

ZORICA VUKAŠINOVIĆ-RADOJIČIĆ,
ALEKSANDRA RABRENOVIĆ

JAČANJE KAPACITETA POLICIJE U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA

U V O D

S obzirom da pristupanje Evropskoj uniji podrazumeva blagovremeno i delotvorno sprovođenje celokupnog korpusa zakonodavstva, odnosno pravnih tekovina Unije, uspostavljanje administrativnih kapaciteta u Republici Srbiji je od ključne važnosti za ispunjavanje svih obaveza koje proističu iz članstva. Na pristupanje jedne države Evropskoj uniji i dinamiku pregovaračkih procesa snažno utiču i unutrašnje reforme i događaji na nacionalnom i međunarodnom planu, na koje se ne može u potpunosti uticati.

Iako osnovnim izvorima prava Evropske Unije, nije određen model javne uprave koji treba da usvoje zemlje članice, odredbama osnivačkog Ugovora predviđa se obaveza zemalja članica da preduzmu sve potrebne mere radi ispunjava-

Dr Zorica Vukašinić Radojičić, profesor Kriminalističko-policijske akademije, Beograd.

Dr Aleksandra Rabrenović, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd. Rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta pod nazivom Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija. Projekat finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (br. 179045), a realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu (2011–2016). Rad je takođe rezultat rada na internom projektu Kriminalističko – policijske akademije pod nazivom *Kriminalitet u Srbiji i instrumenti državne reakcije* (2015–2019).

nja obaveza koje proizlaze iz članstva. Pregovori sa EU se zasnivaju na članu 49. Ugovora o EU i uzimaju u obzir sve relevantne zaključke usvojene na samitu Kopenhagenu, 1993. godine, ("kopenhagenski kriterijumi") kada su definisani kriterijumi za pristupanje zemalja centralne i istočne Evrope.¹ Iako se razvoj upravnih sistema eksplicitno ne pominje, treći uslov se odnosi na sposobnost država članica da prihvate "dostignuća Zajednice", odnosno mogućnost primene komunitarnog prava (*Acqui Communautaire*).² Administrativne strukture moraju biti spremne, s obzirom da one vode pregovore, što zahteva znanja i sposobnosti javnih službenika. Osim kriterijuma iz Kopenhagena, Madridski samit šefova država je definisao dalje kriterijume razvoja administrativnih kapaciteta, koji se odnose na potrebu prilagođavanja administrativnih i sudskih struktura, i efikasnu javnu upravu.³ Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, veliki broj načela upravnog prava je dobio pravno utemeljenje kroz Povelju osnovnih prava Evropske unije, kojom se garantuje pravo građana Unije na dobru upravu i druga prava.⁴

Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU, utvrđene su ne samo obaveze koje se tiču harmonizacije već i strateški ciljevi i zadaci koji se moraju sprovesti kako bi se ispunili pomenuti politički i ekonomski kriterijumi.⁵ Preporuka je Unije da Srbija obezbedi u svim oblastima da njene institucije, upravljački kapaciteti i administrativni i pravosudni sistemi budu osnaženi kako bi mogli da delotvorno primenjuju pravne tekovine. A na opštem nivou, za to je neophodna stabilna državna uprava koja počiva na efikasnom i nepristrasnom radu državnih službenika.⁶

¹ Videti: *The Copenhagen Criteria, Agenda 2000, For a stronger and wider Union*, Document drawn up on the basis of COM(97) 2000 European Commission, Bulletin of the European Union, Supplement 5/97, str. 39-47.

² Prema Kopenhagenskim kriterijima, članstvo u Uniji zahteva da zemlje kandidati ispune stabilnost institucija koje garantuju obezbeđenje demokratije, principa vladavine prava, ljudskih prava i poštovanje zaštite manjina; postojanje tržišne ekonomije i sposobnost preuzimanja obaveza u smislu poštovanja ciljeva političke, ekonomske i monetarne Unije. Opširnije o uslovima za pristupanje Evropskoj Uniji: European Commission, *The European Union and the World*, Brussels, 2001, str. 18; J.P. Olsen, *Towards a European Administrative Space*, Arena Working Paper, WP 02/26.

³ Videti: European Commission Paper, *The European Union Still Enlarging*, Luxembourg, 2000, str. 8-11; Videti Madrid European Council, *Presidency Conclusions*, <http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1-en.htm>.

⁴ Videti član 41. *Povelje o osnovnim pravima Evropske unije*, 2007/C 303/01, od 14.12.2007.

⁵ Videti: *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU* (National Programme for the Adoption of the Acquis-NPAA), za period do 2018, Kancelarija za evropske integracije Vlade RS, 2014.

⁶ Videti: Saopštenje sa sastanka na nivou ministara, *Međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, Opšta pozicija EU*, 2015, str. 11.

U godišnjem izveštaju programa Sigma za 2015. godinu, u kome se procenjuju kapaciteti javne uprave zemalja kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, posebno se ističe neadekvatnost pravnog okvira sistema upravljanja ljudskim resursima sektora policije u Srbiji. Izveštaj ističe da pravni okvir koji reguliše status zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova (sa više od 47.000 zaposlenih) nije u skladu sa Sigma principima i načelima postojećeg modernog Zakona o državnim službenicima.⁷ Napominje se takođe da postojeći Zakon o državnim službenicima ima veoma veoma uzak delokrug, jer se primenjuje samo na određene institucije, koje ne uključuju i Ministarstvo unutrašnjih poslova.⁸

Zastareo sistem upravljanja kadrovima u sektoru policije prepreka je i vođenju pregovaračkog procesa. U najveće izazove pregovaračkog procesa ubrajaju se oblasti pravosuđa, osnovnih prava, pravde slobode i bezbednosti, kao suštinski važne za funkcionisanje demokratije. Kako je osnov saradnje Srbije sa EU do trenutka sticanja članstva Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, obaveze koje su njime preuzete, ključne su za razumevanje pregovora i ispunjavanja uslova za članstvo. Sporazumom se ističe značaj konsolidovanja vladavine prava i jačanja institucija na svim nivoima uprave, a posebno policijskih i pravosudnih organa sa ciljem jačanja nezavisnosti sudstva, poboljšanja rada policije, stvaranja dobre uprave i zaštite osnovnih prava i sloboda. Njime se ova oblast uređuje u okviru Naslova VII koji je osnova za pregovore u ovim oblastima (jačanje institucija i vladavina prava, zaštita podataka o ličnosti, viza, kontrola granica, azil i migracije, sprečavanje i kontrola ilegalnih migracija i readmisija, borba protiv pranja novca i finansiranja terorizma, saradnja u borbi protiv droga, sprečavanje i borba protiv organizovanog kriminala i borba protiv terorizma).⁹ Da su oblasti reforme javne uprave, pravosuđa i unutrašnjih poslova najvažnije za interese EU potvrđuje i činjenica da je najviše sredstava izdvojeno upravo za ove oblasti u okviru programa IPA 2014-2020.¹⁰ Kako se ovo Poglavlje najbrže razvija i najvažnije je za građane, policijski sistem svojim poslovima, organizacijom, stručnim sposobnostima kadrova mora odgovoriti izazovima koji se postavljaju.

⁷ Zakon o državnim službenicima ("Službeni glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/09, 99/14).

⁸ Videti: SIGMA/OECD, *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Serbia* April 2015, str. 44.

⁹ Videti: N. Mrvić-Petrović, *Conflict of Interest Regarded as Unethical Conduct*, Bezbednost, Teorijsko stručni časopis Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, godina LV, br.1/2013, Beograd, str. 5-16.

¹⁰ Videti: Evropska komisija, *Izveštaj o napretku za Republiku Srbiju*, koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Brisel, novembar, 2015, str. 88.

U cilju prevazilaženja postojećih problema i polazeći od preporuka Evropske komisije usmerenih na potrebu profesionalizacije i racionalizacije nadležnosti institucija i donošenje novog pravnog okvira koji će garantovati neutralnost i kontinuitet uprave, odnosno prijem, napredovanje i otpuštanje zaposlenih prema stručnim sposobnostima i rezultatima rada,¹¹ početkom 2016. godine, usvojen je novi Zakon o policiji. Zakon sadrži moderna rešenja upravljanja ljudskim resursima, počev od sistema planiranja kadrova, klasifikacije radnih mesta, zapošljavanja, napredovanja, ocenjivanja i prestanka radnog odnosa. U ovom radu detaljnije ćemo proučiti nova rešenja Zakona o policiji, kao i donete podzakonske akte, koji bi trebalo da osiguraju delotvorno sprovođenje ovog značajnog novog pravnog okvira, koji postavlja osnove za modernizaciju sektora policije u Srbiji.

UNAPREĐENJE PRAVNOG OKVIRA U FUNKCIJI PROFESIONALIZACIJE POLICIJE

Dok se Poglavlje 23 odnosi na reforme pravosuđa, antikorupcijsku politiku, osnovna prava i prava državljana, Poglavlje 24 obuhvata 11 tematskih područja, čija se pravila odnose na: migracije, azil, vizna politika, spoljne granice i šengen, pravosudnu saradnju u građanskim i krivičnim stvarima, policijsku saradnju i borbu protiv organizovanog kriminala, borbu protiv terorizma, saradnju u oblasti droga, carinsku saradnja i falsifikovanje evra.¹² Stav je Evropske komisije da u ovim oblastima Srbija mora uložiti kontinuirane napore kako bi uskladila propise sa pravnim tekovinama EU. Usvajanje akcionih planova u datim oblastima ima za cilj puno usaglašavanje sa zahtevima Poglavlja 24. Zbog toga je su neophodno dalje jačanje policijskih organa u cilju usvajanja i primene instrumenata u okviru Poglavlja 24, pravnih tekovina Evropske unije - Pravda, sloboda i bezbednost a u cilju jačanja strukturnih kapaciteta za reakciju protiv kriminaliteta i drugih oblika ugrožavanja bezbednosti. Iako su važni delovi pravnih tekovina u ovoj oblasti već preneti u zakonodavstvo Srbije, potrebni su znatni naponi kako bi se uskladle i sprovele određene oblasti pravnih tekovina kao što je Šengen, Vizni informacioni sistem, policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, organizovani kriminal, borba protiv terorizma i visokotehnološkog kriminala i oblast azila.

¹¹ *Ibidem*, str. 8-9.

¹² Prema *Izveštaju o napretku Evropske komisije*, iz 2015. godine, poseban napredak je postignut u oblastima kao što su borba protiv organizovanog kriminala, borba protiv terorizma, jačanje kapaciteta za kontrolu granice, i droga, dok izvestan nivo pripremljenosti postoji u pogledu borbe protiv korupcije. Videti: Evropska komisija, *Izveštaj o napretku za Republiku Srbiju*, Brisel, novembar, 2015.

Najznačajnije izmene Zakona se odnose na unapređenje organizacionog i funkcionalnog sistema policije – reorganizaciju, uvođenje novih funkcija i racionalizaciju postojećih, podelu poslova na policijske i unutrašnje, izmene i preciziranje policijskih ovlašćenja, mera i radnji, uvođenje novih načela rada i postupanja policije, kao i uvođenje pooštrenih mera za suzbijanje korupcije u okviru Ministarstva i jačanje profesionalnog integriteta zaposlenih. Reorganizacija Ministarstva unutrašnjih poslova ima za cilj da ojača operativni kapacitet policije i međuinstitucionalnu saradnju. Promene se moraju odvijati postepeno, uz jasnu stratešku odluku i akcioni plan za postepeno uvođenje nove prakse.

Ključne novele Zakona o policiji, vezane su za uspostavljanje službeničkog sistema na novim osnovama i uvođenje modernog koncepta upravljanja ljudskim resursima. Imajući u vidu preporuke i standarde međunarodnih organizacija, praksu u drugim organima državne uprave u Srbiji i ciljeve rada Ministarstva definisane Strategijom razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011-2016¹³ i Strategijom razvoja ljudskih resursa, obrazovan je Sektor za ljudske resurse koji je nadležan za pitanja koordinacije i obavljanja poslova upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu i saradnju sa jedinicama za ljudske resurse drugih organa državne uprave i centralnim telom za upravljanje kadrovima Vlade Republike Srbije. Funkcionisanje Sektora je uključeno u strateško rukovođenje i saradnju sa rukovodiocima na svim nivoima. Očekuje se da rukovodioci u policiji shvate značaj upravljanja ljudskim resursima i preuzmu ključnu ulogu uz pomoć i saradnju stručnjaka iz jedinice za upravljanje ljudskim resursima.

U funkcionalnom smislu, Zakonom je uvedena podela poslova na policijske i unutrašnje, koja predstavlja osnovu za uspostavljanje novog sistema klasifikacije radnih mesta i karijerni razvoj. To ima za posledicu uvođenje nove podele zaposlenih u Ministarstvu – na policijske službenike, državne službenike i nameštenike.¹⁴ Ovo pravilo naglašava specifičnost položaja policijskih službenika, kao i stepen ovlašćenja i odgovornosti koju oni imaju prilikom obavljanja policijskih poslova i zadataka i drugih unutrašnjih poslova. Jer, za razliku od ostalih, oni obavljaju policijske poslove u statusu ovlašćenih službenih lica i primenjuju policijska ovlašćenja predviđena Zakonom o policiji i drugim zakonima (o krivičnom postupku, prekršajima, bezbednosti saobraćaja i drugim), odnosno obavljaju druge unutrašnje poslove u neposrednoj vezi sa policijskim poslovima (lica na posebnim dužnostima). Ključna razlika se ogleda prevashodno u primeni policijskih ovlašćenja, jer lica na posebnim dužnostima imaju znatno uža ovlašćenja - oni

¹³ Videti: *Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011-2016*, 2010, dostupno na: <http://www.mup.gov.rs/>.

¹⁴ Videti: član 10. *Zakona o policiji* („Službeni glasnik RS”, br. 6/16).

primenjuju prvenstveno klasična upravna ovlašćenja (izdavanje javnih isprava, vođenje javnih evidencija) i obavljaju druge upravne poslove koji imaju bezbednosni i poverljivi karakter.

Uvođenje novih funkcija i podele radnih mesta zaposlenih, u funkciji je uspostavljanja novog sistema klasifikacije radnih mesta, sistema zvanja (činova), kao i platnog sistema, shodno vršenju poslova i primeni ovlašćenja. S obzirom da policijski službenici obavljaju visoko rizične poslove, njihov pravni položaj se razlikuje od drugih lica u Ministarstvu. To ukazuje i na specifičnosti službeničkog sistema policije, za koji je karakterističan sistem razvrstavanja radnih mesta po zvanjima- karijerni sistem u kome se, u okviru jednog radnog mesta može napredovati sticanjem viših zvanja, a ispunjavanjem definisanih uslova (u pogledu radnog iskustva, stručne spremlje, ostvarenih rezultata rada, stručnog usavršavanja i drugih). Iz tog razloga, jedan od ključnih poslova Sektora za ljudske resurse mora biti sistemsko sprovođenje analize poslova radnih mesta, uključujući sve linije rada, koja će imati za cilj da se prilikom pripreme Akta o sistematizaciji (i kataloga radnih mesta) pođe od složenosti poslova, potrebnog stepena samostalnosti u radu, zahtevanih sposobnosti, obima nadzora nad radom, potrebne školske spremlje, kompetencija, radnog iskustva i drugih kriterijuma. Takođe, od posebnog je značaja određivanje platnih razreda u skladu sa sprovedenom analizom poslova. Polazeći od opisa poslova i položaja radnog mesta, platni razredi (platne grupe) će biti detaljnije precizirani na osnovu kataloga radnih mesta Ministarstva.

U teorijskom smislu, dilema ostaje kada je reč o navedenoj podeli na policijske, državne službenike i nameštenike. S jedne strane, opravdano je istaći specifičnosti pravnog položaja policijskih službenika, i njihovih složenih i uvećanih dužnosti, što ima za posledicu razvrstavanje u odgovarajuća zvanja (čino-ve), a zatim i platne razrede, ali je formulacija "neprecizna" u teorijskom i pozitivnopravnom smislu, jer su policijski službenici nesumnjivo državni, odnosno javni službenici.¹⁵ I policijsko zakonodavstvo drugih zemalja u regionu sadrži sličnu podelu, premda ono implicira da su "policijski službenici ujedno i državni službenici."¹⁶ U teorijskom smislu, oni poseduju sva obeležja službenih lica

¹⁵ O pojmu državnog i javnog službenika opširnije u: Z. Vukašinić Radojičić, *Pravna pitanja službeničkih odnosa, Monografije*, Knjiga 25, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2015, str. 14-29.

¹⁶ U Republici Hrvatskoj je Zakonom o policiji („Narodne novine“, broj, 34/2011, 130/2012, 89/2014, 33/2015), ustanovljena podela na radna mesta policijskih službenika (koji su ujedno i državni službenici), državni službenici i nameštenici. Jasno je da je policijski službenik, službenik ministarstva, na šta ukazuje člana 3. ovog Zakona. Slično rešenje sadrži i Zakon o organizaciji i radu policije Republike Slovenije kojim su utvrđene sledeće kategorije: policijski službenici (ujedno i državni), policajci i drugi zaposleni u policiji.

koja trajno i profesionalno obavljaju poslove od javnog značaja i učestvuju u vršenju javne vlasti.¹⁷ Ova problematika je posebno značajna sa aspekta regulisanja i ostvarivanja prava, obaveza i odgovornosti i pravne zaštite policijskih službenika. Jer, od primene pravila čija je osnovna svrha prevencija i suzbijanje negativnih pojava u javnoj upravi i jačanje profesionalnog, odgovornog i transparentnog rada uprave, policijski službenici (kao ni službenici u drugim oblastima rada uprave) ne mogu biti izuzeti, bez obzira da li zakonodavac koristi termin: “državni službenik”, “službeno lice”,¹⁸ “lice koja vrše javnu funkciju”, “nosilac javnih ovlašćenja”, “zaposleni u javnom sektoru” ili “korisnik javnih sredstava”.

PRIMENA PRINCIPA MERITORNOSTI – UVOĐENJE KOMPETENCIJA U SISTEM UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA

Puna primena principa profesionalizma, zakonitosti, političke neutralnosti, utiče na suzbijanje negativnih pojava kao što su korupcija, političko pokroviteljstvo i nepotizam, različiti oblici diskriminacije, politizacija. Evropska komisija je u Izveštaju o napretku, istakla da je “snažna politička volja najvažnija za profesionalizaciju i depolitizaciju uprave i povećanje transparentnosti postupaka zapošljavanja i otpuštanja, što posebno važi za najviša službenička radna mesta i da odredbe kojima se regulišu postupci zapošljavanja i otpuštanja ne smeju ostavljati prostor za široka diskreciona ovlašćenja”.¹⁹ Od ovog mišljenja, pošlo se i prilikom pripreme Zakona o policiji.

¹⁷ Videti: I. Borković, *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 1999, str. 48. I u radovima stranih teoretičara, javni službenici su lica koja vrše javna ovlašćenja, koja se postavljaju javnopravnim aktom i na koja se primenjuju pravila javnog prava. Opširnije: G. Jeze, *Cours de Droit public*, No 2, Paris, 1926, str. 2; P. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, str. 410; Sir W. Wade, *Administrative Law*, Oxford University Press, ninth edition, New York, 2004, str. 68; P. Fletcher, *Public Administration*, H.V. Wiseman ed. *Political Science*, London Routledge and Kegan Paul, str. 53-54, 1967; P. Dunleavy, *Is there a Radical Approach to Public Administration?*, *Public Administration* 60, 2:215-25, 1982. str. 215; J. Greenwood, D. Wilson, *Public Administration in Britain – today*, London, 1993, str. 4.

¹⁸ U krivičnopravnom zakonodavstvu, u upotrebi je pojam službenog lica, koji se odnosi na sva lica koja vrše službene dužnosti ili obavljaju službene funkcije bez obzira na vrstu njihovog ugovora i privremenosti/stalnosti obavljane funkcije. Službenim licem se smatra lice koje u državnom organu vrši službene dužnosti, izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu lokalne samouprave ili lice koje stalno ili povremeno vrši službene dužnosti ili službene funkcije u tim organima, lice u ustanovi, preduzeću ili drugom subjektu kome je povereno vršenje javnih ovlašćenja, vojna lica, strana službena lica (službenici međunarodnih organizacija) i druga odgovorna lica Videti: *Krivični zakonik* („Službeni glasnik RS”, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/2013).

¹⁹ Opširnije: Evropska komisija, *Izveštaj o napretku za Republiku Srbiju*, Brisel, novembar, 2015.

Jedan od osnovnih ciljeva politike upravljanja ljudskim resursima u skladu sa novim Zakonom o policiji je transparentan pristup zapošljavanju, razvoju i zadržavanju zaposlenih uz punu primenu principa meritornosti. Na to ukazuje član 135. Zakona u skladu sa kojim se "radni odnos u Ministarstvu zasniva putem konkursa." Dosadašnja netransparentna praksa zasnivanja radnog odnosa bila je u suprotnosti sa opšteusvojenim domaćim propisima i međunarodnim standardima, budući da se građanima mora garantovati sloboda i pravo zapošljavanja u državnim organima i jednak tretman u izbornom postupku.²⁰ Prethodni Zakon nije regulisao način prijema u službu bez konkursa, te su građani stavljeni u neravnopravan položaj, s obzirom da iz opštih akata koji se objavljuju u službenom glasilu, nisu mogli biti obavješteni o uslovima i postupku prijema u radni odnos. Ustavom RS i zakonima, preporukama Saveta Evrope, preporukama nezavisnih institucija je zabranjena diskriminacija u oblasti rada, odnosno narušavanje jednakih mogućnosti za zasnivanje radnog odnosa ili uživanje svih prava pod jednakim uslovima. Transparentnost postupka ujedno potvrđuje mogućnost i pravo izjavljivanja žalbe i pokretanja upravnog spora nezadovoljnih kandidata koji su učestvovali u izbornom postupku.

Od posebnog je značaja i pravno regulisanje oblasti bezbednosnog proveravanja lica i jasno definisanje predmeta i metodike bezbednosnog proveravanja uz uvažavanje principa jednake dostupnosti radnih mesta, transparentnosti i zabrane diskriminacije.²¹ Savremena je praksa da bezbednosno proveravanje bude zasnovano na poštovanju principa individualne odgovornosti kandidata i vrednovanja sposobnosti kandidata.

Sprovođenje konkursa za popunjavanje radnih mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova daje kandidatima mogućnost da apliciraju na radna mesta za koja smatraju da imaju odgovarajuće kompetencije.²² Korišćenje kompetencija nesumnjivo poboljšava tačnost procene podobnosti kandidata za obavljanje poslova, odnosno donošenje boljih odluka o zapošljavanju i odabiru kandidata i njihovo napredovanje tokom karijere ili otpuštanje.²³ U praksi se smatra

²⁰ Opširnije u: Z. Vukašinić Radojičić, *Pravna pitanja službeničkih odnosa*, Monografije, Knjiga 25, Kriminalističko-policajska akademija, Beograd, 2015, str. 207-208.

²¹ U uporednim službeničkim sistemima, pravila o zapošljavanju službenika se razlikuju u zavisnosti od toga da li su uspostavljeni karijerni sistemi ili sistemi pozicija. Opširnije u: Z. Vukašinić Radojičić, *Evropski službenički sistemi*, Kriminalističko-policajska akademija, Edicija Monografije, Knjiga 14, Beograd, 2013.

²² Opširnije: *Zakon o policiji*, Prema stanju zakonodavstva od 5. februara 2016. godine, Predgovor i stvarni registar, D. Milovanović, Z. Vukašinić Radojičić, B. Otašević, S. Marković, Pravna biblioteka, Edicija zakoni i propisi, Službeni glasnik, 2016.

²³ Pod kompetencijama podrazumevamo stavove i obrasce ponašanja koji upućuju na to kako zaposleni primenjuju svoje znanje i tehničke veštine. To je skup ponašanja potrebnih za delo-

da je prethodno ponašanje/iskustvo najbolji pokazatelj budućeg učinka a intervjui se zasnivaju na testiranju prioritetnih kompetencija za određena radna mesta.²⁴ Utvrđeni skup kompetencija ima veliki značaj pri planiranju, zapošljavanju, napredovanju i stručnom usavršavanju kadrova. Od posebnog je značaja postojanje korelacije između prioritetnih kompetencija potrebnih za radno mesto i glavnih zadataka odgovornosti koji su deo ukupnog posla.

S obzirom da bi napredovanje u više zvanje trebalo da bude zasnovano na praćenju rezultata rada zaposlenih od strane neposrednih rukovodilaca, merenju učinka rada i dobijenim ocenama, od posebnog je značaja postavljanje jasnih pravila izbornog postupka, provera znanja i sposobnosti kandidata. Za sticanje narednog zvanja (čina) u okviru istog nivoa potrebno je da se ispuni uslov odgovarajućeg stepena obrazovanja (stručne spreme), godina staža provedenih u prethodnom zvanju/činu, uspešno završena stručna obuka za zvanje/čin i odgovarajuće godišnje ocene čiji trogodišnji prosek ne sme da bude manji od ocene "ističe se - četiri", dok je za sticanje narednog zvanja/čina neposredno višeg nivoa u rukovođenju osim navedenih uslova predviđeno i polaganje stručnog ispita. Zakon za popunjavanje upražnjenog rukovodećeg radnog mesta uvodi obavezno raspisivanja internog konkursa, što je u duhu karijernog sistema. Ovo pravilo, u skladu je i sa strateškim ciljevima Ministarstva, koje ukazuje da napredovanje mora biti zasnovano na transparentnim procedurama uz korišćenje internih konkursa za popunjavanje rukovodećih mesta višeg i srednjeg nivoa,²⁵ a zasnovano na rezultatima i stručnom usavršavanju, uz neophodne provere znanja.

Budući da se rukovodioci na svim nivoima u okviru Direkcije policije mogu razrešiti ukoliko ne ostvaruju rezultate rada u okviru kompetencija radnih mesta, propisivanje jasnih merila ocenjivanja dobija višestruki značaj. Kako novi Zakon o policiji propisuje postavljenje direktora nakon sprovedenog javnog konkursa, na predlog ministra, a ujedno i predviđa mogućnost da ga Vlada u bilo kom trenutku razreši na obrazložen predlog ministra, ako ne ostvari rezultate rada u

tvorno obavljanje zadataka i funkcija radnog mesta i važan instrument upravljanja ljudskim potencijalima.

²⁴ Prioritetne kompetencije se odeduju kroz analizu opisa određenog radnog mesta, uzimajući u obzir najvažnije aspekte tog radnog mesta. Iz okvira kompetencija za svako radno mesto bi trebalo definisati najviše šest „prioritetnih“ kompetencija koje bi bile deo pojedinačnog opisa radnih mesta. Opširnije: S. Vilijams, *Priručnik za korišćenje okvira kompetencija u procesu zapošljavanja u državnoj službi u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, 2015, 13-15.

²⁵ Rukovodeća radna mesta se klasifikuju u četiri kategorije u zavisnosti od: složenosti poslova, obrazovanja, čina/zvanja, stepena odgovornosti i ovlašćenja za donošenje odluka kao i samostalnosti u radu i to na rukovodeća radna mesta: strateškog, visokog, srednjeg i operativnog nivoa. Videti: *Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011-2016*, 2010, dostupno na: <http://www.mup.gov.rs/>.

okviru kompetencija propisanih za to radno mesto,²⁶ u cilju minimiziranja diskrecionog odlučivanja i donošenja odluka na osnovu objektivnih pokazatelja, ovo pitanje je podzakonskim aktom detaljnije uređeno.

Donošenjem Pravilnika o kompetencijama za zaposlene u Ministarstvu unutrašnjih poslova,²⁷ započela je priprema metodologije za utvrđivanje specifičnih kompetencija za pojedina radna mesta i metoda za njihovu proveru. Prema Pravilniku, kompetencije predstavljaju skup znanja i veština, crta ličnosti i sposobnosti koji oblikuju ponašanje zaposlenog i vode postizanju očekivanih rezultata na radnom mestu. Dok se tehničke kompetencije odnose na specifična znanja i veštine, koje su potrebne za delotvorno obavljanje poslova i zadataka u okviru određenih radnih mesta,²⁸ bazične kompetencije se odnose na skup ponašanja - crte ličnosti i sposobnosti koje su potrebne za uspešno obavljanje poslova u okviru određenog radnog mesta. Bazične i tehničke kompetencije moraju biti sastavni deo opisa posla radnog mesta zaposlenih.²⁹ U bazične kompetencije se ubrajaju služenje građanima, upravljanje promenom, upravljanje učinkom, lična delotvornost, donošenje odluka i rad sa drugima i rukovođenje.³⁰ Kompetencije se prate i procenjuju u skladu sa određenim indikatorima, s tim što se kompetencije razlikuju po indikatorima u zavisnosti da li je reč o rukovodećim ili izvršilačkim radnim mestima.³¹ Ovakvo rešenje je u direktnoj vezi sa pripremom detaljnih opisa radnih mesta i izmenama akta o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta.³² Imajući u vidu specifičnu prirodu i karakter policijskih poslova, organizacionu strukturu Ministarstva, način rukovođenja i organizacionu kulturu, neophodno je postepeno i odmereno uvođenje novih instituta i prakse.

²⁶ Prema članu 149. Zakona, „direktora policije razrešava Vlada, na obrazloženi predlog ministra, ako ne ostvari rezultate rada u okviru kompetencija propisanih za to radno mesto.“

²⁷ Videti: *Pravilnik o kompetencijama za zaposlene u Ministarstvu unutrašnjih poslova* („Službeni glasnik RS”, br. 52/16).

²⁸ Veštine su potrebne za ispunjavanje funkcionalne uloge i obuhvataju tehničke veštine (upravljanje projektima, upravljanje vremenom).

²⁹ Upravo, stručni profil zaposlenih proizlazi iz glavnih zadataka i odgovornosti radnog mesta i precizira kvalifikacije, veštine, iskustvo i najvažnije kompetencije potrebne za uspešno obavljanje poslova radnog mesta.

³⁰ Videti član 3. *Pravilnika*.

³¹ Indikatori bazičnih kompetencija su pokazatelji ponašanja na osnovu kojih se utvrđuje da li zaposleni ima ili nema predviđene kompetencije.

³² Opširnije: *Zakon o policiji*, Prema stanju zakonodavstva od 5. februara 2016. godine, Predgovor i stvarni registar, D. Milovanović, Z. Vukašinović Radojičić, B. Otašević, S. Marković, Pravna biblioteka, Edicija zakoni i propisi, Službeni glasnik, 2016.

ZAKLJUČAK

Obezbeđenje efikasne i efektivne primene evropskih politika zahteva uspostavljanje odgovarajućeg institucionalnog ambijenta u budućim državama članicama Evropske unije. U vezi sa pitanjima kao što su granična kontrola, vize, spoljne migracije, azil, policijska saradnja, borba protiv organizovanog kriminala i terorizma, saradnja u oblasti droga, carinska saradnja i pravosudna saradnja u krivičnim i građanskim stvarima, države članice treba da budu adekvatno opremljene kako bi na odgovarajući način sprovodile sve veći okvir zajedničkih pravila. Za ovo je pre svega potreban snažan i dobro integrisan administrativni kapacitet unutar organa za sprovođenje propisa i politika. Očekuje se da profesionalna, pouzdana i efikasna policijska organizacija uspešno ostvari zahteve koji se pred nju postavljaju u procesu reforme.

Novi Zakon o policiji stavlja akcenat na razvoj profesionalnih kapaciteta, kompetencije i etiku policijskih službenika. Njime se uvodi obaveza sprovođenja javnih i internih konkursa, čemu prethodi detaljna analiza radnih mesta i postavljanje okvira kompetencija. U kontekstu sveobuhvatne reforme javnog sektora, zakonodavac je imao u vidu kreiranje racionalne i optimalne policijske organizacije, uvažavanje zahteva smanjenja broja radnih mesta, preispitivanje potrebnih nivoa rukovodećih radnih mesta i potrebne kompetencije zaposlenih. Primena modernog koncepta upravljanja ljudskim resursima trebalo bi da utiče na jačanje profesionalizma, transparentnog rada, lične odgovornosti zaposlenih, njihove motivacije i zadržavanje visoko stručnog kadra u policiji.

Od posebnog značaja za uspešnu primenu propisa je politička podrška i jačanje svesti zaposlenih na svim nivoima i njihova permanentna edukacija. Ujedno, novi propisi utiču na uspostavljanje i razvoj jedinstvene upravne prakse u svim organima i organizacijama i koherentno funkcionisanje sistema uprave u Srbiji. Za dalji razvoj u ovoj oblasti, neophodno je ustanoviti jasnu političku odgovornost za sprovođenje i dinamiku promena. Reforma se ne može sprovesti parcijalno, bez jasne strategije.

ZORICA VUKAŠINOVIĆ-RADOJIČIĆ, LL.D.,
Professor, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade
ALEKSANDRA RABRENOVIĆ, LL.D.,
Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

CAPACITY BUILDING OF POLICE IN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

Summary

In order to be able to take on obligations from the EU membership, countries which are preparing to become the EU member states need to have adequate institutional capacities, which include modern human resource management systems. Further strengthening of institutional capacities at all administrative levels is also important for the Republic of Serbia, especially of its judicial and police structures in order to apply instruments of the Chapter 24, *acquiscommunitaire* – Justice, Freedom and Security. This paper analyses implementation of measures aimed at professionalization of the Serbian police and strengthening its structural and operational capacities. Authors analyze provisions of the new Law on Police which create conditions for establishing the new civil service system and modern concept of human resource management in police, reorganization of the Ministry of Internal Affairs, more precise definition of police authorities, measures and acts and introduction of stricter measures for suppression of corruption in the Ministry and strengthening of professional integrity of employees. The implementation of the modern concept of human resource management facilitates protection of the citizens' rights and freedoms, strengthening of legal security of the employees of the Ministry of Internal Affairs and enhancement of police operation.