



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

15-37-9/2016
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел. бр. 7048

датум 01.03.2016

На основу члана 138, става 1. Устава Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“ бр. 98/2006) и члана 18, става 4. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник Републике Србије“, број 79/2005 и 54/2007), полазећи од значаја питања која се уређују за заштиту права грађана, Заштитник грађана даје Народној скупштини Републике Србије

МИШЉЕЊЕ

на Предлог закона о изменама и допунама
Закона о комуналној полицији

Заштитник грађана сматра да се Предлогом закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији непропорционално и непотребно јачају овлашћења комуналних полицајаца да ограничавају слободе и права грађана. Такве измене нису неопходне за делотворно одржавање комуналног реда, а искуства у раду комуналне полиције упућују на потребу за рестриктивнијим, а не ширим приступом овлашћењима за ограничавање права. Осим тога, Предлогом је, без доброг разлога, снижен критеријум за заснивање радног односа у комуналној полицији, а укинута је и ограничење броја комуналних полицајаца у зависности од броја становника општине, односно града.

І ОБАВЉАЊЕ ПОСЛОВА БЕЗ УНИФОРМЕ

Члан 3. предложеног закона предвиђа могућност да комунални полицајци, по писаном налогу начелника комуналне полиције, послове комуналне полиције обављају без службене униформе са ознакама. То није оправдано, имајући у виду природу послова комуналне полиције прописаних чланом 9. Закона о комуналној полицији. Метод прикривеног рада у начелу није примерен нити пропорционалан задатку комуналне полиције.

Имајући у да и сам Предлог не садржи никаква ограничења у том погледу (нпр. врсту задатака чије се обављање може вршити без униформе), предложеном одредбом се по оцени Заштитника грађана даје прешироко овлашћење начелнику комуналне полиције. С обзиром да у образложењу Предлога нису изнети разлози за прописивање могућности да комунални полицајци послове комуналне полиције обављају без службене униформе са ознакама, Заштитник грађана се на њих није могао посебно осврнути.

С друге стране, неуниформисано обављање послова комуналне полиције слаби могућност контроле и транспарентност рада комуналних полицајаца, легитимисаних да под одређеним условима према грађанима примењују овлашћења. Видљивост рада комуналне полиције, као релативно младог органа, посебно је значајна, као и могућност широког надзора над њеним радом, укључујући и надзора од стране јавности.

Начелници комуналне полиције не могу да буду довољна гаранција да се рад без униформе неће користити неправилно, посебно што су забележени случајеви незаконитости и неправилности у којима су учествовала и лица ранга начелника (и заменика начелника) у Комуналној полицији.¹

II ОВЛАШЋЕЊА КОМУНАЛНЕ ПОЛИЦИЈЕ

У погледу одредаба којима се уређује примена овлашћења комуналне полиције, Предлогом је требало отклонити мањкавост из постојећег члана 25, става 1. Закона о комуналној полицији, али то није учињено.

Наведеном важећом одредбом прописано је да се овлашћења комуналне полиције примењују *под условима* и на начин утврђен Законом о полицији и подзаконским прописима о полицијским овлашћењима и начину обављања полицијских послова. Имајући у виду законом утврђене послове комуналне полиције и већ прописане *услове* за примену сваког од појединачних овлашћења комуналне полиције, потребно је, ради прецизирања, прописати да се овлашћења комуналне полиције примењују *под општим условима* и на начин утврђен Законом о полицији и подзаконским прописима о полицијским овлашћењима и начину обављања полицијских послова.

* * *

Чланом 19. Предлога превиђено је да се у члану 19, ставу 1. Закона о комуналној полицији дода да се провера идентитета од стране комуналне полиције може извршити и према лицима „која се затекну на месту кршења прописа из делокруга комуналне полиције.“

Премда у образложењу Предлога нису изложени разлози за проширивање круга лица којима се од стране комуналне полиције може проверити идентитет, Предлог треба унапредити на тај начин што ће се предвидети могућност провере идентитета лица затечених на месту кршења прописа из делокруга комуналне полиције само ако је вероватно да би она могла да дају податке значајне за обављање послова комуналне полиције.

* * *

Чланом 12. Предлога прописано је да се у члану 20. Закона о комуналној полицији, којим је комуналној полицији дато овлашћење да грађанина коме не може да провери идентитет без одлагања доведе надлежном органу ради утврђивања идентитета, дода још један основ за довођење лица. Предлогом се, наиме, предвиђа и могућност довођења надлежном прекршајном суду лица које је затечено у вршењу прекршаја из области која је у делокругу комуналне полиције и чији је идентитет претходно проверен или утврђен.

Полазећи од законом прописаних послова комуналне полиције, сматрамо да је употреба средстава принуде од стране комуналног полицајца легитимна искључиво у случају одбијања истовременог противправног напада од себе или другог.

Довођење грађана у Полицију ради утврђивања идентитета не би било легитимно овлашћење комуналне полиције, већ би законом било ваљано одредити да ће комунална полиција грађанину коме не може да провери идентитет *наредити да у присуству комуналног полицајца пође у Полицију ради утврђивања његовог идентитета, а да ће комунална полиција, уколико грађанин одбије да поступи по том наређењу, о томе обавестити Полицију ради његовог довођења у полицијску станицу у циљу утврђивања идентитета.*

¹ Акти Заштитника грађана, дел. бр. 47000, од 22. децембра 2015.г. и дел. бр. 3263, од 3. фебруара 2016. г.

Новопредложено овлашћење комуналне полиције да грађанина затеченог у вршењу прекршаја из области која је у делокругу комуналне полиције и чији је идентитет претходно проверен или утврђен комунални полицајац без одлагања доведе у надлежан прекршајни суд није оправдано и због тога што сама чињеница да је лице затечено у прекршају из делокруга комуналне полиције не може да буде основ за строже поступање (обавезно довођење) од оног које је прописано одредбама Закона о прекршајима (члан 190).

* * *

Члан 14. Предлога омогућује да комунална полиција примењује овлашћења према малолетнику и без присуства родитеља - у присуству представника органа старатељства, када би то родитеље, како у предлогу стоји, према процени комуналног полицајца „иритирало“ толико да би то угрозило извршење његовог задатка.

Из образложења Предлога не види се суштински разлог за тако велико ограничење права детета и, истовремено, родитељских права и обавеза. Таква ограничења, ако су уопште неопходна, морају да буду неупоредиво ужа и детаљније прописана, уз боље гаранције за заштиту права детета.

* * *

Члановима 10. и 13. Предлога предвиђено је прописивање новог овлашћења комуналне полиције – тражење обавештења од грађана.

Нужно је прописати обавезу комуналног полицајца да грађанина, пре примене овог овлашћења, упозори да није дужан да пружи тражено обавештење и да му се оно не може поново тражити, као и да се грађанину на његов захтев изда копија службене белешке у којој је наведен садржај датог обавештења, односно чињеница да је одбио да пружи тражено обавештење.

III САРАДЊА КОМУНАЛНИХ ПОЛИЦИЈА

Чланом 6. Предлога предвиђено је да комуналне полиције општина, односно градова, у обављању послова међусобно сарађују, размењују податке и обавештења и остварују друге облике заједничког рада у оквиру узајамног пружања стручне помоћи.

Размењивање података није вид стручне помоћи, што би се из наведене формулације Предлога могло погрешно закључити. С друге стране, Устав Републике Србије чланом 42. прописао је да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује законом, те је нужно да се одредба из Предлога допуни свим детаљима неопходним за обраду података у складу са Уставном гаранцијом.

IV РАДНИ ОДНОСИ У КОМУНАЛНОЈ ПОЛИЦИЈИ

Предлогом се из члана 32. брише забрана запошљавања у комуналну полицију за кандидате који су били осуђени на казне затвора од најмање шест месеци и који су из јавне службе отпуштени због теже повреде дужности из радног односа. Предлогом је предвиђено да за заснивање радног односа у комуналној полицији кандидат мора испуњавати, поред осталих, услове прописане прописима о радним односима који важе за запослене у органима општине, односно града, којима је предвиђено да се у радни однос може примити лице које, поред осталог, није осуђивано за кривично дело на

безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини неподобним за обављање послова у државном органу (члан 6. у вези са чланом 75. Закона о радним односима у државним органима).

Предлогом се на описани начин без (образложеног) разлога снижава критеријум за пријем у комуналну полицију, јер омогућава да радни однос може засновати и кандидат који је условно кажњен на казну у трајању дужем од шест месеци.

Треба имати у виду и да је Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, у свом акту упућеном Одбору за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу², већ указао да утврђивање испуњености услова психофизичке способности за заснивање радног односа подразумева обраду података о личности (укључујући и обраду нарочито осетљивих података), коју сходно Уставу треба уредити законом.

* * *

Предлогом се из члана 2. Закона брише ограничење на запошљавање више од једног комуналног полицајца на пет хиљада становника у граду, односно општини. Начелно, са становишта уставног права грађана на локалну самоуправу веома је спорно, у најмању руку, то што држава уопште локалној самоуправи ограничава број запослених које сама самоуправа финансира.

Међутим, Законом о начину утврђивања максималног броја запослених то ограничење већ је наметнуто свим општинама и градовима и то за све врсте запослених, те је неодрживо да се држава прво и само одриче ограничења броја запослених у локалним самоуправама за комуналне полицајце, а не, на пример, за наставнике, запослене у домовима здравља или социјалне раднике.

* * *

Чланом 15. Предлога предвиђа се да, као посебан услов за заснивање радног односа у комуналној полицији, комунални полицајац мора имати стечено најмање средње образовање у четворогодишњем трајању и најмање једну годину радног искуства у струци.

Предложеном формулацију треба унапредити на тај начин што би за заснивање радног односа у комуналној полицији комунални полицајац морао имати стечено најмање средње образовање у четворогодишњем трајању и најмање једну годину радног искуства у том степену стручне спреме.

* * *

Истим чланом Предлога предвиђено је да се приликом запошљавања у комуналној полицији посебно води рачуна о родној, етничкој и другој равноправности и тежи пријему на рад жена и мушкараца из различитих друштвених група, све у циљу да комунални полицајци одражавају структуру становништва општине, односно града у коме обављају послове комуналне полиције.

Заштитник грађана изражава задовољство овим решењем Предлога које је у складу са Уставним начелима о равноправности полова (члан 15), општој забрани дискриминације (члан 21) и забрани дискриминације националних мањина (члан 76), као и принципом равноправности у вођењу јавних послова (члан 77).

² Акт бр.011-00-00229/2016-02, од 10. фебруара 2016.г.

* * *

Напоследку, овај орган сматра и да је, ради прецизирања, формулацију из члана 15. Предлога у којој стоји да се у радни однос за обављање послова комуналног полицајца може примити „овлашћени полицијски службеник Министарства унутрашњих послова“ потребно довести у склад са одговарајућом терминологијом из Закона о полицији (члан 10).

V УНИФОРМЕ И ОЗНАКЕ КОМУНАЛНЕ ПОЛИЦИЈЕ

Заштитник грађана изражава задовољство одредбама Предлога у којима је наведено да изглед униформе и ознака на униформи комуналних полицајаца и начин ношења униформе прописује скупштина општине, односно скупштина града, по претходно прибављеном мишљењу министра надлежног за унутрашње послове и добијеној сагласности министра надлежног за локалну самоуправу, као и да се боја и изглед униформе и ознаке на униформи комуналне полиције морају јасно разликовати од боје и изгледа униформе и ознака на униформи која је прописана за припаднике Министарства унутрашњих послова, Војске Србије, Управе царина и других надлежних органа (чланови 20. и 21. Предлога).

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
Саша Јанковић

