

**ЗА: Народна скупштина Републике Српске**

**Законодавни одбор  
Одбор за безбједност  
Одбор за европске интеграције и регионалну сарадњу  
Одбор за представке, приједлоге и друштвени надзор**

**ПРЕДМЕТ: ПОЗИВ НА ПОВЛАЧЕЊЕ НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЈЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ И УНУТРАШЊИМ ПОСЛОВИМА**

Поштовани/е,

Предмет овог дописа су коментари на *Нацрт закона о измјенама и допунама Закона о полицији и унутрашњим пословима* (у даљем тексту: Нацрт) и позив да се повуку чланови 29., 36. и 39а. Нацрта. Нацрт је детаљно прочитан и изанализиран од стране правних тимова наших организација. У складу са тим, овим путем вам достављамо коментаре на напријед наведене спорне чланове, и то тако што су коментари остављени испод текста предложених измјена и допуна уграђених у текст важећег закона.

**ЗАКОН О ПОЛИЦИЈИ И УНУТРАШЊИМ ПОСЛОВИМА**  
(Текст предложених измјена и допуна уграђених у текст Закона)

Полицијска овлашћења  
Члан 29.

(1) Осим овлашћења прописаних законима о кривичном поступку Републике Српске и Босне и Херцеговине и другим законима, полицијским службеницима, ради спречавања кривичних дјела, прекршаја, одржавања јавног реда и мира, контроле безбједности саобраћаја, обезбјеђења јавних скупова, обезбјеђења лица и имовине, овим законом дају се и сљедећа овлашћења:

- 1) давање упозорења и издавање наређења,
- 2) легитимисање, провјера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета,
- 3) прикупљање обавјештења,
- 4) **позивање лица, обављање разговора и узимање изјаве,**
- 5) привођење, спровођење и довођење лица,
- 6) **лишење слободе лица,**
- 7) потрага за лицима и предметима,
- 8) привремено ограничавање слободе кретања,
- 9) преглед лица, предмета и превозних средстава,
- 10) противдиверзиони преглед
- 11) привремено одузимање предмета,
- 12) привремено коришћење туђих превозних и комуникационих средстава,

13) надзор и снимање јавног мјеста,

14) употреба силе и

15) запримање пријава.

(2) Правилник о употреби силе из става 1. тачка **14)** овог члана доноси министар на приједлог директора.

(3) Полицијски службеник у оквиру својих надлежности прописаних законом врши психофизиолошка испитивања, а у складу са актом који доноси директор.

(4) Министарство може јавно расписати награду за одређена обавјештења, а у складу са актом који доноси министар.

**(5) Полицијски службеници ради извршења овлашћења из области посебних истражних радњи прописаних законима о кривичном поступку Републике Српске и Босне и Херцеговине спроводе поступак легендирања прије и након доношења наредбе о спровођењу истраге ради измјене идентитета лица и израде одговарајућих докумената, ради учествовања у правном промету.**

**(6) Поступак легендирања прије доношења наредбе за спровођење истраге покреће се на основу одлуке директора.**

**(7) За спровођење посебне истражне радње „коришћење прикривених истражилаца и коришћење информатора“ Министарство ангажује обученог полицијског службеника Министарства, полицијског службеника друге државе, а изузетно и друго лице уколико на други начин није могуће спровести ту радњу.**

**КОМЕНТАР:** Посебне истражне радње се у доказном поступку примјењују по начелу супсидијарности, тј. онда када ситуацију карактерише тзв. доказни дефицит и када доказе није могуће прибавити на друге, мање инванзивне начине. Закон о кривичном поступку РС тако прописује да се ове радње могу примјенити 1) ако се на други начин не могу прибавити докази или 2) ако би њихово прибављање било повезано са несразмјерним потешкоћама. Оно што је спорно код става 7. овог члана јесте то што се он налази у колизији са Законом о кривичном поступку који у члану 234. ставу 6. именује прикривеног истражиоца као „посебно обучено **овлашћено службено лице** које истражује под измјењеним идентитетима“ док се овдје сада даје могућност да прикривени истражилац буде изузетно и друго лице уколико на други начин није могуће спровести ту радњу. Наш ЗКП је већ критикован због тога што не прецизира јасно улогу информатора у кривичном поступку, док се овдје сада супротно важећој кривичнопроцесној норми прописује да прикривени истражилац/информатор може бити и лице које није полицијски службеник, или уопште службено лице. У кривичнопроцесној, као и криминалистичкој теорији, ово рјешење се истина предвиђа као крајња могућност, али се исто тако истиче да оно није својствено европским кривичнопроцесним законодавствима већ пракси посебних специјализованих органа у САД-у (гдје се та могућност опет предвиђа у посебном законском пропису). Позиција прикривеног истражиоца је врло специфична и подразумијева инфилтрирање у криминалну организацију, па се чак проблематизује са етичког аспекта јер може претпостављати ситуацију у којој ово лице зарад вишег циља (откривање посебно тешких кривичних дјела) не спречава чињење кривичних дјела групе у коју је убачен. Због тога многи аутори истичу да ову радњу не може обављати било које лице, а и ако се то предвиди да то не смију бити лица која долазе из криминалне средине. (види више: *Милан Шкулић, Организовани криминалитет, Београд 2015*).

У овом рјешењу је спорно то што предлагач уводи новину – могућност да прикривени истражилац/информатор буде и не-службено лице, а да је то истовремено у супротности са основним процесним законом у овој области (ЗКП). Предлажемо да предлагач повуче ово рјешење, те упозоравамо да свако рјешење у вези са посебним истражним радњама, која по својој природи грубо задиру у основна људска права и слободе, мора бити пажљиво припремљено и усклађено са системским законом као што је ЗКП, као и то да је пожељно да оно буде прво нормирано кривичнопроцесним нормама, а тек онда (ако постоји потреба за тим) прописима који се односе на полицијска овлашћења. А не да измјена полицијских овлашћења диктира кривичнопроцесни институт, као што је управо сада случај.

Такође, истичемо да нису испоштована правила нормативне технике уређена Правилима за израду закона и других прописа Републике Српске (Службени гласник РС, број 24/14), конкретно члан 86. ставови 1., 3. и 4. ових Правила јер се у ставу 5. коментарисаног члана упућивање односи на законе који нису донијети од стране органа власти у РС, па се спомиње „закон о кривичном поступку Босне и Херцеговине“. Уз то, није наведен назив прописа на који се упућује, нити број Службеног гласника истог. И у ставу Уставног суда Републике Српске је констатовано да се упућивањем на прописе који нису донијели органи власти РС нарушава принцип хијерархије власти и принцип о подјели надлежности између БиХ и њених ентитета (види више: *Рјешење Уставног суда у предмету број: У-74/11 од 27.12.2012.*)

Позивање лица  
Члан 36.

- (1) **Полицијски службеник у складу са законом, може позвати лице на разговор ради прикупљања обавјештења, давања обавјештења и упозорења, издавања наређења и узимања изјаве.**
- (2) Разговори се обављају између 6.00 и 21.00 часа и не могу трајати дуже од шест часова.
- (3) Разговори се могу обављати и изван времена утврђеног у ставу 2. овог члана, уколико се ради о радњама које не трпе одлагање.
- (4) У позиву за разговор се назначава: назив организационе јединице Министарства која упућује позив, мјесто, вријеме и датум за када се позива, име и презиме лица које се позива, разлог позивања лица, те упозорење да ће лице које се позива бити приведено уколико се не одазове позиву.
- (5) У изузетним случајевима, када је то неопходно ради хитности или других оправданих разлога, полицијски службеник је овлашћен да лице позове усмено или посредством одговарајућег телекомуникацијског средства, при чему је дужан да саопшти разлог позивања, као и да га упозори на могућност да буде присилно доведено. Уз сагласност тог лица, полицијски службеник може превести службеним возилом лице до службених просторија.
- (6) Лице се изузетно може позвати и путем средстава јавног информисања када је то неопходно због опасности од одлагања, безбједности поступања или када се позив упућује већем броју лица.

**КОМЕНТАР:** Овдје се проширује полицијско овлашћење „позивање лица“, тј. његов разлог и на узимање изјаве. Узимање изјаве је детаљно прописано Законом о кривичном поступку (чланови 226. и 227.) гдје се у току истраге предвиђа и ова истражна радња, али уз строго навођење када је она могућа и под којим околностима, те се ова као и друге радње које предузимају овлашћена службена лица стављају под надзор тужиоца. Тужилац има ефективну контролу над радом овлашћених службеница лица, те је јасно одређено када се истражне радње могу предузети одмах, уз накнадно обавијест тужиоцу па се за то везују стандарди као што су „ако постоје основи сумње да је извршено кривично дјело“ и „у случају опасности од одгађања“. Но, овдје се сада Нацртом проширује полицијско овлашћење позивање лица, али се истовремено оно не дефинише подробније. Сасвим супротно, рјешење које се предлаже због своје недовољне одређености могло би водити до примјене потпуно самосталних полицијских овлашћења и у односу на узимање изјава јер термин „у складу са законом“ може се вишеструко тумачити, па и као дјеловање у складу са законом који прописује ово овлашћење, а не само као овлашћење које се мора спроводити у складу са Законом о кривичном поступку и под надзором тужиоца. Полицијско овлашћење позивање лица ради прикуљања или давања обавјештења у Закону о полицијским пословима и овластима Републике Хрватске нпр. везује се за слjedeћи услов – „може се позвати особа за коју је вјероватно да располаже са обавијестима корисним за обављање полицијског посла“. Мишљења смо да узимање изјава треба бити прописано кривичнопроцесним нормама, гдје се та могућност као и рад овлашћених службених лица јасно прецизирају, те да не треба стварати забуне недовољно одређеним нормама које могу водити у пракси до примјене несразмјерних дискреционих овлашћења полицијских службеника.

### **Лишење слободе Члан 39а.**

**(1) Полицијски службеник може лишити слободе лице ако постоје основи сумње да је то лице починило кривично дјело и ако постоји било који разлог наведен у Закону о кривичном поступку Републике Српске, а Министарство је дужно да такво лице без одгађања у законом утврђеном року спроведе надлежном тужиоцу.**

**(2) Полицијски службеник може лишити слободе лице ако постоји било који разлог наведен у Закону о прекршајима Републике Српске, а Министарство је дужно да такво лице без одгађања у законом утврђеном року спроведе надлежном суду.**

**(3) Министарство обавјештава надлежног тужиоца или надлежни суд о разлозима и времену лишења слободе.**

**КОМЕНТАР:** У ставовима 1. и 2. овог члана није јасно да ли се под било којим разлогом подразумевају они разлози за лишавање слободе који су таксативно наведени у Закону о кривичном поступку Републике Српске [Службени гласник Републике Српске, бр. 53/12, 91/17 и 66/18] и Закону о прекршајима Републике Српске [Службени гласник Републике Српске, бр. 63/14, 110/16 и 100/17], или се под било којим разлогом може узети било која садашња или будућа одредба у Закону о прекршајима (у даљем тексту: ЗП) и Закону о кривичном поступку (у даљем тексту: ЗКП).

Наиме, при дефинисању овлашћења органа који имају монопол силе мора се увијек стриктно пазити да та овлашћења буду што усмјереније, јасније и тачно наведена (по

могућности таксативно), и никако ове норме не би смјеле бити уопштене и остављене на тумачење онима који примјењују закон, а поготово не би смјеле уопштено упућивати на цјелокупан један закон, као што је то овдје случај.

Даље, у члану 83. у Правилима за израду закона и других прописа Републике Српске [Службени гласник Републике Српске“, бр. 24/14] експлицитно се наводи да се одредбе прописа пишу „у нормативном облику, прецизним, јасним и сажетим стилем, без сувишних ријечи и на начин који искључује сваку двосмисленост“. Овакво нормирање какво је присутно у Нацрту закону свакако не искључује сваку двосмисленост, јер оставља превише простора за различита тумачења, те се оба примједба односи и на напријед коментарисане чланове.

Поред тога, очигледно је да обрађивач Нацрта закона не поштује Правила за израду закона и других прописа Републике Српске јер врши екстерно упућивање на други пропис, а притом не наводи број Службеног гласника у коме је пропис објављен, што је нормирано као обавеза чланом 86. Правила.

Када је у питању упућивање на ЗКП, према члану 204. ЗКП полицијски орган може лице лишити слободе ако постоје основи сумње да је то лице починило кривично дјело и ако постоји било који разлог предвиђен у члану 197. ЗКП. Ти разлози су наведени сљедећом формулацијом у члану 197. ЗКП и они су нормирани на овај начин:

„(1) Ако постоји основана сумња да је одређено лице учинило кривично дјело, притвор се против тог лица може одредити:

- а) ако се крије или ако постоје друге околности које указују на опасност од бјекства,
- б) ако постоји основана бојазан да ће уништити, сакрити, измијенити или фалсификовати доказе или трагове важне за кривични поступак или ако нарочите околности указују да ће ометати кривични поступак утицајем на свједоке, саучеснике или прикриваче,
- в) ако нарочите околности оправдавају бојазан да ће поновити кривично дјело или да ће довршити покушано кривично дјело или да ће учинити кривично дјело којим пријети, а за та кривична дјела може се изрећи казна затвора од три године или тежа казна и
- г) у ванредним околностима, ако је ријеч о кривичном дјелу за које се може изрећи казна затвора од десет година или тежа казна, а које је посебно тешко с обзиром на начин извршења или посљедице кривичног дјела, ако би пуштање на слободу резултирало стварном пријетњом нарушавања јавног реда.

Такође, члан 198. ЗКП наводи да „лице затечено на извршењу кривичног дјела свако може задржати.“

Везник „и“ у формулацији у Нацрту закона „ако постоје основи сумње да је то лице починило кривично дјело и ако постоји било који разлог наведен у Закону о кривичном поступку Републике Српске“, упућује да се морају кумулативно испунити два услова из ЗКП:

1. да постоје основи сумње да је лице починило кривично дјело и
2. да постоји било који разлог наведен у Закону о кривичном поступку.

Према одредби из члана 170. ЗП овлашћени полицијски службеници или друга службена лица, која су овлашћена посебним законом, могу лице затечено у вршењу прекршаја задржавањем лишити слободе, ако:

„1) није познат идентитет тог лица,

2) то лице нема пребивалиште или боравиште у Републици Српској, односно Босни и Херцеговини, или које привремено борави у иностранству и жели да напусти Босну и Херцеговину прије окончања поступка, а постоје околности које указују да ће побјећи или отићи у другу државу ради избјегавања одговорности за прекршај,

3) постоје околности које указују да ће поновити прекршај или довршити покушани прекршај и

4) постоји опасност да ће уништити, сакрити, измијенити или фалсификовати доказе који су важни за прекршајни поступак.“

Када је у питању Нацрт закона и његово позивање на ЗКП, није јасна интенција обрађивача да наново нормира ствар која је већ јасно нормирана у самом ЗКП. Ово доводи само до гомилања истих или сличних норми, што може да доведе до правне несигурности и могућих различитих интерпретација. Када су у питању закони којима се регулише коришћење монопола силе, такве норме и формулације би се морале избјежавати, и јасно дефинисање би морало да буде идеја водила у сваком нормативном дефинисању нових одредби.

Са овако дефинисаним одредбама опсег полицијских овлашћења се непримјерено проширује, остављајући превише простора за различите интерпретације, јер није јасно дефинисано шта „било који разлог“ у ставовима 1. и 2. Нацрта закона конкретно значи. Овај члан, онако како је дефинисан у Нацрту закона је исувише нејасан и оставља превише простора за различита тумачења, поготово за изигравање самог циља прописивања законских чланова, а то је уређено друштво, у коме службеници дјелују у оквиру правног поретка у коме су закони јасни и прецизни а овлашћења у њима јасно дефинисана у циљу очувања владавине права.

Дакле, уколико се овај члан односи само на чланове 204. и 197. из Закона о кривичном поступку и члан 170. из Закона о прекршајима, није јасно зашто се жели два пута, у два различита закона нормирати иста ствар. Уколико су полицијска овлашћења већ јасно нормирана у ова два закона, са јасно наведеним полицијским овлашћењима, нема потребе за поновним нормирањем истих овлашћења. Ово упућује на то да је интенција обрађивача Нацрта закона усмјерена на постављање ширих полицијских овлашћења, а не на нормирање нечега што је неопходно за рад овлашћених полицијских службеника. У Образложењу Нацрта закона је наведено да је ово дефинисање полицијских овлашћења урађено ради усаглашавања закона за ЗКП и ЗП, међутим, не може да се види потреба за двоструким нормирањем, у којој норми у свим законима нису апсолутно хармонизоване, већ остављају широк простор за тумачење.

У Разлозима за доношење Нацрта закона се наводи да „важећим Законом није прописано лишење слободе као полицијско овлашћење из разлога јер је исто прописано Законом о кривичном поступку Републике Српске и Законом о прекршајима Републике Српске, те се предложеним измјенама и допунама Закон о полицији и унутрашњим пословима усклађује са наведеним законима“. Оваквом формулацијом само се потврђује напријед написана аргументација о непостојању потребе за двоструким нормирањем у овом случају, јер норме о овлашћењима полицијских службеника већ постоје и јасно су наведене у два постојећа закона, а нови члан би изазвао само правну забуну због члана који је веома широко и нејасно постављен.

Оваквим двоструким дефинисањем и гомилањем одредби полиција би тумачењима на самом терену, могла добити могућност да лишава слободе лица на основу било којег разлога из наведених закона, а не само због стриктно прописаних разлога. Због

дефинисања истих ствари на уопштен и широк начин, увођењем „каучук норми“, даје се службеницима на терену превелика слобода у поступању, која врло лако може резултирати са превеликом употребом репресивних овлашћења и кршењима основних права грађана.

С поштовањем,

Бањалучки центар за људска права

Transparency International BiH

УГ eTrafika.net

Центар за младе КВАРТ

Хелсиншки парламент грађана Бања Лука

УГ Оштра нула

Центар за информативну деконтаминацију младих Бања Лука

Центар за животну средину

БХ новинари