

НАСТАНАК И РАЗВОЈ ПОЛИЦИЈСКИХ ВЛАСТИ У СРБИЈИ

Иван Јоксић*

Универзитет Привредна академија у Новом Саду
– Правни факултет за привреду и правосуђе

Један од атрибута сваке државе чини државна власт конкретизована кроз делатност органа који се, поред осталог, брину и о њеној безбедности. Још из времена постанка првих источњачких држава, полиса у Старој Грчкој, Римског царства, па све до формирања српске државе, питање њиховог уређења нераскидиво се везује за присуство оружаних формација. Међутим, у првим државама на европском тлу, укључујући и Србију, не може се говорити о постојању полиције у данашњем смислу речи. Аутори, који се баве историјом полицијских власти, сагласни су да развој полиције у српској држави треба везивати за установљење првих органа јавне власти. У оквиру тих органа била је сконцентрисана целокупна државна власт (законодавна, извршна и судска). Стога се зачеци првих полицијских органа, односно власти, везују за њено постепено одвајање од државне управе и самоуправе, војске, судова итд.

Динамика настанка и развоја полицијских власти у Србији уочљива је кроз процес њеног настанка и постепеног осамостаљивања. Ради упознавања са историјским чињеницама у државно-правном развоју српске државе неопходно је користити доступне правне споменике из средњег века, попут Душановог законика. Период османлијског владања Србијом оставио је свој печат на пољу управљања покорењим становништвом кроз делатност мешовитих органа у чијем саставу су, поред турских припадника, били и делови српског становништва. Важни догађаји у првој половини 19. века (Први и Други српски устанак) и установљење устаничких органа власти инкорпорирали су и прве оружане припаднике. Дешавања везана за доношење првих уставних, законских и подзаконских прописа у Србији представљају правне оквире за деловање полицијских власти. Берлински конгрес доноси независност српској држави, што ставља печат на даљи развој полиције и њено потпуније осамостаљење све до стварања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.

Кључне речи: *државна власт, војска, полиција, оружане формације, жандармерија, јавни ред и мир*

* Др Иван Јоксић је доцент на Правном факултету за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду.

Уводна разматрања

Појаву и развој полиције, као и настанак правних споменика из најранијег времена, можемо пратити преко активности тадашњих носилаца највиших државних, односно јавних функција. Тако су римски едили, као и сами конзули, поред бриге о јавном моралу, водили рачуна још о јавном реду, сигурности, религији, саобраћају, чистоти, животним намирницама, коцки, мерама и грађевинама. Писани трагови из најранијих времена говоре да су одређени облици полицијских власти били присутни још из времена Хамурабијевог законика (18. век пре нове ере). Полиција је постојала још у Кини за време владавине династије Шанг (15. век пре нове ере), затим у старој Грчкој у време цара Солона (6. век пре нове ере), као и у Риму у време важења закона 12 таблица *leges duodecim tabularum* (450. године пре нове ере).

Оснивање јавне полиције са атрибутима модерне полицијске организације, финансиране из државног буџета и директно одговорне императору, везује се за период императора Аугустуса у старом Риму (први век пре нове ере), када су у градској управи успостављени положаји градског префекта *praefectus urbi*, чија је дужност била да се, применом извршне и судске власти, стара о одржавању јавног поретка и шефа полиције *praefectus vigiliam*, који је одлуке извршне власти спроводио у дело.¹ Интересантно је запазити да је Принцепс, у оквирима својих јавних овлашћења, могао доносити посебне одлуке или мандате *mandata* које садрже упутства управницима провинција и другим службеницима која су се односила на њихову службу.²

Зачетак данашње полиције треба тражити на крају 12. века у слободним средњовековним градовима западне и јужне Европе. Овако организована градска полиција предузимала је активности усмерене на заштиту личности и имовине грађана, јавног реда и мира, саобраћаја, здравља, чистоће итд. Владари су на различите начине желели да у најмањој мери ограниче, а у највећој потпуно укину, градску полицију путем ограничавања права на слободан избор старешина непосредно од стране грађана. Постепено формирање државне администрације, крајем 16. века, довео је до потпуног централизовања полиције. Долази до постепеног диференцирања појединих полицијских послова, као што је, на пример, контрола странаца у држави. Поред тога, пораст броја становника изазвао је потребу за успостављањем боље контроле, како би се на адекватан начин заштитила државна власт од било којих облика угрожавања.

Генерално посматрано, полиција добија данашњи облик у 16. веку у Француској и Русији, а касније и у другим европским државама. Уочљиво је формирање полицијских јединица са тачно одређеним функцијама у оквиру државне управе. Међутим, „темељи савремене полиције су постављени у другој половини 19. века, када је овај облик државне власти све више почео да добија атрибуте професионалне и специјализоване службе“.³

¹ Алексић, Ж., Миловановић, З., *Лексикон криминалистике - друго проширено и допуњено издање*, Глосаријум, Београд, 1995., стр. 214.

² Станојевић, О., *Римско право – шесто измењено и допуњено издање*, Службени лист СРЈ, Београд, 1993., стр. 60–61.

³ Алексић, Ж., Миловановић, З., *op. cit.*, стр. 214.

Полиција у Београдском пашалуку

У времену отоманског управљања Србијом не може се говорити о постојању посебно оформљених полицијских власти. Полицијску делатност вршили су припадници турских власти. Правни положај српског становништва у Београдском пашалуку побољшан је 1793. године. Под утицајем ратних дешавања са Аустријом и Русијом, издаје се царски Хатишериф, којим се српском становништву зајемчује кнежевска самоуправа у лицу оборкнезова који су радили под надзором турских органа (муселима и кадије).⁴ Поред обављања полицијских послова, муселими су судили за лакша дела, водили истраге, извршавали кадијине пресуде и пратили дешавања у свом крају о чему су накнадно подносили извештаје везиру. Свака нахија имала је свог муселима који је управљао наведеним пословима у својој нахији. Поред муселима, као представник турске власти у свакој нахији, налазио се кадија који је обављао судске послове. У већим варошима постојале су и муфтије за решавање сумњивих спорова које кадије нису могле расправити. Међутим, муселим и кадија нису имали сталне и редовне зараде од турске државе, већ су дати положај морали закупљивати. Издржавали су се од убирања прихода од казни, али, судећи према доступним изворима, углавном од глобе и подмићивања. Свој положај могли су побољшати продубљивањем сукоба међу потчињеном рајом којим би доприносили већем броју предмета, па самим тим и увећане приходе за њихово решавање.⁵

Полицијску власт по кнежинама и селима вршили су оборкнезови и кметови. Кад су се под турском влашћу и сеоски кметови називали кнезовима, онда су први, који су под собом имали читаве кнежевине, за разлику од других, називани оборкнезовима или вилајетским кнезовима (тур. *баш-кнезовима* – главним кнезовима).⁶ Поред обављања редовних дужности које су се кретале у постављеним оквирима, оборкнезови су имали значајну улогу и у покушајима збацивања турске власти у Србији, о чему сведоче писани записи тога времена. Додуше, они су успевали да, у сарадњи са свештенством, остваре контакте са хајдучким дружинама са којима су сарађивали на организовању народа ради пружања отпора турској власти.

⁴ „Иако су, према повластицама добијеним хатишерифом 1793. г. на челу локалних управа стајали Срби, врховну управу и судство у нахији Турци су задржали у својим рукама, па и муселиме као своје органе власти. Пратећи улогу ваљевских муселима од Асанаге из Сребрнице па до последњег познатог Нуманаге (1820–1830), може се закључити да је муселиме постављао везир, а издржавао народ, али су их кнезови могли сменити. Тако је кнез Алекса Ненадовић, према неким подацима, допринео да се смене 18 што кадија што муселима. У време кнеза Милоша, после другог српског устанка, извршна власт је била само формално у турским рукама, те је Милош свео муселиме на своје чиновнике“. Лазаревић Илић, Д., *Нова презентација муселимовог конака у Ваљеву*. Извор: <http://istorijskiarhiv.rs>. приступ сајту 25. 11. 2012. године.

⁵ Муселими су наплаћивали крвнину за своје ангажовање на проналажењу убица и других злочинаца. При томе, крвнина се наплаћивала и у случајевима када би се ко удавио, или од зиме умро, где се име крвнине морало платити најмање 1.000 гроша. *Даница* (ур. Вук С. Караџић), Беч, 1828, стр. 82.

⁶ Вук Караџић у својим писанијама прецизније наводи значење речи оборкнезови. „Како гођ у свакој нахији у главној вароши има кадија и муселим, тако у свакој кнезини има обор-кнез, а у сваком селу по неколико кмета и сеоски кнез. Обор-кнезови су остаци од стари Српски кнезова (*Fursten*); но кад су Турци послјије и сеоске старјешине назвали кнезовима, онда су они за разлику од овије назову обор-кнезови, од Њемацкога Обор-кнез, а по Турски баш-кнез (главни кнез). Кнеза сеоскога поставља село, и избацује, кад му је воља; а обор-кнезови су били потврдјени царским бератима од кољена на кољено с правима бератлијским. Стефановић Караџић, В., *Описаније Србије*, БИГЗ, Београд, 1990, стр. 20–22.

Сеоске кметове постављало је и збацивало село, док су оберкметови у почетку постављани царским бератима, да би их касније народ бирао на збору сеоских кметова и угледнијих људи. Њихова дужност је била да објављују народу уредбе и заповести виших власти, да брину о поретку и безбедности у својим селима, да прикупљају порез итд. Међутим, главна дужност оберкметова и кметова била је да штите српско становништво од несавесних турских власти и њиховог неправедног гоњења. Користећи се својим положајем, они су често спасавали кривце из народа код турских власти, дајући им гаранције да осумњичени нису криви, али и да се учињено зло неће поновити.

Почетком 19. века (1801–1804. године) вршење полицијске и управне власти прелази у руке Турака, који су се одметнули од централне власти. Догађај који је означио овако радикалан заокрет у систему турске власти према потчињеном српском становништву одиграо се 15. децембра 1801. године, када су дахије (Аганлија, Кучук Алија, Мула Јусуф и Мехмед Ага Фочић) убиле Мустај-пашу и потом преузеле сву власт у Београдском пашалуку.⁷ Територија у пашалуку подељена је на четири дахије, села су подељена на кабадахије, јаничарске аге и субаше, бележи се увођење порешчија, што је све заједно означило потпуни раскид са ранијом самоуправом и увођење безвлашћа и потпуне самовоље на велика врата. Увођење зулума који је у себи садржао најразличитије облике насиља произвело је широко незадовољство народних маса, које је резултирало упућивањем тужбе султану у Цариград. Након тога, уследила је сеча кнезова из које је настао Први српски устанак.

Полиција у Србији од Првог српског устанка до Берлинског конгреса

Почетком Првог српског устанка организатор и вођа Ђорђе Петровић – Карађорђе сазвао је у Остружници скупштину на којој је одлучено да се у побуњеним нахијама поставе старешине и судови – магистрати. Задатак новоформираних органа био је старање о одржавању реда и прикупљање прихода потребних за функционисање нове (устаничке) власти. Устаничке старешине биле су носиоци политичке власти, док су магистрати, које су бирале нахијске скупштине, представљали судску и полицијску власт.⁸ Почетком маја 1804. године први од магистрата основан је за ваљевску нахију. Уређење полицијске власти у Београду и другим мести-

⁷ Према казивањима људи из тога времена, које су „ревносно“ бележили поједини писари, нису све дахије биле у непријатељском односу према Србима. Тако је Аганлија каткад живео у слози са српским становништвом претвореним у рају, док је био у неслози са турском влашћу. Такође, познато је да су Кучук Алија и Аганлија чак штитили гласовитог харамбашу Лазу Добрића из Срема, који је хајдуковао и у своме крају, али и по Београдском пашалуку. Његова чета била је састављена и од Сремаца и од Србијанаца, а најистакнутији хајдук у његовој чети био је Станоје Главаш, касније познати устанички војвода. Љушић, Р., *Вожд Карађорђе - биографија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005, стр. 33–34.

⁸ У оквиру полицијских надлежности магистрати су вршили следеће делатности: издавање пасоша, надзор над странцима и њихово протеривање, издавање полицијских наредба, надзор над *хлебарницама* (пекарама) и *механама*, одређивање такса за животне намирнице итд. Милосављевић, Б., *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 95.

ма у Србији извршено је 1807. године. У Београду је установљена редовна и стална полиција, коју су чинили:

- полицајмајстор (управник градске полиције),
- полицај – квартаљ – мајстори (управници квартова),
- ликтори (помоћници управника задужени за различите ресоре),
- писари,
- униформисани пандури.

Наведена организација полицијске и судске власти остала је, углавном, неизмењена све до 1811. године. Оснивањем Правитељствујушћег совјета, на скупштини у Београду 2. јануара исте године, извршена је темељна реорганизација власти. Реформа државне управе вршена је тако што је Правитељствујушчи совјет подељен на шест министарстава на чијем челу се налазе министри (*полечитељи*). Судске послове вршио је Велики или Народни суд којим је председавао министар правде. Поред шест министара, остали чланови Сената постављени су за чланове Великог суда који је придодат Совјету.⁹

Надлежност министра полиције односила се на бригу о реду и безбедности, издавању наредбе о сакупљању пореза и војне опреме итд. Међутим, не можемо са потпуном сигурношћу утврдити делокруг надлежности министра полиције, јер се она, у извесној мери, губила у општој надлежности Правитељствујушћег Совјета.¹⁰ С друге стране, дужности судова, нахијских и кнежинских старешина одредила је сама Скупштина. Судови су били надлежни да врше надзор о правилном прикупљању државних прихода, да воде грађанске спорове, да ислеђују кривце и доносе пресуде у конкретним случајевима. Старешине (војводе) имале су дужност да прикупљају порезе, набављају храну за војску, управљају војним и грађанским пословима, одржавају пошту, сеоске кошеве, постављају сеоске кметове, као и да спроводе у дело вољу војда и Совјета.

Потписивањем споразума између Милоша и Марашли Али-паше регулисани су следећи предмети: „да сакупљање дације остане Србима и да се Турци у то не мешају; да уз нахијске муселиме седи по један српски кнез који ће с муселимом судити Србима; да спахије узимају своје приходе од народа строго по својим бератима, а не као што је под Сулејман-пашом било, кад су спахије узимале још и по нарочитим погодбама које су наметали народу и да у Београду буде заседање од српских кнезова – Народна канцеларија – као нека врста највишег административног и суд-

⁹ Јовановић, П., *Историја најважнијих догађаја у Србији од год. 1459 до 19/20 септембра 1813*, Службени гласник, Београд, 2004, стр. 73–74.

¹⁰ У време оснивања Совјета настала су спорења о његовој будућој надлежности, како у односу на Карађорђа, тако и према министрима, поглавицама, војводама итд. „Прота Матија је мислио да то буде највећа власт у земљи, која би издавала заповести и самим поглавицама; војводе су хтеле да Совјет скучи самог Војда; а Карађорђе је мислио да ће то бити нека врста меџлиза за решавање спорова приватно - правне природе, који је у земљи свакако потребан. Када је Совјет покушао да прошири своју власт, управо да постане оно што је прота желео, Карађорђе осети о чему се ради и поче претити. Опколивши са својим момцима кућу у Смедереву, у којој је Совјет заседао, напери кроз прозоре пушке и позва их све да изиђу напоље: Ласно је у врућој соби уређивати и заповиједати; него да вас видим сјутра у пољу, кад Турци ударе. Он се позивао на своје заслуге, и чисто хајдучки, са пушком у руци, натерао је Совјет да сагне главу и остане у упози коју му је он наменио“. *Правитељствујушчи Совјет Србскиј – у манастиру Боговађа у јесен лета 1805* (прир. Радослав П. Јовановић), Лајковац, 2005, стр. 7.

ског тела српског“.¹¹ Након потписаног споразума неопходно је било уредити унутрашњи начин управљања земљом. Скупштинском одлуком од 19. децембра 1815. године задржана је пређашња административна подела на 12 нахија. На њихово чело постављени су по један главни кнез и потребан број народних кнезова за Народну канцеларију у Београду.

Период дељења власти¹² између Срба и Турака трајао је све до 1830. године, с тим што га је на српској страни обележила потпуна самовоља кнеза Милоша Обреновића.¹³ је 1815. године донео одлуку о организовању пандура општедржавних полицијских органа задужених за јавни ред и безбедност царинских друмова. Он је лично постављао своје људе на свим важнијим местима у мешовитој полицијско-судској власти. Формирањем сеоских, нахијских (магистрати) и Великог суда (1820–1821), наступа темељна реорганизација претходно успостављеног система власти у Србији. При томе, судови (магистрати) добијају део полицијских надлежности у вези са вршењем надзора над странцима, издавањем пасоша, као и право избора и надзора над радом варошких полицаја.¹⁴

Посебност двовлашћа успостављеног споразумом Милош – Марашли Али-паша и турским ферманима из 1816. године огледала се на подручју полицијске, судске, управне и војне власти. Султановим Хатишерифом (3. августа 1830. године) спречено је свако турско мешање у унутрашњу српску управу. Нахије, као територијалне јединице у Србији, биле су подељене на кнежине којима су заповедали кнежински кнезови. Њих је постављао лично кнез Милош, додељујући им дипломе које су биле нешто другачије. Оне су садржале изричиту препоруку да извршавају наредбе главних кнезова, те да о сваком ванредном и важнијем догађају у кнежини поднесу писмени извештај. Поред извршавања наредби врховног и главног кнеза, битније дужности кнежинских кнезова састојале су се у:

1. одржавању реда и поретка у земљи,
2. истраживању злочина и злочинаца,
3. суђењу како грађанских тако и кривичних ствари,
4. скупљању пореза и надзору над сеоским кметовима.

Срески кнезови укинати су 1821. године, а њихове надлежности пренете су на кнежинске старешине и сеоске кметове. Наведена организација полицијских власти трајала је све до формирања нахијских судова. Године 1824. установљен је „Совјет

¹¹ Љушић, Р., *Од другог устанка до Вучићеве буне (1815–1842)*, У: Ужице некад и сад – Ужице у обновљеној Србији. Извор: www.graduzice.org. приступ сајту 10. 12. 2012. године.

¹² У времену двовлашћа паралелно са турским органима власти (везир, кадија и муселим) били су и српски органи власти, почевши од нахијских кнезова које је поставио кнез Милош и извршавали су његове заповести и наредбе. Институција кнежинске скупштине се временом претворила у сеоске зборове, а сеоски кметови нису бирано од народа, већ постављани од нахијских кнезова. Суботић, Д., *Прилози за националну историју државе и права у 19. и 20. веку (до 1941. године) – прва књига*, Београд, 1996, стр. 19.

¹³ „За време владавине Кнеза Милоша у Србији, није постојала подела између судских и управних власти, између цивилне и војне службе, нити је било другог законодавног тела сем Кнежеве канцеларије. Кнез Милош је сам руководио спољном политиком земље, монополисао је целокупну извозну трговину Србије и једини је имао право општења на највишем нивоу са турским властима“. Ранђеловић, А., *Карактеристике обавештајне службе за време владавине кнеза Милоша Обреновића*, Преко рамена (онлајн часопис). приступ сајту 13. 11. 2012. године.

¹⁴ Милосављевић, Б., *op. cit.*, стр. 97.

Сербски“ који је имао „чином својим подобно бити први до владатеља илити канцеларијама а по примеру Сената који је био у прошаста времена“. Нахијске старешине, у договору с народом, имали су изабрати из сваке нахије по једног „чесног и способног човека“ за члана Совјета који је заседавао у Крагујевцу, и чији је задатак био да се у споразуму са кнезом брине о унутрашњим и спољашњим пословима земље“. У складу са додељеним надлежностима Совјет се старао о унутрашњем благостању, миру и поретку у земљи, издавао потребне наредбе полицијским властима итд. Кнез Милош је ради даљег учвршћења своје власти 1825. године основао сталне војно-полицијске формације (*ландури*). Већ наредне године формација је називана војницима (*солдатима*), са задатком да пружа оружану заштиту кнезу Милошу од властитог народа.¹⁵

Совјет је добио функцију врховног полицијског тела (са одељењем за унутрашње и судске послове) 1825. године. Почетком 1827. године, припадности Совјета пренете су на Велики народни суд, који је 13. јануара 1828. године установио функцију варошких полицајаца. У Београду је нарочита полиција, са тројицом полицајаца и варошким кметом, основана 28. маја 1828. године. Убрзо је у структуру градске полиције уведена и функција буљукбаше (старешине над 22 градска пандура).

Марта 1829. године кнез Милош и Народни суд издали су уредбу која је затим упућена, у виду упутства, нахијским кнезовима. Ова уредба најбоље сведочи о карактеру, надлежности, врсти права и дужности које су полицијске власти имале у овом времену. Установљено је присуство мешовитог полицијско-судског система власти у Србији. У прилог томе говоре подаци о суђењу које су водили кнезови и кметови, као посебна врста административно-управних и полицијских органа власти. Почетком 1830. године нахије се претварају у окружија са посебним органима *исправничествима*. Поред тога, унутрашњу реорганизацију обележило је формирање пет великих сердарстава.¹⁶ Значајно је указати на чињеницу да је кнез Милош (1834. године) именовано пет министара (*лопечитеља*), међу којима се налазио и министар унутрашњих дела.

¹⁵ Знајући какав је карактер владања кнеза Милоша, а посебно његов однос према „непослушнима“, Вук Караџић је у свом писму кнезу указивао на сву погубност таквог начина владања и одбране од народног гнева: „Ваљало би дати народу правичу, или, као што се данас у Европи обично говори, конституцију. Ја овде не мислим конституцију француску, или англијску, или нову грчку; него, од прилике, да се одреди начин правитељства и правитељство да се постави... да се сваком човеку осигура живот, имање и чест, да сваки свој посао који никог није на штету, може радити по својој вољи и по својој вољи живети; да сваки човек зна, шта му ваља чинити, да се не боји нити вас, нити икога другога; да нико никога не може на силу натерати да га служи; да се тврдо зна који је чиновник старији, који ли је млађи; да се без правог узрока и без суда не може чиновник ни из службе истерати, нити на траг у мањи чин повратити; да се нико не може натерати да се против своје воље прими какве службе и да сваки чиновник, кад му буде воља, може службу оставити. [...] Ја мислим: тешко ономе владоцу, који за то држи момке и солдате и гарду, да га чувају од његова народа! Владоцу треба да је највећа обрана у његовој земљи народна љубав, задовољност с његовим владањем и уверење да му (тј. народу) по смрти његовој само горе може бити, а боље никако да не може“. Стефановић Караџић, В., *Писмо Вука Караџића кнезу Милошу Обреновићу*, Земун, 24. април 1832.

¹⁶ Хатишерифом из августа 1830. године успостављени су основи територијалног уређења српске државе. У односу на развој и структуру полицијских власти у Србији значајан је став 7, у којем се прописује: да би се отклонили („предупредили“) немири и нереди који би се „могли догодити у Србији“ и „да би се казнили кривци“ кнез Милош ће имати у својој служби потребну оружану силу. Јевтић, Д., Поповић, Д., *Историја држава и права југословенских народа*, Савремена администрација, Београд, 1990, стр. 72.

Потпуније правно уобличавање и уређење државног апарата започето је већ са припремама за доношење Сретењског устава. Устав је написао Димитрије Давидовић, један од слободоумнијих људи тога времена, који је био предвиђен за министра унутрашњих послова. У погледу унутрашњег уређења и положаја полиције у држави, Сретењски устав садржи знатно одређеније одредбе. Поделом власти на законодавну, законодатељну, законоизвршитељну и судјеску, установљена је врста и надлежност органа за сваку грану власти. У складу са чланом 76. Устава, сачињен је кнежев указ којим се одређују састав и дужности Совјета, као и дужности министра унутрашњих послова.

Суспензијом Сретењског устава наступио је период правног вакуума који је проузроковао одсуство уставне и законске контроле органа који су били њиме установљени. Полицијска власт била је у рукама Државног Совјета, што је утицало да овај орган, 10. августа 1835. године, донесе општа правила за рад полиције. Поделом земље на четири војне области: подринско-савску, моравско-подринску, дунавско-тимочку и шумадијску, свака нахија и кнежина (капетанија) добијају своју војно-полицијску команду. Исправништва су били мешавина од судских и полицијских власти. На место ранијих магистрата и нахијских старешина формирана су у сваком округу исправништва у чијем саставу су биле судије и среске старешине. Они су у градовима вршили месну полицијску власт, а у околним су судили кривичне и грађанске предмете. Поред тога, исправници су били непосредно подређени кнезу Милошу, о чему проналазимо писане записе из тога времена.¹⁷

Кнежевим указом од 28. септембра 1837. године, исправништва су преименована у магистрате. Совјет је годину дана касније (7. новембра 1838. године) издао циркулар у којем се среским старешинама наређује да убудуће не заседају магистратима. Даљи кораци у правцу правног уобличавања Србије и њене унутрашње организације власти учињени су са доношењем новог Устава од 12. децембра 1838. године, познатијег као Турски устав или Други турски хатишериф. Устав, који су у Цариграду донели Турска и Русија, предвиђао је постојање три попечитеља: финансијског, правосудног, које се уједно старао о просвети, и унутрашњих послова. Кнез је бирао сва три министра и на његовом челу се налазио намесник који је вршио функцију министра спољних послова.¹⁸

¹⁷ Јагодина, 17. фебруара 1836. Аранђел Милосављевић, исправник јагодинског округа, и Стеван Аранички, секретар Исправништва, кнезу Милошу Обреновићу у Крагујевцу – рапортирају који је узрок што нису именованом Лазару Стојановићу умањили порез: „Наиме, од једног талира, колико је за порез Лазару одређено, није могуће мање одредити, а и сиромашних попут њега у Јагодини има више од стотину. Његовој Светлости Милостивејшему Господару и Књазу Србском Милошу Т. Обреновићу Исправништва Окружија јагодинског всеподанејши Рапорт На височајше предписаније Ваше Светлости од 14. тек. № 458 рапортирајући учтивејше до знања достављамо да је Лазар Стојановић Јагодинац сасвим сиромом и Исправништво ово по налогу Ваше Светлости старало је се да му у плаћању правителственог данка одлакшање неко учини и тога ради призвавши кметове варошке испитало и(х) је колико је на Лазара пореза ударено. Они показали су, а и Лазар призна је, да је на њега дошло да да данка, један талир за полак године, и од тог умалити му још није могло Исправништво. Он је истина сасвим сиротан, но кметови представљају да, осим њега, у Јагодини више од стотине још онаки сиромом има, и због тога није му могло Исправништво од једног талира умалити данак, које Вашој Светлости всепокорнејше представити не изостављамо“. 17. фебруара 1836. Исправник Окружија јагодинског. У Јагодини Аранђел Милосављевић № 219. Секретар Исправништва Стеван Аранички Оригинал АС, КК XII 817. *Књажевска канцеларија јагодинска нахија 1836–1839, књ. IV (приредили, З. Марковић и С. Мишковић)*, Јагодина, 2010, стр. 14–15.

¹⁸ *Устав Књажевства Србије - Султански Хатишериф*, У: Зборник „Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903“, САНУ, Београд, 1988, стр. 69–70.

Дужности министра унутрашњих послова одређене су на следећи начин: „Дела Полиције, Карантина, издавање налога, књажевски властима окружија земаљски, управленије заведенија общеполезни и пошта, содржаније велики друмова; и извршеније уредаба касателно воинства гарнизона земаљског, све ово принадлежат ће Сановнику, опредељеному за дела внутрења“ (члан 19. Устава). За разлику од претходног (Сретењског устава), Турски устав одредио је и надлежност среских старешина на следећи начин: „Начелници окружија занимаат ће се извршенијем налога, кои ће им доказити од стране централног Правленија Књажества, тицајући се свију дела внутрењег Правленија, односећи се к њиовим дужностима; они ће се ограничавати у налагању и определенију дајанија списцима које ће они получавати од управленија финансије, а они неће се мешати у распре, које у њеним окружијама може произвести плаћање налога, но они ће се задовољити посланијем проистекши распра и парница к суду окружному, задржавајући себи само извршеније пресуде судејске“ (члан 62. Устава).¹⁹

Турским уставом полицији је одузета судска власт и одређени сегменти административно-управне власти. Полицијска овлашћења кретала су се у оквирима извршног и превентивног деловања. У складу са уставним овлашћењима, 29. маја 1839. године донето је „Устројеније централнога правленија књижества српског“, према којем је министарство унутрашњих послова подељено на три одељења:

1. полицијско-економическо, које се старало о реду и безбедности, поштама, друмовима, мостовима, фабрикама и вођењу статистике,

2. карантинско са санитетом, које се старало о одбрани и заштити живота и здравља српског народа,

3. војно, које се имало старати „о воинству Гарнизона земаљског, опредељеног на обдржање мира и поредка внутрењег, као и безбедности внутрене и пограничне“.

У складу са уставним овлашћењима, 8. јула 1839. године, издата су „Наставленија“ окружним, среским и општинским властима за вршење полицијске службе. Овим актом прецизиране су дужности полиције и одређен је начин и делокруг њеног рада. Недуго после Наставленија, 22. октобра 1843. године донет је Закон против нарушитеља јавног мира и поретка. Овим прописом пружала се додатна заштита полиције ради стварања услова за њен неометан рад. Следствено томе, „онај, кои се Полицајним наредбама и определенијима, због безбедности, или општега мира и поредка ради учињенима покоравао неби, и на опомену послушати и такoвима повиновати се неби хтео, подпада зато под казне затвора од 7 дана до 6 месеци“ (члан 13).

Наредни пропис који се односи на полицијске власти у Србији била је Полицијска уредба донета 18. маја 1850. године. У вези са њом, донет је Казнителни законик за полицајне преступке, по којем су полицији дата овлашћења да батинањем кажњава за мање кривице и непокорности. Што се тиче унутрашње организације и функционисања београдске полиције важно је указати на доношење Закона о но-

¹⁹ „Ове основне одредбе Устава о локалној управи показују да су у његову структуру биле уграђене две идеје водиле: 1) потчињеност локалних органа власти према централној управи, тј. начело централизације власти (ово начело чини од локалних органа централизоване нецентралне органе власти), и 2) ограничени делокруг послова окружних и среских начелника“. Свирчевић, М., *Локална управа под уставобранитељима*, Балканска XXXV, САНУ – Балканолошки институт, Београд, 2004, стр. 259.

вом Устројенију Управитељства вароши Београда. Овај законски акт издат је 18. фебруара 1860. године и по њему је Београд подељен на шест квартава, а установљена је и „жандармска компанија од 129 људи са 15 коњаника за одправљање полицајне и ради подпомагања и извршавања експедиционе службе“. „Даље јачање и преуређење централне државне управе (1862), доводи до стављања општина под надзор полицијских власти које могу да смењују и кажњавају општинске органе (кметове и чланове општинског суда)“.²⁰

Устројением централне државне управе од 10. марта 1862. године установљено је седам министарстава: правде, просвете и црквених послова, иностраних послова, унутрашњих послова, финансија, војске и грађевина. Министарству унутрашњих послова дати су у надлежност следећи послови:

„1. брига о поредку, миру, сигурности лица и имања у земљи, куда спада цела полиција сигурности и полиција санитетска.

2. брига о сирочадима и убогима.

3. решавање о примању у српско поданство, уколико законодавно решење не би требало, и о иступању из њега.

4. управа свима заведенијама јавног добротинства.

5. извршење закона о сазивању народне скупштине.

6. претходне мере за регрутовање народне и стојеће војске.

7. у опште сва она старања, која нису нарочито другом ком министарству у дужност придана, а (по) природи задатака овог министарства њему би припадала“.

Наведеним овлашћењима отварају се широке могућности за ограничавањем слободе штампе кроз присуство цензуре, што се касније у полицијској пракси обилато користило. Уосталом, кршење слободе мисли и говора цензурисањем, а по потреби и забрањивањем изласка штампаних издања, књига, слободе говора и окупљања, тема је којом су се бавили наши познати сатиричари. Криминалним (Казнителним) закоником за Књажество Србију од 29. марта 1860. године, полицији су дата посебна овлашћења у ислеђивању кривичних дела. Уводе се посебне врсте прекршаја (иступи) због непоштовања полиције, могућност организовања потере за хајдуцима, одређивање стража и патрола из реда грађана итд.²¹ Законик у другој чести под називом: „О злочинствима и преступленијима противу закона, власти и јавног поретка“ садржи кривична дела која су уперена против државних чиновника и њихове службене дужности. Ових дела има више и сва су неименована.²² Наредне 1863. године донете су измене и допуне Казнителног закона којим се уводи полицијски надзор.

Доношењем новог Устава од 29. јуна 1869. године (тзв. Намеснички устав) систем и организација полицијске власти нису претрпели озбиљније промене. У новом уставу не проналазимо ниједну одредбу која би се непосредно односила на рад полиције.

²⁰ Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији (друго измењено и допуњено издање)*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 23.

²¹ Милосављевић, Б., *Наука о полицији, op. cit.*, стр. 104.

²² Јовашевић, Д., Хашимбеговић, Т., *Кривично правна заштита припадника полиције*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2002, стр. 31.

Период од Берлинског конгреса до формирања – Државне заједнице СХС

Берлинским конгресом, одржаним у јуну и јулу 1878. године, Србија је стекла потпуну независност. Њена територија је знатно проширена припајањем четири округа: нишког, пиротског, топличког и врањског. Ради испуњења преузетих обавеза (гарантовање слободе вероисповести) Србија је морала извршити темељне реформе целокупне државне управе. По природи ствари, први корак у том правцу односио се на реформисање војске и органа безбедности.

Краљ Милан је 1882. године установио *чуваре за јавну безбедност*, чија дужност се односила на: „чување границе, утамањивање хајдука и уопште потпуније имовне безбедности“. Наредне (1883) године краљ Милан уводи „Правила о устројству одреда чувара за јавну безбедност“ којима се установљава *коњички пук чувара јавне безбедности*. Исте године, краљ Милан доноси проширена „Правила о устројству чувара јавне безбедности“. Под утицајем догађаја везаних за подизање буна и општег нереда у земљи, краљ уводи другачију организацију постојећег система јавне безбедности. Тако се, Законом о жандармерији и Уредбом о формацији полицијске жандармерије из 1884. године, укидају чувари јавне безбедности и замењују државном (полицијском) жандармеријом.²³

Уставом Србије из 1888. године долази до преуређења у систему државне власти што је, поред осталог, довело до сужавања обима, али и начина вршења полицијске власти. Пратећим законима (Закон о штампи, Закон о јавним зборовима и удружењима, Закон о истражним судијама итд.) додатно се утицало на одузимање права полицији да се „меша“ у рад других државних органа. Тако је одузето право полицијским чиновницима да буду бирани за народне посланике. Полицији се не дозвољава да утиче на избор народних посланика (Изборни закон). Поред тога, „Законом о уређењу округа и срезова“ полиција је ограничена у вршењу надзора над органима у срезу и округу. Уставом је загарантована слобода штампе. Забрањено је успостављање цензуре и превентивних мера којима се спречава излазак, продаја и растурање списа и новина. За издавање новина није било потребно било какво одобрење од власти. Штампаније могла бити подвргнута административним опоменама (члан 22. Устава).²⁴

Полиција није дуго била лишена ранијих права да својим одлукама ограничава слободу штампе, јавног окупљања, удруживања итд. Конкретне кораке у том правцу учинио је краљ Александар Обреновић укидањем Устава из 1888. године и враћањем ранијег устава из 1866. године. Успостављање режимског начина владања који је укључивао „обилату помоћ лојалне полиције“ један је од разлога за мајски преврат од 1903. године у којем је извршен атентат на краља Александра.²⁵

²³ Богдановић, Б., *op. cit.*, стр. 51–52.

²⁴ *Устав Краљевине Србије*, штампано у „Краљ-српској државној штампарији“, Београд, 1888, стр. 7.

²⁵ О карактеру и начину владавине краља Александра Обреновића, као и његовом односу према полицији и другим државним органима, најбоље говори податак да је другог дана по демонстрацијама извршио својерестан државни удар. Посебном прокламацијом обуставио је важност Устава од 6. априла

Долазак краља Александра Карађорђевића на престо означио је повратак раније одузетих права и слобода у свим сферама друштвеног живота. Донет је нови устав 1903. године у којем се рад и надлежност полиције враћа у оквире Устава из 1866. године. Новим уставом посебно се апострофира значај поштовања људских права у поступцима које је спроводила власт. У измењеним друштвеним условима и околностима, успостављеним новим уставом, започиње и модернизација полицијског рада. По угледу на друге државе у којима је раније уведен, Бертијонов систем се успоставља у београдској полицији 1904. године. Нови (дактилоскопски) систем идентификације починилаца кривичних дела по Вучетићевом систему уведен је 1911. године.²⁶

Нови Закон о јавној безбедности донет је 1905. године и према њему су полицијску и општинску власт чиниле жандармерија, окружна жандармерија, државни служитељи (пандури) и општински стражари. Период од 1878. до 1918. године означио је и укључивање Српске полиције у међународну полицијску сарадњу. Први конгрес међународне судске полиције одржан је у Монаку 1914. године, на којем су лични печат дале покренуте иницијативе др Арчибалда Рајса.²⁷

Први и Други балкански рат вођени су уз активно учешће српских оружаних снага (жандармерије). Међутим, славно учешће оружаних снага Србије донекле су засениле политичке размирице и антагонизми који су били присутни у сфери политике и политичког одлучивања у земљи. У историјској литератури и писменим записима ученијих људи тога времена види се да је било несугласица, а понегде и отворенијих сукоба између цивилних и војних власти у ослобођеним територијама. Влада коју су водили радикали донела је 1913. године „Уредбу о приоритету“ према којој су цивилне власти имале примат над војском.²⁸

Први светски рат представљао је нови изазов за српске војне и цивилне формације које се, још увек, нису опоравиле од последица претходно вођених балканских

1901. године, распустио Народну скупштину и Сенат, укинуо све главне законе, поред осталих и Закон о штампи. У својој прокламацији рекао је да се „као носилац таковске заставе и српске народне мисли“, на то одлучио да би „отаџбини повратио ред, слогу, сталност и снагу“... И затим, наредио је да се за 19. мај 1903. године закажу општи избори који су дали резултате какве је он желео. За посланике су изабрани само они кандидати који су њему лично били по вољи... Казимировић, В., *Убиство последњег Обреновића*, фељтон објављен у Гласу јавности од 05. 04. – 06. 05. 2003., Београд, стр. 31.

²⁶ У практичну примену дактилоскопију је први увео, 1891. године, Иван Вучетић, који је у то време обављао дужност шефа идентификационог бироа у полицији аргентинског града Ла Плате. Дактилоскопија се много касније уводила у праксу других земаља (Аустро-Угарска 1902, Немачка 1903, Енглеска 1904, Русија 1907, Француска 1914. године). Алексић, Ж., Миловановић, З., *Криминалистика*, Партедон, Београд, 1994, стр. 156.

²⁷ Богдановић, Б., *Два века полиције у Србији*, МУП Р. Србије, Београд, 2002, стр. 60.

²⁸ „Пролећа 1914. отпочео је отворени рат владе и организације 'Уједињење или смрт!'. Повод му је била владина Уредба о приоритету, по којој су у свечаним приликама у новоослобођеним крајевима протоколарно првенство имали представници цивилних власти, испред војника. То је изазвало велико негодовање међу официрима, а због протеста је смењен и командант трупа Нових области ђенерал Дамњан Поповић. Иза овог баналног повода стајао је озбиљан сукоб цивилних и војних власти око управе у ослобођеним крајевима. Незадовољство војске уредбом, као и неспособним и корумпираним радикалским бирократским апаратом који је одбијао од себе национално аморфан живаљ Македоније, црно-руцки су хтели да искористе да оборе владу“. Бјелица, С., *Организација „Уједињење или смрт!“*, Култура полиса, бр. 2–3, Нови Сад, 2005, стр. 67.

ратова. У ратним приликама све расположиве војне и полицијске снаге биле су усмерене на одбрану државе. На почетку аустроугарске војне офанзиве у новембру, српска Врховна команда оценила је да је степен борбене готовости њене војске на ниском нивоу. Међутим, српске оружане снаге и Врховна команда нису имале прецизније податке о јачини и бројности непријатељске војске. Расположиве информације су говориле да се непријатељске снаге протежу уз реку Дрину, као и да се делови војних снага превлаче у Галицију. На састанку одржаном у Врховној команди 31. августа, у присуству команданата армија, донета је одлука да ојачана Прва армија пређе у офанзиву у Срему. С друге стране, трупе одбране Београда, заједно са браничевским одредом, и трупе нових области одређене су да бране границу на Сави и Дунаву и према Бугарској и Албанији.²⁹

Велики терет одбране земље у Првом светском рату поднеле су јединице жандармерије. У Београду је погинуло 64 припадника жандармерије, а 120 је било рањено. Преживели из састава београдске чете и осталих делова окружне жандармерије укључени су у тзв. „жандармеријски одред“ који је допуњен добровољцима.³⁰ Полицијску власт у Србији вршили су окружни начелници, срески начелници и управник града Београда. У том периоду, полиција је вршила следеће дужности: одржавање јавног реда и мира, бригу о личној и имовинској сигурности, старање о здрављу и моралу, извиђање и пресуђивање прекршајних дела, извршење судских одлука, доношење подзаконских прописа из полицијског делокруга итд.³¹

Сумирајући сазнања до којих смо дошли на основу расположиве архивске грађе, научне и стручне литературе, можемо уочити тренд постепеног осавремењивања полицијских власти у Србији. Међутим, догађаји у вези са уједињењем Словеније, Србије и Хрватске у заједничку државу, утицали су на другачије формирање војних и полицијских власти саобразно измењеним међународним, политичким, економским и безбедносним положајем Краљевине СХС у Европи и свету.

Закључак

Историјат полиције у Србији, у њеном савременом значењу, има за своје полазиште важније политичке догађаје, установљење државних органа и доношење правних прописа. Међутим, историјске чињенице говоре да развој полиције морамо пратити постепено, тумачећи њено присуство вековима уназад, све до формирања српске државе. Полиција у том времену није имала садашње значење, јер се налазила у саставу државне управе, била поистовећивана и устројена као војна организација, пролазећи различите форме које су јој давали владари у складу са сопственим тумачењем места и улоге полиције у друштву. У том погледу могу нам користити малобројни писани трагови и правни споменици српске средњовековне државе, од којих Душанов законик заузима значајно место.

²⁹ Извор: www.prvisvetskirat.com. приступ сајту 10.12.2012. године.

³⁰ Богдановић, Б., *op. cit.*, стр. 62–63.

³¹ Милосављевић, Б., Наука о полицији, *op. cit.*, стр. 105–106.

Даљи развој полиције везујемо за османлијска освајања и формирање мешовитих турско-српских органа који су хапсили и судили, углавном, по сопственом нахођењу. Такво стање је опстајало све до устанничког периода и формирања органа власти од којих можемо издвојити установљење првог попечитеља за унутрашња дела. Али, и у овим околностима затичемо хибридне органе у којима су сконцентрисана широка судска, војна и полицијска овлашћења. Правни оквири за полицијско деловање у држави чиниле су широке уставне одредбе, закони и уредбе у којима се ближе одређују овлашћења полиције. Истовремено, при праћењу развоја полиције не може се занемарити постојање жандармерије која је била устројена по војним принципима. Улазак Србије у Први светски рат ставио је у први план учешће војних и полицијских органа у оружане сукобе са противничком страном. У том погледу, Србија се могла похвалити великим успесима своје жандармерије која је претрпела велике губитке међу својим припадницима. Окончање рата пратило је формирање Краљевине СХС од када започиње другачије установљење нове државе, што је утицало на ново устројство полиције.

Литература

1. Алексић, Ж., Миловановић, З.: *Криминалистика*, Партенон, Београд, 1994.
2. Алексић, Ж., Миловановић, З.: *Лексикон криминалистике - друго проширено и допуњено издање*, Глосаријум, Београд, 1995.
3. Богдановић, Б.: *Два века полиције у Србији*, МУП Р. Србије, Београд, 2002.
4. Бјелица, С.: *Организација „Уједињење или смрт!“*, Култура полиса, бр. 2–3, Нови Сад, 2005.
5. *Даница* (ур. Вук С. Караџић), Беч, 1828.
6. Јевтић, Д., Поповић, Д.: *Историја држава и права југословенских народа*, Савремена администрација, Београд, 1990.
7. Јовашевић, Д., Хашимбеговић, Т.: *Кривично правна заштита припадника полиције*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2002.
8. Јовановић, П.: *Историја најважнијих догађаја у Србији од год. 1459 до 19/20 септембра 1813*, Службени гласник, Београд, 2004.
9. Казимировић, В.: *Убиство последњег Обреновића*, фељтон објављен у Гла-су јавности од 05.04. – 06.05.2003., Београд.
10. *Књажевска канцеларија јагодинска нахија 1836–1839, књ. IV (приредили, З. Марковић и С. Мишковић)*, Јагодина, 2010.
11. Лазаревић Илић, Д.: *Нова презентација муселимовог конака у Ваљево*. Извор: <http://istorijskiarhiv.rs>. приступ сајту 25.11.2012.
12. Љушић, Р.: *Вожд Карађорђе - биографија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005.
13. Љушић, Р.: *Од другог устанка до Вучићеве буне (1815–1842)*, У: Ужице некад и сад – Ужице у обновљеној Србији. Извор: . приступ сајту 10. 12. 2012.
14. Милосављевић, Б.: *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997.

15. Милосављевић, Б.: *Систем локалне самоуправе у Србији (друго измењено и допуњено издање)*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009.
16. *Правитељствујуици Совјет Србскиј – у манастиру Боговађа у јесен лета 1805 (прир. Радослав П. Јовановић)*, Лајковац, 2005.
17. Ранђеловић, А.: *Карактеристике обавештајне службе за време владавине кнеза Милоша Обреновића*, Преко рамена (онлајн часопис), приступ сајту 13.11.2012.
18. Стефановић Караџић, В.: *Писмо Вука Караџића кнезу Милошу Обреновићу*, Земун, 24. април 1832.
19. Стефановић Караџић, В.: *Описаније Србије*, БИГЗ, Београд, 1990.
20. Станојевић, О.: *Римско право – шесто измењено и допуњено издање*, Службени лист СРЈ, Београд, 1993.
21. Суботић, Д.: *Прилози за националну историју државе и права у 19. и 20. веку (до 1941. године) – прва књига*, Београд, 1996.
22. Свирчевић, М.: *Локална управа под уставобранитељима*, *Balkanica XXXV*, САНУ – Балканолошки институт, Београд, 2004.
23. *Устав Краљевине Србије*, штампано у „Краљ-српској државној штампарији“, Београд, 1888.
24. *Устав Књажества Србије – Султански Хатишериф*, У: Зборник „Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903“, САНУ, Београд, 1988.
25. www.prvisvetskirat.com, приступ сајту 10. 12. 2012. године.
26. <http://sr.wikipedia.org>, приступ сајту 27. 11. 2012. године.