Доц. др Данило СТЕВАНДИЋ[1]
Министарство унутрашњих послова Републике Србије

ДОИ: 10.5937/bezbednost2601005S
УДК: 351.74(497.11)(094.5):81'373
Оригинални научни рад
Примљен: 11. 2. 2026. године
Датум прихватања: 13. 3. 2026. године

„Оперативна независност полиције": белешке о (не)адекватности једног законског термина

„Сумња расте са знањем."
Јохан Волфганг Гете

Апстракт: *У овом раду се критички испитује употреба термина „оперативна независност полиције" у одредбама Закона о полицији Републике Србије. После увода, у другом делу рада је извршена лексичко-семантичка анализа термина, а затим је у трећем делу рада извршена његова теоријскоправна провера. Четврти део садржи поређење термина са позитивноправним решењима. Аутор закључује да је употреба термина „оперативна независност полиције" у посебном закону начелно правно могућа ако је општепознатим и недвосмисленим изразима објашњено и ограничено његово значење (садржај појма који означава) у смислу одредаба тог закона. Ако је то баш неопходно, по мишљењу аутора, прикладније је за означавање односа полиције, с једне стране, и министра унутрашњих послова, других државних органа и недржавних субјеката, с друге стране, у посебном закону употребити правни израз „самосталност" који одражава уставни положај државне управе и полиције као њеног дела.*

Кључне речи: *оперативна независност полиције, самосталност, одговорност, полиција.*

[1] stevandic.danilo@gmail.com, ORCID: 0009-0007-4468-5477

Увод

Проблем такозване оперативне независности полиције актуелизован је средином XX века, прво у Уједињеном Краљевству (УК) а затим и у другим земљама англосаксонског система права. Тај проблем ни дан-данас није у целости решен. У домаћем правном поретку термин је први пут употребљен у *Закону о полицији* (ЗОП 2005), а из њега је преузет у одговарајуће одредбе важећег *Закона о полицији* (ЗОП). Међутим, изгледа да је термин „независност полиције", на начин како је у ЗОП одређен, *per se* споран и да представља *contradictio in adjecto*, јер у тој синтагми зависни супстантив руши централни супстантив (језгро синтагме).

Идеја о самосталности органа државне управе била је присутна, истина у рудиментарном облику, од почетка уставног развоја у Србији (1835), али су услови за њен поступни и не увек једносмеран развитак створени тек након што је доследније изведена подела власти и успостављена парламентарна монархија (1888). Премда је лагано освајала терен током дугог периода различитих облика државних уређења кроз које је Србија пролазила, самосталност државне управе добила је изглед правног начела уставног ранга тек у Уставу СФРЈ из 1963. године, додуше у оквирима једнопартијске државе.[2] Таква самосталност органа државне управе, коју су јемчили и наредни устави, била је релативна, тј. призната законима и прописима донетим на основу закона, а њена конкретизација у прописима у области унутрашњих послова није изведена све до ступања на снагу ЗОП 2005.

Кад је реч о термину „оперативна независност полиције", ваља се најпре подсетити да регуле о правном нормирању, утврђене Јединственим методолошким правилима за израду прописа (ЈМП), упућују на то да при изради прописа: (1) треба употребљавати речи савременог српског језика у њиховом уобичајеном значењу, (2) кад је то потребно, у пропису се могу користити стручни изрази из области на коју се пропис односи и (3) стране речи могу да се користе ако

[2] Извесне фрагменте тог начела за време прве југословенске државе садржале су одредбе чл. 107 Видовданског устава (1921) (министри су именовали ниже чиновнике који су били дужни да раде у општем интересу, а употребљавање власти и положаја државних службеника у партијске сврхе, као и утицање старешина на државне службенике у томе циљу било је кажњиво), али је такво решење изостало већ у наредном, Септембарском уставу (1931).

у српском језику не постоје одговарајуће речи (чл. 31–33). Уз то, у пропису треба користити јединствену терминологију, односно термине са већ утврђеним значењем. Ако ипак треба изменити уобичајени смисао неког термина, односно израза, у уводном делу прописа треба да се објасни значење термина, односно израза, у смислу тог прописа. Уколико се у пропис уводи нови термин, односно израз, он мора бити у уводном делу јасно дефинисан, како по садржају тако и по обиму (чл. 35 ст. 1, 4–5).

Упркос тим правилима, терминологији у домаћој полицијској науци (Милосављевић, 1994: 215–217) и предлогу стручне јавности (Milosavljević et al., 2004: 15)[3], законодавац у чл. 12 ЗОП-а оперише термином „оперативна независност полиције" преузетим из његовог претходника (ЗОП 2005) који је, истина, ступио на снагу пре доношења ЈМП. Дакле, ни ЗОП 2005 приликом увођења новог нормативног појма, као ни његов следбеник, нису у том смислу били доследни у поштовању номотехничких правила, а такво нечињење отворило је питање шта би, с обзиром на утврђени уставни положај државне управе, заправо требало разумети под термином „оперативна независност полиције".

Циљ овог рада је да испита подесност термина „оперативна независност полиције" с лексичко-семантичког, теоријскоправног и позитивноправног аспекта. Полазна хипотеза је да је термин „самосталност" примеренији положају који је полицији као *par excellence* органу државне управе заједмчен у уставном систему Републике Србије.

Лексичко-семантичка анализа

Термин „оперативна независност полиције" представља именичку синтаксичку јединицу у српском језику састављену од три конституента (уп. Станојчић, Поповић, 1994: 181–206, 250–257). Именица „независност" представља лексичко језгро синтагме, тј. централни конституент, и означава стање или особину. Придев „оперативна" је зависни конституент, има функцију атрибута и

[3] У чл. 5 ст. 1 Модела закона о полицији Републике Србије употребљен је термин „оперативна самосталност", али је у верзији на енглеском језику термин преведен као *operative independance* (2004: 15 и 80).

квалитативно одређује именицу „независност", тј. представља описну детерминацију – описује врсту или карактер независности, о каквој је независности реч. Именица „полиције" је такође зависни конституент, представља (генитивну) допуну уз именицу „независност" и означава носиоца те независности. Реч је о посесивно-генитивној одредби која наглашава институционалног (полиција поседује независност), а не личног поседника независности.

Именица „независност" потиче од латинске речи *independens* (Вујаклија, 2002: 330)[4] која се након преузимања у друге језике превасходно раширила у том значењу, а ређе у значењу „самосталност", мада се те речи најчешће употребљавају као синоними (уп. Стевандић, 2025: 98). У француској и енглеској језичкој пракси у употреби је реч *indépendance* (фр. независност, самосталност, одељени део, доградња; енг. стање слободе и неконтролисаности особе, округа итд., од стране друге особе, земље итд.; независност) и његова изведеница *independent* (фр. независан, самосталан, самосвојан, без везе, независњак, самосталац; енг. Независан; самосталан /не треба или не жели помоћ; није под утицајем или повезано са нечим/ничим, жалбе против полиције требало би да истражи независно тело) са примарним и преовлађујућим значењем „независност", а ређе „самосталност" (Putanec, 1974: 415; Oxford, 2012: 431), с тим да се у УК узгред користи и израз *autonomy* (право особе, организације, региона итд. да управља или контролише своје послове) (Oxford, 2012: 55). Слична је ситуација и са немачким изразима *unabhängig* (независан) и *selbständig* (самосталан, независан, аутономан), при чему би први израз према значењу корена речи *abhängig* (зависан) и префикса *un-* (не) требало да има искључиво значење „независан", а други израз би према значењу корена речи *selbst* (сам, само, сама, сами, лично) и суфикса *ständig* (сталан, вечити, вечан) требало да има (примарно) значење „самосталан" (Zdravković, 2010: 13, 291, 301 и 324). У српскоме језику, полисемична реч „независност" изведена је из речи „независан", која може имати значења: који не зависи ни од кога, који није у зависном, подређеном положају, који није ограничен нечијим утицајем, нечијом моћи и сл., слободан (држава, независне новине); који није условљен нечим; који се испољава, манифестује без спутавања, слободно и др. (Вујанић et al., 2007: 811–812). У правном животу, реч „независност"

[4] Независан, самосталан, слободан, склон независности или самосталности.

се такође најчешће користи као синоним са речју „самосталност", а конкретно значење је детерминисано контекстом и правном природом института уз који се употребљавају (Стевандић, 2025: 98–99).

Реч „оперативна" вуче корен од новолатинске речи *operativus* (који се тиче рада, радни; оперативна војска; оперативно лекарство и др.) (Вујаклија, 2002: 616). У српскоме језику, реч „оперативан" добија више значења: који је у вези с операцијом; који се односи на оперативу, који се бави извршавањем, спровођењем нечега у пракси (руководство, задатак) (Вујанић et al., 2007: 878). У полицијском дискурсу и праву унутрашњих послова, реч „оперативна" и њене изведенице (оперативни рад, оперативне мере и др.) се, поред општег значења (рад извршних органа, рад на извршавању полицијских задатака), доминантно користи за означавање „оперативних послова" који у смислу ЗОП-а обухватају: превенцију криминала; откривање и расветљавање кривичних дела, обезбеђивање доказа, њихову анализу, криминалистичко-форензичко вештачење употребом савремених форензичких метода и евиденција и откривање имовине проистекле из кривичног дела; откривање и хапшење учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима (Милетић, 2001: 54–55; Милетић, Југовић, 2019: 214). У контексту предметне синтагме, прилог „оперативна" указује на одређену врсту „независности полиције", што применом аргумента *a contrario* имплицира да независност полиције може имати и другачији облик, тј. смисао (на пример, неоперативна, организациона, функционална у обављању управних послова и др.).

Именица „полиције" представља изведеницу од полисемичне речи „полиција" (лат. *politia*), која је у латински језик ушла из грчког језика (*polis, politeia*) са првобитним значењем град-држава, односно државно уређење, устав, управа и управљање државом (Милосављевић, 1997: 3; Гаћиновић, 2015: 68). Такво, шире, значење је временом сужавано да би крајем XVIII века реч „полиција" добила изглед савременог појма са значењем „огранак државне власти који се стара о одржавању јавног поретка, личне и имовне безбедности; делатност те власти и особље у њеној служби; зграда у којој се налази та власт; редарство." (Вујаклија, 2002: 703; Вујанић, et. al., 2007: 966; уп. Стевандић, 2022: 122).

Складно изложеном, правни израз „оперативна независност полиције" означавао би један облик (врсту) независности полиције која би се односила на (1) обављање „свих" полицијских и других

послова из законом утврђеног делокруга (општи, функционални смисао) или (2) на обављање (оперативних) полицијских послова који се односе на „спречавање и сузбијање криминала" (ужи смисао). Према утврђеном значењу, употреба речи „независност" требало би да нагласи да такво оперативно поступање полиције: (1) не зависи ни од кога, није у зависном, подређеном положају, (2) није ограничено нечијим утицајем (моћи и сл.), (3) није условљено нечим и (4) да се испољава без спутавања, слободно. Да ли је у правном животу модерне правне државе баш тако?

Теоријскоправна провера

У правној и полицијској науци у земљама англосаксонског система права (УК, Канади, Аустралији, Новом Зеланду и др.) у доминантној употреби је термин независност полиције (*independent police*), а ређе термин аутономија полиције (*police autonomy*) (Reiner, 2001: 8; Stenning, 2007: 183 i d; Malik, 2022: 257 i d.; Jobard, 2013). Полицијски систем који је заснован на обичајном праву, а такав систем је успостављен у Енглеској у првој половини XIX века, темељи се на две основне поставке: (1) за борбу против криминала надлежне су и одговорне локалне власти и (2) полицајца ваља третирати као обичног грађанина – он има изворну, а не делегирану власт, што изведено до крајњих граница представља полазиште теорије о независности полиције (Babović, 1997: 22). Енглеска полиција тог доба била је нестраначка, аполитична организација „грађана у униформи", а полицијски рад се обављао уз пристанак, уз поштовање и одобрење јавности (Longstaff, 2009: 3–4). С друге стране, у правним системима кодификованог права, положај и надлежности полиције уређени су централним кодексом (правним актом), па се полиција као једна грана управног апарата јавља у улози представника централне власти у односу на локално становништво. Отуда долазе две различите концепције независности/аутономије полиције (Jobard, 2013). Прва у земљама обичајног права, где је централни појам „независност" главног полицајца (шефа полиције) у свим операцијама спровођења закона, нарочито у одржавању реда. Тежишни ослонац ове концепције представља тзв. Блекбернова доктрина која је у предмету *R v Police Commissioner of the Metropolis Exparte Blackburn [1968] 2 QB 118 at 135–36 [Exparte Blackburn]* формулисана на следећи начин: „комесар

лондонске полиције, као и сваки полицајац у земљи, био је и требао би бити независан од извршне власти [...] он није ничији слуга, осим закона. Ниједан министар круне му не може рећи да мора или не сме да посматра ово или оно место; или да мора, или не сме да гони овог или оног човека. Нити му то може рећи било који полицијски орган. Одговорност за спровођење закона лежи на њему (главни полицајац, прим. Д. С.). Он одговара пред законом и само пред законом."

Блекбернова доктрина почива на грађанској одговорности за деликт према којој полицијски службеници нису агенти града или државе, па је због тога често критикована (Roach, 2011: 122). Међутим, гледиште о грађанској одговорности дуго је клесано у судској пракси, не само енглеских већ и канадских судова (McCleave Estate v Moncton (City of) (1902), 32 SCR 106 at 108–09). Према ставу Врховног суда Канаде, „полицијски службеник који истражује кривично дело не делује као владин функционер или као агент било кога. Он или она заузима јавну функцију првобитно дефинисану обичајним правом а касније утврђену разним прописима." (R v Campbel [1999] 1 SCR 565 [Campbell] at para 27).

Доктрина о независности полиције своје оправдање налази и у начелу поделе власти. Полиција се у XIX веку унеколико преобразила тако што се са судског прешло на политичко управљање и одговорност, тј. са управљања од стране судија на управљање од стране политичких полицијских власти и владиних министара (Stenning, 2011: 249–250). Коренитим реформама парламента и новим признавањем идеје о независности судства, доктрина поделе власти се учврстила у уставној пракси. Будући да „нова полиција" није могла имати користи од новонасталог концепта судске „независности" (јер више није била под управом судства), као и да је све више била подложна политичкој управи и одговорности, представљала је изазов на који је одговор био постепени развој доктрине „независности полиције". Овакав развој ситуације довео је до другачијег схватања „поделе власти", које је примењено на оне јавне службенике који су одговорни за спровођење закона и кривичног правосуђа (полицију, тужиоце и службенике за условни отпуст). Слично као што традиционална доктрина о подели власти даје правосуђу широку независност од политичког усмеравања и одговорности, ова модификована верзија доктрине требало би да одређеним јавним службеницима обезбеди сличну, иако мање широку политичку независност у погледу њихових

одговорности у спровођењу закона и административном управљању кривичним правосуђем. Стенинг (Stenning 2011: 249) наводи да неки аутори сматрају да је ужи обим политичке независности полиције условљен тензијом која постоји између политизације безбедности и правде, с једне стране, и прејаке изолације полиције од демократског усмеравања и одговорности, с друге стране (Walsh, Conway, 2011: 61, 71).

> Екскурс. Под „независношћу" у управљању (посебно полицијом) у УК обично се подразумева слобода у одлучивању, тј. слобода од контроле, усмеравања и непримереног утицаја других при доношењу одлука, али термин понекад добија и шире значење, па уз то обухвата и слободу од одговорности (Stenning, 2007: 183–185). Као одговор на то, у Извештају Независне комисије за полицију Северне Ирске (1999), тзв. Патенове истраге, констатовано је: „У демократском друштву сви јавни функционери морају бити у потпуности одговорни институцијама тог друштва [...] Ниједан јавни функционер, укључујући и шефа полиције, не може рећи да је 'независан' [...] С обзиром на ванредна овлашћења која су дата полицији, од суштинске је важности да њихово вршење буде подложно најстрожем и најефикаснијем надзору [...] Оперативна одговорност значи да је право и дужност главног полицајца да доноси оперативне одлуке, а да влада ни полицијски одбор не би требало да имају право да усмеравају шефа полиције како да спроведе операцију. То међутим, не значи да би понашање главног полицајца у оперативном питању требало да буде изузето од истраге или контроле након догађаја од стране било кога. То никада не би требало да буде случај. Али термин 'оперативна независност' сугерише да би то могло бити [...] Снажно преферирамо термин 'оперативна одговорност' у односу на термин 'оперативна независност'. (Independent Commission Report, 1999: 32–33, at 6.20–6.21) Право је теоријскоправно питање да ли би овај термин био одговарајући за домаћи правни систем?

Друга концепција независности полиције иманентна је „континенталним" земљама, посебно у погледу поступања полиције при одржавању протеста где се полиција види као продужена рука владе (Jobard, 2013). Тако, на пример, приликом протеста у Фран-

цуској, операцијама полиције управља централна влада преко префеката (локалних представника) који издају наређења полицијским комесарима, а они их примају и извршавају.[5] Чини се посве основаним закључак аутора према коме разлике између две наведене концепције независности полиције пре почивају на различитим моделима полиције него на подели између система обичајног права и система континенталног права.

> Екскурс. Енглески и амерички аутори сматрају да се полицијски системи у њиховим земљама ослањају на атински, а да је европски континентални модел успостављен по узору на римску државу и право. Такво становиште темељи се на извесним сличностима између атинске Једанаесторице и енглеског констејбла (грађанин у униформи), с позивом на то да је у оба случаја реч о изборним органима са ограниченим временским мандатом. Англоамеричком моделу је особена децентрализација, па заједница на средњем и локалном нивоу има сопствену полицију која јој полаже рачуне. Континентални модел се заснива на принципу (стриктне) централизације полиције која је за свој рад одговорна представнику државе, односно централне власти (Babović, 1997: 28–29).

У односу на правне поретке у којима се за означавање положаја управе (а самим тим и полиције) у систему власти користи термин „независност", за наше прилике чини се прикладнији термин „самосталност". Како следи *infra*, у Уставу Републике Србије (даље: Устав) термин „независност" резервисан је за означавање положаја органа судске власти (судова), Заштитника грађана и Високог савета судства (чл. 4 ст. 4, чл. 138 ст. 1, чл. 142 ст. 1, чл. 144. ст. 1, чл. 150 ст. 1), термин „самосталност" за означавање положаја органа државне управе, других државних органа – јавног тужилаштва, Народне банке Србије, Државне ревизорске институције и недржавних субјекта – универзитета, привредних субјеката (на пример, чл. 72, чл. 82 ст. 1, чл. 95 ст. 1, чл. 96 ст. 1, чл. 136 ст. 1, чл. 155 ст. 1, чл. 162 ст. 1), док се Уставни суд и адвокатура одређују као „самостални и независни"

[5] Раније, у неким социјалистичким земљама постојала је двојна субординација органа унутрашњих послова – у односу на централни орган и у односу на локалне органе – али је она била привидна с обзиром на то да је врховни орган била партија организована по принципу „демократског централизма" (Babović, 1997: 22).

државни орган, односно служба (чл. 166 ст. 1, чл. 67 ст. 2). Будући да положај самосталности, односно независности, имају различити државни органи (и недржавни субјекти), као и да Устав не одређује садржај тих нормативних појмова, изгледа логично да осим њиховог међусобног разликовања постоје различити степени самосталности, односно независности.

Домаћа правна наука је једнодушна у ставу да постоји значајна разлика између нормативних појмова „независност" и „самосталност" (Милосављевић, Поповић, 2009:152, 293; Симовић, Петров, 2018: 283–285; Milkov, 1981: 186–187), као и у ставу да је међу државним органима први обележје судова, а други обележје органа државе управе. И у једном и у другом случају реч је о правно уређеном односу суда, односно органа државне управе према другим државним органима и недржавним субјектима који подразумева релативну – објективним правом уређену – организациону и функционалну независност суда, односно самосталност органа државне управе и функционалну независност судије, односно самосталност овлашћеног службеног лица. Ипак, појам „независност" је шири по обиму и подразумева већи степен слободе коју уживају судови како у организационом, тако и у функционалном смислу (Milkov, 1981: 186). Обележја независности судова по којима се она разликује од самосталности органа државне управе (укључујући полицију) имају овакав изглед.

У организационом смислу, (1) судови су одвојени од других грана власти и нису са њима у односу хијерархијске субординације (судија нижег суда не сме примити и поступити по инструкцијама вишег суда, изузев у оквиру поступка по правном леку у истој судској ствари) (реална независност), (2) не постоји могућност да се уклони или замени судија, судија ужива независност од спољних и унутрашњих утицаја (персонална независност) (Симовић, Петров, 2018: 284–285). Уз то, судови не подлежу супституцији надлежности (уп. Милосављевић, 2017, 137 и 280).

У функционалном смислу, не постоји власт која би усмеравала и координирала рад судова (Milkov, 1981: 186). Начело легалитета је једина граница судске независности – судови суде на основу устава, потврђених међународних уговора, закона, општеприхваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом. Одлучивање судова је подређено закону, лишено самовоље, налога политичара и утицаја других. Судови се не мешају

у рад других власти (посебно управе), изузев када су овлашћени да врше контролу њених аката (Милосављевић, Поповић, 2009: 293). Такође, судови се не уплићу у политичка питања, изузев када су она предмет спора и имају правну садржину. Законодавна и извршна власт не могу утицати на одлуке судова нити их могу вансудским путем мењати – о поништавању, укидању или измени судских аката одлучују искључиво судови (Milkov, 1981: 187), а код нас и Уставни суд (чл. 166. ст. 1. Устава).[6] Судови за свој рад нису одговорни пред органима друге две гране власти.

Сличности између независности судске власти и самосталности управне власти огледају се у томе што и једна и друга морају да делују у границама објективног права, као и у томе што се судовима, као ни органима државне управе не може одређивати начин поступања у конкретној правној ствари. Сликовито приказано, ако бисмо самосталност органа државне управе означили једним кругом, а независност судова другим кругом, онда би немогућност одређивања начина поступања у конкретној правној ствари представљао пресек та два круга. Ипак, судска власт ужива већи степен слободе у односу на управну власт у погледу усмеравања рада, контроле и одговорности. Поставља се питање да ли је „немогућност одређивања начина поступања (утицаја) у конкретној правној ствари" садржај појма који означава термин „оперативна независност полиције"? Ако је одговор потврдан, због чега га онда именовати „оперативном независношћу полиције" када је за такав случај у управним стварима законом већ утврђен термин „самосталност"? Такав приступ има за последицу да се у обављању полицијских послова немогућност одређивања начина поступања (утицаја) полиције у конкретној управној ствари означава термином „самосталност" (чл. 12 Закона о општем управном поступку, даље: ЗУП), а у другим правним стварима (кривичној, прекршајној) термином „оперативна независност полиције" (чл. 12 ЗОП).

На основу изложеног се чини да термин „оперативна независност полиције" није најпогоднији јер ствара погрешну представу о положају и деловању полиције као органа државне управе у

[6] Изузетке представљају акти амнестије и помиловања, али ни ови акти, као ни други облици утицаја извршне власти и парламента, не би смели да буду такви да угрожавају судску независност, тј. независност у погледу доношењу судских одлука (Милосављевић, 2011: 100).

нашем правном систему. Домаћа правна и полицијска наука приликом обраде правног института „оперативне независности полиције” узгред правилно указују на самосталност полиције као органа државне управе, али је интересантно да не истичу и научно не објашњавају значење „оперативне независности полиције” и разлике у односу на самосталност полиције (нпр. Субошић, Вукашиновић-Радојичић, 2007: 93–96; Лештанин, Никач, 2016: 14). Ипак, према доступној литератури, могу се уочити и два изузетка. Слободан Милетић, коментаришући одредбе чл. 7 ст. 3 ЗОП 2005, појашњава употребу термина на следећи начин: „Министарство, дакле и Полиција, припада извршној (управној) власти, али је самостално у вршењу својих послова. У том контексту, оперативна независност Полиције значи да она полицијске послове мора да обавља и полицијска овлашћења да примењује стриктно у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката не примајући инструкције политичке или сличне природе, већ се руководећи непристрасношћу и начелима законитости, професионализма и одговорности” (2009: 41). Проф. Богољуб Милосављевић, који је давних дана указао на самосталност као обележје правног статуса полиције као управне организације (1994: 215–217; 1997: 289), сасвим је јасан и одређен када каже: „Под *оперативном независношћу полиције* требало би разумети њену самосталност у обављању полицијских послова и забрану недозвољених утицаја на обављање тих послова. Истовремено, оперативна независност не може никада значити било какву врсту одступања од законом утврђених правила. Чини се да би прикладнија ознака за то била оперативна самосталност него оперативна независност.” (2023: 231).

Позитивноправни преглед

Пре друштвено-политичких промена које су се догодиле 2000. године, правни израз „оперативна независност полиције” није био познат у јавном и полицијском дискурсу у Србији. Закон о унутрашњим пословима, прописи донети ради његовог извршавања, стручна и научна литература тог доба такође нису користили нити објаснили значење тог правног израза. Премијера је уприличена у Предлогу ЗОП 2005 и ЗОП 2005 (чл. 7–8) након што се термин под утицајем правних тековина Европске уније (ЕУ) и страних експерата

који су помагали Србији при спровођењу реформи у процесу придруживања ЕУ (Dauns, 2004: 6, 23)[7] примио и раширио у језичкој пракси. Деполитизација полиције, као један од четири најважнија циља тадашње реформе полиције, резултирала је и употребом синтагме „оперативна независност полиције" у ЗОП 2005.[8] Непосредни циљ је била примена принципа према коме директор полиције руководи њеним радом, а министар је „само" политички одговоран за њен рад, али и овлашћен да предложи разрешење директора полиције који не остварује одговарајуће резултате. И поред солидно стилизованих одредаба, предлагач закона, а касније ни законодавац, нису објаснили или бар наговестили шта је то „независно" у раду полиције, а требало је то да учине како би разјаснили у чему се огледају новум и разлика у односу на уставно зајемчену самосталност државне управе (и полиције као њеног дела).[9]

По сличној матрици припремљен је и његов следбеник (ЗОП), чије мериторне одредбе (чл. 12) гласе:

> „Министарство обезбеђује претпоставке за оперативну независност. Полиција је оперативно независна од других државних органа у обављању полицијских послова и других законом одређених послова за које је Полиција одговорна.
>
> Оперативна независност Полиције не односи се на дужности Полиције утврђене законом којим се уређује кривични и прекршајни поступак.
>
> Министарство обезбеђује организационе претпоставке за рад Полиције, у складу са усвојеним јавним политикама и стратешким актима Народне скупштине и Владе, а нарочито за јачање поверења између јавности и Полиције, за развој полицијске етике и професионализма, као и за спречавање и сузбијање корупције у Полицији."

---

[7] С друге стране, Монк (Monk, 2001: 16-17) не користи термин, али кроз обраду потребе деполитизације полиције у Србији (нпр. „Министар има директну команду над Управом за сузбијање организованог криминала") објашњава суштину садржаја појма.

[8] Захваљујем се господину Слободану Милетићу, некадашњем секретару Министарства унутрашњих послова и аутору уџбеника Право унутрашњих послова, чије су корисне сугестије обогатиле текст овог рада.

[9] Чл. 94 ст. 3 *Устава Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 1/1990.

Као што је видљиво, законодавац најпре намеће обавезу Министарству да обезбеђује[10] претпоставке за оперативну независност полиције (ст. 1) и организационе претпоставке за рад полиције (ст. 3). Затим он гарантује оперативну независност полиције од других државних органа (али не и од недржавних субјеката – политичких партија, интересних група, правних лица и др.) у обављању „полицијских послова" (дакле свих послова таксативно наведених у чл. 30 ст. 3 и ст. 6 ЗОП) и „других законом одређених послова" за које је полиција одговорна.[11] Јемство спољне оперативне независности полиције у обављању свих послова из законом утврђеног делокруга полиције посве је правно логично, али само ако је то јемство потпуно и укључује заштиту од утицаја недржавних субјеката. У одсуству законске дефиниције, атрибут „оперативна" овде неспретно квалификује „независност" у обављању „свих" полицијских и других послова, јер се, како смо већ изложили, тај термин уобичајено користи за означавање послова спречавања и сузбијања криминала, а то би били полицијски послови наведени у чл. 30 ст. 3 т. 1–4 ЗОП. Може бити да је законодавац атрибут „оперативна" употребио у ширем смислу (лат. *operari* – радити) (Милетић, 2001: 55), али се чини да се тиме, осим плеоназма, ништа друго није постигло. Боље би било да је атрибут изостављен јер је из контекста одредбе („у обављању [...] послова") очигледно да се „независност" односи на полицијско поступање. У сваком случају, наведеном одредбом законодавац гарантује „функционалну независност полиције" (у најширем смислу, тј. у обављању свих полицијских и других послова за чије обављање је надлежна полиција) од утицаја (само) других државних органа.

На такав начин одређена функционална (оперативна) независност полиције већ у следећем ставу наилази на границе јер се не односи на дужности полиције утврђене законом којим се уређује кривични и прекршајни поступак. Конкретније, полиција је дужна да у извршавању дужности утврђених тим законима поступа по налозима јавног тужилаштва и суда као надређених субје-

[10] Законодавац је употребио трајни глагол као врсту несвршеног глагола који означава радњу која неограничено траје или се дешава без прекида.

[11] У овом контексту сматрамо подеснијим термин „надлежна". Одговор на питање који су то послови законодавац је препустио управној и полицијској пракси, а вероватно се мисли на послове који су, осим у матичном закону, прописани и у посебним законима.

ката (чл. 18 ЗОП), тј. њена „оперативна независност" није апсолутна већ релативна.[12] Уз то, оперативна независност полиције је ограничена деловањем Уставног суда, Заштитника грађана, парламентарних повереника, циљем и начелима обављања полицијских послова (посебно начелом законитости) и стандардима полицијског поступања, односно деловањем у границама објективног права (чл. 31–33 ЗОП). Поставља се питање да ли се обављање полицијских послова може квалификовати као „независно" кад је ипак под (истина правно допуштеним) спољним утицајем, за разлику од поступања судова које њихов уставом зајемчен положај независности (макар и формално) чини имуним на било какве спољне утицаје. Да ли је и у једном и у другом случају реч о уставном положају идентичне правне каквоће? Ако није, у чему се онда састоји „оперативна независност полиције" која, како се чини, представља „нешто" више од уставом зајемчене самосталности органа државне управе (полиције), а нешто мање од независности суда? Може ли полиција (као „орган откривања" и „сервис тужилаштва") бити оперативно независна у извршавању дужности у кривичном поступку (у најширем смислу) кад јавно тужилаштво (као орган гоњења) у истом том поступку има положај самосталности? Осим тога, морало би се узети у обзир и питање на који се део „полицијске оперативе" односи оперативна независност полиције. *Prima facie* то је превентивни (предделиктни) рад полиције који започиње и пре индиција о учињеним деликтима и без кога је незамислива ефикасност полиције у савременим условима. Друго, премда је неспорно да у смислу ЗКП-а тужилаштво руководи полицијом, упитно је колико оно ограничава оперативну независност полиције. Нису то и једини разлози који иду у прилог тези да је оперативна независност полиције нешто између самосталности и независности и да се та независност превасходно односи на њен рад, а не на њен положај. У вези с тим може се поставити и питање да ли би тужилачка полиција била „само" самостална, а судска полиција независна, и да ли би се такве полиције бавиле превентивним (предделиктним) радом. Ако је одговор потврдан, остао би по страни превентивни рад којим

[12] Легитимна овлашћења за остваривање (правно допуштеног) утицаја на полицију имају надлежни скупштински одбор, Заштитник грађана, скупштински повереници и Уставни суд.

се, осим организационих јединица криминалистичке полиције, данас бави и низ других организационих јединица у Дирекцији полиције.

Осим надлежности Министарства, законодавац прописује и надлежност министра (чл. 14) на следећи начин:

> „Поред права и дужности утврђених законом којим се уређује рад државне управе министар, у складу са одредбама овог закона, може да захтева посебне извештаје, у вези са радом Полиције и других организационих јединица Министарства, а у погледу мера и радњи које Полиција предузима у складу са Закоником о кривичном поступку, посебне извештаје може да захтева само ради поступања по захтеву јавног тужиоца, односно суда.
>
> Директор полиције и други руководиоци стратешког нивоа у Министарству дужни су да министру подносе шестомесечне и годишње извештаје о раду, у року од петнаест дана.”

Министарство као орган државне управе уређено је на монократском и хијерархијском принципу (Милосављевић, 2017: 126). Министар руководи министарством,[13] представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства. За спровођење утврђене политике, тј. за рад министарства и стање у свим областима из његовог делокруга, министар је одговоран Влади и Народној скупштини (чл. 23 Закона о државној управи, ЗДУ). Као руководилац органа државне управе, министар може да издаје директиве којима одређује начин рада, поступања и понашања запослених у органу државне управе, али директивама не може одређивати начин поступања и решавања у управној ствари (чл. 44 ЗДУ). Складно томе, министар у оквиру одредаба ЗОП-а може да прописује начин обављања унутрашњих послова (чл. 4), али не би смео да одређује начин поступања у појединачним правним и „полицијским” стварима (задацима), тј. треба да приликом усмеравања рада поштује оперативну независност полиције. Такву изричито формулисану гаранцију садржале су одредбе чл. 8 ст.

[13] Руковођење се врши организовањем, планирањем, праћењем, усмеравањем, координирањем и контролом рада.

2 ЗОП 2005,[14] али су оне из неког разлога изостале у ЗОП-у. Министар, дакле, као руководилац треба да се стара да Министарство извршава своју обавезу обезбеђивања претпоставки за оперативну независност полиције (спољна) (чл. 14 ст. 1 ЗОП), али више нема законом утврђену обавезу да поштује оперативну независност полиције (унутрашња).

У овом низу мисли намеће се питање може ли уопште полиција у обављању послова из законом утврђеног делокруга бити оперативно независна од министра као руководиоца органа државне управе, будући да су односи у оквиру система државне управе уређени на принципима хијерархије и субординације. Према тим принципима, сви органи државне управе подређени су Влади, а нижи управни органи су подређени вишима. Односи унутар појединих органа државне управе (а МУП је један такав орган) су уређени на тим принципима, што ће рећи да су сви службеници подређени свом непосредном руководиоцу, а сви заједно руководиоцу органа. Из принципа хијерархије „произлази обавеза послушности потчињених (подређених) и право заповедања претпостављених (надређених)" (Милосављевић, 2017: 123).

Министар је, такође, овлашћен да захтева и добије посебне извештаје о раду полиције, што би требало да значи посебне извештаје о обављању полицијских и свих других послова за које је полиција надлежна,[15] изузев у погледу мера и радњи које она предузима у складу са Законником о кривичном поступку (ЗКП). Посебне извештаје у вези са овим потоњим могао би да захтева искључиво ради поступања по захтеву јавног тужиоца, односно суда. Такво овлашћење министра наизглед је нелогично (Како министар може да поступа по захтеву јавног тужиоца, односно суда?), али је оно хоризонтално усклађено са овлашћењем јавног тужиоца који у случају непоступања полиције по његовом захтеву може одмах обавестити старешину који руководи органом, а по потреби и надлежног министра (Владу или надлежно радно тело Народне скупштине) (чл. 44. ст. 2 ЗКП). У питању је заштитни механизам, средство за дисциплиновање полиције, који треба да обезбеди поштовање начела законитости за случај ако би се

[14] „Министар даје полицији смернице и обавезна упутства за рад, уз пуно поштовање оперативне независности полиције."

[15] Ови посебни извештаји разликују се по својој садржини (конкретности) од шестомесечних и годишњих извештаја које директор полиције подноси министру у року од 15 дана (ст. 2).

полиција „отргла" контроли и деловала арбитрарно. Ипак, меродавне одредбе ЗОП-а (чл. 14 ст. 1) због недовољне прецизности могле би се тумачити и примењивати и као отварање бреше за министров утицај и инцидентну контролу над током и резултатима предистражног поступка. Правно му је дата могућност за то, чиме се оперативна независност полиције управо руши ако то министар хоће, а могу се рушити и много вреднији принципи од оперативне независности полиције.

На овом месту вреди указати на то да је у одредбама чл. 14 ст. 1 Предлога закона о полицији, који носи рубрум „Надлежност министра", употребљен термин „оперативне *самосталности* (курзив Д. С.) у обављању послова Полиције", што би могло да значи да су приређивачи предлога закона, упркос већ устаљеној употреби термина „оперативна независност полиције" у чл. 12 истог предлога, имали на уму чињеницу да би се ипак пре могло радити о самосталности, а не о независности полиције.

Термин „оперативна независност полиције" у опреци је са положајем државне управе који је признат и зајемчен Уставом. Наиме, државна управа је део извршне гране власти који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије. Уређење власти у Републици Србији почива на подели власти на законодавну, извршну и судску; однос три гране власти заснива се на међусобном проверавању и равнотежи, а судска власт је независна (чл. 4 Устава). Према свом уставном положају, државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна Влади (чл. 136 ст. 1 Устава). Организација и функционисање државне управе, дакле, почивају на начелима самосталности, законитости и одговорности.

При разради уставних одредаба, ЗДУ је прописао да су органи државне управе самостални у обављању својих послова и да раде у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката (чл. 7) и да за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују физичким и правним лицима одговара Република Србија (чл. 5). Закон о општем управном поступку прописао је да орган поступа у управној ствари самостално, у оквиру својих овлашћења и да овлашћено службено лице самостално утврђује чињенично стање и на основу тога примењује законе и друге прописе на управну ствар (чл. 12 ст. 1–2 ЗУП). С тим у вези, намеће се питање да ли „оперативна независност полиције" у обављању других полицијских послова

подразумева нека „већа јемства" у односу на самосталност коју ЗУП гарантује у обављању управних послова. Дакле, ЗДУ гарантује „органу" државне управе спољну функционалну самосталност, а ЗУП спољну и унутрашњу функционалну самосталност „овлашћеног службеног лица" у обављању „управних послова".

> Екскурс. Поставља се питање чиме је зајемчена унутрашња функционална самосталност овлашћеног службеног лица у обављању полицијских послова у другим правним режимима – кривичном, прекршајном и безбедносном правном режиму (Милосављевић, 2023: 200–204 и д.)? Да ли су одредбе процесних и посебних закона о овлашћењима полиције и полицијских службеника (не МУП-а) у овим областима, осим што су нужне, уједно и довољне да гарантују такву самосталност? Може ли се уопште говорити о унутрашњој функционалној самосталности полиције и њених службеника у обављању полицијских и других послова од министра као руководиоца органа државне управе одговорног за спровођење утврђене политике Владе у области унутрашњих послова?

Положају полиције у нашем правном систему, дакле, не пристаје правни израз „независност", већ правни израз „самосталност". У односу на положај судова који су организационо и функционално независни, полиција као део МУП-а (органа државне управе) ужива релативну функционалну самосталност у границама објективног права.

> Екскурс. МУП као орган државне управе има самосталан положај, док Дирекција полиције представља његову унутрашњу организациону јединицу (еквивалент сектору), па би се тешко могло говорити о њеној организационој независности/самосталности. Легитиман утицај на организацију полиције остварују Народна скупштина (законом), Влада (уредбама) и министар (актом о систематизацији, распоређивањем одређених категорија руководилаца, предлагањем буџета и др.). Чак и ако би Дирекција полиције имала положај органа у саставу министарства, који се образује ако природа или обим извршних односно инспекцијских и с њима повезаних стручних послова захтевају већу самосталност од оне коју има сектор и који послове из свог делокруга обавља самостално, њена самосталност би, иако би по обиму била шира, ипак била

ограничена, будући да Влада поставља и разрешава директора на предлог министра, да министар усмерава рад органа у саставу и доноси прописе из његовог делокруга и представља га пред Владом и Народном скупштином (чл. 28 ст. 2 и чл. 32 ЗДУ). Складно томе, упитно је да ли би одређивање Дирекције полиције као органа у саставу МУП-а представљало организациону претпоставку за (доследније) остваривање „оперативне независности полиције"?

Функционална самосталност полиције, упркос извесним сличностима, нема квалитет независности коју имају судови. То се најбоље да уочити код тзв. оперативне независности полиције, где би полиција према законској гаранцији требало да буде лишена утицаја других државних органа (и недржавних субјеката, прим. Д. С.) (споља), али не и легитимног утицаја јавног тужилаштва, суда, Уставног суда, Заштитника грађана и скупштинских повереника и, што је битније, утицаја министра (унутра). Министар, у складу са одредбама ЗОП-а, може да захтева посебне извештаје у вези са радом полиције и других организационих јединица Министарства, а у погледу мера и радњи које полиција предузима у складу са ЗКП-ом, посебне извештаје може да захтева само ради поступања по захтеву јавног тужиоца, односно суда (чл. 14 ст. 1 ЗОП).[16] Такође, министар у оквиру одредаба ЗОП-а прописује начин обављања унутрашњих послова и начин обављања појединачних полицијских послова (чл. 4 и 30 ст. 5 ЗОП). Коначно, МУП организује и обезбеђује услове за независно обављање послова унутрашње контроле рада полиције (чл. 11 т. 4 ЗОП), а полиција подлеже и другим облицима политичке и правне контроле (чл. 219–243 ЗОП; в. Милосављевић, 2023: 373–417; Милетић, Југовић, 2019: 374–381; Кешетовић, 2012: 1872–1875). Насупрот томе, судови су у спровођењу закона потпуно лишени било каквог, па и правно допуштеног, утицаја – судови су, у границама објективног права, апсолутно независни.

[16] Директор полиције (и други руководиоци стратешког нивоа у МУП) дужан је да министру подноси шестомесечне и годишње извештаје о раду, у року од петнаест дана (ст. 2).

Уместо закључка

Упркос томе што је термин „независност полиције" можда подесан за прилике у системима обичајног права (мада ни у таквим системима његово значење није коначно утврђено), уверени смо да је тај термин преамбициозан за наш правни систем. Такође, чини се да ни термин „оперативна одговорност" не би био одговарајући, јер су у домаћем правном систему „одговорност" и „надлежност" (право и дужност) два засебна правна института.

Термин „оперативна независност полиције" у чл. 12 ЗОП-а изазвао је терминолошки спор (који би могао имати шире импликације) јер је без дефинисања новог правног института доделио полицији својства правног положаја које Устав признаје и јемчи другим државним органима, нарочито судовима као носиоцима судске власти. У односу на самосталност (државне управе, укључујући полицију), независност (нарочито судова) подразумева већу слободу не само у организационом, него и у функционалном смислу, тј. у погледу усмеравања рада, контроле и одговорности. Премда је и у одсуству уставног одређења појма „независност" правно могуће садржај појма „оперативна независност полиције" дефинисати у смислу одредаба ЗОП-а (*lex specialis derogat legi generali* [ЗОП → ЗДУ]), уверени смо да је ипак прикладнији термин „самосталност" због уставом зајемченог положаја органа државне управе (полиције). У настојању да довољно истакне суштину идеје – да се полиција у обављању послова из законом утврђеног делокруга заштити од уплива политике – законодавац је употребом термина „оперативна независност полиције" изазвао одређене дилеме у погледу стварног значења појма који он означава. Већина упућенијих читалаца, па чак и обичних људи, могла би без потешкоћа да осветли суштину идеје „оперативне независности полиције", али би на основу одредаба ЗОП-а ретко ко могао да са извесношћу утврди њено стварно значење и одреди њене границе.

Пледирамо да се термин „оперативна независност полиције" замени термином који је примеренији уставном положају и надлежностима полиције као унутрашње организационе јединице МУП-а, а тај термин је (функционална) „самосталност полиције". Наравно, под претпоставком да је уз одредбе Устава и системског закона (ЗДУ) употреба овог термина и нормативног појма који он означава уопште *неопходна* и у ЗОП-у.

За даље промишљање остало је отворено питање садржаја и обима појма који је термин „оперативна независност полиције" неспретно покушао да означи, а то је одређивање стварног значења и домета правног института с обзиром на положај полиције у друштву, систему органа државне управе и МУП-у и на уставне одредбе о органима државне управе, укључујући и одговорност за рад Влади. У трагању за тим одговором не би ваљало заобићи барем следећа питања: Да ли би ваљано правно оправдање идеје оперативне независности полиције могла бити изворна законска овлашћења „полиције" у посебном закону (на пример, овлашћења полиције у предистражном поступку, чл. 286 ЗКП) и да ли таква овлашћења имају првенство у односу на овлашћења помоћу којих министар руководи МУП-ом? Да ли фокус посматрања „проблема", осим на министра, треба проширити и на директора полиције и поуздати се у то да ће његов професионални интегритет (упркос начину избора и разрешења) бити постојан заштитни механизам, тј. да ће остати резистентан на, евентуално, правно недопуштен политички утицај министра на рад полиције? Да ли је законом непотпуно везано одлучивање/поступање полиције (слободна/дискрециона оцена) погоднije и подложније правно недопуштеном политичком утицају у односу на законом потпуно везано одлучивање/поступање? Да ли би решење „проблема" оперативне независности полиције, барем у погледу тзв. оперативних послова, могла да буде тужилачка (криминалистичка) полиција, по узору на упоредноправне моделе (Холандија, Француска, Италија)?

Литература

1. Babović, B. (1997). *Policija u svjetskom poretku*. Nea, Beograd.
2. Вујаклија, М. (2002). *Лексикон страних речи и израза*. Просвета, Београд.
3. Вујанић, М. et al. (2007). *Речник српскога језика*. Матица српска, Нови Сад.
4. Гаћиновић, Р. (2015). Корени настанка полиције у модерној држави. *Наука, безбедност, полиција*, 20(1): 67–81. DOI: 10.5937/NBP1501067G
5. Dauns, M. (2004). *Reforma policije u Srbiji: ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe*. Odeljenje za sprovođenje zakona Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, Beograd.

6. Zdravković, Lj. (2010). *Nemačko-srpski srpsko-nemački rečnik: sa gramatikom*. Marso, Beograd.
7. Jobard, F. (2013). *Police Autonomy*, In: Snow, D., della Porta, D., Klandermans, V., MacAdam, D., "The Wiley-Blackwell Encyclopaedia of Social and Political Movements", https://hal.science/hal-00873875/file/Police-autonomy-Jobard.pdf. доступан 12.11.2025.
8. Кешетовић, Ж. (2012). Полиција у политичком животу. *Теме*, 36(4): 1867–1883.
9. Лештанин, Б., Никач, Ж. (2016). *Коментар Закона о полицији*. Пословнии биро, Београд.
10. Longstaff, A. (2009). *Oxford Policing Policy Forum: Politics and the Police*. Oxford University Press, Oxford. https://www.police-foundation.org.uk/wp-content/uploads/2017/08/oppf6.pdf. последњи приступ 15. 12. 2025.
11. Malik, A. (2022). Negotiating Boundaries of Tolerance: The Scottish Police Authority and the Doctrine of Operational Independence. S*cottish Affairs*, 31 (3): 257–280.
12. Milkov, D. (1981). Samostalnost uprave i nezavisnost sudova. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1(15): 185–187.
13. Милетић, С. (2001). *Појмовник полицијског права: значење 650 појмова из области унутрашњих послова*. Службени гласник, Београд.
14. Милетић, С. (2009). *Коментар Закона о полицији*. Службени гласник, Београд.
15. Милетић, С., Југовић, С. (2019). *Право унутрашњих послова*. Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд.
16. Milosavljević, B. et al. (2004). *Model zakona o policiji Republike Srbije*. Liga eksperata – Lex, Beograd.
17. Милосављевић, Б. (1994). *Увод у полицијске науке*. Полицијска академија, Београд.
18. Милосављевић, Б. (1997). *Наука о полицији*. Полицијска академија, Београд.
19. Милосављевић, Б. (2017). *Управно право*. Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник, Београд.
20. Милосављевић, Б. (2023). *Основи безбедносног права*. Службени гласник – Академија за националну безбедност, Београд.
21. Милосављевић, Б. Поповић, Д. М. (2009). *Уставно право*. Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник, Београд.

22. Monk, R. (2001). *Studija o radu policije u Saveznoj Republici Jugoslaviji*. OEBS – Misija pri SRJ, Beograd.
23. *Oxford English – Serbian Student's Dictionary*. (2012). Oxford University Press, Oxford.
24. Putanec, V. (1974). *Francusko-hrvatski ili srpski rječnik*. Školska knjiga, Zagreb.
25. Reiner, R. (2001). *Politics of the Police*. Oxford University Press, Oxford.
26. Roach, K. (2011). Police Independence and the Military Police. *Osgoode Hall Law Journal*, 49(1): 117–149. DOI: https://doi.org/10.60082/2817-5069.1074
27. Станојчић, Ж., Поповић, Љ. (1994). *Граматика српскога језика*. Завод за уџбенике и наставна средства, Београд.
28. Стевандић, Д. (2022). Полицијско овлашћење – прилог теоријскоправном одређењу појма. *Безбедност*, 64(2): 119–144. DOI: 10.5937/bezbednost2202119S
29. Стевандић, Д. (2025). Начело самосталности органа државне управе у Републици Србији. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 64(106): 97–117. DOI: https://doi.org/10.5937/zrpfn0-62788
30. Stenning, P. (2007). *The Idea of the Political 'Independence' of the Police: International Interpretations and Experiences*, In: Beare, M. E., Tonita, M., „Police and Government Relations: Who's Calling the Shots?", University of Toronto Press, Toronto, ON, pp. 183–256. DOI:10.3138/9781442684690-008
31. Stenning, P. C. (2011). Governance of the police: independence, accountability and interference. *Flinders Law Journal*, 13(2): 241–265.
32. Субошић, Д., Вукашиновић-Радојичић, З. (2007). Статусна обележја полицијске организације у Србији. *Безбедност*, 49(4): 92–107.
33. Walsh, D., Conway, V. (2011). Police governance and accountability: overview of current issues. *Crime, Law and Social Change*, 55(2–3): 61–86. DOI: https://doi.org/10.1007/s10611-011-9269-6

Прописи

1. *Закон о државној управи*, Службени гласник Републике Србије, 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон.
2. *Закон о полицији*, Службени гласник Републике Србије, бр. 101/2005, 63/2009 – УС, 92/2011 и 64/2015.
3. *Закон о полицији*, Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.
4. *Закон о унутрашњим пословима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 44/1991, 79/1991, 54/1996, 25/2000, 8/2001, 106/2003 и 101/2005.
5. *Законик о кривичном поступку*, Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – одлука УС и 62/2021 – одлука УС.
6. *Закон о општем управном поступку*, Службени гласник Републике Србије, 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.
7. *Јединствена методолошка правила за израду прописа*, Службени гласник Републике Србије, бр. 21/2010.
8. *The European Code of Police Ethics Recommendation Rec (2001)10* adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001, https://rm.coe.int/16805e297e. последњи приступ 13. 12. 2025.
9. *Устав Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006 и 115/2021 – Амандмани I-XXIX.
10. *Устав Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 1/1990.
11. *Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*. Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, бр. 14/1963.

Судска пракса

1. McCleave Estate v Moncton (City of) (1902), 32 SCR 106 at 108–09.
2. R v Police Commissioner of the Metropolis, Exparte Blackburn [1968] 2 QB 118 at 135–36 [Exparte Blackburn].
3. R v Campbel [1999] 1 SCR 565 [Campbell] at para 27.

Остали материјали

1. A New Beginning: Policing in Northern Ireland – The Report of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland (1999), https://cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/patten99.pdf. последњи приступ 14. 12. 2025.
2. Предлог закона о полицији, https://www.srbija.gov.rs/prikaz/43608. последњи приступ 13. 12. 2025.

"Operational Independence of the Police": Notes on the (In)Adequacy of a Legal Term

Abstract: *This paper critically examines the use of the term "operational independence of the police" in the provisions of the Police Act of the Republic of Serbia. Following the introduction, the second part of the paper presents a lexical and semantic analysis of the term, while the third part provides its theoretical and legal examination. The fourth part contains a comparison of the term with existing positive-law solutions. The author concludes that the use of the term "operational independence of the police" in a special statute is, in principle, legally possible if its meaning (the content of the concept it denotes) is clearly explained and limited by generally known and unambiguous expressions within the framework of that statute. If this is truly necessary, the author believes that it would be more appropriate, in a special statute, to use the legal term "autonomy" to denote the relationship between the police, on the one hand, and the Minister of the Interior, other state authorities, and non-state entities, on the other, as this term better reflects the constitutional position of public administration and the police as part of it.*

Keywords: *operational independence of the police, autonomy, responsibility, police*