

Dalibor Franulović¹, Mate Pušeljić², Franjo Magušić³

ORGANIZACIJSKI MODELI POLICIJSKIH SUSTAVA

Sažetak

Policija je uz vojsku najstariji organizacijski oblik pojavljivanja državne vlasti i uprave. U moderno vrijeme u većini zemalja pripada u upravni resor unutarnjih poslova i jedan je od konstitutivnih segmenata sustava nacionalne sigurnosti svake države. Organiziranje policijskih sustava u svakoj je pojedinoj državi determinirano čitavim nizom vanjskih, unutarnjih čimbenika i misija. Radi toga u svijetu postoji široki spektar modela unutarnje organizacijske strukture. Kao osnovni javljaju se centralizirani i decentralizirani modeli ustroja. Između ova dva osnovna, postoji čitavi niz tranzicijskih modela. U radu su pojašnjeni osnovni kriteriji za razlikovanje i svrstavanje policijskih sustava u određene organizacijske modele. Posebna i glavna obilježja te značajke centralizirane i decentralizirane strukture organizacije prikazani su na primjerima policijskih sustava u Kraljevini Danskoj i Švicarskoj Konfederaciji.

Ključne riječi: centralizacija, decentralizacija, modeli, policija.

Dalibor Franulović, Mate Pušeljić, Franjo Magušić

ORGANIZATIONAL MODELS OF POLICE SYSTEMS

Abstract

Police and army are the oldest form in which the organizational state government and administration appear.

In modern times, in many countries, the police belong to the administrative department of the Interior and represents one of the constituent segment of the national security of each country. The organization of the police system in each particular state is determined by a whole series of external factors, internal factors and mission. Therefore, in the world there is a wide range of models of internal organizational structure.

As the basic models, we recognize the centralized and decentralized models of organization. Between these two basic, there are a number of transitional model. The paper explained the basic criteria by which we distinguish and classify the police systems in specific organizational models.

Special and general characteristics and features of centralized and decentralized organizations, are demonstrated by the police systems in Denmark and Switzerland.

Key words: centralization, decentralization, model, police.

UVOD

Policijski sustav jedne države obuhvaća sva pitanja koja se tiču položaja policije u društvu, te načina na koji je njena uloga definirana ustavom i zakonima i kako se funkcionalno sve to odražava u praksi[9]. Policijski sustav je širi pojam od policijske organizacije – ustroja policije u nekoj zemlji koji primarno regulira organizacijski model i

¹ Dalibor Franulović dipl. iur., predavač na Odjelu za policijsku obuku MUP-a, Zagreb.

² mr. sc. Mate Pušeljić, viši predavač na Visokoj policijskoj školi MUP-a, Zagreb.

³ mr. sc. Franjo Magušić, predavač na Visokoj policijskoj školi MUP-a, Zagreb.

pitanja internog karaktera u funkcioniranju policije. Organizacijski modeli prema kojima razlikujemo pojedine policijske sustave rezultat su procesa diferencijacije državne uprave. Policija je uz vojsku najstarija društvena institucija koja predstavlja početni oblik organizirane državne uprave[5]. Prvi pisani tragovi o policiji kao organiziranoj instituciji u sklopu državnog aparata sežu u razdoblje oko 3500. godine prije nove ere na području starog Egipta. Pojava policijskih organizacija u suvremenom smislu posebno se intenzivirala tijekom 18. i 19. stoljeća, kada dolazi do formiranja državnih struktura za obavljanje pojedinih upravnih zadataka[6]. Formiraju se i posebne upravne organizacije za obavljanje policijskih poslova prema načelu stvarne i teritorijalne nadležnosti čime se stvaraju temelji pojedinih policijskih sustava. U tom procesu prednjače: Francuska sa svojim centraliziranim ustrojem državne uprave, a time i policije, te Engleska sa svojim tradicionalnim decentraliziranim modelom[7]. Upravo će ova dva modela u daljnjem razvoju postati uzori za formiranje policijskih sustava širom svijeta. Tijekom 20. stoljeća, a posebno nakon II. svjetskog rata, policija u većini zemalja postaje specijalizirana služba s osnovnim zadaćama: održavanje javnog reda i mira, osiguravanje poštovanje zakona, odnosno, borba protiv kriminala i ostalih oblika neprihvatljivog ponašanja[14]. Policija je pored sigurnosnih službi, inspeksijskih službi, carine, pravosudnih tijela, konstitutivni dio sustava unutarnje sigurnosti. Policijski sustav je obično sastavni dio upravnog resora unutarnjih poslova, mada može biti i dio resora obrane ili pravosuđa. Radi se o vrlo dinamičnom području državne uprave podložnom čestim promjenama uvjetovanim povećanim sigurnosnim rizicima, nacionalnim projektima reforme i platformama borbe protiv kriminalne djelatnosti i drugih društveno opasnih asocijalnih ponašanja. Zbog dinamike promjena koje su u ovom segmentu državne uprave stalna pojava, razmatranje policijskih sustava usmjerili smo na izvore koji datiraju u razdoblje od proteklih dvadesetak godina.

POLICIJSKI SUSTAVI

Koncept policije i njena uloga u društvu nije jedinstven i razlikuje se od zemlje do zemlje. Povijesno promatrano, pojam policije kao i funkcije policijske organizacije stalno su se mijenjale. Njihov sadržaj bio je uvjetovan ukupnim razvojem ljudske zajednice, društvenih sustava, državnih aparata te specifičnim, tradicionalnim značajkama organizacije državne uprave u svakoj od država posebno[13]. Stoga, policijske organizacije širom svijeta tvore čitavi spektar modela unutarnje organizacijske strukture. Svaki policijski sustav determiniran je uvjetima u kojima je izgrađen i u kojima evoluirao. Pri tome se izdvaja čitav niz vanjskih i unutarnjih čimbenika. Među vanjskim čimbenicima najznačajniji su: sustav izvršne vlasti koji ustrojava ukupnu državnu upravu i vojsku, sigurnosne prilike, sigurnosne potrebe, sigurnosne politike, sigurnosne ciljeve te kulturološke, gospodarske, socijalne, političke i druge prilike u kojima djeluju tijela unutarnjih poslova. Kao najvažniji unutarnji čimbenici navode se: strategije, smjernice i ciljevi ministarstva unutarnjih poslova, odnosno policije, poslovi i zadaće koje ona mora ostvariti, te organizacijski resursi s kojima raspolaže (broj i struktura kadrova, sredstva, tehnika, tehnologija i metodologija rada, programi i planovi djelovanja i razvitka i dr.)[9].

Na koji će način neka država organizirati svoju policiju i kakav će položaj u društvu zauzimati, interno je i suvereno pitanje konkretnog društva. Ovo posebno dolazi do izražaja kada se mijenjaju temelji političkog ustroja države kao što je bio slučaj u europskim zemljama tzv. istočnog bloka 1989. godine i početkom devedesetih godina prošlog stoljeća. Posljednjih dvadesetak godina velika većina europskih država tendira da pravni okvir, organizacijska načela i funkcioniranje policijskih sustava uskladi s demokratskim načelima Europske unije. U tom smislu se razvija i hrvatski policijski sustav.

Osnove za razvrstavanje

U literaturi o organizaciji i radu policije općenito je prihvaćena danas već klasična klasifikacija tipova organizacijskih struktura policije prema Bayleyju[2]. Policijske organizacije razvrstavaju se na osnovi uloge koju unutar sustava ima središnje tijelo policijske uprave – vlasti, što rezultira razlikovanjem centraliziranih i decentraliziranih sustava, te prema broju središnjih uprava, što rezultira razlikovanjem jedinstvenih struktura (postoji samo jedna središnja uprava) i složenih struktura (postoji više središnjih uprava).

Jedinstvena struktura može se označiti i kao policijski monizam, dok bi modeli složenih struktura predstavljali svojevrсни policijski pluralizam. Centralizirane policijske strukture mogu se pojaviti u uvjetima i monizma i pluralizma, dok decentralizirane mogu biti samo složene. Decentralizacija može biti umjerena (decentralizirani oblici policijskih organizacija koordinirane su iz vrha – središnje uprave), ili ekstremne (model u kojemu nema koordinacije na vrhu organizacije u državi).

Navedena klasifikacija svrstava sve organizacije policije u dvije osnovne skupine: centralizirane i decentralizirane koje mogu biti jedinstvene, koordinirane i nekoordinirane. Uzimajući zajedno ova dva mjerila dobivamo sljedeće tipove organizacije policije: a) jedinstvena centralizirana organizacija, b) koordinirana centralizirana organizacija, c) nekoordinirana centralizirana organizacija, d) koordinirana decentralizirana organizacija i e) nekoordinirana decentralizirana organizacija[9].

Centralizirani i decentralizirani modeli

Polazeći od osnovne podjele na centralizirane i decentralizirane modele, Banton i Brodeur[16] iznose nešto razrađeniju podjelu s konkretnim primjerima. Prema ovoj analizi, većina europskih kontinentalnih zemalja favoriziraju centralizirane modele ustroja, kao i Rusija te druge istočnoeuropske zemlje. Suprotnost ovim sustavima, SAD i Velika Britanija predstavljaju tipične primjere decentraliziranih modela. U raščlambi centraliziranih sustava autori navode kategorije modela i iznose primjere zemalja u kojima se konkretni sustavi primjenjuju.

Prvi model bila bi potpuna centralizacija u jednoj policijskoj organizaciji. Kao primjeri zemalja koje imaju jednu centraliziranu policijsku organizaciju mogu se navesti Švedska, Slovenija, Danska, Izrael i Hrvatska.

Drugi model organizacije je visoko centralizirani s manjim brojem nacionalnih policijskih organizacija. Ovaj model prisutan je u Italiji, Španjolskoj i Francuskoj.

Treći bi model bio regionalno centraliziran u okviru opće federalne nadležnosti. Ovaj model imaju Njemačka i Nizozemske.

Četvrti je model decentralizirane lokalne policije s jakim nacionalnim agencijama što postoji u Belgiji.

Angloamerički i europski modeli

Autori Hague, Harrop, Breslin[3] u svojoj studiji o komparativnim policijskim sustavima iznose stajalište prema kojem u demokratskom svijetu egzistiraju dva najvažnija načina organizacije policijskog rada - angloamerički i europski. Ovoj osnovnoj podjeli može se dodati i azijski model gdje je glavni predstavnik Japan. Angloamerički model prevladava u Velikoj Britaniji i Sjedinjenim Američkim Državama gdje je preobrazba samonadzora lokalne zajednice u specijalizirane i profesionalne policijske snage, uz dozu nacionalne koordinacije, bila sastavni dio razvoja moderne države. U angloameričkom modelu dominantna policijska tradicija i dalje je izrazito lokalna, odnosno od dna prema vrhu[3].

Policija je doživjela nagli razvoj početkom 19. stoljeća, potaknut industrijalizacijom i posljedičnim porastom kriminala i nereda u nabujalim urbanim sredinama. Ključni trenutak u

razvitku engleske, pa i svjetske policije, je osnivanje *London Metropolitan Police Force* 1829. godine, prve policijske organizacije u modernom smislu te riječi. Osnovana je na prijedlog ministra unutarnjih poslova Roberta Peela, kao policijska služba glavnoga grada. Policajci su nazivani *Bobby*, po skraćenici imena Robert, a naziv je ostao u uporabi do danas. Policija nije bila naoružana, kao ni danas. Metropolitan Police District u Londonu brojio je prvih desetljeća 19. stoljeća 4 328 policajaca. Do 1880. godine sustav uveden u Londonu proširio se i na ostale britanske grofovije i gradove. Kao takav vrijedi još i danas jer svaki veći grad i grofovija (ponekad dva grada ili grofovije zajedno) imaju svoju policiju[7].

U Velikoj Britaniji je ravnoteža između središnjeg i lokalnog nadzora utjelovljena u trodijelnoj podjeli vlasti. Tri vrha tog trokuta su: središnja vlast u obliku *Home Officea* (Ministarstva unutarnjih poslova); četrdeset lokalnih policijskih uprava sastavljenih od vijećnika i sudaca za prekršaje, a svaka je nadležna za ophodnju i nadzor određenog područja; šefovi policije koji organiziraju policijsku službu na području za koje su nadležni i zadržavaju priličnu autonomiju glede taktike i prioriteta. Sustav je složen, ali funkcionalan, rezultat kompromisa između lokalnih i nacionalnih interesa[3].

Američki je model policije izrazito decentraliziran i fragmentiran što se ogleda u postojanju velikog broja lokalnih policija na čelu kojih se nalaze izabrani ili imenovani šefovi policije. U većini od četrdeset tisuća američkih policijskih uprava zaposleno je manje od dvadeset pet policajaca. Pet je razina javne policije: savezna, državna, okružna, gradska i općinska. SAD ima i priličan broj privatnih ili poluprivatnih policajaca, primjerice: za ophodnju po parkovima i studentskim domovima. Decentralizacija policije vjerojatno je najupadljiviji primjer lokalizirane vlasti u SAD-u[3].

Europski model odnosi se na većinu europskih kontinentalnih zemalja. U većem dijelu Europe policija je uvijek bila nacionalna sila, produžena ruka središnje države, a ne lokalne zajednice: državna policija, ali ne i policijska država. To je izraz jake državne tradicije, kojoj policija pridonosi. U tim sustavima od vrha prema dnu, policija je pod izravnim nadzorom središnje vlade i kao takva obavlja niz administrativnih zadaća, primjerice: izdavanje putovnica i vozačkih dozvola. Francuska i Španjolska primjeri su tog modela[3].

U Francuskoj mali broj lokalnih policajaca igra sporednu ulogu u osiguranju reda i mira: najvažnije policijske organizacije su nacionalna policija, *Police Nationale*, pod civilnim nadzorom Ministarstva unutarnjih poslova, te *Gendarmerie Nationale*, pod vojnim nadzorom Ministarstva obrane. Godine 1791. stvorena je posebna policijska formacija *Gendarmerie nationale* (Nacionalna žandarmerija). Napoleon ju je ustrojio kao državnu silu za održavanje javnog reda i mira. Bila je vojnički ustrojena, u sklopu oružanih snaga, ali pod upravom Ministarstva unutarnjih poslova i sudova. Ona je obavljala, a to još i danas čini, policijske zadaće u manjim gradovima i selima, a po potrebi i u većim gradovima. Ovu organizaciju kopirale su skoro sve europske zemlje. Tako je 1815. uvedena u Lombardiji i Veneciji, da bi 1850. godine bila uvedena u sve dijelove Austrijskog Carstva, a u Hrvatskoj joj je službeni naziv bio *Oružništvo*[6].

Azijski model prevladava u Japanu, Kini, Maleziji i Koreji. Premda japanska policija djeluje pod nadzorom nacionalne vlade, integriranost japanske policije u lokalnu zajednicu važno je obilježje njezina rada. Japanski policajci rade u jednom od 15 tisuća „policijskih pregradaka“ (malih ureda) ili rezidencijalnih policijskih postaja, koje služe kao veza između policije i društva. Od policajaca se očekuje da obilaze obitelji u njihovu nadležstvu, pothvat za koji je potrebno konzumirati goleme količine čaja kao dio kulture običaja. Japanski građani naviknuti su na to da ih lokalni policajci nadziru. Lokalni redarstvenik, poznat pod nazivom *omawarisan* (časni gospodin Hodalo), uobičajen je gost u obiteljskim domovima i lokalnim poduzećima. Redarstvenici su ugledni pripadnici lokalne zajednice u Japanu, ali njihov policijski stil bio bi neprihvatljiv u individualističkih kulturama poput američke[3].

U stručnoj literaturi postoje i druge klasifikacije policijskih sustava. Tako, Šegvić[12] navodi kako nacionalni policijski sustavi mogu biti organizirani na tri načina: centralizirani, u

kojem se policijskim ustanovama i snagama rukovodi iz jednog mjesta – iz ministarstva unutarnjih poslova (Francuska, Finska, Hrvatska); decentralizirane, u kojem policijski organi u pokrajinama i lokalnim organima vlasti obavljaju sve policijske poslove (Velika Britanija, Njemačka); mješoviti, u kojem određene poslove obavljaju centralni (federalni), a druge poslove lokalni policijski organi (SAD, Australija).

Policijske sustave je moguće razvrstati ako se polazi: a) od izvora legitimiteta policije (lokalna vlast, centralna vlast, guverneri kao predstavnici centralne vlasti, autokratska vlast); b) od vrsta organizacijske strukture (centralizirana ili decentralizirana struktura); c) od sadržaja policijske funkcije (policija u materijalnom smislu); d) od stupnja centralizacije i međusobne povezanosti policijskih organizacijskih jedinica (rasprostranjeni, centralizirani, integrirani); e) od učinkovitosti (izrazito dobra, dobra, slaba i izrazito slaba); f) od demokratičnosti (izrazito dobra, dobra); e) od stupnja korupcije u policiji (izrazita, manje izrazita)[8].

Svaka država je suverena u odlučivanju koji će organizacijski model primijeniti na svom državnom teritoriju. Radi različitih uvjeta u kojima su se razvijali i egzistiraju, pojedina društva prilagođavaju i prihvaćaju određenu formu policijskog sustava kao jednog od tradicionalnih – temeljnih segmenata državnog upravnog aparata. Stoga su i prednosti, ili nedostaci nekog sustava, ako se razmatraju demokratske države, vrlo teško mjerljive. Ono što funkcionira u jednoj državi, vrlo teško može biti primijenjeno već u susjednim državama.

U nastavku se iznose osnovna obilježja policijskih sustava Kraljevine Danske kao centraliziranog, te Švicarske Konfederacije kao primjera decentraliziranog organizacijskog modela policijskih sustava. Odabrani primjeri imaju svoje specifičnosti koje ne nalazimo kod drugih modela, radi čega su i zanimljive za analiziranje. Tako je danski policijski sustav centralizirani upravni segment Ministarstva pravosuđa. Švicarski model reprezentira izrazito decentralizirani model, ali ne angloameričkog tipa, nego je nastao kao specifikum povijesne i političke tradicije kantonalnog (federalnog) ustroja države.

POLICIJSKI SUSTAV KRALJEVINE DANSKE

Kraljevina Danska je prema Ustavu iz 1849. godine ustavna monarhija pri čemu je monarh formalno na čelu države, što je uglavnom ceremonijalna uloga. Ima oko 5.4 milijuna stanovnika čime je najgušće naseljena zemlja sjeverne Europe. Izvršna je vlast u rukama Kabineta ministara, s premijerom kao prvim među jednakima. Zakonodavnu vlast čine Vlada i *Folketing* (Parlament). Kraljevina Danska je teritorijalno podijeljena na pet regija i devedeset osam općina. Posebni upravni status imaju Grenlad na kojemu živi oko 57 000 stanovnika, te Farski otoci (osamnaest otoka u Atlantiku s približno 50 000 stanovnika). Ova područja imaju svoje vlastite kaznene zakone i pravila kaznenog progona, ali su njihovi sudovi, policija i državno-odvjetnički nadležnosti integrirani u danski pravni sustav[18].

Organizacija danske policije

Kraljevina Danska ima jednu nacionalnu policiju s oko 11 000 policijskih službenika, odnosno ukupno oko 14 000 zaposlenika zajedno s administrativnim osobljem, odvjetnicima, osobljem na održavanju i sličnim uslugama. Nacionalna policija je u sastavu Ministarstva pravosuđa. Ovo je jedna od specifičnosti Kraljevine Danske koja za razliku od većine drugih zemalja nema posebno ministarstvo unutarnjih poslova. Organizacija policije je centralizirana i hijerarhijski ustrojena na tri nivoa organizacijskih struktura. Glavno zapovjedništvo policije, policijski distrikti (okruzi) i policijske postaje[19].

Sjedište Kraljevine Danske nacionalne policije smješteno je u Kopenhagenu. Na čelu zapovjedništva je glavni izvršni direktor policijske službe – nacionalni povjerenik, neposredno podređen ministru pravosuđa. Zapovjedništvo Nacionalne policije je podijeljeno na pet sektora: Financije i logistika; Odjel za telekom poslove; Personalni i obrazovni odjel;

glavni policijski poslovi te Danska sigurnosna-obavještajna agencija. Uloga središnjeg policijskog tijela je izrađivati opći okvir za cjelokupno vršenje policijske službe i pružati organizacijsku, informativnu i logističku potporu te koordinirati rad policije na cijelom teritoriju države. Po potrebi i na zahtjev pojedinog policijskog distrikta, svojim posebno ustrojenim specijaliziranim jedinicama, trebaju pružiti pomoć u provođenju svih oblika složenijih postupanja iz nadležnosti policije[4].

Pravna dopustivost danske policije je regulirana u Zakonu o izvršenju policije (*Lov om politiets virksomhed*), poznatiji kao *Politi-loven* (Zakon o policiji) iz 2004. godine. Prema ovom Zakonu, svrha je policije održavanje sigurnosti, reda i mira u društvu. Policija mora promicati ovu svrhu putem prevencije, pomoći i provedbe zakona. Drugim riječima, policija je zadužena za provođenje zakona i sprječavanje kriminala. Policija preko posebnih policijskih tužitelja, vodi istrage i kaznene postupke. Uključena je u provođenje preventivnih aktivnosti u školama i klubovima za mlade, u provođenju vozačkih ispita, u osiguravanju tjelesne zaštite šticećenih osoba. Osim navedenih poslova koje obavljaju policijski službenici, policija obavlja i velik broj administrativno-upravnih poslova kao što su izdavanje putovnica, vozačkih dozvola, oružnih listova, registriranja vozila i dr.[19].

Kraljevina Danska je podijeljena na dvanaest policijskih distrikata čemu treba dodati Grenland i Farske otoke koji imaju neovisne policijske distrikte. Osim glavnoga grada Kopenhagena koji ima posebnu ulogu i status zbog veličine populacije i ostalih osobina prijestolnice, svaki policijski distrikt obuhvaća prostor na kojoj živi oko 400 000 građana. Na taj broj građana dolazi oko 700 do 800 policijskih djelatnika. Svi policijski poslovi se obavljaju unutar pojedinog distrikta koji su uglavnom samostalni i autonomni, ali pod subordinacijom Glavnog zapovjedništva. Struktura dvanaest policijskih distrikata je praktično identična. Svaki ima glavnu policijsku postaju (policijsku upravu) pozicioniranu u većim gradovima. Na čelu glavne policijske postaje je policijski povjerenik koji ima pomoćnike zadužene za pojedine sektore, ali je nadređen i glavnom tužitelju distrikta. Glavne policijske postaje uglavnom imaju tri glavna odjela u sklopu kojih se provode policijski poslovi: 1. Odjel taktičke potpore, 2. Odjel kriminalističkih istraživanja i 3. Lokalne policije. Odjel taktičke potpore zadužen je za hitne intervencije, dnevno patroliranje lokalnim područjem, kontrolu i nadzor cestovnog prometa, poduzimanje inicijalnih istraga povodom počinjenih kaznenih djela i prekršaja, pružanje asistencija i dr. Odjel kriminalističkih istraga preuzima i dalje procesuirati složenije i opsežnije kriminalističke slučajeve. Primjerice ubojstva, organizirani kriminalitet, ekonomski kriminalitet, teška kaznena djela zloporaba droga i dječje pornografije[20].

Lokalna policija je smještena u policijskim postajama koje se nalaze u različitim mjestima od sjedišta glavne policijske postaje. Broj i razmještaj policijskih postaja ovisi o veličini općine – grada i značaja sigurnosne problematike koja je na tom području prisutna. Policijski službenici koji su u njima raspoređeni uključeni su u iste policijske zadatke kao i glavna postaja, ali rade samo dnevno radno vrijeme gdje građani mogu prijaviti kažnjiva djela, preuzeti izgubljene stvari, dobiti osnovne informacije u vezi s nekim slučajem i dr. Naime, za ovaj sustav ustroja i shvaćanja uloge policije, smatra se da je veoma važno i korisno postojanje lokalnih policijskih službenika koji će dobro poznavati lokalnu problematiku i koji će paziti što se događa u pojedinoj sredini. Upravo u tom cilju, vrlo je izražena i uspješno se provodi suradnja s lokalnim vlastima, školama, sportskim klubovima, društvima i asocijacijama na prevenciji kriminala i drugih asocijalnih ponašanja[4].

POLICIJSKI SUSTAV ŠVICARSKE KONFEDERACIJE

Švicarska Konfederacija prema Ustavu iz 1874. godine s kasnijim promjenama i dopunama (među kojima je posljednja bila 1976. godine) ima dvadeset šest suverenih kantona. Ima oko 7,8 milijuna stanovnika. Višenacionalna je zajednica: 65% Nijemaca, 18%

Francuza, 10% Talijana i 7% ostalih. Savezna skupština je najviše tijelo vlasti u federaciji sastavljeno od dva doma: Nacionalnog vijeća i Vijeća kantona. Savezno vijeće je najviše upravljačko i izvršno tijelo federacije koje ima sedam članova. Ono obavlja i funkciju kolektivnog državnog poglavara. Svaki kanton ima svoj ustav i autonomiju u obavljanju brojnih poslova u što se ubrajaju i poslovi iz policijske nadležnosti. Federalno ministarstvo pravde i policije je jedno od 7 ministarstava federalne Vlade[15].

Organizacija švicarske policije

Prema Zakonu iz 2002. godine organizacija i podjela nadležnosti za obavljanje policijskih poslova ustrojena je na tri razine: federalnu, kantonalnu i lokalnu. Na federalnoj razini nalaze se male policijske snage. Federalni ured policije je posebna organizacija unutar Ministarstva pravde i policije. Osnovne su zadaće Ureda usmjerene na provođenje specijalnih federalnih zakona koji se bave kriminalnim djelima kao što su krivotvorenje ili krijumčarenje oružja i eksploziva (u rješavanju tih slučajeva federalne snage surađuju s kantonalnim policijskim snagama). Zadaće Ureda su i da koordinira rad kantonalnih policija, da im pruža logističku i informatičku potporu te bude spona prema inozemnim policijskim organizacijama. Sastavni dio Ureda je Kriminalistička federalna policija u čijoj je nadležnosti istraživanje i suzbijanje organiziranog kriminala, pranja novca i korupcije na cijelom prostoru Švicarske pri čemu su uključeni i u rad Interpola, Europolu i drugih oblika međunarodne policijske suradnje[21].

Policijske snage su u najvećem dijelu zemlje organizirane u okviru kantona. Oni u svojoj kompetenciji imaju cjelokupnu pravnu i policijsku jurisdikciju. U bitnome, kantonalna policija je odgovorna za vođenje kriminalističkih istraga, čuvanje javnog reda (zaštita ljudi i imovine, održavanje javnog reda i mira) te kontrolu prometa. Jedna od osnovnih karakteristika švicarskog modela ustroja policije je da ne postoji subordinacija s federativne-savezne razine prema kantonalnim organizacijskim jedinicama. Tako su čelnici kantonalnih policija ujedno i članovi kantonalnih tijela vlasti kojima su i odgovorni za svoje aktivnosti. Zatim, potpuno u skladu sa svojom federalnom strukturom, Švicarska Konfederacija ima raznoliku policijsku organizaciju. Karakteriziraju je različite odore, naoružanje, oznake i naravno zapovjedni jezik. Radi toga se u ustroju kantonalnih policijskih snaga mogu primijetiti utjecaji triju uzora[1].

U kantonima u kojima se govorni njemački jezik, prema uzoru na njemački model organizacije, postoji tripartitna podjela policijske službe: kriminalistička, sigurnosna i prometna policija. U kantonima u kojima je govorni jezik francuski, osnovna podjela je na žandarmeriju i sigurnosnu policiju (žandarmerija odgovara sigurnosnoj policiji u njemačkim kantonima i u pravilu obavlja i poslove prometne policije). Koliko je ustroj policije različit, potvrđuje i primjer kantona Tessin u južnom dijelu zemlje gdje se govori talijanski jezik, a koji je u razvoju išao svojim putem i policijske snage ustrojio još i prema geografskim podjelama. Treba spomenuti i kanton Basel gdje je u djelokrugu kriminalističke policije Ured državnog tužitelja i Istražna služba[22].

Organizacija lokalnih policijskih snaga specifična je za svaki kanton. Ovo je još jedan primjer tradicije autonomnosti u Švicarskoj Konfederaciji. Neki kantoni imaju, drugi pak nemaju lokalne policijske agencije kojih ima preko stotinjak. U zavisnosti koji se kanton razmatra, lokalne policije imaju nadležnosti za obavljanje posebnih, manje zahtjevnih poslova na održavanju javnog reda, kod javnih okupljanja, i dr. Ipak, s obzirom na prirodu poslova i razinu zahtjevnosti konkretne situacije u kojoj treba postupati, lokalna policija surađuje i koordinira svoje aktivnosti s kantonalnim, odnosno federalnim jedinicama. Ovo se posebno odnosi na situacije kada trebaju naročita specijalizirana znanja i vještine. Na primjer kod potrebe interveniranja specijalnih postrojbi, helikopterskih transporta, težih i složenijih kriminalističkih slučajeva, suradnje sa stranim policijama i službama i dr. U pojedinim kantonima postoji pomorska policija (policijske snage na rijekama i jezerima), a u svim

kantonima organizirana je cestovna policija. Uobičajena organizacija cestovne policije je podjela na tri odjela: Odjel za cestovnu ophodnju, bavi se prometnim prekršajima svih vrsta; Odjel za prometne nesreće, ispituje kompleksne prometne nesreće; Odjel za tehničku službu, odgovoran je za sve prometne nadzorne točke. Posebne gradske policijske snage postoje za grad Bern, gdje gradska policija Berna pokriva kompletan spektar provođenja zakona. Isto se odnosi i na gradsku policiju Zuricha[1].

ZAKLJUČAK

Policijski sustav je sastavni dio državnog upravnog ili vojnog aparata svake zemlje. Njegova organizacija i uloga koju zauzima u društvu determinirana je uvjetima u kojima je nastao i djeluje. Radi tih uvjeta, policijski sustavi razlikuju se od zemlje do zemlje.

U radu smo pokazali osnovne kriterije za razvrstavanje policijskih sustava. Pri tom je osnovno utvrditi ustroj policije, tj. policijsku organizaciju kao uži pojam od policijskog sustava. Analizom policijske organizacije dolazimo do pojedinih organizacijskih modela. Osnovni modeli koji datiraju još iz razdoblja prije dvadesetog stoljeća su centralizirani i decentralizirani. U 20. stoljeću se razvijaju i drugi modeli tako da danas imamo čitav niz tranzicijskih modela. Analizirani su samo oni sustavi za koje se pretpostavlja da su temeljeni na demokratskim načelima ustrojstva i funkcioniranja državnih institucija.

Kao primjer centraliziranog sustava odabran je policijski sustav Kraljevine Danske. Ova skandinavska zemlja ima jednu centraliziranu i hijerarhijski ustrojenu policijsku organizaciju na tri razine: Glavnog zapovjedništva, policijskih distrikata i policijskih postaja. Nacionalna policija je u sastavu Ministarstva pravosuđa što je specifičnost Kraljevine Danske koja za razliku od većine drugih država nema posebno ministarstvo unutarnjih poslova. Većina se policijskih, ali i državno odvjetničkih poslova obavlja u dvanaest policijskih distrikata čemu treba dodati Grenland i Farske otoke koji imaju posebni status. Na lokalnoj razini vrlo je izražena kooperativna suradnja policije s lokalnim vlastima, školama, i sličnim društvima i asocijacijama na prevenciji kriminala i drugih asocijalnih ponašanja.

Suprotno od navedenog centraliziranog modela, Švicarska Konfederacija je primjer izrazito decentraliziranog modela. Osnovni razlog ustroja i funkcioniranja policije prema ovom modelu je kantonalni ustroj Švicarske države s tri govorna područja. Organizacija i podjela nadležnosti policijskih poslova ustrojena je na tri razine: federalnoj, kantonalnoj i lokalnoj. Federalni ured policije krovna je organizacija unutar Ministarstva pravde i policije, s vrlo ograničenim ovlastima – pretežno koordinativnih. Policijske snage su u najvećem dijelu zemlje organizirane u okviru dvadeset šest kantona koji u svojoj kompetenciji imaju cjelokupnu pravnu i policijsku jurisdikciju te nisu pod subordinacijom federalnih tijela. Svaki kanton je poseban prema načinu ustroja policije, policijskih odora, ali i zapovjednog jezika što sve ovisi o govornom području pojedinog kantona. Isto se odnosi i na lokalnu policiju. Dakle, jedan sustav koji funkcionira samo u Švicarskoj Konfederaciji dok je teško i zamisliti da bi mogao biti primijenjen u bilo kojoj drugoj državi kontinentalne europske.

Shodno iznijetom možemo zaključiti kako, zapravo, ne postoje dva ista policijska sustava. Prema određenim sličnostima koje pronalazimo u organizacijskim strukturama, prvenstveno policijskih organizacija kao užih segmenata, vrše se i kategorizacije pojedinih policijskih sustava. Radi se o vrlo dinamičnom području ljudske djelatnosti podložnom stalnim strukturnim i organizacijskim promjenama.

Temeljem postavljenih ciljeva u ovom radu, nismo posebno analizirali hrvatski policijski sustav. Prema iznesenim parametrima, hrvatski policijski sustav ima obilježja centraliziranog sustava. Policija je sastavni dio Ministarstva unutarnjih poslova. Jedinstveno je organizirana u tri hijerarhijske razine: Ravnateljstvo policije, policijske uprave i policijske postaje. Policija je javna služba Ministarstva koja obavlja poslove određene zakonom i drugim propisima. Policija građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti.

LITERATURA

- [1] Allee, D., Clark, M., Wills, M.: **Switzerland – Law enforcement**, u: Kurian (ur) World Encyclopedia of Police Forces; Detroit, USA, 2006, 866-873.
- [2] Babović, B.: **Policija u svjetskom poretku**, - Beograd: Cicero print, 1997.
- [3] Hague, R. Harrop, M., Breslin, S.: **Komparativna vladavina i politika**, Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 2001.
- [4] Jones, A., Smith, M., Hanser, R., Moran, N.: **Denmark – Law enforcement**, u: Kurian (ur) World Encyclopedia of Police Forces; Detroit, USA, 2006, 342-349.
- [5] Koprić, I. (ur.): **Javna uprava – nastavni materijali**, Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet, 2006.
- [6] Pusić, E.: **Nauka o upravi**, Zagreb: Školska knjiga, 2002.
- [7] Pusić, E.: **Javna uprava i društvena teorija**, Zagreb: Suvremena javna uprava, 2007.
- [8] Pušeljić, M. Jelenski, M.: **Policijski sustavi – realizacija policijske funkcije kroz ustroj**, Policijska i sigurnost, 16, 2007., 1-2, 1-19.
- [9] Pušeljić, M., Magušić, F., Nađ, I.: **Organizacija i funkcioniranje policije**, Zagreb: MUP RH, 2008.
- [10] Pušeljić, M., Magušić, F.: **Uprava i policija**. Policijska i sigurnost, 17, 2008., 3-4, 1-19.
- [11] Pušeljić, M., Orlović, A.: **Dimenzije policijske organizacijske strukture**, Policijska i sigurnost, 19, 2010., 2, 143-153.
- [12] Šegvić, S.: **Pravo obrane i unutarnjih poslova Republike Hrvatske**, Split: Pravni fakultet u Splitu, 2004.
- [13] Tatalović, S., Bilandžić, M.: **Osnove nacionalne sigurnosti**, Zagreb: MUP RH, 2005.
- [14] Tatalović, S.: **Nacionalna i međunarodna sigurnost**, Zagreb: Politička kultura, 2006.
- [15] Tatalović, S., Grizold, A., Cvrtila, V.: **Suvremene sigurnosne politike**, Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga, 2008.

Ostali materijali

Internet

- [16] <http://www.britannica.com/National-police-organizations> (18.03.2011.).
- [17] <http://www.mvpei.hr>. (18.03.2011.).
- [18] <http://www.politi.dk/forside/> Facts about Denmark (18.03.2011.).
- [19] http://www.politi.dk/en/About_the_police/organisation/ (18.03.2011.).
- [20] http://www.politi.dk/en/About_the_police/districts/ (18.03.2011.).
- [21] <http://www.fedpol.ch/content//home>. (18.03.2011.).

Časopisi

- [22] Šašić, M.: **POLICIJSKE SNAGE ŠVICARSKOJE KONFEDERACIJE, HALO 92, 89/99**, Zagreb: MUP RH. 1999., 43.- 46.