored video-zapisa, čuva i audio-snimke. Prema pratećem Nacrtu zakona o evidencijama u unutrašnjim poslovima (čl. 12), ovi zapisi skladište se najmanje 30 dana, a najviše godinu dana, a izričita napomena da se snimanje vrši „bez zadiranja u pravo na privatnost bilo kog lica” nema nikakvu vrednost. Iako je propisana obaveza policije da svuda gde se nalaze kamere postavi obaveštenje o audio i video nadzoru, ostavljena je i mogućnost da samo „nameru upotrebe sistema audio i video nadzora javno saopšti” (čl. 152, st. 5). Za potonji izuzetak nije pruženo obrazloženje i treba ga brisati. Dodatnu opasnost predstavlja uvezivanje sistema audio i video nadzora MUP-a i drugih organa na svim nivoima vlasti, ustanova, javnih preduzeća i drugih pravnih lica i omogućavanje uzajamnog pristupanja (čl. 153).

Nacrt širi ionako preširoki obim lica koja mogu bez znanja i pristanka biti subjekti bezbednosne provere (čl. 103, t. 7). Reč je o licima „koja stanuju, rade ili borave po drugom osnovu u neposrednom okruženju lica i objekata koji se bezbednosno štite i obezbeđuju, kao i u neposrednom okruženju lica kojima se pruža zaštita u svojstvu učesnika u krivičnom postupku i njima bliskih lica”. Ovakva formulacija ostavlja prostor da se bez ikakvog obaveštenja proverava praktično svaki građanin.

Propuštene prilike za unapređenje zaštite žrtava i prava maloletnika

Iako treba pohvaliti propisivanje obavezne predaje ili oduzimanja službenog oružja i drugih sredstava prinude od policijskih službenika koji su osumnjičeni za vršenje krivičnih dela ili prekršaje sa elementima nasilja, opasnosti proizilaze iz nepreciznosti ovih odredaba. Pitanje vraćanja službenog oružja, municije i drugih sredstava prinude (čl. 51, st. 6) ne sme biti ostavljeno neposrednom rukovodiocu koji treba da proceni stepen ugroženosti, pogotovo što nije navedeno ni kakva prethodna znanja u toj oblasti on/ona mora da poseduje. Takođe, na odlučivanje neposrednog rukovodioca u praksi utiču potrebe da ima na raspolaganju što veći broj izvršilaca, ali i **kolegijalno-prijateljska veza** koju može imati sa osumnjičenim policijskim službenikom. Nedorečena je i odredba o vraćanju oduzetog oružja „po okončanju krivičnog ili prekršajnog postupka” bez naznake ishoda postupka (čl. 51, st. 7). Podsećamo da policijski službenik neće po automatizmu izgubiti posao ukoliko je za krivično delo nasilja u porodici osuđen na uslovnu osudu ili je proglašen neuračunljivim.⁴ Takođe, istekom hitne mere izrečene po **Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici**, koja je istom odredbom Nacrta predviđena kao uslov za vraćanje oružja, ne znači da je opasnost po žrtvu prestala, posebno ako je policijskom službeniku više puta izricana hitna mera ili je ustanovljen visok rizik od ponavljanja nasilja, odnosno od nastupanja smrti ili teškog povređivanja žrtve nasilja.

U članovima 71 i 155 propuštena je prilika da se unaprede prava maloletnih lica. Nije propisano na koji način se primaju prijave od maloletnika kako bi se izbegla njihova sekundarna viktimizacija kao oštećenih i svedoka, kao i kako bi se poštovala odredbe **Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica**. Predviđa se poligrafsko testiranje maloletnika starijih od 14 godina, bez razlikovanja toga da li je u pitanju osumnjičeni, oštećeni ili svedok krivičnog dela.

Dalja politizacija policije nasuprot jačanju njene operativne nezavisnosti

U obrazloženju koje prati Nacrt zakona uopšte se ne pominje cilj jačanja operativne nezavisnosti policije od političkih interesa i uticaja kriminala, što je obaveza Srbije iz **Akcionog plana za Poglavlje 24** i preduslov za sve ostale reforme u ovom poglavlju (Pravda, sloboda i bezbednost). Stremljenje ovom cilju ne vidi se ni iz pojedinih odredaba Nacrta, koje naglašavaju značajnu

3 Isti rok propisan je i za drugi sistem masovnog nadzora stanovništva koji se u Srbiji primenjuje od 2010. godine – **zadržavanje (meta)podataka o elektronskoj komunikaciji**.

4 Pravnosnažno rešenje Drugog osnovnog suda u Beogradu K-1024/21 od 7. 10. 2021. godine, kojim je policijskom službeniku izrečena samo mera bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja na slobodi, jer je u stanju neuračunljivosti izvršio krivično delo iz čl. 194, st. 1 Krivičnog zakonika.



ulogu ministra unutrašnjih poslova naspram slabe pozicije direktora policije. Imajući u vidu dosadašnju praksu, u kojoj je ministar monopolizovao medijske nastupe o postupanju i rezultatima policije u pojedinim slučajevima, posebno je važno **osigurati** da ministar nema uvid u informacije iz operativnog policijskog rada.

Jedna od najviše spornih odredaba prethodnog nacrta ticala se posebnih ovlašćenja ministra, koja mu omogućavaju da traži posebne izveštaje o radu policije i da izdaje obavezne instrukcije i stručna uputstva za rad policije (čl. 13). Dodata napomena da se na taj način „ne sme uticati na operativnu nezavisnost policije“ sama po sebi ne znači ništa. Nigde nije predviđeno pravo direktora policije da odbije takav zahtev ukoliko smatra da predstavlja mešanje u operativne poslove policije, niti je predviđena instanca kojoj bi on to mogao da prijavi. Štaviše, direktor će pre odabrati da se ne zameri ministru koji Vladi može da uputi obrazloženi predlog za njegovo razrešenje (čl. 35, st. 6). Nije propisano koji razlozi bi mogli da potkrepe takav predlog. Tako je direktor policije, kao stručno lice koje treba da zaštiti policiju od politike, ostao nezaštićen u odnosu na ministra, koji je politička figura. U međuvremenu je MUP u Nacrtu zamenio „obavezne instrukcije i stručna uputstva“ formulacijom da „ministar donosi instruktivne akte u vezi sa načinom obavljanja unutrašnjih poslova“.

Direktor ubuduće neće morati da dolazi iz policije. Članom 35 omogućeno je i licima sa 15-godišnjim iskustvom „efektivnog rada na poslovima bezbednosti na rukovodećim radnim mestima“ da konkurišu za ovu poziciju. Nigde nije definisano koji su to „poslovi bezbednosti“, ali je gotovo izvesno da se time utire put za dalju „**debeizaciju**“ policije, odnosno za prelivanje kadrova iz službi bezbednosti, prisutno i u drugim organima vlasti. Ministarstvo unutrašnjih poslova tvrdi da širenjem kruga potencijalnih kandidata nastoji da obezbedi veći kvalitet prijave, kao i da takvo rešenje postoji u Crnoj Gori. Ova susedna zemlja ima daleko manji policijski aparat u odnosu na Srbiju i teško je razumeti da u srpskoj policiji nema dovoljno kvalitetnih profesionalaca, koji se preporučuju za čelno mesto. To što od **isteka mandata** Vladimira Rebića krajem 2021. godine nije raspisan konkurs za izbor novog direktora policije, predstavlja još jedan indikator da je ova pozicija i u praksi **marginalizovana**, kao i da se čeka da novi zakon promeni pravila o izboru. U međuvremenu su **podzakonskim aktima** pojedina ovlašćenja direktora već privremeno preneti na ministra. U praksi je upražnjena ostajala i pozicija zamenika direktora policije, ali je zadržana u Nacrtu. Zamenik direktora mora da ispunjava uslove koji su predviđeni za direktora, ali nije propisano kako se bira i razrešava i koja su njegova/njena ovlašćenja.

Nacrt omogućava ministru i da bitno utiče na kadriranje unutar policije. Iako je Zakon o policiji iz 2016. postavio dobre osnove za upravljanje ljudskim resursima,

naknadne izmene i dopune unazadile su uređenje ove oblasti. U važećem zakonu je zapošljavanje putem konkursa bilo pravilo, ali sa dosta širokim izuzecima. Sada je konkurs, bilo interni bilo javni, samo jedan od načina popunjavanja radnih mesta, pa čak nema ni prioritet (čl. 230). Naročito je problematično to da ministar odlučuje na koji način će biti popunjeno radno mesto. Nacrt širi spisak osnova za zapošljavanje bez konkursa sa 4 na 10 (čl. 239), uključujući tu i preuzimanje zaposlenih iz drugog državnog, pokrajinskog ili opštinskog organa, zapošljavanje članova porodice nastradalih pripadnika MUP-a, prijem lica sa policijskim obrazovanjem ili nekom od propisanih obuka, stipendista MUP-a, te zapošljavanje na specifična radna mesta ili na određeno vreme. Specifična radna mesta su ona koja zahtevaju posebne veštine, poput ronilaca i padobranaca, kao i deficitarna zanimanja, ali i njih naposljetku određuje ministar, bez ikakvih utvrđenih kriterijuma (čl. 241). Dodatni problem je dodela čina i zvanja kadrovima preuzetim iz drugih organa u skladu sa prethodnim radnim stažom i stepenom obrazovanja. Na taj način zaposleni mogu dospeti na rukovodeće pozicije u policiji bez ikakvog iskustva u obavljanju policijskih poslova. Ovakva rešenja otvaraju prostor za **korupciju**, partijsko zapošljavanje i nepotizam, što bi dugoročno moglo veoma negativno uticati na **profesionalnost rada policije**.

Iako Nacrt propisuje uslove za prevremeno i vanredno unapređenje, ministar može i mimo toga da unapredi policijskog službenika ako je „dao značajan doprinos obavljanju unutrašnjih poslova“ (čl. 261). Nacrt dozvoljava ministru i da prevremeno penzionise policijske službenike bez njihovog zahteva (čl. 347). Time se utire put za odmazdu protiv nelojalnih kadrova i **uzbunjivača**, bez obzira na njihovu zakonsku zaštitu, kao što se dešavalo u **dosadašnjoj praksi**.

Sužava se javnost rada Ministarstva unutrašnjih poslova

Nacrt sužava obaveze transparentnosti rada MUP-a i u nekoliko izrazito spornih odredaba nastoji da zaštiti policijske službenike od nadzora javnosti. Ova nastojanja dolaze nakon niza incidenata u kojima je policija nezakonito postupala, naročito tokom građanskih protesta, a u kojima se pritisak javnosti pokazao kao odlučujući faktor koji pokreće institucije „da rade svoj posao“.

Prošlogodišnji Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima sadržao je zabranu „objavlivanja podataka o identitetu ovlašćenog službenog lica koje primenjuje policijska ovlašćenja“ (čl. 59, st. 7). Novi Nacrt donekle je ublažio ovu spornu odredbu (čl. 59) tako što je umesto zabrane uputio na **Zakon o javnom informisanju i medijima**. Ova izmena protumačena je tako da i dalje zabranjuje građanima da na društvenim mrežama, mimo



tradicionalnih medija, postavljaju snimke i fotografije postupanja policijskih službenika. Strah od ovakvog zakonskog rešenja uvećan je iskustvima sa protesta u [julu 2020.](#) i [krajem 2021. godine](#), kada je upravo objavljivanje snimaka [prekomerne upotrebe sile](#) i drugog [nezakonitog postupanja](#) policijskih službenika povećalo pritisak da se pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti, a što je Sektor unutrašnje kontrole u prvi mah [propustio](#) da uradi. U međuvremenu je MUP odlučio da sasvim izbriše ovaj član. Istovremeno je zadržano istovetno rešenje u članu 168, koji štiti identitet ovlašćenih službenih lica u zaštiti i spasavanju. Ovde treba imati u vidu i da se već neko vreme radi na pisanju novog Zakona o javnom informisanju i medijima, te je moguće da će i tamo ova materija biti drugačije uređena.

Povezana s tim je i odredba o uniformi koja se provlači kroz oba povučena Nacrta i služi istoj svrsi – skrivanju identiteta policijskog službenika. Prvo je 2021. bilo predviđeno da uniforma sadrži „vidljivu oznaku koja se sastoji od kombinacije slova i/ili brojeva radi identifikacije ovlašćenog službenog lica“ (čl. 59, st. 5). U Nacrtu iz 2022. stoji još uopštenija odredba, koja zahteva da „osnovni i dodatni delovi uniforme sadrže oznake pomoću kojih se može utvrditi identitet policijskog službenika“ (čl. 222, st. 8). Osnovni identifikacioni faktor na uniformi mora da ostane prezime, jer je njega lakše uočiti i zapamtiti nego bilo kakvu kombinaciju oznaka, a to će pomoći građaninu da podnese pritužbu protiv policijskog službenika za koga smatra da je nezakonito postupio. U međuvremenu je MUP korigovao ovu odredbu, uvrstivši prezime kao obaveznu oznaku na uniformi.

Pravo na podnošenje pritužbi jedan je od načina na koji građani mogu da kontrolišu rad MUP-a. Iz Nacrta su izostavljene detaljnije odredbe o pritužbenom postupku, koje sadrži važeći Zakon o policiji (čl. 234–243). Umesto toga, ovaj postupak propisaće ministar (čl. 186). Pozitivno je što se pritužba sad može podneti i protiv radno angažovanog lica u MUP-u, kao i to da su korigovani rokovi za podnošenje pritužbe. Dok je do sada postojao samo objektivni rok od 30 dana od sporne radnje, sada je ovaj rok produžen na godinu dana, uz subjektivni rok od 30 dana od trenutka kad je prituženik saznao za spornu radnju. Sa druge strane, prošireni su razlozi zbog kojih MUP neće postupiti po pritužbi, uključujući u to nerazumno i često obraćanje i anonimnu pritužbu. Na taj način ignorisaće se pritužbe lica koje je više puta trpelo policijsko maltretiranje i svaki put ga prijavilo, kao i anonimne pritužbe koje sadrže dovoljno informacija o nezakonitoj radnji. U međuvremenu, MUP je prihvatio potonji argument i dozvolio da se postupa i po anonimnim pritužbama, koje sadrže dovoljno podataka za postupanje.

Građani nadziru rad policije i uvidom u javno dostupne izveštaje MUP-a, kao i putem zahteva za slobodan pristup informacijama (čl. 185). Međutim, sitnim izmenama u tekstu u članu 21 Nacrta prošireni su izuzeci od javnosti rada MUP-a. Tako je sad osnov za izuzeće ometanje operativnog rada, ali nije precizirano čijeg – policijskog. Slično tome, izuzima se pravo na obaveštenost ako bi se time „ugrozilo pravo na slobodu i bezbednost“, a izostavljena je ključna odrednica – da se radi o ličnom pravu. Ovaj osnov je suviše uopšteno definisan, te kao neodređen, nejasan ili kao diskrecioni osnov za odlučivanje predstavlja faktor rizika od [korupcije](#). Takođe, bez obrazloženja je izostavljena obaveza objavljivanja tromesečnih informacija o radu na internet stranici Ministarstva i njihovog razmatranja u nadležnom odboru Narodne skupštine. Ovu obavezu iz čl. 6, st. 4 u važećem Zakonu o policiji MUP je do sada ignorisao, te se na ovaj način legalizuje loša praksa.

Odredbe o Sektoru unutrašnje kontrole (SUK) nisu unapređene u Nacrtu. Na nedovoljnu nezavisnost SUK-a, i pored uvećanih kapaciteta, ukazala je i Evropska komisija.⁵ Prema Nacrtu, načelnik ovog Sektora i dalje odgovara ministru, koji „obezbeđuje uslove za nezavisnu unutrašnju kontrolu“ (čl. 187). U članu 200 propisano je da ministar kontroliše rad svih zaposlenih u SUK-u i u tu svrhu može obrazovati i posebnu komisiju.

Postoji još niz odredaba Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima koje su potencijalno problematične ili zahtevaju manje izmene u formulaciji, ali su ovde izostavljene iz praktičnih razloga. Između ostalog, treba pokrenuti debatu o tome da li je potrebno ponovno uvođenje srednje policijske škole, koju Nacrt predviđa, kako definisati pojam policije i urediti upotrebu naziva policija itd.



Preporuke:

- Ponovo je potrebno organizovati javnu raspravu o unapređenoj, trećoj verziji Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, uz detaljnije obrazloženje novih zakonskih rešenja i predočavanje neophodnih finansijskih sredstava za sprovođenje zakona. Kao prateći dokument treba objaviti i procenu uticaja primene softvera za obradu biometrijskih podataka u sistemu video-nadzora MUP-a na zaštitu podataka o ličnosti. Potom treba objaviti detaljan izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi i mišljenja relevantnih institucija na Nacrt zakona, kao što su Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za sprečavanje korupcije, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti. Potrebno je zatražiti i ekspertizu relevantnih međunarodnih tela – Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Saveta Evrope i Evropske unije.
- Imajući u vidu hijerarhiju akata, prvo treba pristupiti izmenama i dopunama [Zakonika o krivičnom postupku](#) (ZKP), koje su predviđene akcionim planovima za poglavlja 23 i 24. Treba brisati sve odredbe Nacrta koje uređuju policijska ovlašćenja u krivičnom postupku, bilo da ih prepisuju iz ZKP-a bilo da ih menjaju.
- Treba odustati od masovnog neselektivnog biometrijskog nadzora na javnim površinama, u skladu sa preporukama međunarodnih tela. Oblast običnog video-nadzora prvo treba urediti [Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti](#).
- Treba brisati član 15 i, uz preciziranja postupka kojima se eliminiše politička diskrecija, zabranu kretanja urediti [Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama](#) i [Zakonom o javnim okupljanjima](#).
- Iz kataloga sredstava prinude treba izbrisati sredstva za trenutno vezivanje, kao i gumene metke i uređaje za emitovanje zvučnih talasa.
- Propisati audio-vizuelno snimanje davanja izjava građana u policiji. Ne treba snižavati ranije zajamčena prava građana u odnosu na policiju u članovima 57, 59, 72, 91–93. Neophodno je brisati ili suziti obim člana 103, t. 7 o licima koja su predmet bezbednosne provere.
- Potrebno je korigovati član 155 tako da poligrafskom ispitivanju može biti podvrgnut samo stariji maloletnik kao osumnjičeni, uz obavezno prisustvo predstavnika organa starateljstva, dok poligrafsko ispitivanje maloletnih lica kao oštećenih i svedoka treba zabraniti.
- Odluku o vraćanju službenog oružja, municije i drugih sredstava prinude policijskom službeniku treba prepustiti službi ljudskih resursa u MUP-u, nakon što se pribavi mišljenje i procena psihologa zaposlenih u MUP-u. Treba precizirati član 51, stav 7.
- Treba propisati da se prijava od maloletnih lica uzima samo u onim slučajevima u kojima ne postoji odrasla osoba (roditelj, staratelj ili osoba od poverenja, organ starateljstva, škola, zdravstvena ustanova) koja bi mogla da tu prijavu podnese umesto maloletnog lica. Takođe, treba propisati da se izjava maloletnog lica kao oštećenog ili svedoka može uzimati samo u prisustvu roditelja i predstavnika organa starateljstva, odnosno ako se prijava podnosi protiv roditelja, u prisustvu punoletne osobe koja je detetu od poverenja i predstavnika organa starateljstva (član 71).
- Direkciju policije treba definisati kao organ u sastavu Ministarstva kako bi se obezbedile pretpostavke za operativnu nezavisnost policije u odnosu na MUP. Urediti postupak prijave političkog uticaja na operativnu nezavisnost policije.
- Brisati član 35, st. 1, t. 2, kojim se omogućava izbor lica bez radnog iskustva u policiji na poziciju direktora policije. Treba izlistati osnove za razrešenje direktora policije i urediti poziciju zamenika direktora.
- Ponovo kao pravilo treba predvideti popunjavanje radnih mesta putem konkursa. Neophodno je suziti i precizirati izuzetke od tog pravila, uz maksimalno umanjeње prostora za diskreciono odlučivanje ministra kao političke figure u oblasti upravljanja ljudskih resursima.
- Potrebno je precizirati osnove za odstupanje od javnosti rada MUP-a. Treba vratiti obavezu objavljivanja tromesečnih informacija o radu i njihovog razmatranja u nadležnom skupštinskom odboru. Takođe, treba razmotriti propisivanje objavljivanja odvojenih izveštaja Direkcije policije, izveštaja o rezultatima rada policije i izveštaja MUP-a o ispunjenosti ciljeva javnih politika i strateških programa, o finansiranju i sl.
- Budući da Zakon o policiji ne omogućava potpunu operativnu nezavisnost Sektora unutrašnje kontrole, neophodno je sprovesti analizu relevantnih odredaba kako bi se ograničio politički uticaj koji ministar ima, pre svega u vezi sa propisivanjem načina vršenja unutrašnje kontrole, sa davanjem smernica i obaveznih uputstava za rad, kao i sa kontrolom rada načelnika SUK.

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je mreža organizacija civilnog društva osnovana radi praćenja politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 i 24.

Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

Koaliciju prEUgovor čine:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)

www.astra.rs

Autonomni ženski centar (AŽC)

www.womenngo.org.rs

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

www.bezbednost.org

Centar za primenjenu evropske studije (CPES)

www.cpes.org.rs

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)

www.cins.rs

Grupa 484

www.grupa484.org.rs


Transparentnost Srbija (TS)

www.transparentnost.org.rs



Glavni proizvod prEUgovora je [polugodišnji izveštaj](#) o napretku Srbije u klasteru 1.

Aktivnosti prEUgovora možete pratiti na:

 www.preugovor.org

 [prEUgovor](#)

 [prEUgovor](#)



Izradu ovog dokumenta finansijski je podržala Evropska unija u okviru projekta „PrEUgovor nadzor politika: izgradnja savezništava za jači uticaj u neizvesnoj budućnosti“. Za stavove iznete u dokumentu odgovorna je jedino koalicija prEUgovor i ne može se ni u kom slučaju smatrati da oni odražavaju stavove Evropske unije.