

ORIGINALNI NAUČNI ČLANAK

*Bogoljub Milosavljević**

USKRAĆIVANJE OBAVEŠTENJA SLUŽBENIM LICIMA KOMUNALNE MILICIJE, POLICIJE I SLUŽBI BEZBEDNOSTI: IZMEĐU KAŽNJIVOSTI I NEKAŽNJIVOSTI

Apstrakt: Rad se bavi analizom ovlašćenja komunalne milicije, policije i službi bezbednosti za prikupljanje obaveštenja od građana i pravnih lica. Dok su ovlašćenja policije i službi bezbednosti zasnovana na dobrovoljnosti davanja obaveštenja, dotle je ovlašćenje komunalne milicije zasnovano na obaveznosti davanja obaveštenja. Licu koje komunalnom milicionaru ne pruži traženo obaveštenje zaprećeno je novčanom kaznom, koja je uz to безусловna (ne postoji nijedan zakonski razlog za uskraćivanje obaveštenja). Sam zahtev za davanje obaveštenja zasniva se isključivo na diskreciono zasnovanoj pretpostavci komunalnog milicionara. U radu se ukazuje i na određene nedostatke u odredbama Zakona o policiji koje uređuju ovlašćenje policije za prikupljanje obaveštenja, kao i ovlašćenje za pozivanje lica na razgovor radi traženja obaveštenja koje je uređeno prostranije i drugačije u odnosu na Zakonik o krivičnom postupku. U zaključku se ističe da pravila Zakona o komunalnoj miliciji daju preterano veliki i stoga načelima vladavine prava nesaglasan obim diskrecione vlasti službenim licima te službe, da kažnjavanje za uskraćivanje obaveštenja komunalnoj miliciji nije saglasno Ustavu i osnovnim pravima građana, kao i da analizirani primeri pokazuju da su u Srbiji evidentne slabosti zakonodavnog procesa i kontrole ustavnosti zakona.

Ključne reči: prikupljanje obaveštenja, principi obaveznosti i dobrovoljnosti, uskraćivanje obaveštenja, informativni razgovor, komunalna milicija, policija, službe bezbednosti, diskreciona vlast.

1. UVOD

Neposredan povod za pisanje ovog rada je jedno zakonsko rešenje koje je već na prvi pogled sporno, a o kome nije do sada detaljnije pisano iako ono čini deo domaćeg pravnog poretka od sredine 2019. godine. Možda se ne radi o rešenju koje bi bilo atraktivno za veći broj pravnika,

* Redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu; e-mail: bogoljub.milosavljevic@pravnofakultet.rs

ali se svakako radi o rešenju koje predstavlja spornu i krupnu novinu.¹ Sporno je, jer njegova primena može negativno uticati na položaj brojnih građana i pravnih lica tako što će ih neosnovano izložiti pretnji prekršajnom sankcijom. Pošto se prekršaj čini nepostupanjem po zahtevu koji je osnovan isključivo na diskrecionoj pretpostavci službenog lica, pretnja kaznom deluje *eo ipso* kao protivna načelu vladavine prava, temeljnim postavkama kaznenog prava i osnovnim pravima zajemčenim Ustavom Republike Srbije (u daljem tekstu: Ustav) i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.

Reč je o odredbama Zakona o komunalnoj miliciji iz 2019. godine (u daljem tekstu: ZKM),² koje uređuju ovlašćenje komunalnih milicionara da prikupljaju obaveštenja od građana i pravnih lica. Suština ovlašćenja ogleda se u njegovom prinudnom karakteru: lice od kojeg komunalni milicionar traži obaveštenje obavezno je da, pod pretnjom kazne za prekršaj, pruži traženo obaveštenje. Nasuprot tome, ovlašćenja pripadnika policije, Bezbednosno-informativne agencije (BIA) i Vojno-bezbednosne agencije (VBA) za prikupljanje obaveštenja ne zasnivaju se na prinudnom karakteru, nego na principu dobrovoljnosti. Ni kada se obaveštenja prikupljaju od građana za potrebe vođenja krivičnog postupka (po članu 288. Zakonika o krivičnom postupku),³ ona se ne bi smela nipošto prikupljati prinudno, a davanje obaveštenja je u osnovi dobrovoljno. Pošto i uhapšeno lice ima pravo da ništa ne izjavljuje, a okrivljeni da se brani ćutanjem, da ne daje iskaze protiv sebe ili lica bliskih sebi i da ne prizna krivicu (član 29. stav 1. i član 33. stav 7. Ustava i član 14. stav 3. tačka g/ Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima), postavlja se logično pitanje zašto samo građanin od koga komunalna milicija traži obaveštenja nema pravo da nekažnjeno uskrati davanje obaveštenja.

U procesu analize pravnih vidova obaveze davanja obaveštenja komunalnoj miliciji nametnuo se veći broj povezanih pitanja. Postoji li, najpre, u nekom drugom zakonu propisana mogućnost izricanja sankcije za uskraćivanje obaveštenja nadležnom organu vlasti od strane građana? Ako postoji, zbog čega takvu mogućnost zakonodavac nije ustanovio i u korist bezbednosnih organa države kao što je to učinio u slučaju komunalne milicije, budući da su interesi javne i nacionalne bezbednosti, u poređenju sa

1 „U našem pravnom poretku, uključujući i ZKP (tj. Zakonik o krivičnom postupku, prim. B.M.), ne postoji obaveza pružanja traženih obaveštenja[...] Neophodan izuzetak učinjen je samo kad je u pitanju nepružanje obaveštenja koje predstavlja krivično delo.” (Miletić, S., 2009, *Komentar Zakona o policiji*, Beograd, Službeni glasnik, str. 151).

2 *Sl. glasnik RS*, br. 49/19.

3 *Sl. glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – US i 62/21 – US.

interesima komunalnog reda, viši interesi na lestvici društvenih vrednosti. Da li bi, s tim u vezi, prinudno prikupljanje obaveštenja uopšte moglo da prođe test ograničenja prava koje bi bilo prihvatljivo po merilima demokratskog društva? Da li je, zatim, izlaganje prekršajnoj ili krivičnoj sankciji lica koje se ponaša suprotno zahtevu službenog lica saglasno principima prava ako je taj zahtev utemeljen na „osnovanoj pretpostavci” ili drukčije formulisanoj premisi za diskreciono postupanje službenog lica? Na kraju, da li se, možda, radi o rešenju koje je uvedeno kao „probni test” s ciljem da se napusti princip dobrovoljnosti i uvede, u korist bezbednosnih organa, njemu suprotan princip obaveznosti davanja obaveštenja o svim kažnjivim delima? U tekstu koji sledi pokušano je da se ponude odgovori na barem neka od navedenih pitanja i naznače osnovne ideje za odgovore na preostala od njih.

2. PRIKUPLJANJE OBAVEŠTENJA OD STRANE KOMUNALNE MILICIJE

2.1. SADRŽINA OVLAŠĆENJA

Prema stavu 1. člana 18. ZKM, komunalni milicionar kao ovlašćeno lice opštinske i gradske službe komunalne milicije, u obavljanju poslova te službe ima, pored drugih ovlašćenja, i *novouvedeno* ovlašćenje za prikupljanje obaveštenja.⁴ To ovlašćenje je uređeno u dva stava člana 27, od kojih prvi stav glasi: „Komunalni milicionar može prikupljati obaveštenja, podatke i informacije od lica za koje se osnovano pretpostavlja da raspolaže istim, u cilju otkrivanja prekršaja i njihovih učinilaca, izdavanja prekršajnih naloga i za obavljanje drugih poslova komunalne milicije, usmenim putem na mestu prekršaja ili naknadno, pisanim putem, u skladu sa zakonom.” Odredba stava 2. glasi: „Lice iz stava 1. ovog člana obavezno je da na zahtev komunalnog milicionara dostavi tražena obaveštenja, podatke i informacije.” Za nepoštovanje te obaveze propisana je prekršajna kazna.

Obavezu davanja obaveštenja imaju, dakle, sva fizička lica (punoletna i maloletna, građani i stranci), preduzetnici i sva pravna lica, a u pravnim licima posebno odgovorna lica. Obaveza je postavljena kao apsolutna, jer nema nijednog predviđenog razloga na koji bi se lice moglo

4 Zakon o komunalnoj policiji iz 2009. godine (*Sl. glasnik RS*, br. 51/09), koji je prethodio Zakonu o komunalnoj miliciji, nije poznavao ovlašćenje za prikupljanje obaveštenja. Novi zakon je proširio ovlašćenja komunalne milicije (najpre, na traženje vlasti grada Beograda), omogućio njeno osnivanje u svim opštinama i gradovima i ukinuo ograničenje u pogledu broja komunalnih milicionara koje opštine i gradovi mogu zaposliti.

pozvati da bi se oslobodilo obaveze, tj. da bi ga upotrebilo kao nekažnjivi (opravdani) razlog za odbijanje davanja obaveštenja i time izbegao povod za izdavanje prekršajnog naloga i sankcionisanje. Predmet obaveze je davanje traženih obaveštenja, podataka i informacija⁵ potrebnih komunalnom milicionaru za otkrivanje prekršaja i njihovih učinilaca, izdavanje prekršajnih naloga i za obavljanje drugih poslova komunalne milicije. Tražena obaveštenja, podaci i informacije bi mogli biti različite sadržine (o događajima i okolnostima pod kojima se događaj odigrao, licima uključenim u događaj, različitim postupanjima i aktivnostima kojima se narušava komunalni red i dr.), pod uslovom da se odnose na otkrivanje prekršaja, učinilaca prekršaja, izdavanje prekršajnih naloga ili na obavljanje drugih poslova komunalne milicije (tj. ne bi se mogla tražiti obaveštenja, podaci i informacije o nekim drugim pitanjima koja su van nadležnosti komunalne milicije).

Nametanje obaveze davanja obaveštenja počiva na *osnovanoj pretpostavci* komunalnog milicionara da neko lice raspolaže obaveštenjem koje se od njega traži. Uspostavljanje te pretpostavke je u potpunosti prepušteno diskrecionoj odluci komunalnog milicionara, jer zakonom nije propisano na čemu bi se ona temeljila, šta ona predstavlja i/ili kako se do nje dolazi, a tako nešto ne uređuju ni podzakonski akti doneti na osnovu ZKM. Pojam „osnovana pretpostavka” je pozajmica iz Zakona o policiji,⁶ ali se u tom zakonu odnosi na pozivanje građana na razgovor u policiju, kao policijsko ovlašćenje koje poznaje i Zakonik o krivičnom postupku (ZKP). Međutim, ni u Zakonu o policiji i podzakonskim aktima koji su doneti na osnovu njega nema bliže naznake o tome šta je osnovana pretpostavka i na čemu se ona zasniva. Pošto komunalna milicija, za razliku od policije, nema ovlašćenje za pozivanje građana u svoje službene prostorije na razgovor, moglo bi se uzeti kao verovatno to da se ovom pozajmicom nameuralo da se komunalnim milicionarima izda neka vrsta uputstva koja bi ih ograničavala u proizvoljnom traženju informacija od lica, ali taj učinak ipak nije postignut, jer bi za njegovo postizanje bilo potrebno najpre odrediti šta je osnovana pretpostavka i kako se do nje dolazi.

5 Konstruktija „obaveštenje, podatak i informacija” predstavlja primer nepotrebnog gomilanja reči, jer se obaveštenje koje se traži (i dobija) jedino može odnositi na neki podatak ili informaciju (podatak i informacija su sadržina obaveštenja). Konstruktija je pozajmljena iz Zakona o policiji (st. 1. čl. 91). S tim u vezi može se primetiti da autori Zakona o policiji, kao i autori ZKM, nisu sledili pažljivije stilizovani ZKP i prethodno važeći Zakon o policiji iz 2005. godine, čime bi izbegli navedenu pogrešku i postigli preko potrebno korišćenje istih izraza za iste stvari u zakonima. Po svemu sudeći, navedeno gomilanje reči prati policijsku praksu u kojoj se diferenciraju značenja reči „obaveštenje, podatak i informacija” na neki osobiti, policiji znani način.

6 *Sl. glasnik RS*, br. 6/16, 26/18 i 87/18.

Tumačenjem bi se moglo zaključiti da je, u smislu ZKM, jedna pretpostavka osnovana kada se osniva na nekoj objektivnoj činjenici ili saznanju koje razložno upućuje na mogućnost da određeno lice, s obzirom na okolnosti nekog događaja ili na neki od drugih proverljivih razloga, raspolaže potrebnim obaveštenjima.⁷ Takvo tumačenje polazi od shvatanja osnovane pretpostavke kao vida pravnog rezonovanja uporedivog sa dokazivanjem indicijama ili osnovima podozrenja.⁸ Ipak, po stepenu verovatnoće ona ostaje bliska pojmovima različito gradirane sumnje u krivičnom postupku,⁹ iako se njeno značenje i svrhe kojima služi ne poklapaju sa značenjima i svrhama tih pojmova. Mada je oboriva, ona nije isto što i „oboriva pravna pretpostavka“ (*praesumptio iuris tantum*),¹⁰ jer njeno postojanje nije utemeljeno *ex lege*, nego se mora tek konstruisati uz pomoć činjenica koje joj idu u prilog i daju joj izgled pretpostavljene istine.

Međutim, svaka pretpostavka, pa i ona koja se u trenutku zasnivanja smatra osnovanom, može biti tačna i netačna, a da li jedne ili druge vrste, potvrđuje se samo naknadno. U momentu kada se od lica traži obaveštenje, mogućnost provere tačnosti takve pretpostavke je jedino u domenu saznanja tog lica, jer samo ono zna da li pretpostavka komunalnog milicionara stoji ili ne stoji. Ako odbije da pruži traženo obaveštenje, lice nije time potvrdilo ili negiralo tačnost pretpostavke komunalnog milicionara, ali će se izložiti mogućoj sankciji. Odgovor lica da nema saznanja o onome o čemu je upitano, čak i ako je tačan, komunalni milicionar bi mogao da diskreciono oceni (1) kao prihvatljivo opovrgavanje svoje osnovane pretpostavke ili (2) kao indirektno odbijanje davanja obaveštenja. I u ovom

7 Na primer, lice je bilo prisutno ili se tvrdi da je bilo prisutno na mestu događaja, stanuje pored mesta događaja, vlasnik je, korisnik ili zaposleni u objektu u kom se desio događaj, oštećeni je u događaju, naznačeno je kao mogući prekršilac od strane svedoka događaja ili ga sa događajem i mogućim prekršiocem povezuje neka relevantna okolnost.

8 O indicijama, odnosno osnovima podozrenja, vid. Grubač, M., 2006, *Krivično procesno pravo*, 4. izdanje, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik, str. 295; Marković, B., 1921, *O dokazima u krivičnom postupku*, 2. izdanje, Beograd, Geca Kon, str. 275 i d.

9 U krivičnom postupku pravi se razlika između osnova sumnje, osnovane sumnje i opravdane sumnje. Više o tim pojmovima: Grubač, M., Vasiljević, T., 2013, *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, Beograd, Projuris, str. 34 i d.; Vodinić, V., 1977, Osnovi sumnje i osnovana sumnja u nauci krivičnog procesnog prava, *Naša zakonitost*, 9, str. 65–81; Lazin, Đ., 1984, Pojam i stepenovanje sumnje u krivičnom postupku, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1–2.

10 Pravne pretpostavke su izvesne činjenice koje se „u pravu uzimaju kao istinite i bez ikakvog dokazivanja, tj. pretpostavlja se da one postoje, iako to nije dokazano na način propisan za dokazivanje pravno relevantnih činjenica“. Mogu biti oborive i neoborive (konačne). Up. Lukić, R., 1994, *Uvod u pravo*, 11. izdanje, Beograd, Službeni list SRJ, str. 268–269.

drugom slučaju bi lice bilo izloženo mogućoj sankciji. Zbog toga generalno i bezuslovno formulisana mogućnost sankcionisanja lica koje ne pruži komunalnom milicionaru traženo obaveštenje ne može biti nešto drugo nego jedna pravno neodrživa konstrukcija. Ona pripada davno prošlom vremenu u kome je podanik dugovao bezuslovnu poslušnost vlastima, a ova pod maskom zakona činila šta joj se prohte.

U pogledu načina, prikupljanje obaveštenja uređeno je tako da se ono vrši „usmenim putem na mestu prekršaja ili naknadno, pisanim putem, u skladu sa zakonom”. U ZKM i podzakonskim aktima koji su doneti na osnovu tog zakona nema drugih bližih pravila o prikupljanju obaveštenja, ali se tim zakonom (stav 1. člana 28) propisuje da se prikupljanje obaveštenja, kao i druga ovlašćenja komunalnih milicionara, primenjuju pod uslovima i na način utvrđen zakonom kojim se uređuju unutrašnji poslovi¹¹ i podzakonskim propisima o policijskim ovlašćenjima i načinu obavljanja policijskih poslova. Kako je policijsko ovlašćenje za prikupljanje obaveštenja drugačije zasnovano, norme policijskih propisa samo su delimično od pomoći kod razrade načina i uslova za primenu ovog ovlašćenja komunalne milicije. Iz policijskih propisa¹² moglo bi se primeniti sledeće: obaveštenja se mogu prikupljati po sopstvenoj inicijativi komunalnog milicionara i po zahtevu nadležnog organa opštine i grada; prikupljanje obaveštenja sprovodi se obavljanjem razgovora sa licem na mestu prekršaja, radnom mestu lica, adresi stanovanja lica ili drugom pogodnom mestu (eventualno uključujući tu i službene prostorije komunalne milicije u koje bi lice došlo svojom voljom, bez pozivanja, na koje komunalna milicija nema pravo), kao i putem pismene komunikacije; o primljenom obaveštenju sačinjava se službena beleška i primerak te beleške izdaje licu ako ono to zahteva. Pored toga, primenljiva je i većina opštih uslova iz čl. 65–71. Zakona o policiji, propisanih za primenu policijskih ovlašćenja (o kojima će biti reči u okviru potpitanja 3.3).

11 Ne radi se o zakonu „kojim se uređuju unutrašnji poslovi”, nego o Zakonu o policiji. Formulacija je verovatno nastala na intervenciju MUP-a, u kome je u vreme pripremanja ZKM već postojala ideja da se umesto Zakona o policiji pripremi i donese zakon o unutrašnjim poslovima. Ta ideja je zapravo uveliko ostvarena donošenjem važećeg Zakona o policiji, a motivisana je realnim stanjem stvari u kome i ostale unutrašnje poslove obavljaju policijski službenici, s jedne strane, kao i težnjom da se i oni koji nisu policijski službenici („ostali zaposleni u MUP-u”) što više približe ili čak izjednače u radnopravnom statusu sa policijskim službenicima, s druge strane. MUP je ipak pripremio Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima, na koji je javnost burno reagovala i koji je, po rečima ministra unutrašnjih poslova, povučen iz procedure (23. 9. 2021) „na molbu predsednika Republike”.

12 Čl. 91. Zakona o policiji i čl. 41. Pravilnika o policijskim ovlašćenjima (*Sl. glasnik RS*, br. 41/19).

Opisano rešenje je formulisano uz oslonac na pojmove koji su pozajmljeni iz odredaba o dva policijska ovlašćenja (ovlašćenja za prikupljanje obaveštenja i ovlašćenja za pozivanje na razgovor), ali uz pravljenje bitne razlike u odnosu na policijske propise koji ne poznaju obaveznost davanja obaveštenja i sankciju za nedavanje obaveštenja.

2.2. SANKCIONISANJE USKRAĆIVANJA OBAVEŠTENJA

Postupanje suprotno stavu 2. člana 27. ZKM, to jest nepružanje traženih obaveštenja, predstavlja prekršaj za koji se kažnjava: 1) pravno lice – novčanom kaznom u iznosu od 50.000 dinara; 2) preduzetnik – novčanom kaznom u iznosu od 25.000 dinara; 3) odgovorno lice u pravnom licu – novčanom kaznom u iznosu od 10.000 dinara; i 4) fizičko lice – novčanom kaznom u iznosu od 10.000 dinara (stav 2. člana 51). Pošto se radi o prekršaju za koji je propisana samo novčana kazna u fiksnom iznosu, komunalni milicionar je ovlašćen da prekršiocu odmah izda prekršajni nalog.¹³

Ako lice ponovi istovrsni prekršaj u roku od godinu dana od dana pravnosnažnosti prethodne odluke kojom mu je izrečena novčana kazna, prekršajni sud mu može uz kaznu za ponovljeni prekršaj izreći i zaštitnu meru. Ta mera se izriče u vidu zabrane pravnom licu da vrši određene delatnosti i zabrane odgovornom licu da vrši određene poslove ili zabrane vršenja određene delatnosti, u vezi sa kojom je izvršilo prekršaj (stav 4. istog člana). U nedostatku sudske prakse¹⁴ moglo bi se samo nagađati o tome kako bi sud uspostavio vezu između uskraćivanja obaveštenja i delatnosti ili poslova čije bi obavljanje zabranio. Isto je tako veliko pitanje koje bi dokaze mogao da ponudi komunalni milicionar prekršajnom sudu u prilog svojoj tvrdnji da je građanin koji je uskratilo davanje informacija te informacije znao (u slučaju da građanin ne plati polovinu novčane kazne i da dođe do sudskog postupka).

13 St. 2. čl. 18. ZKM u vezi sa čl. 168. Zakona o prekršajima (*Sl. glasnik RS*, br. 65/13, 13/16, 98/16 – US, 91/19 – dr. zakon i 91/19).

14 Za sada nema sudske, pa ni pravne prakse komunalne milicije ili nadzornih organa, koja bi se mogla navesti u vezi sa sankcionisanjem građana koji nisu pružili obaveštenje na zahtev komunalnih milicionara. Građanima se ukazuje na mogućnost sankcije, ali izdavanja prekršajnih naloga, koliko nam je poznato, do sada nije bilo. Mogući razlog bi mogao biti taj što je u modelima akata o komunalnoj miliciji koji su pripremljeni krajem 2019. godine od strane Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave preporučeno komunalnoj miliciji da ovlašćenje za prikupljanje obaveštenja primenjuje saglasno principu dobrovoljnosti a ne na osnovu principa obaveznosti, odnosno da postupuje na način na koji to čini i policija. Razume se, modeli tih akata nisu obavezujući.

Mogućnost sankcionisanja za uskraćivanje obaveštenja, kako proizlazi iz ZKM, nije ni time iscrpljena. Naime, stavom 1. istog člana propisan je prekršaj čija se radnja sastoji u ometanju ili sprečavanju komunalnog milicionara u obavljanju poslova utvrđenih u članu 18. ZKM. Za taj prekršaj kazniče se: 1) pravno lice – novčanom kaznom u iznosu od 100.000 dinara; 2) preduzetnik – novčanom kaznom u iznosu od 30.000 dinara; 3) odgovorno lice u pravnom licu, kao i fizičko lice – novčanom kaznom u iznosu od 20.000 dinara. Povodom ovog prekršaja moguće je primetiti barem par stvari koje se čine spornim.

Prvo, poslovi komunalne milicije nisu utvrđeni u članu 18. ZKM, nego u članu 10. tog zakona.¹⁵ Sledilo bi da se ometanje ili sprečavanje komunalnog milicionara ne odnosi na obavljanje poslova komunalne milicije, što se očigledno odredbom htelo reći, nego na vršenje ovlašćenja komunalnih milicionara, što je odredbom zapravo kazano. Zaštitni objekat je, prema tome, pomeren sa komunalnog reda kao materijalne sadržine službene dužnosti na pravne forme radnji u vidu ovlašćenja uz čiju se primenu izvršavaju poslovi iz okvira te dužnosti. Iz takve konstrukcije sledi i mogućnost dvovrsnog prekršajnog kažnjavanja lica koje ne udovolji zahtevu komunalnog milicionara za davanje obaveštenja: ono bi moglo biti blaže kažnjeno po stavu 2. člana 51. ako komunalni milicionar nađe da u tome nema elemenata prekršaja iz stava 1. istog člana, tj. ako nema obeležja ometanja komunalnog milicionara u vršenju njegovih poslova, ali i strože kažnjeno ako bi bilo elemenata ometanja. U oba slučaja, primarna kvalifikacija prekršaja je u rukama komunalnog milicionara kao izdavaoca prekršajnog naloga, pa nije teško zamisliti mogućnost da on različite radnje građana, pa i uskraćivanje obaveštenja, kvalifikuje kao ometanje vršenja svojih poslova.¹⁶

Ta mogućnost je utoliko veća što ZKM nema opis radnji kojima se može izvršiti prekršaj ometanja ili sprečavanja komunalnog milicionara u obavljanju poslova. Konstrukcija „ometanje ili sprečavanje” nastala je spajanjem pojmova iz odredaba o dva krivična dela: „sprečavanje službe-

15 Čl. 10. je prvi član u odeljku naslovljenom „Poslovi komunalne milicije” i nosi naziv „Pojam i obavljanje poslova”, a čl. 18. nalazi se kao prvi član u odeljku naslovljenom „Ovlašćenja komunalne milicije” i nosi naziv „Vrste ovlašćenja”.

16 Radi ilustracije takve mogućnosti može se navesti događaj koji se odigrao 9. oktobra 2019. godine u beogradskom naselju Žarkovo i koji je snimljen. Pošto je građanin upitao komunalnu milicionarku koja mu je zapretila kaznom o kakvoj je kazni reč, ona mu je odgovorila: „Sa`ću ti pišem ometanje, bre, alo, pišem ti napad sada!” Ona i njen kolega su zatim građanina strpali u službeni automobil i prevezli ga u službene prostorije, da bi kasnije navodno bili suspendovani (prema pisanju nedeljnika *Vreme*, br. 1502 od 17. 10. 2019. godine).

nog lica u vršenju službene dužnosti” (član 322. KZ)¹⁷ i „ometanje službenog lica u vršenju službene dužnosti” (član 23. Zakona o javnom redu i miru).¹⁸ Pitanje je, dakle, da li se preuzimanjem pojmova iz naziva dva krivična dela u formulaciju prekršaja iz ZKM postiže i preuzimanje značenja koja ti pojmovi imaju u KZ i Zakonu o javnom redu i miru ili se, naprotiv, samo stvara nepotrebna konfuzija između novouvedenog prekršaja i postojećih krivičnih dela.¹⁹ To pogotovo zbog toga što se propisanim krivičnim delom iz člana 32. Zakona o javnom redu i miru izričito pruža zaštita i komunalnim milicionarima kada obavljaju poslove održavanja javnog reda i mira iz svog delokruga. Uz sve to, ZKM u članu 52. sadrži i „kaučuk-normu” prema kojoj „komunalni milicionar u obavljanju službenih dužnosti ima status službenog lica i uživa krivičnopravnu zaštitu propisanu zakonom”.

Ukratko, odbijanje davanja obaveštenja komunalnom milicionaru, pored dvovrsnog prekršajnog sankcionisanja, moglo bi biti i krivično sankcionisano pod uslovom (1) da je praćeno nekom od radnji lica koja spada u obeležja krivičnih dela ometanja i sprečavanja službenog lica u vršenju službene dužnosti i (2) da se ne radi o nedopustivom dvostrukom kažnjavanju za istovetni događaj (*ne bis in idem*).

Budući da je ZKM obezbedio prinudni instrument komunalnoj policiji za prikupljanje obaveštenja, postavlja se pitanje da li bi policija, pošto nema taj instrument na raspolaganju, mogla da umesto toga koristi neko drugo slično zakonito sredstvo, recimo da podnosi krivične prijave protiv građana koji uskraćuju obaveštenja policiji, s pozivom na ometanje policajca u vršenju svojih službenih dužnosti. Čini se dovoljno jasnim da tako nešto ne bi bilo izvodljivo bez promene odredbe Zakona o policiji koja počiva na principu dobrovoljnosti davanja obaveštenja policiji, s jedne strane, kao ni bez izmene stavova naše sudske prakse koja radnju ometanja policajca u vršenju službene dužnosti ispravno shvata kao aktivnu radnju kojom se policajcu otežava obavljanje posla, s druge strane.²⁰

17 Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, br. 85/05, 88/05 – ispravka, 107/05 – ispravka, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19.

18 *Sl. glasnik RS*, br. 6/16 i 24/18.

19 Prekršajni i krivični sud bi morali da prave razliku između radnji prekršaja i krivičnih dela ometanja i sprečavanja službenog lica (komunalnog milicionara) u vršenju službene dužnosti.

20 Na primer, „nepostupanje po naređenju da se pokaže lična karta ne može se smatrati ometanjem ovlašćenog službenog lica u obavljanju službenih dužnosti, već to mora biti neka radnja koja je preduzeta radi otežavanja ovlašćenom službenom licu da obavi određeni posao u skladu sa Zakonom o policiji” (Rešenje Višeg suda u Čačku, KŽ 131/2020 od 26. 11. 2020). Autor zahvaljuje gospodinu Slobodanu Miletiću na ovom dodatku tekstu.

Ipak, da ovo pitanje nije obična konstrukcija, svedoči nam praksa Velike Britanije (moguće je da se isto pitanje javljalo i u nekim drugim zemljama). Prema britanskom Zakonu o policiji iz 1996. godine,²¹ razlikuju se napad na policajca i ometanje policajca u vršenju službene dužnosti (engl. *assaulting and obstructing a constable*), a pored policajca, zaštitom je obuhvaćeno i lice koje pomaže policajcu. Lice koje napadne policajca može biti kažnjeno zatvorom do šest meseci ili novčanom kaznom do 5.000 funti ili sa obe kazne, a lice koje opstruiše (ometa) policajca u vršenju službene dužnosti opiranjem ili namernim ometanjem kazniće se zatvorom do mesec dana ili novčanom kaznom do 1.000 funti ili sa obe kazne. Prema starijoj sudskoj praksi, opstrukcija se definisala kao „otežavanje policiji izvršavanja njenih dužnosti”, što je preširoko i u današnje vreme neodrživo.²² U novijoj praksi se podvlači da će prekršaj postojati ako neko aktivno deluje protiv zakonitog naređenja policajca, kao i ako se pasivno drži tako što, na primer, odbija da poslušna naređenje izdato radi prekida remećenja javnog reda. Međutim, ne može biti prekršaja te vrste „ako građanin čini ono na šta ima pravo, kao što je pravo da uskrati odgovor na pitanje policajca”. Nema ni namere da se vrši opstrukcija (*mens rea*) ako neko odbija davanje odgovora na pitanja, jer on za to ima zakonski izgovor. Ni kazati drugome da ne odgovara na pitanja policajca nije opstrukcija.²³ Ukratko, lice koje odbija da odgovori na pitanja policije ne čini nikakav prekršaj, pa ni prekršaj ometanja policajca u vršenju službenih dužnosti. Zbog toga policija ne može takvo lice da uhapsi ili da mu odredi zadržavanje radi ispitivanja. Ni član 5. Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) ne predviđa „pomaganje policiji u njenoj istrazi” kao legitiman osnov za ograničenje lične slobode, pa je običan mit tvrdnja da policija ima pravo da zadrži lice u kratkom periodu vremena da bi joj ono, eufemistički rečeno, pomoglo u njenoj istrazi.²⁴

21 The Police Act 1996, section 89 (2), www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents, (8. 9. 2022).

22 Philips, O. H., Jackson, P., 2001, *Constitutional and Administrative Law*, 8th edition, London, Sweet and Maxwell, p. 545.

23 *Ibid.*

24 Loveland, I., 2009, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction*, 5th edition, Oxford, Oxford University Press, pp. 714–715. Ovaj autor navodi i slučaj iz sudske prakse u kome su policajci pokušali da problem uskraćivanja obaveštenja reše na drugačiji, takođe nezakonit način. Pošto su, naime, dva mladića odbila da odgovore na pitanje policajaca u civilnom odelu o tome šta rade u toj ulici (u blizini kuće svojih prijatelja koje su nameravali da pozovu na ragbi utakmicu), mladići su počeli da beže a policajci su ih sustigli, uhapsili zbog ometanja u vršenju svoje službene dužnosti i zadržali radi ispitivanja.

3. SLIČNOSTI I RAZLIKE IZMEĐU PRIKUPLJANJA OBAVEŠTENJA OD STRANE KOMUNALNE MILICIJE, POLICIJE I SLUŽBI BEZBEDNOSTI

3.1. PRIKUPLJANJE OBAVEŠTENJA OD STRANE POLICIJE I SLUŽBI BEZBEDNOSTI

Uprkos tome što modernoj policiji i službama bezbednosti stoje na raspolaganju brojna i tehnološki moćna sredstva za prikupljanje informacija, među kojima su audio i video nadzor i sredstva koja pripadaju tzv. posebnim postupcima i merama za tajno prikupljanje podataka, odnosno posebnim dokaznim radnjama, stoji činjenica da obaveštenja dobijena od građana predstavljaju jedan od najznačajnijih izvora saznanja među onima koji su od uticaja na uspešno obavljanje njihovih poslova. Kao potvrda toga je da istraživanja koja su izvršena u pojedinim zemljama svedoče da su obaveštenja koja potiču od građana „prva determinanta uspeha policije” u rasvetljavanju zločina.²⁵

S obzirom na način pribavljanja obaveštenja od građana na inicijativu policije i službi bezbednosti, pravno se razlikuju i uređuju kao posebna ovlašćenja prikupljanje obaveštenja koje se odvija bez pozivanja građana u policiju i koje je zakonski manje regulisano, na jednoj, od pozivanja građana na razgovor u policiju radi traženja obaveštenja (tzv. informativni razgovor), koje je zakonski detaljnije regulisano zbog većeg zadiranja u prava građana, na drugoj strani.²⁶ Prvo ovlašćenje imaju i službe bezbednosti, a drugo mogu imati ako u svom delokrugu rada, pored obaveštajnih i/ili kontraobaveštajnih poslova, imaju i poslove sprečavanja i otkrivanja određenih vrsta krivičnih dela. Oba načina prikupljanja obaveštenja zasnivaju se na pretpostavljenom uverenju o tome da lica mogu raspolagati potrebnim obaveštenjima²⁷ i smatraju se u kriminalistici jednom od naj-

25 Više o tome: Milosavljević, B., 1997, *Nauka o policiji*, Beograd, Policijska akademija, str. 224–225.

26 Mada ZKP pruža određene garancije licima koje policija poziva na razgovor, njime se ipak ne uređuju forme u kojima se prikupljaju obaveštenja tokom razgovora, očigledno zbog toga što te forme pripadaju tehnikama i taktici vanpravnog karaktera. Zbog toga ona ni „materijal“ (tj. obaveštenja) do kog se dođe u razgovoru sa pozvanim licem, u pogledu njegove dokazne vrednosti „ne može biti izjednačen sa materijalom prikupljenim u krivičnom postupku uz poštovanje procesnih formi propisanih za zaštitu prava okrivljenog i obezbeđenje pravilnosti i objektivnosti procesnih radnji” (Vasićević, T., Grubač, M., 2011, *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, 12. izdanje, Beograd, Službeni glasnik i Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 516).

27 Kada ne može da pretpostavi koji građani raspolažu informacijama, policija može dobiti informacije putem javnog raspisivanja nagrade, raspisati policijsku potragu za

važnijih operativno-taktičkih mera ili radnji u operativnoj i prekrivičnoj delatnosti policije i drugih bezbednosnih organa koji su nadležni za sprečavanje i otkrivanje kriminaliteta.²⁸

U okviru prikupljanja obaveštenja bez pozivanja na razgovor tradicionalno se čini razlika između: (1) prikupljanja obaveštenja od lica za koje se pretpostavlja da bi, s obzirom na okolnosti datog slučaja i/ili na postojanje osnova sumnje da je počinjeno krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, moglo raspolagati potrebnim obaveštenjima i to isključivo ili uglavnom na dobrovoljnoj osnovi, a bez zasnivanja nekog oblika tajne ili trajnije saradnje između lica i policije ili službe bezbednosti i (2) prikupljanje obaveštenja od lica sa kojim policija ili služba bezbednosti uspostavlja neki oblik tajne i po pravilu trajnije saradnje i koje time postaje osoba koja se obično naziva saradnikom, doušnikom ili informantom policije ili službe bezbednosti.²⁹

U prvom slučaju lice se „kvalifikuje” za potencijalnog davaoca obaveštenja nekom objektivnom ili subjektivnom okolnošću koja ga dovodi ili može dovesti u vezu sa kriminalnim ili nekim drugim bezbednosno relevantnim događajem ili time što neka činjenica upućuje na to lice kao mogući izvor saznanja o takvom događaju. U drugom slučaju, ono što ga „kvalifikuje” za istu ulogu jeste najpre njegova istovremena bliskost sa kriminalnom sredinom ili licima i delatnostima koje su od interesa za bezbednost, na jednoj, i sa policijom ili službom bezbednosti, na drugoj strani. Dok prvi modalitet nameće potrebu za odgovarajućim zakonskim regulisanjem kako bi se građanima obezbedila zaštita od mogućih kršenja prava, dotle je drugi modalitet retko uređen zakonskim normama (težišno uređenje je u tom slučaju u internim propisima i pravilima o radu).

Budući da prikupljanje obaveštenja od informanata nije u ovom radu tema od posebnog interesa, samo se napominje da se ono može pravno tretirati i kao jedan od posebnih postupaka za tajno prikupljanje podataka i informacija, kao i da su u našem zakonodavstvu informanti jedino „pravno vidljivi” u odredbama Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i

licem koje može dati obaveštenja ili, jednostavno, uputiti javni poziv građanima da pruže potrebne informacije.

28 Vid. Aleksić, Ž., Milovanović, Z., 1995, *Leksikon kriminalistike*, 2. izdanje, Beograd, Glosarijum, str. 235–236.

29 U terminologiji istočnonemačkog Štazija (Ministarstva državne bezbednosti), za lice koje se obavezivalo da Štaziju dostavlja informacije korišćen je termin „neslužbeni saradnik” (nem. *inoffizieller Mitarbeiter*). Takvih lica je, prema nekim podacima, bilo najmanje 160.000 (uz 90.000 zaposlenih u Štaziju).

Vojnoobaveštajnoj agenciji,³⁰ a posredno i u odredbama Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije.³¹

Prvi modalitet prikupljanja obaveštenja, koji možemo označiti osnovnim, različito se uređuje u zakonima o policiji i službama bezbednosti uprkos tome što počiva na istim pravnim principima. Na početku treba reći da se ni u jednom od tih zakona ne može pronaći princip apsolutne obaveznosti davanja traženih obaveštenja na kome počiva rešenje iz ZKM, nego njemu suprotan princip potpune ili ograničene (uslovljene) dobrovoljnosti prema kome se davanje obaveštenja zasniva na pristanku lica.

(1) Zakon o policiji (član 91) ovlašćuje policijske službenike da prikupljaju obaveštenja, podatke i informacije „u cilju sprečavanja, otkrivanja i rasvetljavanja krivičnih dela ili prekršaja i njihovih učinilaca ili za obavljanje drugih policijskih poslova u skladu sa zakonom” (stav 1).³² Zatim se izričito propisuje da „lice nije dužno da pruži traženo obaveštenje osim ako bi time učinilo krivično delo, na šta je policijski službenik dužan da ga upozori” (stav 2). Takođe, policijski službenik je dužan da sačini službenu belešku o obaveštenjima koja su prikupljena od građana (stav 3). Te zakonske odredbe su precizirane Pravilnikom o policijskim ovlašćenjima (član 41) utoliko što je uređeno da se obaveštenja prikupljaju po sopstvenoj inicijativi ili po zahtevu nadležnog organa, da se to čini obavljanjem razgovora s licem na njegovoj adresi stanovanja, na njegovom radnom mestu ili u službenim prostorijama,³³ kao i da se službena beleška o primljenom obaveštenju izdaje licu ako ono to zahteva. Zakon o policiji uređuje i sledeća pitanja: lica koja su dala obaveštenja mogu pod određenim uslovima dobiti policijsku zaštitu (član 48); njihov identitet može ostati prikriven u dokumentu o sadržini obaveštenja kada je to neophodno radi

30 *Sl. glasnik RS*, br. 88/09, 55/12 – US i 17/13. Prema članu 8a, VBA može prikupljati podatke „od lica sa kojim je uspostavljena tajna saradnja”, a VOA ima ovlašćenje za tajno prikupljanje podataka i informacija putem „tajne saradnje sa fizičkim i pravnim licima” (čl. 27. st. 1. tač. 1). Zakon priznaje saradnicima određena prava, a obe agencije štite identitet svojih saradnika.

31 *Sl. glasnik RS*, br. 116/07 i 72/12. Prema čl. 19. st. 2, članovi skupštinskog Odbora za kontrolu službi bezbednosti ne mogu od tih službi tražiti podatke o „identitetu sadašnjih i bivših saradnika službe”.

32 Prema čl. 59. ranije važećeg Zakona o policiji iz 2005. godine (*Sl. glasnik RS*, br. 101/05, 63/09 – US, 92/11 i 64/15), policija nije mogla tražiti obaveštenja radi obavljanja drugih policijskih poslova, već samo radi sprečavanja i otkrivanja krivičnih dela i prekršaja.

33 Nije precizirano da li se radi o službenim prostorijama policije, na koje bi se odredba mogla najpre odnositi, s tim što bi se tada imalo uzeti da je lice samovoljno došlo u te prostorije, dakle bez primene policijskih ovlašćenja za pozivanje, dovođenje, hapšenje ili zadržavanje lica.

njihove zaštite (stav 2. člana 49); i policija može, uz dobrovoljni pristanak lica od kojeg se traže obaveštenja, da to lice poligrafski ispita (član 57).³⁴ Takođe, u okviru ovlašćenja za obezbeđenje i pregled mesta događaja (član 99), propisano je da policijski službenik može do okončanja pregleda, a najduže šest časova, zadržati lice (zatečeno na mestu događaja) za koje proceni da može pružiti obaveštenja važna za razjašnjenje događaja „ako je verovatno da se obaveštenja ne bi mogla kasnije prikupiti”.

Davanje obaveštenja se, prema tome, zasniva na principu dobrovoljnosti, s tim što je načinjen izuzetak od tog principa za obaveštenja čije bi uskraćivanje moglo da predstavlja radnju izvršenja krivičnog dela. Mada se može raditi jedino o krivičnim delima „neprijavlivanje pripremanja krivičnog dela” (član 331. KZ) i „neprijavlivanje krivičnog dela i učiniooca” (član 332. KZ),³⁵ na ta dva dela nije referisano u pomenutim odredbama Zakona o policiji i Pravilnika o policijskim ovlašćenjima, čime bi se i građanima i policijskim službenicima stvar učinila jasnijom, ali i suzila mogućnost korišćenja paušalne pretnje krivičnom kaznom zbog uskraćivanja davanja obaveštenja kao vida pritiska policijskog službenika na lice da bi se od njega dobila obaveštenja. Iz navedenih odredaba se ne vidi jedna bitna stvar: uskraćivanje obaveštenja može biti kažnjivo jedino ako se tražena obaveštenja odnose (1) na pripremanje krivičnog dela za koje se po zakonu može izreći pet godina zatvora ili teža kazna i (2) na već učinjeno krivično delo i učiniooca toga dela ako je u pitanju krivično delo za koje se po zakonu može izreći kazna doživotnog zatvora.³⁶ Dakle, lice koje ne pruži obaveštenja neće učiniti krivično delo ako se radi o obaveštenjima koja se tiču pripremanja lakših krivičnih dela ili o obaveštenjima koja se tiču izvršenja drugih krivičnih dela i učinilaca tih dela, prekršaja i učinilaca prekršaja ili obavljanja bilo kog od drugih policijskih poslova. Iz tih razloga bi zakonske odredbe iz člana 91. mogle biti pravilnije formulisane ako bi se svrhe prikupljanja obaveštenja razdvojile u dve odredbe, od kojih bi se jedna odnosila na prikupljanje obaveštenja o krivičnim delima i učinioocima tih dela, a druga na prikupljanje obaveštenja o prekršajima i

34 Precenjivanje poligrafskog testiranja i nastojanje da mu se prida značaj svojevrsnog „božjeg suda istine” u nekim ispolitizovanim događajima kod nas sasvim je oprečno procesnom značaju i savremenim nalazima o maloj upotrebnoj vrednosti poligrafa, posebno u SAD kao zemlji koja je prva počela da ga koristi u policijskom radu.

35 Up. Miletić, S., 2009, str. 151.

36 U oba slučaja, za neprijavlivanje pripremanja krivičnog dela, odnosno izršenog krivičnog dela ili učiniooca neće se kazniti lice kojem je učinilac supružnik ili sa kojim živi u trajnoj vanbračnoj zajednici, srodnik po krvi u pravoj liniji, brat ili sestra, usvojlac ili usvojenik, kao i supružnik nekog od navedenih lica, odnosno lice koje sa nekim od njih živi u trajnoj vanbračnoj zajednici, a kod krivičnog dela iz čl. 332. KZ još i branilac, lekar i verski ispovednik učiniooca.

učiniocima prekršaja, kao i na obaveštenja od značaja za obavljanje drugih policijskih poslova. Postojeće formulacije u tom članu, kako se čini, teško bi mogle da prođu iole ozbiljniji test vladavine prava. Naročito je problematično što Pravilnik o policijskim ovlašćenjima ne pominje dva navedena krivična dela kako bi policajci znali kada se može učiniti krivično delo nepružanjem traženih obaveštenja.

(2) Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji³⁷ uređuje prikupljanje obaveštenja u članu 10, u okviru šireg ovlašćenja pripadnika BIA da od državnih i drugih organa, pravnih i fizičkih lica traže i dobiju obaveštenja, podatke i stručnu pomoć „od značaja za razjašnjavanje činjenica vezanih za obavljanje poslova iz delokruga BIA”. Izričito se utvrđuje da na davanje obaveštenja i podataka (kao i na pružanje pomoći) niko ne može biti prinuđen, s tim što „uskraćivanje ili odbijanje pomoći, davanja obaveštenja ili podataka mora biti zasnovano na zakonom utvrđenim razlozima”. Davanje obaveštenja je i u ovom slučaju zasnovano na principu dobrovoljnosti, a insistiranje na tome da uskraćivanje davanja obaveštenja „mora biti zasnovano na zakonom utvrđenim razlozima” moglo bi da prođe test vladavine prava ukoliko bi bilo dopunjeno obavezom pripadnika BIA da lice upozna sa tim razlozima. Još bi bilo bolje kada bi se iz zakonske norme moglo doznati o kojim se to razlozima radi, odnosno da li se ti razlozi odnose na iste one razloge koje ima u vidu Zakon o policiji. Dobru stranu ovog rešenja čini i jasna zabrana upotrebe bilo kog vida prinude radi dobijanja obaveštenja.

(3) U Zakonu o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji je, sa stanovišta principa dobrovoljnosti, najdoslednije izvedeno ovlašćenje za prikupljanje podataka. Prema članu 8. tog zakona, VBA je ovlašćena da prikuplja podatke od fizičkih lica samo uz njihov prethodni pristanak. Razgovor sa licem, uz njegov pisani pristanak, može se zvučno i vizuelno zabeležeti, a lice potom svojim potpisom na zapisnik overava dobrovoljnost razgovora i istinitost i potpunost snimljenog razgovora. Pripadnik VBA je dužan da licu, pre prikupljanja podataka, pokaže službenu legitimaciju sa značkom i upozori ga da je dužno da čuva kao tajnu sva saznanja o predmetu interesovanja VBA (za nepoštovanje ove dužnosti nije propisana posebna sankcija). Uz to je zakonom (član 8v) posebno uređeno prikupljanje podataka od zaposlenih u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije, s obzirom na njihove posebne dužnosti iz radnog odnosa.

(4) Uočljive razlike u načinu uređivanja ovlašćenja policije i službi bezbednosti za prikupljanje obaveštenja mogle bi, uslovno, da se klasifikuju na one koje nemaju i na one koje imaju ili bi mogle da imaju neko ra-

37 Sl. glasnik RS, br. 42/02, 111/09, 65/14 – US, 68/14 i 36/18.

zložno opravdanje. Prvom tipu bi mogla da pripada različita upotreba terminologije (npr. po ZKP prikupljaju se „obaveštenja”, po Zakonu o VBA i VOA „podaci”, po Zakonu o BIA „obaveštenja i podaci” i po Zakonu o policiji „obaveštenja, podaci i informacije”). Tu su, zatim, razlike od većeg značaja u pogledu načina uređenja razloga za uskraćivanje obaveštenja kojima se različito (uže ili šire) izražava princip dobrovoljnosti davanja obaveštenja. S tim u vezi se primećuje da su „za dobrovoljno traženje obaveštenja dopušteni različiti standardi (niži i viši)”, ali i da „u teoriji i praksi postoji visok stepen saglasnosti da nema mesta generalnom ovlašćenju, odnosno blanketnoj normi kojom bi se konstituisala безусловna dužnost građana da daju informacije policiji”.³⁸ Međutim, navedene razlike u pravnom sistemu ne bi smele da postoje, jer ukazuju na njegovu nedovoljnu sređenost i nekoherentnost, a to uvek može biti potencijalni prostor za ugrožavanje prava građana.

3.2. POZIVANJE LICA NA RAZGOVOR RADI TRAŽENJA OBAVEŠTENJA

Ovlašćenje policije za pozivanje lica na razgovor radi traženja obaveštenja uređuje se u ZKP i Zakonu o policiji. Pored policije, isto ovlašćenje imaju pripadnici BIA i VBA u obavljanju poslova sprečavanja i otkrivanja krivičnih dela iz njihove nadležnosti. Takođe, policijska ovlašćenja imaju i ovlašćena službena lica Vojne policije.

ZKP sadrži veći broj odredaba o ovlašćenju policije za prikupljanje podataka u prethodnoj fazi postupka koja se u ranije važećem ZKP označavala kao pretkrivični postupak, a u sada važećem kao predistražni postupak (glava XV). Među drugim ovlašćenjima, policija je ovlašćena i dužna da traži obaveštenja od građana u slučaju kada postoje osnovi sumnje³⁹ da je izvršeno krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti. Ciljevi traženja obaveštenja su: pronalaženje učinioca krivičnog dela, sprečavanje njegovog sakrivanja ili bekstva, otkrivanje i obezbeđenje tragova krivičnog dela i predmeta koji mogu poslužiti kao dokaz, kao i prikupljanje svih obaveštenja koja bi mogla biti od koristi za uspešno vođenje krivičnog postupka (st. 1–2. člana 286). O traženju obaveštenja policija je dužna da odmah, a najkasnije u roku od 24 časa, obavesti javnog tužioca, dok lice

38 Miletić, S., i Jugović, S., 2019, *Pravo unutrašnjih poslova*, četvrto izdanje, Beograd, Kriminalističko-policijski univerzitet, str. 173.

39 „Osnov sumnje je skup činjenica koje posredno ukazuju da je učinjeno krivično delo ili da je određeno lice učinilac krivičnog dela” (tač. 17. st. 1. čl. 2. ZKP). Iz činjenice da se izraz „osnovi sumnje” koristi u množini proizlazi da je potrebno istovremeno više indicija (više od jedne), odnosno osnova za takav stepen sumnje.

od kog su tražena obaveštenja ima pravo da podnese pritužbu nadležnom sudiji za prethodni postupak (st. 4–5. istog člana). Prema članu 282, javni tužilac može zahtevati od policije da preduzme mere iz člana 286, bilo po dobijenoj krivičnoj prijavi bilo kada je na drugi način saznao da je izvršeno krivično delo.

Sadržina ovlašćenja uređena je u deset stavova člana 288, a u kratkim crtama ona obuhvata sledeće bitne elemente: radi prikupljanja obaveštenja policija može pozivati građane i u pozivu mora naznačiti razlog pozivanja i svojstvo u kom se građanin poziva;⁴⁰ ako se građanin ne odazove pozivu, može biti prinudno doveden ukoliko je na to u pozivu bio upozoren; obaveštenja se ne smeju prikupljati prinudno; prikupljanje obaveštenja može trajati najduže četiri časa, a po pristanku lica i duže; o datom obaveštenju sačinjava se službena beleška, na koju građanin, pošto mu se ona pročita, ima pravo da stavi primedbe koje je policija dužna da unese u tu belešku, kao i da mu izda njenu kopiju ako on to zahteva. Na osnovu prikupljenih obaveštenja, policija sastavlja krivičnu prijavu u kojoj navodi dokaze za koje je saznala prilikom prikupljanja obaveštenja. Građanin se ne može prinudno dovoditi radi prikupljanja obaveštenja o istom krivičnom delu, što ne znači da se ne može pozivati kako bi svojevolski došao u policiju ili da ga policija ne može pitati o tom delu bez pozivanja u policiju.

Mada se građanin koji je pozvan radi prikupljanja obaveštenja po članu 288. ne poziva na razgovor da bi bio saslušan kao osumnjičeni, ipak je moguće da se taj razgovor pretvori u njegovo saslušanje kao osumnjičenog po članu 289. ZKP, i to kada policija tokom razgovora oceni da bi se on mogao smatrati osumnjičenim. Tada će mu policija saopštiti njegova prava, uključujući pravo na uskraćivanje odgovora i prisustvo branioca saslušanju, kao i obavestiti o tome javnog tužioca. U takvom slučaju, javni tužilac može odlučiti da osumnjičeni bude zadržan radi saslušanja najduže 48 časova od odazivanja na poziv (član 294. ZKP).

Primetno je da izložene odredbe o informativnom razgovoru, kao što je to bio slučaj i sa odgovarajućim odredbama ranijeg ZKP (član 226), ne sadrže izričitu izreku kojom bi se proklamovala dobrovoljnost davanja obaveštenja policiji od strane građana.⁴¹ Ne postoje, međutim, ni odredbe koje bi predviđale obaveznost davanja obaveštenja, što znači da građanin može uskratiti davanje traženih obaveštenja bez bojazni od primene mera

40 ZKP i Zakon o policiji ne navode o kojem svojstvu bi se moglo raditi, osim što je jasno da se građanin ne poziva u svojstvu osumnjičenog, jer ako je to slučaj, primeniće se odredbe čl. 289. ZKP o saslušanju osumnjičenog. Pošto pozvano lice nije osumnjičeni, njemu se ne saopštava da nije dužno da odgovara na pitanja i da ima pravo na branioca (koga inače može da angažuje). Up. Vasiljević, T., Grubač, M., 2011, str. 517.

41 Up. Vasiljević, T., Grubač, M., 2011, str. 518.

procesne prirode,⁴² osim ako se ne bi radilo o činjenju krivičnog dela iz članova 331. i 332. KZ. S druge strane, mere procesne prirode mogle bi se prema njemu primeniti ukoliko bi kasnije u istrazi postupio isto (odbio davanje obaveštenja) prilikom saslušanja u svojstvu okrivljenog, svedoka ili veštaka (ukoliko se ne radi o zakonom dopuštenim razlozima za nedavanje obaveštenja).⁴³ Imajući rečeno u vidu, kao i to da ZKP jasno zabranjuje upotrebu sile ili drugog vida iznuđivanja priznanja i drugih iskaza od okrivljenog i drugih lica koja učestvuju u postupka, pa i od lica od kojih se prikupljaju obaveštenja, zaključuje se da policija ne treba da traži rešenje u prinudi ili bilo kojem drugom vidu nedozvoljenih sredstava (pretnje, obmana, obećanja, sugestivna pitanja, iscrpljivanje) prema licu koje ne želi da pruži obaveštenja, nego u „apelovanju na građansku svest”.⁴⁴ Tome bi valjalo dodati da spremnost građana na saradnju sa policijom oduvek zavisi od negovanja dobrih odnosa između policije i građana i ugleda policije u javnosti. A da li će policija imati dobre odnose sa građanima i uživati poverenje javnosti, zavisi najpre od nje i vlade koja njome upravlja.⁴⁵

Prilikom uređivanja ovlašćenja policijskih službenika za pozivanje lica na razgovor, Zakonom o policiji je praktično kreirano jedno šire i po sadržini drugačije ovlašćenje u poređenju sa ovlašćenjem iz ZKP. Osnovne razlike se ogledaju (1) u promeni osnova na kom se temelji razlog za pozivanje (umesto pojma „osnovi sumnje” upotrebljen je manje određen pojam „osnovana pretpostavka” kome se može dati šire tumačenje) i (2) u proširenju svrhe traženja obaveštenja (ona mogu biti neophodna za obavljanje bilo kog od policijskih poslova,⁴⁶ a po ZKP su jedino u vezi sa potrebama pretkrivičnog postupka). Tim putem se praktično zamagljuje razlika između osnova i svrhe na kojima se temelje prikupljanje obaveštenja po članu 91. i pozivanje na razgovor po čl. 79–81. Zakona o policiji, pa bi bilo interesantno istražiti da li i u kojoj meri policija koristi ovlašćenje za pozivanje na razgovor kao za nju komotnije umesto ovlašćenja za prikupljanje obaveštenja. Takođe je za prava građana veoma bitno to što je navedenim pristupom mogućnost dovođenja lica koje se ne odazove na poziv u Zakonu o policiji bitno proširena u odnosu na ZKP.

Moglo bi se stoga reći da policija ima dva različito zasnovana i po sadržini različita ovlašćenja za pozivanje lica na razgovor radi traženja

42 *Ibid.*, str. 517.

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

45 Više o tome Milosavljević, B., *Nauka o policiji*, str. 220–253.

46 „Lice za koje se osnovano pretpostavlja da raspolaže obaveštenjima neophodnim za obavljanje policijskih poslova može biti pozvano na razgovor” (st. 1. čl. 79. Zakona o policiji).

obaveštenja,⁴⁷ od kojih je jedno uže i potpunije obezbeđeno pravnim jemstvima iz ZKP, a drugo je šire i manje obezbeđeno pravnim jemstvima iz Zakona o policiji. U praksi policijskog postupanja pozivanje na razgovor se tretira kao jedinstveno ovlašćenje, a pitanje koje s tim u vezi može za građane biti veoma bitno jeste da li se prilikom vršenja tog ovlašćenja prednost daje odredbama Zakona o policiji ili odredbama ZKP, odnosno da li se ipak čini potrebna razlika između režima koji propisuju ta dva zakona i jedan koristi u preventivnom, a drugi u postdeliktном policijskom radu.

Principijelno gledano, pozivanje na razgovor radi prikupljanja obaveštenja za potrebe prekrivičnog (sada: predistražnog) postupka kao materija ZKP ne bi smelo da bude drukčije regulisano ili oslabljeno u zakonu koji uređuje policiju (razrada odredaba ZKP u tom zakonu je, naravno, moguća pod uslovom da ne bude u suprotnosti sa odredbama ZKP). Za razliku od toga, zakon koji uređuje policiju mogao bi, uz poštovanje ustavnog okvira, da kreira drugačija rešenja za prikupljanje obaveštenja u cilju obavljanja drugih svojih poslova, ali bez pozivanja na razgovor. Takav pristup bi nametnuo ograničenje postojećeg policijskog ovlašćenja za pozivanje lica na razgovor, čak i preko mere koju poznaju i tolerišu brojne druge zemlje.⁴⁸ To policiji sigurno ne bi odgovaralo, ali bi odgovaralo građanima koji bi na informativni razgovor bili pozivani samo kada postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti. Smanjila bi se i mogućnost prinudnog dovođenja lica koja se ne odazovu na poziv za razgovor, koja je u Zakonu o policiji postavljena suviše široko,⁴⁹ a što bi bio značajan dobitak za prava građana, jer dovođenje može da uključi događaj sa primenom sile. Sam čin pozivanja u

47 „Pozivanje na razgovor po ZoP-u /Zakonu o policiji/ razlikuje se od pozivanja radi prikupljanja obaveštenja u prekrivičnom postupku po ZKP-u. Po pravilu, lice /se/ poziva zbog preventivnih policijskih poslova ili zbog indicija, pre sticanja osnova sumnje da je izvršeno krivično delo, a po ZKP-u se poziva kada već postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti” (Miletić, S., 2009, str. 128).

48 Širenje ovlašćenja za pozivanje građana je tipično za policije koje su napustile klasični stil policijskog rada zasnovan na neposrednom prisustvu policajaca na terenu, policijskom opažanju i dobroj saradnji sa građanima i lokalnom zajednicom. Takve policije deluju reaktivno i traže načine da im građani „dođu na noge” i isporuče informacije, a kada već građani neće da se odazovu pozivu, u logici je vlasti da ih prinudi na to. Drugi način za postizanje istog cilja je širenje video-nadzora, koje nije moguće izvesti bez štete po privatnost građana.

49 Čl. 79. st. 5. i čl. 30. st. 2. tač. 1–5. S tim u vezi, uporedna iskustva upućuju na mogućnost predviđanja novčane kazne kao alternative dovođenju, uz rezervisanje dovođenja samo za neodazivanje na pozive za davanje podataka o najvažnijim stvarima. Vid. Milosavljević, B., 1997, *Uporedni modeli policijske organizacije, sa posebnim osvrtom na ovlašćenja policije*, Beograd, Viša škola unutrašnjih poslova, str. 213.

policijske prostorije uz pretnju prinudnim dovođenjem neminovno menja dobrovoljni karakter prikupljanja obaveštenja, jer se tu više ne radi o pozivanju na razgovor, nego o pozivanju na odgovor. To je nesporno manje delotvorno od prikupljanja obaveštenja na bazi jasno postavljenog principa dobrovoljnosti.

3.3. OPŠTI USLOVI ZA PRIMENU POLICIJSKIH OVLAŠĆENJA

Za primenu celine policijskih ovlašćenja propisan je jedan skup opštih uslova čije se postojanje mora utvrditi pre početka primene bilo kog od ovlašćenja, odnosno koji se moraju poštovati tokom i neposredno po primeni ovlašćenja. Uz takve uslove, postoje i propisani posebni uslovi za primenu pojedinih ovlašćenja, a svrha propisivanja obe vrste uslova je u obezbeđenju pretpostavki za pravilnu i zakonitu primenu ovlašćenja, posebno u ograničavanju mogućnosti za nelegalno i prekomerno zadiranje u osnovna prava i slobode lica prema kojima se ovlašćenja primenjuju.

Opšte uslove za primenu policijskih ovlašćenja propisuju odredbe čl. 65–71. Zakona o policiji.⁵⁰ Ukratko, ovlašćenja treba da se primenjuju nepristrasno, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, na način koji je human i uz dosledno poštovanje prava i sloboda građana, kao i uz poštovanje zakona, drugih propisa i međunarodnih standarda za policijsko postupanje. Primena ovlašćenja mora biti srazmerna potrebi zbog koje se preduzima, a primenom se ne smeju izazvati veće štetne posledice od onih koje bi nastupile da ovlašćenje nije primenjeno (princip srazmernosti). Policijski službenik primenjuje ovlašćenja po svojoj inicijativi, po naređenju pretpostavljenog kad je on prisutan i po nalogu nadležnog organa.

Pre primene ovlašćenja, policijski službenik je dužan da se uveri u to da su ispunjeni svi zakonski uslovi za primenu ovlašćenja i odgovoran je za tu procenu. Takođe je dužan da se predstavi pokazivanjem službene značke i legitimacije ako je u civilu, a ako je u uniformi – samo na zahtev lica prema kome primenjuje ovlašćenje.

Lice prema kome se primenjuje ovlašćenje ima prava čije je uživanje uslovljeno prvenstveno diskrecionom procenom policijskog službenika o tome da li bi uživanje tih prava bilo moguće u datoj situaciji i da li bi se time ugrozilo izvršenje policijskog zadatka. Ta prava su: da lice bude upoznato sa razlozima za primenu ovlašćenja, da ukaže na okolnosti koje smatra bitnim s tim u vezi, da bude upoznato sa identitetom policijskog službenika (koji se predstavlja i legitimiše) i da traži prisustvo lica koje uživa njegovo poverenje. Upadljivo je da navedena prava nisu istovremeno

50 Više o tome Miletić, S., Jugović, S., 2019, str. 154–155.

formulisana i kao dužnost policijskog službenika (izuzev u pogledu dužnosti predstavljanja pokazivanjem službene legitimacije i značke, koja je uža od pojma „predstavljanje i legitimisanje”). S obzirom na to, kao i na činjenicu da je uživanje navedenih prava relativizovano tako što zavisi od procene policijskog službenika, ovde se zapravo radi o pravima koja su nepotpuno (nedorečeno) uređena zakonom i bez dovoljno jemstva da bi bila valjana obezbeđena licima prema kojima se primenjuju ovlašćenja. Propusti u zakonu mogli bi da se otklone mehanizmima obaveznog izveštavanja i efikasne kontrole, kao i uz uslov da to sve bude potpunije uređeno podzakonskim aktima.

Opšti uslovi sadrže i posebna pravila za primenu ovlašćenja prema vojnim licima, pripadnicima BIA i licima koja uživaju diplomatsko-konzularni imunitet. Pravilnik o policijskim ovlašćenjima dodatno propisuje dužnost policijskog službenika da, pre primene ovlašćenja, proceni da li ovlašćenje može primeniti bezbedno (tj. bez ugrožavanja svoje i bezbednosti drugih lica), kao i da o svakoj primeni ovlašćenja sačini izveštaj, osim kada je propisano da se o primeni ovlašćenja podnosi poseban izveštaj ili se vrši evidentiranje primene ovlašćenja.⁵¹

Kada se radi o prikupljanju obaveštenja od maloletnih lica u svojstvu građanina (oštećenog, svedoka), kao i o saslušanju maloletnika u svojstvu osumnjičenog, opšti uslovi nalažu da ta ovlašćenja može primenjivati samo „policajac za maloletnike”.⁵² Ako takav policajac ne može da postupa „zbog okolnosti slučaja”, navedena ovlašćenja može da primeni i policijski službenik koji je završio obuku u oblasti prava deteta i maloletničkog krivičnog prava, tj. koji nije pripadnik kriminalističke policije specijalizovan za poslove prevencije i suzbijanja maloletničkog kriminala.⁵³

S tim u vezi, ZKM propisuje da ovlašćenja prema maloletnim licima primenjuje komunalni milicionar posebno osposobljen za rad sa maloletnicima, uz uslov da se ta ovlašćenja primenjuju u prisustvu roditelja ili staratelja, a ako su oni nedostupni – u prisustvu predstavnika organa starateljstva. Kada bi prisustvo roditelja bilo štetno za interese maloletnika izloženog nasilnim ili sličnim radnjama roditelja, ili bi „u značajnoj meri ugrozilo izvršenje zadatka komunalne milicije”, može se obezbediti prisustvo predstavnika organa starateljstva umesto roditelja (st. 2–4. člana 28.

51 Prema Zakonu o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova (*Sl. glasnik RS*, br. 24/18), vodi se posebna evidencija o primenjenim ovlašćenjima (čl. 20).

52 To bi bilo ovlašćeno službeno lice kriminalističke policije koje obavlja poslove prevencije i suzbijanja maloletničkog kriminala i koje je završilo obuku u oblasti prava deteta i maloletničkog krivičnog prava.

53 Detaljnija pravila o tome propisuje Pravilnik o načinu i uslovima primene ovlašćenja prema maloletnim licima, *Sl. glasnik RS*, br. 83/19.

ZKM). Prvi od ta dva razloga deluje jasno, a drugi ne deluje tako jer nije dovoljno određen.

4. O ODNOSU IZMEĐU ZAKONSKE OBAVEZE DAVANJA ODREĐENIH OBAVEŠTENJA I DISKRECIONOG OVLAŠĆENJA ZA PRIKUPLJANJE OBAVEŠTENJA

(1) Slično zakonodavstvu nekih drugih zemalja (na primer Austrije i Velike Britanije), naš Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima⁵⁴ obavezuje vlasnika i korisnika vozila da u roku od osam dana, pod pretnjom kazne zatvora od najmanje 15 dana ili novčane kazne od 100.000 do 120.000 dinara, pruži potpune i tačne podatke o identitetu lica kome je omogućeno upravljanje vozilom. Dodatno i ne baš uobičajeno, od njega se zahteva da podnese dokaz na osnovu kojeg se na nesporan način može utvrditi da je to lice upravljalo vozilom u određeno vreme, a takvim dokazom smatra se pisana izjava overena od strane nadležnog organa kojom lice čije je podatke dao vlasnik ili korisnik vozila potvrđuje da je upravljalo vozilom.⁵⁵ Vlasnik ili korisnik vozila može se osloboditi odgovornosti ukoliko dokaže neovlašćenu upotrebu vozila (član 247).

Ovo zakonsko rešenje može se uzeti kao primer kojim bi se potvrdila mogućnost prinudnog prikupljanja obaveštenja od građana. Ta mogućnost bi stajala nasuprot principu dobrovoljnosti davanja obaveštenja, tako da bi prikupljanje obaveštenja moglo da počiva na oba principa (obaveznosti i dobrovoljnosti). Korak dalje bila bi tvrdnja da rešenje o prinudnom prikupljanju obaveštenja iz ZKM nije usamljeno i nepoznato zakonima. Zbog toga se dalje ispituje da li se opisano rešenje iz Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima može smatrati rešenjem koje bi pripadalo istovrsnom pravnom institutu ili se, možda, radi o rešenju koje nije uporedivo sa prikupljanjem obaveštenja od strane bezbednosnih organa i komunalne milicije.

Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) je u nekoliko svojih odluka razmatrao pitanje o obavezi vlasnika i držaoca motornih vozila da pruže informacije o licu koje je, uz njihov pristanak upravljalo vozilom i kao vozač počinilo kažnjivo delo, i to iz ugla odnosa te obaveze

54 *Sl. glasnik RS*, br. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – US, 55/14, 96/15 – dr. zakon, 9/16 – US, 24/18, 41/18, 41/18 – dr. zakon, 87/18, 23/19 i 128/20 – dr. zakon.

55 Pored toga što je propisana sankcija vrlo visoka (saobraćajni prekršaji mogu biti u rasponu od lakših do teških), neuobičajenost ovom rešenju daje prebacivanje tereta dokazivanja na vlasnika ili korisnika vozila. Njegov položaj može biti posebno otežan kada ne uspe da lice koje je upravljalo vozilom privoli na davanje navedene izjave.

prema pravu na odbranu ćutanjem i privilegiji protiv samookrivljavanja.⁵⁶ Prema tim odlukama,⁵⁷ obaveza davanja navedenih podataka proizlazi iz odgovornosti za nepoštovanje dužnosti vlasnika i držalaca vozila ustanovljenih propisima o režimu saobraćaja na putevima koje oni prihvataju kao posednici i držaoci motornog vozila. Ispunjenje te obaveze samo po sebi nije okrivljujuća činjenica, tako da moguća veza između davanja podataka i vođenja krivičnog postupka „ostaje daleka i hipotetička”. Upotreba pri-nude u vidu nametanja novčane kazne da bi se pribavili podaci „ne otvara pitanje u vezi s pravom [...] na odbranu ćutanjem i pravom protiv samookrivljavanja”. Prekršaj vlasnika vozila „neće postojati ako [...] pokaže, na savestan način, da nije znao ili nije mogao znati ko je upravljao vozilom”. Sud konstatuje i da se u ovakvim slučajevima ne radi o objektivnoj odgovornosti, te da „na optužbi leži teret dokazivanja” radi izbegavanja rizika od nepouzdanog utvrđivanja činjenica. Tome bi se moglo dodati da iako obaveza vlasnika vozila ne proizlazi iz odgovornosti za sopstvene radnje, ona ipak nastaje u vezi sa odgovornošću drugog sposobnog lica – počinioca kažnjive radnje.

Obaveza davanja podataka po Zakonu o bezbednosti saobraćaja na putevima nije u pravnom smislu istorodna sa prikupljanjem obaveštenja na inicijativu ovlašćenih službenih lica bezbednosnih organa i komunalne milicije. Radi se o obavezi koja je unapred poznata, tačno određena (specifikovana) zakonom u pogledu podataka koji se daju i do čijeg nastupanja dolazi u tačno predviđenom slučaju. Ona je pravno predvidljiva i ne nastaje diskreciono utemeljenom inicijativom vlasti koja se zasniva na osnovanoj pretpostavci ili na osnovima sumnje. Tipu pravno predvidljivih obaveza sličnog karaktera pripadaju i brojne druge obaveze građana, kakve bi bile u oblasti unutrašnjih poslova obaveza prijavljivanja prebivališta, boravišta i privremenog boravka u inostranstvu⁵⁸ ili ranije postojeća obaveza prijavljivanja požara,⁵⁹ na primer. Kod svih takvih obaveza, kao i kod obaveze podnošenja poreskih prijava ili pružanja podataka o svo-

56 Izraz „samookrivljavanje” čini se prikladnijim od izraza „samooptuživanje”, jer se pod ovim drugim izrazom pre razume prijavljivanje sebe kao učinioca dela, a pod prvim izrazom doprinos sopstvenom inkriminisanju.

57 *Weh v. Austria*, 38544/97, 8. april 2004. godine; *O’Halloran and Francis v. United Kingdom*, 15809/02 i 25624/02, 29. jun 2007. godine. Nav. prema Mekbrajd, Dž., 2009, *Ljudska prava u krivičnom postupku: praksa Evropskog suda za ljudska prava*, Beograd, Savet Evrope – Kancelarija u Beogradu, str. 123–124.

58 Zakon o prebivalištu i boravištu građana, *Sl. glasnik RS*, br. 87/11.

59 U tač. 1. st. 1. čl. 84. Zakona o zaštiti od požara (*Sl. glasnik RS*, br. 111/09, 20/15, 87/18, 87/18 – dr. zakon i 87/18 – dr. zakon) i dalje se nalazi propisan prekršaj zbog nepoštovanja navedene dužnosti, ali je sama dužnost nestala brisanjem čl. 71. tog zakona u kome je bila utvrđena.

jim finansijskim sredstvima i imovini, građanin daje određene podatke i informacije, odnosno obaveštenja koja ponekad mora i da dokumentuje, ali su njegova obaveza i mogućnost izricanja prekršajne sankcije za slučaj njenog neispunjenja unapred poznati i određeni. Ni upotreba dokumenata koji se od optuženog mogu dobiti prinudom (novčanom kaznom) kao dokaza u krivičnom postupku, prema stanovištu ESLJP, nije protivna pravu na odbranu ćutanjem i privilegiji na zaštitu od samookrivljavanja, jer takvi materijali postoje nezavisno od njegove volje.⁶⁰

S druge strane, ESLJP primećuje da bi mogućnost krivičnog gonjenja zbog odbijanja davanja obaveštenja te vrste, bez nastojanja da se obaveštenja pribave na drugi način, predstavljala „pokušaj da se optuženi prinudi da pruži dokaze za krivično delo koje je navodno počinio”. Stoga bi se radilo o „kršenju prava na odbranu ćutanjem i prava da se ne doprinese inkriminisanju samog sebe”.⁶¹ Isti stav sud je ponovio i u nekoliko svojih novijih odluka, navodeći da pretnja novčanom kaznom koja nije preterano velika ne može biti uporediva sa pretnjom zatvorskom kaznom.⁶² S tim u vezi, Sud konstatuje da zaprećena sankcija od šest meseci zatvora zbog toga što lica odbijaju da pruže podatke kojima bi objasnila svoje kretanje u kritičnom periodu vremena predstavlja stepen prinude koji bi „narušio samu suštinu zaštite protiv samookrivljavanja i prava da se brane ćutanjem”.⁶³

Povodom toga, bilo bi pravno značajno da se ispita da li su prekršajne sankcije koje propisuju naši zakoni zbog odbijanja davanja određenih obaveštenja, posebno s obzirom na njihovu vrstu i težinu, odgovarajuće prema merilima istog suda za razlikovanje prekršaja i krivičnih dela (tzv. *Engel kriterijumi*). S druge strane, imalo bi opravdanja da se detaljnije ispita to da li se inače prenošenje obaveze podnošenja određenih dokaza sa državnih organa na pojedinca (koji u pomenutom slučaju obaveze vlasnika vozila nije ni počinio kažnjivo delo) može opravdati samo manjom visinom zaprećene sankcije ili drugim razlozima koje je koristio ESLJP. Moglo bi se povodom toga primetiti i da ESLJP, kako se čini, pristaje na širenje slične zakonodavne prakse svestan činjenice da je dokazivanje najveći problem za efikasnost svih sudskih postupaka.

60 ECtHR, *Murray v. United Kingdom*, 41/1994/488/570, Judgment of 8 February 1996; *Saunders v. United Kingdom*, 943/1994/490/572, Judgment of 17 December 1996.

61 ECtHR, *Funke v. France*, 10828/84, Judgment of 25 February 1991. U ovom slučaju je podnosilac predstave bio krivično kažnjen zbog odbijanja predaje određenih dokumenata carinskoj službi.

62 Na primer, *Allen v. United Kingdom*, no. 76574/01, Decision of 10 September 2002 (pretnja zatvorskom kaznom postojala je u slučaju *Saunders v. United Kingdom*).

63 ECtHR, *Heaney and McGuinness v. Ireland*, no. 34720/97, Judgment of 21 December 2000.

(2) Suštinsku razliku između opisane pravne situacije u kojoj lice ima zakonsku obavezu davanja određenih obaveštenja, na jednoj, i prikupljanja obaveštenja na inicijativu policije i službi bezbednosti, pa i komunalne milicije, na drugoj strani, čini već pomenuti pravno bitni momenat po kome se traženje obaveštenja u ovom drugom slučaju temelji na diskreciono-voj vlasti koju podrazumeva primena pojmova kakvi su pojmovi osnovana pretpostavka i osnovi sumnje. Kao što je poznato, diskreciona vlast je prirođena mandatu policije, jer bez takve vlasti policija ne može uspešno odgovoriti većini svojih zadataka.⁶⁴ Ključno pitanje je, međutim, kako i na koji način uskladiti vršenje diskrecione vlasti sa zahtevima vladavine prava. Da bi ti zahtevi bili zadovoljeni, diskreciona vlast treba da bude omeđena granicama koje nisu preširoke i mehanizmima zaštite i kontrole koji su efikasni. Brojni razlozi mogu biti prepreke ostvarenju tih zahteva: ovlašćenje može biti nedovoljno precizno regulisano ili nedovoljno nadgledano, detaljno regulisanje može biti izvedeno neefikasno, mogu postojati pravne praznine, sudsko dopuštenje za radnju policije može biti široko itd.⁶⁵ U svim takvim slučajevima diskreciona vlast neće biti saglasna vladavini prava.

Posmatrano iz te perspektive, korpus policijskih i njima sličnih ovlašćenja kod nas deluje upitno, kako s obzirom na način njegovog pravnog regulisanja, tako i tim pre s obzirom na nepostojanje efikasne kontrole nad njegovim vršenjem. Kada se radi o načinu regulisanja, dovoljno je pogledati deo Zakona o policiji kojim se uređuju policijska ovlašćenja i njima suštinski jednake „policijske mere i radnje”. U tim odredbama se koristi više različitih formulacija koje ovlašćuju na diskreciono postupanje,⁶⁶ pri čemu ni u jednom slučaju nije ostvareno precizno regulisanje, niti se Pravilnik o policijskim ovlašćenjima, kao podzakonski propis koji bi trebalo da bliže uredi način vršenja tih ovlašćenja, uopšte bavi razradom samog načina diskrecionog postupanja.⁶⁷ To očigledno otvara mogućnosti za primenu različitih

64 Više o diskreciono-voj vlasti policije: Milosavljević, B., *Nauka o policiji*, str. 188–194 (i tamo nav. literatura). S tim u vezi se često kao paradoks ističe sledeće: „Iako se policija opisuje kao služba koja je dužna da održava zakon i red [...], u većini slučajeva ispunjavanje te dužnosti uključuje širok element diskrecione vlasti i prosuđivanja” (Philips, O. H., Jackson, P., 2001, p. 543).

65 Dixon, D., 1997, *Law in Policing: Legal Regulation and Police Practices*, Oxford, Clarendon Press, pp. 281–288.

66 Na primer: „ako se osnovano očekuje” (čl. 53. i 72), „ako je moguće očekivati” (čl. 96), „ako procenjuje da bi...” (čl. 49), „ako je verovatno da...” (čl. 97), „lice za koje proceni da...” (čl. 99), „lice za koje osnovano pretpostavlja...” (čl. 79. i 84).

67 Očekivanje da će policajac tokom obuke naučiti kako da u konkretnim situacijama nešto ispravno procenjuje, pretpostavlja i sl., manje je pouzdano od bližeg pravnog uređenja koje bi postavilo što preciznije granice diskrecionom postupanju i time suzilo prostor za potencijalne greške u proceni baziranoj na obuci i iskustvu.

aršina u situacijama koje nisu različite, odnosno za različita postupanja službenih lica koja zavise od njihovih diskrecionih procena konkretnih okolnosti datih slučajeva. S druge strane, očekivanje prema kome bi kontrolni mehanizmi mogli da doprinesu izgradnji standarda postupanja koje bi bilo ujednačeno i adekvatno zahtevima vladavine prava ne može za sada dati rezultate zbog slabosti i nedelotvornosti tih mehanizama.⁶⁸

Ukratko, kada se jedno diskreciono ovlašćenje, kakvo je ovlašćenje za prikupljanje obaveštenja, zakonski reguliše kao pravo na traženje obaveštenja od bilo kojeg lica isključivo na osnovu pretpostavke policijskog službenika ili komunalnog milicionara da to lice raspolaže obaveštenjima, a da se za primenu tog ovlašćenja ne formuliše ni jedno jedino dodatno merilo koje bi služilo kao razlog za utemeljenje navedene pretpostavke, onda takvo ovlašćenje nije ništa drugo nego zakonom kreirani neomeđeni prostor za samovoljno mešanje vlasti u prava građana. Činjenica da je mešanje dopušteno zakonom ne otklanja prigovor da je ono i dalje samovoljno, jer mešanje u prava građana mora biti ne samo zakonito, nego i opravdano. U osnovi, slični prigovori mogu se uputiti i u pogledu drugih policijskih ovlašćenja kod kojih je izostala zakonska (i podzakonska) razrada bližih kriterijuma za diskreciono postupanje.

Svako traženje obaveštenja, podataka i informacija od građana predstavlja mešanje vlasti u njihova prava koje može biti legitimno pod uslovom da je zakonom precizno određeno i opravdano. Pošto se u našem slučaju ne radi o traženju zakonom tačno određenih podataka i informacija, nego o podacima i informacijama čija je sadržina okvirno određena širim pojmovima, a izbor lica od kojeg će se podaci tražiti prepusten diskrecionom ovlašćenju tražioca podataka, problem se postavlja u naročito oštroj formi. Dodatno, prikupljaju se i lični podaci o licima od kojih se traže obaveštenja, a ti podaci čuvaju u evidencijama. Problem primene diskrecione vlasti se u slučaju traženja obaveštenja na principu dobrovoljnosti ipak ublažava pravom građanina da pristane ili ne pristane na davanje obaveštenja, dok konstituisanje obaveznosti davanja obaveštenja uz pretnju sankcijom uistinu predstavlja akt vlasti kojim se grubo i očigledno narušava suštinski sadržaj slobode pojedinca, bilo da taj sadržaj definišemo kao pravo na neuznemiravanje od strane vlasti (engl. *right to be left alone*) bilo kao pravo na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti. Pomenuta je i mogućnost povrede prava na odbranu ćutanjem, kao i prava na zaštitu od samookrivljanja.

68 Postojeći mehanizmi kontrole policije koje poznaje naše pravo (tzv. formalni oblici kontrole) jesu brojni, ali za sve njih generalno važi ocena o nedovoljnoj efikasnosti. To se odnosi kako na oblike spoljne kontrole, tako i na oblike unutrašnje kontrole. Više o tome Milosavljević, B., 2004, *Građanski nadzor nad policijom: mogući model za Srbiju*, Beograd, Centar za antiratnu akciju, str. 13–98.

5. ZAKLJUČAK

Uprkos ne tako malim razlikama u načinu formulisanja ovlašćenja za prikupljanje obaveštenja koje postoje u zakonima koji uređuju policiju i službe bezbednosti, kao i razlikama između načina formulisanja ovlašćenja za pozivanje lica na razgovor radi traženja obaveštenja u ZKP i Zakonu o policiji, nijedan od načina na koji su formulisana ta ovlašćenja ne može se upodobiti sa načinom na koji ZKM uređuje ovlašćenje komunalnih milicionara za prikupljanje obaveštenja. U prvom redu, ni policijski službenik ni pripadnik službi bezbednosti ne može inicirati prekršajni postupak protiv lica koje je uskratilo davanje obaveštenja. Ako to već može komunalni milicionar, da li je onda svrha prikupljanja obaveštenja za potrebe komunalne milicije po nekom merilu drukčija i tog reda važnosti da zahteva pretnju prinudom koju ne poznaju zakoni o bezbednosnim organima države? Pošto je očigledno da to nije tako, ostala bi mogućnost da se zakonodavac rukovodio motivom da pribavi nedostajuće poštovanje komunalnoj miliciji i time je učini efikasnijom službom, a taj motiv nikako ne može biti pravno valjan i dovoljan za konstituisanje kažnjivosti svakog odbijanja davanja traženih obaveštenja. To utoliko pre nije moguće zbog toga što se konstruisanim diskrecionim ovlašćenjem komunalne milicije grubo vređaju temeljni principi vladavine prava i ljudskih prava.

Na kraju, nije moguće zaobići neizbežno pitanje kako se to i zbog čega dešavaju ovakvi previdi našeg zakonodavca. Generalno, stoji činjenica da je dinamična zakonodavna aktivnost srpskog parlamenta tokom proteklih nekoliko godina rezultirala velikim brojem novih ili noveliranih zakona koji su boljeg ili lošijeg kvaliteta. Među onima lošijeg kvaliteta, posebno se izdvajaju zakoni čije su norme skrojene tako da se praktično ne mogu sprovoditi, a još češće sročene uz zanemarivanje elementarnih pravila nomotehnike. Znatno veći problem su ne tako malobrojni zakoni sa rešenjima koja su potencijalno sporna sa ustavnopravnog stanovišta i još češće sa stanovišta nepoštovanja zahteva koje podrazumeva vladavina prava u odnosu na kvalitet zakona (opštost normi, ujednačujuća funkcija zakona, jasnoća i preciznost u izrazu kao preduslovi za predvidljivost posledica sopstvenog ponašanja, nepostojanje pravnih praznina, nedoslednosti i dvosmislenosti koje omogućuju različita tumačenja itd.). Razlozi sve očitijeg pada kvaliteta zakona izvesno stoje u vezi sa znatnim slabostima institucija koje oblikuju zakonodavni proces,⁶⁹ ali i sa nedopustivo slabim učincima kontrole ustavnosti zakona.

69 Među nedostacima u zakonodavnom procesu veoma se ističu: modelovanje zakonskih rešenja oko jednostrano projektovanog interesa koji se želi postići donošenjem zakona, bez razmatranja drugih opcija za moguća rešenja; nedostaci u stručnim kapacitetima obrađivača nacrtu zakona; izostajanje i/ili bagatelisanje učinaka javnih rasprava koje često sadržinski ne odgovaraju zahtevima participativne demokratije, već

LITERATURA

1. Aleksić, Ž., Milovanović, Z., 1995, *Leksikon kriminalistike*, 2. izdanje, Beograd, Glosarijum.
2. Dixon, D., 1997, *Law in Policing: Legal Regulation and Police Practices*, Oxford, Clarendon Press.
3. Grubač, M., 2006, *Krivično procesno pravo*, 4. izdanje, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik.
4. Grubač, M., Vasiljević, T., 2013, *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, Beograd, Projuris.
5. Lazin, Đ., 1984, Pojam i stepenovanje sumnje u krivičnom postupku, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1–2.
6. Loveland, I., 2009, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction*, 5th edition, Oxford, Oxford University Press.
7. Lukić, R., 1994, *Uvod u pravo*, 11. izdanje, Beograd, Službeni list SRJ.
8. Marković, B., 1921, *O dokazima u krivičnom postupku*, 2. izdanje, Beograd, Geca Kon.
9. Mekbrajd, Dž., 2009, *Ljudska prava u krivičnom postupku: praksa Evropskog suda za ljudska prava*, Beograd, Savet Evrope – Kancelarija u Beogradu.
10. Miletić, S., 2009, *Komentar Zakona o policiji*, Beograd, Službeni glasnik.
11. Miletić, S., Jugović, S., 2019, *Pravo unutrašnjih poslova*, 4. izdanje, Beograd, Kriminalističko-policijski univerzitet.
12. Milosavljević, B., 1997, *Nauka o policiji*, Beograd, Policijska akademija.
13. Milosavljević, B., 1997, *Uporedni modeli policijske organizacije, sa posebnim osvrtom na ovlašćenja policije*, Beograd, Viša škola unutrašnjih poslova.
14. Milosavljević, B., 2004, *Građanski nadzor nad policijom: mogući model za Srbiju*, Beograd, Centar za antiratnu akciju.
15. Philips, O. H., Jackson, P., 2001, *Constitutional and Administrative Law*, 8th edition, London, Sweet and Maxwell.
16. Vasiljević, T., Grubač, M., 2011, *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, 12. izdanje, Beograd, Službeni glasnik i Pravni fakultet Univerziteta Union.
17. Vodinelić, V., 1977, Osnovi sumnje i osnovana sumnja u nauci krivičnog procesnog prava, *Naša zakonitost*, 9, str. 65–81.

PRAVNI IZVORI

1. Zakon o komunalnoj miliciji, *Sl. glasnik RS*, br. 49/19.
2. Zakon o komunalnoj policiji, *Sl. glasnik RS*, br. 51/09.

služe ispunjenju forme i stvaranju privida poštovanja procedura; usvajanje zakona po hitnoj proceduri, to jest nepotrebna žurba kojom se Vlada kao predlagač zakona i Narodna skupština kao donosilac zakona vode prilikom utvrđivanja teksta predloga zakona i njegovog usvajanja; izostajanje rasprave u Narodnoj skupštini o zakonima uz sprečavanje svakog pokušaja da se pojedini predlozi poprave amandmanima poslanika koji ne pripadaju većini koja podržava Vladu itd.

3. Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – US i 62/21 – US.
4. Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, br. 85/05, 88/05 – ispravka, 107/05 – ispravka, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19.
5. Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, br. 6/16, 26/18 i 87/18, 101/05, 63/09 – US, 92/11 i 64/15.
6. Zakon o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova, *Sl. glasnik RS*, br. 24/18.
7. Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 116/07 i 72/12.
8. Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, br. 42/02, 111/09, 65/14 – US, 68/14 i 36/18.
9. Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, br. 88/09, 55/12 – US i 17/13.
10. Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima, *Sl. glasnik RS*, br. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – US, 55/14, 96/15 – drugi zakon, 9/16 – US, 24/18, 41/18, 41/18 – drugi zakon, 87/18, 23/19 i 128/20 – drugi zakon.
11. Zakon o prebivalištu i boravištu građana, *Sl. glasnik RS*, br. 87/11.
12. Zakon o zaštiti od požara, *Sl. glasnik RS*, br. 111/09, 20/15, 87/18, 87/18 – drugi zakon i 87/18 – drugi zakon.
13. Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, br. 65/13, 13/16, 98/16 – US, 91/19 – drugi zakon i 91/19.
14. UK, The Police Act 1996, www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents.
15. Pravilnik o policijskim ovlašćenjima, *Sl. glasnik RS*, br. 41/19.
16. Pravilnik o načinu i uslovima primene ovlašćenja prema maloletnim licima, *Sl. glasnik RS*, br. 83/19.

SUDSKA PRAKSA

Presude i oduke Evropskog suda za ljudska prava

1. ECtHR, *Funke v. France*, no. 10828/84, Judgment of 25 February 1991.
2. ECtHR, *Murray v. United Kingdom*, no. 41/1994/488/570, Judgment of 8 February 1996.
3. ECtHR, *Saunders v. United Kingdom*, no. 943/1994/490/572, Judgment of 17 December 1996.
4. ECtHR, *Heaney and McGuinness v. Ireland*, 34720/97, Judgment of 21 December 2000.
5. ECtHR, *Allen v. United Kingdom*, 76574/01, Decision of 10 September 2002.
6. *Weh v. Austria*, 38544/97, Judgment of 8. april 2004.
7. ECtHR, *O'Halloran and Francis v. United Kingdom*, nos. 15809/02 and 25624/02, Judgments of 29 June 2007.

DENIAL OF INFORMATION TO THE OFFICER
OF THE COMMUNAL MILITIA,
POLICE AND SECURITY SERVICES:
BETWEEN PUNISHMENT AND NON-PUNISHMENT

Bogoljub Milosavljević

ABSTRACT

The paper is dealing with authorities of the communal militia, police and security services to collect information from citizens and legal persons. While the authorities of police and security services are based on willingness of giving information, at the same time the authorities of communal militia are based on obligingness of giving information. The person who does not provide requested information to communal policeman is warned by fine, which is unconditional (there is no legal reason for denial of information). The very request for giving information is exclusively based on reasonable presumption of the communal policeman which is based on his discretionary power. In this paper the author also points out to certain lack of solutions in the legal provisions of the Law on Police which determine the authorities of the police to collect information, as well the authorities to invite persons for police interview in order to request information which is differently set up in regard to the Law on Criminal Procedure. In the conclusion it is emphasised that regulations of the Law on Communal Militia and the Law on Police give broader discretionary power to police officers what is not in accordance with the rule of law. Also, the punishment for denial of giving information to communal militia is not in accordance with the Constitution and with fundamental human rights, as well analysed examples show the obvious weakness of legal process and constitutional control of law.

Key words: collecting of information, principle of obligingness and willingness, denial of information, police interview, communal militia, police, security service, discretionary power

Dostavljeno Uredništvu: 21. septembra 2022. godine
Prihvaćeno za objavljivanje: 25. novembra 2022. godine