

Sveučilište u Zagrebu

Pravni Fakultet

Željko Mršić

**PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA SPREČAVANJE DELINKVENCIJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA**

DOKTORSKI RAD

Zagreb, 2015.



Sveučilište u Zagrebu

Pravni Fakultet

Željko Mršić

**PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA SPREČAVANJE DELINKVENCIJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA**

DOKTORSKI RAD

Mentor:

Prof.dr.sc. Davor Derenčinović

Zagreb, 2015.



University of Zagreb

Faculty of Law

Željko Mršić

**LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAME OF PREVENTING DELINQUENCY OF THE POLICE OFFICERS**

DOCTORAL THESIS

Supervisor:

Prof.dr.sc. Davor Derenčinović

Zagreb, 2015.

Sažetak:

Fenomenologija i etiologija delinkvencije su uvijek zanimljiva područja istraživanja, a posebno je zanimljivo istražiti fenomenologiju i etiologiju delinkvencije "čuvara reda", odnosno policijskih službenika koji bi trebali skrbiti o javnom redu, te sprečavati i otkrivati kažnjiva djela i njihove počinitelje. Koji su pojavni oblici kažnjivih djela koje čine policijski službenici, koji kriminogeni čimbenici utječu na policijsku delinkvenciju i kako prevenirati tu specifičnu a izuzetno opasnu vrstu delinkvencije? Za odgovore na ta pitanja potrebno je elaborirati širi pravni i društveni kontekst, kao što su općenita pitanja mogućnosti i dometa prevencije i represije, općeniti i specifični društveni položaj policijskog sustava i policijskih službenika kao dijela tog sustava, ali prvenstveno prezentirati i analizirati relevantne reprezentativne podatke o vrsti i broju konkretnih delikata policijskih službenika, u smislu kaznenih ali i disciplinskih djela, te pokušati dati odgovore na pitanje kako utjecati da takvih pojava bude što manje.

U radu je autor ponudio odgovore na prethodno spomenuta pitanja, a posebno je vrijedno istraživanje kaznenih i disciplinskih djela počinjenih od strane policijskih službenika u razdoblju od 10 godina, te usporedba sa počiniteljima kaznenih djela iz opće populacije. Istraživanjem se utvrdilo da policijski službenici statistički značajno manje čine kaznena djela od ostalih građana iz čega se može zaključiti da su ipak pošteniji od ostatka populacije.

Elaborirani su i analizirani neki unutarnji organizacijski momenti policijskog sustava kao što su kriteriji za prijem u policijsku službu, edukacija, ocjenjivanje i nagrađivanje, odnos prema javnosti, sustav karijernog napredovanja, rukovođenje i upravljanje policijskim sustavom, održavanje psihofizičkih sposobnosti policijskih službenika, sustav zaštite za legitimno poduzete radnje, te se potvrdilo da dobro organiziran i koherentan sustav preventivno djeluje na policijsku delinkvenciju, dok izostanak takvog sustava na nju poticajno djeluje.

Posebno je iscrpno elaboriran sustav nadzora nad radom policije, kako vanjski tako i unutarnji, pa se pokazalo da je pravilna organizacija te djelatnosti dobro rješenje za prevenciju policijske delinkvencije, ali su ponuđena i neka rješenja za poboljšanje postojećeg sustava nadzora nad radom policije.

Ključne riječi:

* Policijski sustav - Represija
* Policijska delinkvencija - Unutarnji nadzor
* Prevencija - Vanjski nadzor

Summary:

Phenomenology and etiology of delinquency are always interesting fields of research. It is especially interesting to research phenomenology and etiology of delinquency of “public order keepers”, i.e. police officers who should maintain public order and prevent and detect criminal offences and their perpetrators. What are manifestations of criminal offences committed by police officers, which criminogenic factors influence police delinquency and how can this specific but extremely dangerous type of delinquency be prevented? To find the answer to this question it is necessary to elaborate wider legal and social context, such as general issues of possibilities and range of prevention and repression, general and specific social status of police system and police officers as part of this system, but first of all present and analyse relevant representative facts about the type and number of actual offences committed by police officers, including criminal and disciplinary offenses, as well as to try to find the answer to the question of how to decrease the number of such incidents. In this context, special place and role belong to the control of police work, both external and internal, so the proper organization of these control activities seems a good solution for the prevention of police delinquency.

In his work, the author gave the answer to prior questions, and extra special is the exploring of criminal and disciplinary offenses committed by police officers in the period of 10 years, and comparison with offenders from the general population. The research affirmed that police officers constitute the crime significantly less of other citizens, from which it can be concluded that they are still more honest than the general population.

Elaborating and analysing some internal organizational moments of the police system such as the criteria for entering the service, training, evaluating and rewarding, relationship with the public, the system of career advancement, management and administration of the police system, maintaining psychological and physical abilities of the police officers, and the protection of legitimate actions taken, has confirm that a well-organized and coherent system eliminates police delinquency, while the absence of such system has a stimulative effect.

Especially and thoroughly elaborated is the system for supervision of the police, both external and internal, and it turned out that the proper organization and activities are a good solution for the prevention of police delinquency, but also offers a solution to improve the existing system for the supervision of the police.

Especially emphasized and critically considered is the development path of the internal control unit of the Ministry of Interior of the Republic of Croatia and its potential in the oversight of the police work and therefore in the prevention of police delinquency.

Key words:

-Police System

- Police delinquency

- Prevention

- Repression

- Internal Control

- External monitoring

**SADRŽAJ:**

[I. UVOD 1](#_Toc409990303)

[II. REPRESIJA I /I LI PREVENCIJA 7](#_Toc409990304)

[1. MOGUĆNOSTI I DOMETI PREVENCIJE 14](#_Toc409990305)

[2. PREVENCIJA KRIMINALITETA NA MEĐUNARODNOJ RAZINI 19](#_Toc409990306)

[2. 1. PREVENTIVNA ULOGA ORGANIZACIJE UJEDINJENIH NARODA 21](#_Toc409990307)

[2. 2. PREVENTIVNA ULOGA MEĐUNARODNOG UDRUŽENJA ZA KAZNENO PRAVO - AIDP 24](#_Toc409990308)

[3. PREVENCIJA KRIMINALITETA U EUROPI 26](#_Toc409990309)

[3. 1. VIJEĆE EUROPE 26](#_Toc409990310)

[3. 1. EUROPSKA UNIJA 29](#_Toc409990311)

[3. 2. PREVENCIJA KRIMINALITETA U REPUBLICI HRVATSKOJ 34](#_Toc409990312)

[III. POLICIJSKI SLUŽBENIK I POLICIJSKA SLUŽBA 40](#_Toc409990313)

[1. MJESTO I ULOGA POLICIJE U SUVREMENOM DRUŠTVU 44](#_Toc409990314)

[IV. SPECIFIČNOSTI POLOŽAJA POLICIJSKOG SLUŽBENIKA U SUSTAVU KAZNENOG PRAVA 48](#_Toc409990315)

[1. POLICIJSKI SLUŽBENIK KAO POČINITELJ KAZNENIH DJELA 48](#_Toc409990316)

[1.1. POLICIJSKI SLUŽBENIK KAO POČINITELJ POSEBNIH KAZNENIH DJELA DELICTA PROPRIA 54](#_Toc409990317)

[V. DISCIPLINSKI POSTUPCI 95](#_Toc409990318)

[1. UVODNO O DISCIPLINSKIM PRIJESTUPIMA, DISCIPLINSKIM POSTUPCIMA I NJIHOVOJ PROBLEMATICI 95](#_Toc409990319)

[2. DISCIPLINSKI POSTUPCI I ODGOVORNOST POLICIJSKIH SLUŽBENIKA KAO DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U MINISTARSTVU UNUTANJIH POSLOVA 98](#_Toc409990320)

[3. ISTRAŽIVANJE I PRIKAZ DISCIPLINSKIH POVREDA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U MINISTARSTVU UNUTARNJIH POSLOVA 106](#_Toc409990321)

[4. MEĐUNARODNI ASPEKTI DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI – OPĆENITA OBILJEŽJA DISCIPLINSKIH POSTUPAKA PROTIV POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U NEKIM DRUGIM DRŽAVAMA 110](#_Toc409990322)

[4.1. OPĆENITA OBILJEŽJA DISCIPLINSKIH POSTUPAKA PROTIV POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U SLOVENIJI 110](#_Toc409990323)

[4.2. OPĆENITA OBILJEŽJA DISCIPLINSKIH POSTUPAKA PROTIV POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U AUSTRIJI 111](#_Toc409990324)

[4.3. OPĆENITA OBILJEŽJA DISCIPLINSKIH POSTUPAKA PROTIV POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U NJEMAČKOJ 112](#_Toc409990325)

[4.4. OPĆENITA OBILJEŽJA DISCIPLINSKIH POSTUPAKA PROTIV POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U BOSNI I HERCEGOVINI 113](#_Toc409990326)

[5. PREPORUKE AIDP-a VEZANE UZ DISCIPLINSKE POSTUPKE 114](#_Toc409990327)

[Vl. ISTRAŽIVANJE POVEZANOSTI PREVENCIJE KAŽNJIVIH PONAŠANJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA I NJIHOVOG POLOŽAJA U POLICIJSKOM I DRUŠTVENOM SUSTAVU 117](#_Toc409990328)

[VII. POSTUPCI USMJERENI NA PREVENCIJU KAŽNJIVIH DJELA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA 127](#_Toc409990329)

[1. ODREĐIVANJE ADEKVATNIH KRITERIJA ZA PRIJEM U POLICIJU 129](#_Toc409990330)

[2. PRAVILNO I ADEKVATNO EDUCIRANJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA 136](#_Toc409990331)

[3. ODNOS POLICIJE I JAVNOSTI 140](#_Toc409990332)

[4. UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA 143](#_Toc409990333)

[4. 1. SUSTAV KARIJERNOG NAPREDOVANJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA 144](#_Toc409990334)

[4. 2. RUKOVOĐENJE I UPRAVLJANJE POLICIJSKIM SUSTAVOM I NJEGOVIM SASTAVNICAMA 147](#_Toc409990335)

[4. 3. SUSTAV OCJENJIVANJA I NAGRAĐIVANJA 157](#_Toc409990336)

[4. 4. SUSTAV USMJEREN NA POSTIZANJE I ODRŽAVANJE PSIHOFIZIČKIH (ZDRAVSTVENIH) SPOSOBNOSTI POLICIJSKIH SLUŽBENIKA 162](#_Toc409990337)

[4. 5. SUSTAV ZAŠTITE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA ZA LEGITIMNO PODUZETE RADNJE 168](#_Toc409990338)

[4. 6. ADEKVATAN DRUŠTVENI POLOŽAJ I VREDNOVANJE RADA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA 174](#_Toc409990339)

[VIII. NADZOR NAD RADOM POLICIJE 185](#_Toc409990340)

[1. ZAŠTO NADZOR NAD RADOM POLICIJE? 189](#_Toc409990341)

[1. 1. POLICIJSKI SEKSUALNI PRIJESTUP 196](#_Toc409990342)

[1. 2. POLICIJSKA BRUTALNOST 198](#_Toc409990343)

[2. NADZOR NAD RADOM POLICIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ 210](#_Toc409990344)

[2. 1. STRUKTURA NADZORA NAD RADOM HRVATSKE POLICIJE 212](#_Toc409990345)

[2. 2. PRESJEK VRSTA NADZORA NAD RADOM POLICIJE: 214](#_Toc409990346)

[3. VANJSKI NADZOR NAD RADOM HRVATSKE POLICIJE 215](#_Toc409990347)

[4. UNUTARNJI NADZOR NAD RADOM HRVATSKE POLICIJE 256](#_Toc409990348)

[5. EUROPSKA NAČELA POLICIJSKOG NADZORA 290](#_Toc409990349)

[IX. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA 292](#_Toc409990350)

[Popis slika: 302](#_Toc409990351)

[Popis tablica: 302](#_Toc409990352)

[Popis priloga: 303](#_Toc409990353)

[BIBLIOGRAFIJA 304](#_Toc409990354)

# I. UVOD

Policija kao javni servis svih građana, organizirana služba u okvirima dobro osmišljenog i niveliranog policijskog sustava koji jamči učinkovitost pri otkrivanju i progonu onog manjeg dijela „zločinački“ nastrojenih građana, ali i miran san i pogodan ambijent za konzumaciju građanskih prava i sloboda onom najvećem dijelu čestitih građana, san je i želja mnogih. No, svaki sustav, pa i policijski, čine ljudi, pojedinci, svaki ponaosob sa svojim individualnim odlikama i problemima, povezani međusobno policijskim poslovima i zadaćama te skupom unutarnjih i vanjskih normi i pravila ponašanja. S obzirom na visoku osjetljivost policijskih poslova i njihovu iznimnu raznorodnost s jedne strane, te brojna ograničenja i zahtjeve pri provedbi tih poslova i zadaća s druge strane, pred svakog se pojedinog policijskog službenika postavljaju zahtjevi kojima nije lako udovoljiti. Svaki pojedini pripadnik policijske službe mora ovladati potrebnim znanjima i vještinama za uspješno obavljanje policijskih zadaća, ali i svoje individualne značajke „uniformirati“ kako bi se uklopile u postojeći policijski sustav i u njemu zauzeti odgovarajuće mjesto i ulogu. Jasno je stoga, da je iznimno zahtjevan posao organizirati optimalan, koherentan policijski sustav pa nije čudno da i povijest i suvremenost obiluje više ili manje uspješnim pokušajima bolje organizacije policijskih sustava. Pri tom se vodeći ljudi policijskog menadžmenta, u pravilu, vode određenim pozitivnim iskustvima razvijenih demokratskih država, ali ni to nije dovoljno jamstvo da će taj posao biti uspješan. Moglo bi se reći da je policija u Republici Hrvatskoj posljednjih nekoliko desetljeća u stalnoj tranziciji i reorganizaciji s ciljem da se policiju inkarnira u javni servis građana, a izgledi za uspjeh su još uvijek vrlo neizvjesni.

Jedna od iznimno bitnih stavki u ovoj ali i svakoj drugoj zamisli organizacije i reorganizacije policijskog sustava, nesumnjivo bi trebala, uz ostalo, biti „unutarnje zdravlje i integritet“, odnosno korektnost i poštenje službenika koji čine taj sustav, te, svakako stvaranje sustavnih predispozicija za to. Nema nikakve dvojbe da državna tijela kojima je temeljna zadaća suzbijanje kaznenih djela i drugih kažnjivih ponašanja u društvu, moraju posebnu pozornost posvetiti borbi protiv tih pojava u vlastitim redovima. S druge strane, to je i obveza proizašla iz prihvaćanja Kodeksa ponašanja za čuvare zakona/ovlaštene službene osobe (Opća skupština UN 34/169)[[1]](#footnote-1): „Svaka služba za provođenje zakona, u ispunjavanju prve premise svake profesije, treba ustrajati u dužnosti discipliniranja same sebe u potpunosti i u skladu s principima i standardima ovdje navedenim i akcije službenika poretka trebaju biti podložne javnom preispitivanju, bilo da to obavlja istražni odbor, ministarstvo, tužiteljstvo, ombudsman, građanski odbor ili bilo kakva kombinacija sličnih, ili pak neka druga istražna agencija“. Članak 7. aneksa Kodeksa je još eksplicitniji: „Bilo koji čin korupcije, kao i bilo koji drugi način zloporabe ovlasti je nespojiv s profesijom ovlaštenog službenika. Zakon mora biti proveden u potpunosti prema bilo kojem ovlaštenom službeniku koji počini djelo korupcije, budući da vlade ne mogu očekivati provođenje zakona među građanima ako ne mogu ili ne žele provoditi zakon protiv vlastitih agenata ili vlastitih agencija (službi)“. I Europski kodeks policijske etike tom pitanju posvećuje značajnu pozornost kad kaže da će se pripadnici policije suprotstavljati svim oblicima korupcije u policiji, i o takvim pojavama izvješćivati svoje nadređene i nadležna tijela (čl. 46.), te da će biti predmet učinkovitog nadzora izvana (čl. 59.).[[2]](#footnote-2) Jer, u suprotnom, kako kaže Roso, korumpirana policija, koja ne provodi zakone i ne štiti građane, ozbiljno ugrožava ugled i pravnu sigurnost svake države i kao takva je pouzdan znak da je kriminal kao bolest ozbiljno ušao u sve njene vitalne organe. Pravna sigurnost građana, u tom je slučaju neostvariva. Mirnoća, staloženost i korektnost policije, čine njeno dostojanstvo i znak da u policiji rade dobro izabrani i dobro školovani ljudi.[[3]](#footnote-3)

Poradi ispunjenja preuzete obveze, ali i vlastite vjerodostojnosti i „neporočnosti“ kao preduvjeta uspješnosti u borbi protiv delinkvencije, policija mora imati i kontinuirano razvijati sustav za identifikaciju i eliminaciju neželjenih ponašanja i njihovih nositelja u svojim redovima kako bi uopće mogla ispuniti svoju ulogu „borca protiv delinkvencije“, ali i ulogu svojevrsnog garanta reda i mira, odnosno ukupnog stanja sigurnosti. Sustav se nužno mora oslanjati u prvom redu na mjere pretežno preventivnog predznaka, ali i razvijati sustav identificiranja i otkrivanja kažnjivih djela kad prevencija „zakaže“. Brojne aktualne ali i već zaboravljene afere oko „curenja informacija“ o najsloženijim i najtajnijim predmetima iz nadležnosti USKOK-a, „prisluškivanje“ i „izlistavanje telefona“ određenih dužnosnika ili novinara, kao i drugi slučajevi gdje se policijski službenici pojavljuju ne samo kao doušnici, već i bliski suradnici visokorangiranih nositelja organiziranog kriminalnog „podzemlja“, ali i samostalni izvršitelji brojnih i raznorodnih kaznenih djela, razvijanje takvog sustava identificiranja i otkrivanja nameću kao beskompromisni imperativ.

Postavlja se pitanje koje su to mjere i radnje kojima se može utjecati na preveniranje „unutarnje policijske delinkvencije“ i koje su uopće mogućnosti i dosezi tih mjera i radnji.[[4]](#footnote-4) Za očekivati je da se delinkvencija u kojoj sudjeluju policijski službenici može uspješno prevenirati mjerama preventivno-organizacijske prirode, ojačanih mjerama prvenstveno unutarnje nadzorne prirode koje jamče uspješno otkrivanje i procesuiranje te vrste delinkvencije. Pretpostavka je da bi pravilno postavljen sustav prijema u policijsku službu, školovanja, karijernog napredovanja, vrednovanja i ocjenjivanja rada, rukovođenja, unutarnjeg nadzora, ali i ukupnost pravnog i društvenog položaja policijskog službenika u sustavu kaznenog prava i općenito u društvu, bio od velikog značenja za prevenciju kažnjivih ponašanja policijskih službenika. Ovakav sustav bi nužno podrazumijevao uređen sustav primjenjivih i mjerljivih kriterija i pravila, detaljno razrađenih za svaki pojedini segment organizacije policijskog posla ali i statusnih pitanja policijskih službenika, na kojima bi se sam sustav temeljio. I morao bi, naravno, biti dosljedno primjenjivan.

S druge pak strane, ako bi se taj sustav i položaj pokazao lošim, odnosno ako ne bi postojao tako uređen sustav, ili se ne bi dosljedno primjenjivao, mogao bi se smatrati čak i kriminogenim čimbenikom te poticajno djelovati na „službeničku delinkvenciju“. Izostanak koherentnog sustava značio bi više prostora različitim zlouporabama, prekoračenjima ovlaštenja, zlostavljanjima, koruptivnim ponašanjima, kao i političkim i drugim uplivima i lobiranjima. Istodobno bi to značilo utege na nogama onih koji bi se upuštali u suzbijanje tog pogubnog oblika delinkvencije, protiv kojeg se ionako iznimno teško i složeno boriti.

Sva složenost i paradoksalnost tog posla je vidljiva već na najjednostavnijim policijskim deliktima kao što su zlouporabe položaja i prekoračenja ovlaštenja. Naime, policijske ovlasti su policiji date da bi uz njihovu primjenu mogli obaviti policijski posao koji se u svojoj suštini svodi na zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda. Dakle, policijske ovlasti su alatke, oružje kojim se policija služi da bi zaštitila ljudska prava i slobode. S druge pak strane, policijske ovlasti same po sebi predstavljaju određeno ograničenje pa i kršenje temeljnih prava i sloboda ali ih svrha primjene i pridržavanje zakonske procedure i ograničenja pri njihovoj primjeni čini pravno dopustivima. Svako izlaženje iz tih okvira pretvara policijske ovlasti u oružje kojim se više ne štite, već napadaju ljudska prava i slobode, a okviri su često subjektivne naravi i teško odredljivi i mjerljivi. A ako se zaštitnik sloboda i prava pretvara u povreditelja tih sloboda i prava, postavlja se pitanje tko će i kako zaštititi građane od takvih zaštitnika. Samo se po sebi nameće da je izuzetno teško i složeno istraživati i prevenirati i najjednostavnije „policijske delikte“, a teško je i predočiti svu složenost i sofisticiranost istraživanja i preveniranja složenijih delikata, kao kad npr. korumpirani policijski službenik u istraživanju sumnje na kazneno djelo „milijunske“ težine, namjerno počini „prikladnu“ procesnu pogrešku koja u konačnici dovede do oslobađajuće presude okrivljenika, kojem se, usput budi rečeno, više nikada ne može suditi za to djelo. Kriminalni „naboj“ u ovom djelu nosi namjera policijskog službenika koja je subjektivna kategorija, koju je izuzetno teško dokazivati i uz postojanje koherentnog policijskog sustava koji bi pružao jamstvo da svi kriminalistički istražitelji poznaju procesne odredbe, iz čega bi proizlazilo da svako nepoštivanje tih odredbi podrazumijeva namjeru. Drugim riječima, ako sustav putem prijema, školovanja i upravljanja ljudskim potencijalima pruža razumno jamstvo da svi policijski službenici imaju kompetencije potrebne za obavljanje poslova određenog radnog mjesta, onda bi svako grubo nepoznavanje elementarnih pravila koje bi išlo u korist nekom sudioniku, opravdano budilo sumnju na pogodovanje istom. No, postoji li takav sustav i pruža li takva jamstva?

Sasvim je sigurno da to nije pitanje koje se tiče samo policijskih službenika, to je pitanje koje se i te kako tiče svih građana a sasvim sigurno i svih drugih državnih službenika, poglavito nositelja državne vlasti. Naime, redarstvene vlasti, odnosno policija, uz to što u mirnodopskim uvjetima de jure i de facto „u ime države“ raspolaže monopolom sile, najčešće se u stručnim krugovima ali i javnosti percipira kao služba koja se gotovo u svemu poistovjećuje s državom, odnosno državnom administracijom, ona u svakoj državi predstavlja i brani državnu vlast.[[5]](#footnote-5) Ne treba smetnuti s uma da u državi bez mogućnosti izricanja smrtne kazne i za najteže delikte jedino policijski službenik, uvjetno rečeno, ima ovlaštenje za ispaljivanje tzv. smrtonosnog hica, naravno, ako je to jedini način za zaštitu života druge osobe.[[6]](#footnote-6) U nekim, nama bliskim, zapadnoeuropskim zemljama poput Austrije, Njemačke, Švicarske, cijele glave kaznenih zakona koje sadržavaju kaznena djela protiv policijskih službenika ne nose slučajno nazive „kažnjive radnje protiv državne vlasti“ „kažnjive radnje protiv javne vlasti“ i sl.[[7]](#footnote-7) Isto tako, država brine i odgovara za stanje policijskog sustava, za njegovu izgradnju i opstojnost, i nema načina i mogućnosti da odgovornost za stanje tog sustava na bilo koji način izbjegne. Na tom tragu je i nastala pučka uzrečica: „kakva policija – takva i vlast“.

Ovaj rad ima za cilj putem istraživanja fenomenologije „policijske delinkvencije“, proniknuti u etiologiju pojave, te pokušati detektirati određene kriminogene čimbenike i iznaći najučinkovitije mehanizme za njeno preveniranje.

U tom smislu je potrebno elaborirati širi pravni i društveni kontekst, kao što su općenita pitanja mogućnosti i dometa prevencije i represije, općeniti i specifični društveni položaj policijskog sustava i policijskog službenika kao dijela tog sustava, ali i prezentirati i analizirati relevantne podatke o razmjerima te pojave, odnosno o vrsti i broju konkretnih delikata policijskih službenika, kao što su kaznena i disciplinska djela, te broj i utemeljenost predstavki i pritužbi protiv policijskih službenika.

Poseban značaj će se pridati nadzoru nad radom policije, kako vanjskom tako i unutarnjem, kao djelatnosti čija se pravilna organizacija i provedba čini dobrim rješenjem za preveniranje te vrste delinkvencije.

Osnovni metodološki pristup u ovom radu će biti analitičko/statistički, uključujući analizu teksta, te komparativni.

Slijedom navedenoga, mogu se postaviti slijedeće radne hipoteze:

1. Dobro organiziran i vođen policijski sustav s dobro organiziranim i vođenim nadzorom nad radom policije je najbolja prevencija policijske delinkvencije.
2. Loše organiziran i vođen policijski sustav s loše organiziranim i vođenim nadzorom nad radom policije poticajno djeluje na policijsku delinkvenciju i može se smatrati kriminogenim čimbenikom te pojave.
3. Udio kaznenih djela koje čine policijski službenici je u odnosu na kaznena djela koje čine drugi građani značajno manji, odnosno, policijski službenici su unatoč svom udjelu u ukupnoj delinkvenciji „pošteniji“ od ostatka populacije.

# II. REPRESIJA I /ILI PREVENCIJA

U suvremenoj politici suzbijanja kriminaliteta, a slobodno se može reći u politici suzbijanja svih vrsta kažnjivih i neželjenih ponašanja, mogu se prepoznati dvije glavne orijentacije, represivna kao tradicionalna i preventivna kao suvremena.[[8]](#footnote-8)

U terminologiji politike suzbijanja kriminaliteta izraz represija (lat. repressio – zaustavljanje, stezanje, potiskivanje), odnosi se na tradicionalno kaznenopravne sadržaje, primarno kaznu (i to retributivnu kaznu) kao uobičajeni mehanizam „vraćanja zla“ počinitelju kaznenog djela počinjenog u prošlosti.

Suprotno tomu, izraz prevencija (lat. preventio – presretanje, pretjecanje, sprječavanje, izbjegavanje unaprijed), označava sve one sadržaje kojima se sprječavaju kažnjiva ponašanja u budućnosti.

Međusobni, pak odnos represije i prevencije je odnos prožimanja. Naime, represija uvijek u izvjesnoj mjeri sadržava određenu dozu prevencije i obrnuto. Ipak prevladava mišljenje da su u suvremenoj kriminalnoj politici još uvijek dominantni represivni sadržaji, što u središte interesa dovodi kaznu odnosno kaznenopravne sankcije općenito. No, to ne može biti razlog da bi državna tijela i tijela kaznenog pravosuđa podlegla pritisku represije već moraju težiti ostvarivanju prevencije koja će biti znanstvena, socijalna i humana, što konačno treba rezultirati napuštanjem njenog tradicionalnog legalističkog okvira.

Primat prevencije nad represijom nije samo plod vjerovanja u uspjeh prevencije nego je i te kako u vezi s uspješnošću tradicionalne represije. Naime, vjerovanje u represiju kao jedino sredstvo u borbi protiv kriminaliteta odavno je napušteno[[9]](#footnote-9). Razlozi su za to u prvom redu njena neuspješnost,[[10]](#footnote-10) ali i opći trend kretanja prema humanizaciji i traženju nepenalnih načina suzbijanja kriminaliteta.

No, kad bi svijest o neuspješnosti i neodrživosti represivnog koncepta bila općeprisutna, i volja da se takav koncept zamijeni jednim održivim preventivnim konceptom neupitna, to nikako ne bi bilo moguće izvesti bez velikih društvenih potresa i rezova. Naime, cijeli kaznenopravni sustav je povijesno izgrađen na represivnom modelu kažnjivog djela, na koje se logikom automatizma nadovezuje kazna, što uključuje cjelovitu društvenu infrastrukturu prilagođenu tom modelu: represivno utemeljeno zakonodavstvo, ustroj policije, državnih odvjetništva, sudova, penintencijarnih institucija i td. Svaka značajnija izmjena u tom sustavu povlači za sobom socijalne i ine potrese u cijelom društvu, a poglavito u tim službama. A to si ni jedna politika, ni jedne države ne može olako dopustiti a da ne dovede u pitanje opstojnost infrastrukture koja svaku političku garnituru dovodi i održava na vlasti.

Jasno je stoga da se represije ne možemo olako odreći, što iz navedenih nužnih uvjetovanosti, što iz određene preventivne koristi koju i tako osmišljena i organizirana represija ipak donosi. C. **Beccaria** je još davne 1764. godine ustvrdio, što ni danas nitko razuman ne osporava, da: "Jedan od najsigurnijih načina da se spriječe zločini nije uvođenje okrutnih kazni, već njihova neizbježnost, i dosljedno tomu budnost državnih organa. Neizbježnost kazne, makar i blage, uvijek će jače djelovati na čovjeka negoli strah od teže kazne ako je taj strah spojen s nadom da će se kazna izbjeći".[[11]](#footnote-11) Dakle, on svrhu kažnjavanja vidi u tome da se kroz kažnjavanje zločinaca „spriječe zločini“. Drugim riječima, on kaznu smatra preventivnom mjerom koja će utjecati na sprečavanje zločina u budućnosti, ali ipak je smatra tek *jednim* od najsigurnijih načina sprječavanja zločina. Beccaria je zasigurno jedan od najzaslužnijih teoretičara i praktičara kojima imamo zahvaliti humanizaciju kaznenog prava i prijelaz iz srednjovjekovnog u novovjeko, moderno kazneno pravo, ali dvojbe oko odabira strategija i metoda u borbi protiv „zločina“ datiraju vjerojatno od „pamtivijeka“. Tako **Platon** kaže: „Nitko – već ako se slijepo poput životinje ne osvećuje – ne kažnjava krivca na to i zato, što je skrivio. Tko s razborom misli kazniti, ne kažnjava za prošlu krivicu – što se dogodilo, dogodilo se – već zaradi budućnosti, da opet ne skrivi ni on sam ni drugi, kad vidi, gdje je ovoga stigla kazna.“[[12]](#footnote-12) Ovakav stav došao je napokon do izražaja i u poznatoj sentenci klasičnog razdoblja rimskog prava. Kako je naglasio **Paulus**: „*Poena constituitur in emendationem hominum*“ (Kazna se određuje radi popravljanja ljudi).

Zlatarić smatra da je **Protagora**, osnivač sofističke škole i prijatelj velikog grčkog državnika Perikla, postavio najstariju, nama poznatu znanstvenu teoriju kaznenog prava.[[13]](#footnote-13) Prije Protagore vladala je u narodu a i kod državnika i filozofa ideja osvete. Protiv toga ustaje Protagora i kaže: „ne kažnjava se zločinca za to i radi toga što su počinili zlo; čini to samo onaj koji se poput životinje, nerazumno osvećuje. Tko ali razumno kažnjava, ne kažnjava radi počinjenog nedjela, jer učinjeno se ne može učiniti neučinjenim, nego da u budućnosti ne počini zlo niti onaj koji ga je počinio niti koji drugi koji je vidio kako je prvi bio kažnjen. Kažnjava se radi zastrašivanja“. Za Protagoru kazna ima tri cilja: zastrašivanje, popravak i eliminiranje. Zločinca se kaznom zastrašuje, ne dostaje li to, treba nastojati da ga se popravi, a ne dostaje li ni to, treba ga eliminirati, tj. učiniti neškodljivim po društvo. Protagora dakle traži za razumno kažnjavanje neku svrhu, tj. društvo treba imati korist, a po mogućnosti i onaj koga se kažnjava. Iz navedenog se lako dade zaključiti da Protagora stoji na stajalištu teorija prevencije (generalne i specijalne).

Čini se da na ovim prostorima, na stručnoteoretskoj ali i provedbenoj razini, ideja prevencije kao strateške odrednice, ali i civilizacijskog dostignuća, uz određena „revolucionarna“ odstupanja, konstantno prisutna.

**Šilović** o prevenciji pišu u kontekstu „osnovnog problema kaznenog prava i nauke o kaznenom pravu, tj. svrhe postojanja samog kaznenog prava i kažnjavanja“.[[14]](#footnote-14) Prevenciju, kako generalnu tako i specijalnu, promatra u okvirima relativne teorije ili teorije svrhe i kaže da „društvo, kad kazni, ide za izvjesnom svrhom, tj. društvo ne ide za drugim, nego da predusretne zločinstva, da zaštiti samo sebe protiv zločinstva.“ Prigovore teoriji svrhe: da su prekinule svezu između zločinstva i kazni, da ne kazne zato, jer je zločinstvo učinjeno, nego zato, da se zločinstvo ne čini, da se čovjeka sudi ne zato, što je on učinio zlo, nego zato, da drugi ne počine kaznenog djela, da se prepriječi zlo po drugima, da on služi za svrhe drugih, negira, i kaže da se i ovdje krivac kazni jer je učinio kazneno djelo, ali ne bez svake svrhe, nego zato, da toga u buduće ni on ni drugi ne čine. Ističe da generalna prevencija ide za tim, da se kaznom zločincu u budućnosti prepriječi počinjenje zločina sa strane njegove i drugih, sa svrhom da djeluje na zločinca i na druge, da ne počinjaju u buduće zločina. Za specijalnu prevenciju kaže da se bavi samo i jedino krivcem, te da im je svrha, da djeluju na nj tako, da ne počini više kažnjivog djela. Kaznu promatra kroz tri svrhe i dvije strane. Svrha je kazne zastrašiti, popraviti i učiniti neškodljivim, od čega zastrašivanje svrstava u generalnu prevenciju, a ostale dvije u specijalnu prevenciju. Drugim riječima, kazna ima dvije strane, jedna se strana obraća spram društva – generalna prevencija, a druga se strana obraća spram samog krivca – specijalna prevencija. Spojene teorije predstavljaju kompromis između ovih dviju teorija.

Na istom tragu **Zlatarić** postavlja pitanje smisla kaznenog (krivičnog) prava, „da li je *krivično* pravo pravni institut ili je to sila“?[[15]](#footnote-15) To pitanje postavlja zbog njegove opasnosti, što ono može čovjeka uništiti, izbrisati, čega na drugim područjima prava nema. I on odgovore nalazi u apsolutnim, relativnim i spojenim teorijama. Pri tome apsolutne teorije, koje još nazivaju teorijama odmazde ili represije, smatraju kaznu pravednom odmazdom za učinjeno zlo i ne pitaju za svrhu kazne. Po njima se ima kazniti i onda kada se kaznom ne postiže nikakva svrha. Za razliku od njih, relativne teorije svu važnost postavljaju na svrhu kazne. Ne kažnjava se radi toga da se izgladi počinjeno zlo, ne kažnjava se radi osvete, odmazde, već zato da se time, tj. kažnjavanjem postigne neka korisna svrha. Društvo ide za tim da se u buduće spriječe zločinstva, a nije im do toga da se osvećuje. Kazna je samo sredstvo da se postigne cilj, a taj je sprečavanje zločinstva. Dok apsolutne teorije nalaze svoj razlog u prošlosti, ove ga traže u budućnosti, u svrsi, te se stoga nazivaju još i teorijama svrhe ili prevencije. Isti autor nadalje teorije prevencije dijeli u teorije generalne prevencije koja djeluje spram svih ljudi kao kandidata za zločinstva, teorije specijalne prevencije koje imaju u vidu samo počinitelja kaznenog djela, te na spojene teorije koje predstavljaju kompromisno rješenje. Autor i u svojim kasnijim radovima naglašava značaj prevencije kao akcije sprečavanja da do kriminalnih ponašanja uopće ne dođe, prije nego što je „*krivično*“ djelo uopće izvršeno. Smatra da je razgraničenje između politike prevencije i politike represije tek formalne prirode, jer da i akcija represije ima za cilj sprečavanje vršenja „*krivičnih*“ djela od strane počinitelja i drugih u budućnosti, dakle prevenciju.[[16]](#footnote-16)

Kod **Franka**, poratnog teoretičara kaznenog prava, ideja prevencije blijedi a jača ideja socijalističke i revolucionarne represije. On, godine 1950. tvrdi da ne bi bilo ispravno, kada bi svrhe kažnjavanja, koje navodi zakon, smatrali istovjetnima sa specijalnom, odnosno generalnom prevencijom.[[17]](#footnote-17) Kaže da shvaćanje kazne kao specijalne ili generalne prevencije nije moguće u socijalističkom pravnom sistemu. Specijalna prevencija da povlači oštru granicu između pojedinca i zajednice, i stavlja pojedinca u opreku prema cjelokupnosti. Ni generalnu prevenciju kao svrhu kažnjavanja ne smatra mogućom u socijalističkom društvu, jer da ona predstavlja neku manjinu, koja na naročito drzak način djeluje na golemu većinu građana. Ta manjina, kao klasa koja vlada, nameće golemoj većini naroda neka pravila ponašanja. Pritom smatra gotovo sve građane kriminalno kolebljivima, kao potencijalne, kao moguće zločince. Čim na mjesto neznatne manjine, kao klase koja vlada, stupa golema većina naroda, gubi ta koncepcija generalne prevencije svoj smisao. Narod sam sebi nameće pravila ponašanja, slobodno preuzima neke obaveze. Na taj način odgaja sebe, a ponašanje goleme većine djeluje odgojno kao primjer i na još preostalu manjinu kolebljivih građana. Ne sumnja da na taj način shvaćanje procesa kažnjavanja bolje odgovara društvenoj stvarnosti.

Na kaznu i represiju gleda kao na uspješno sredstvo u borbi protiv zločina koja je u socijalističkoj državi druge prirode nego u kapitalističkoj. Ona da gubi svoje statičko značenje i prestaje biti osveta, odmazda ili retribucija, koja, iako ne može ukloniti društvene uzroke zločinstva, zločinstvo kao društvenu pojavu, ipak obraća svoju pažnju zločincu. Tako poprima oblik posebne *socijalističke represije*, koja je zbog raznolikosti načina kako reagira dinamična, i kojoj je povod reagiranja konkretno djelo. Ukoliko je to spojivo sa zaštitnom zadaćom kaznenog prava, kazna kao socijalistička represija ide za tim, da ukloni uzrok konkretnog zločinstva djelujući na zločinca na određeni način. Uništiti društveno opasnu djelatnost s dijalektičkog gledišta znači kretanje po razvojnoj liniji društvenih odnosa. No, ipak, ma koliko se Frank trudio relativizirati preventivnu ulogu kaznenog prava, ona se ipak nazire u pozadini. Tako kao prvi način ostvarenja represije kaže da čl. 2. Zakona[[18]](#footnote-18) navodi odvraćanje i sprečavanje počinitelja da ne čini kažnjiva djela, a kako je kazna društvena posljedica zločinstva, to se, po njemu, ovdje može raditi samo o odvraćanju zločinca da ponovno ne učini kažnjivo djelo, o sprečavanju da opet učini takvo djelo. Kaže da pri tome treba razlikovati odvraćanje od sprečavanja. Odvraćanje da znači psihičko djelovanje određene vrste. Odvratiti od neke djelatnosti može se samo čovjek određene vrste, na kojeg se može djelovati razlozima. Kod odvraćanja da ne dolaze u obzir ni društveno neodgojene ni društveno pokvarene osobe. A počinitelje kažnjivih djela, koje nije moguće odvratiti od vršenja kažnjivih djela, treba u tome spriječiti, i to *pod svaku cijenu*, jer važne društvene interese treba štititi na svaki način. Svrhu kažnjavanja vidi u preodgajanju, odnosno popravljanju, pri čemu kao cilj preodgajanja vidi polučenje socijalnog odgojnog maksimuma, a cilj popravljanja je polučenje socijalnog odgojnog minimuma.

No, već nakon pet godina (1955.), Frankova represivna retorika se znatno ublažava, pa kaže da se cilj kazne može tražiti i u budućnosti.[[19]](#footnote-19) Kažnjavanje da u tom slučaju nije reakcija na neku akciju, već akcija upravljena u budućnost, kako bi njom spriječili ponovno vršenje zločinstva. Nadalje spominje i pojašnjava apsolutne i relativne kaznenopravne teorije, a u okviru potonje i teoriju generalne i specijalne prevencije. No, i dalje se može iščitati svojevrsna rezerviranost prema teorijama prevencije i stanovito prenaglašavanje odgojne, odnosno preodgojne uloge kaznenog prava.

**Bačić** funkciju kaznenog prava vidi u „zaštiti osnovnih vrednota čovjeka i zajednice, na način da izrazi zahtjev za njihovom nepovredivošću, da svojim postojanjem, primjenom *krivičnih* sankcija i njihovim izvršenjem utječe na građane da ne čine *krivična* djela.“[[20]](#footnote-20) Kaže da posebno karakterizira funkciju kaznenog prava činjenica da se ona ostvaruje i kao specijalna prevencija, uključujući resocijalizaciju.[[21]](#footnote-21) No, prema generalnoj (općoj) prevencije gaji određene rezerve i kaže da je posebno značajno, kad se govori o smislu *krivičnog* prava, o smislu državnih prinudnih kaznenih mjera – pitanje osnova koje opravdavaju kaznu i druge *krivične* sankcije*.* Jer, da ma koliko bili razumni ti danas od svih prihvaćeni preventivni ciljevi, oni ipak ne mogu opravdati svaku kaznu, svaku državnu kaznenu prinudnu mjeru, svaki takav zahvat u osnovna dobra čovjeka koji je pogriješio. Nije, kaže, sve ni u općoj prevenciji, potrebne su i mjere neposrednog djelovanja na pojedinca, za što je *krivično* pravo prikladno. Zato se uspješnost *krivičnog* prava, njegovog sustava represije, ne može ocjenjivati izdvojeno, nego tek u cjelokupnosti svih mjera koje društvo poduzima u borbi protiv kriminaliteta.

**Horvatić i Novoselec** kazneno pravo vide kao centralni dio politike suzbijanja kriminaliteta/delinkvencije, s time da politika suzbijanja delinkvencije djeluje prvenstveno *ante delictum*, a kazneno pravo prvenstveno *post delictum*.[[22]](#footnote-22) Kažu da specijalna i generalna prevencija kaznenog prava i njegova kaznena politika imaju cilj antidelinkvencijskog, odnosno antikriminalnog djelovanja i to je ostvarenje zadataka kaznenog prava, ali i kao dijela zadataka politike suzbijanja kažnjivih ponašanja. Navode da povijest i suvremene znanstvene spoznaje nedvojbeno prednost danas i za budućnost daju prevenciji. **Novoselec** uz isticanje represivne naravi kaznenog prava, naglašava da, „iako je kažnjavanje počinitelja kaznenih djela reakcija na ono što se već dogodilo i utoliko okrenuto prošlosti, takva represija nije sama sebi svrha, nego služi sprečavanju budućih kaznenih djela. Stoga je kazneno pravo istodobno i preventivne naravi. Preventivna uloga kaznenog prava naglašena je u modernoj teoriji, ali je i prevencija moguća samo pomoću represije. Preventivna funkcija kaznenog prava ostvaruje se kako u odnosu na samog počinitelja jer ga se izricanjem i izvršenjem kazne želi vratiti na put poštivanja prava (specijalna prevencija), tako i u odnosu na potencijalne počinitelje, koji se odvraćaju od kriminalne djelatnosti, i na javnost, kod koje se učvršćuje povjerenje u pravni poredak (generalna prevencija)“.[[23]](#footnote-23)

I **Cvitanović** opetovano ukazuje da je prva svrha kazne prevencija, i to specijalna prevencija, a tek potom, na drugom mjestu ističe generalnu prevenciju.[[24]](#footnote-24)

Očito je da se prevencija kao „suvremena“ orijentacija u suzbijanju kažnjivih djela na ovim prostorima spominje od davnina, a pitanje je koliko se zapravo ukorijenila u kolektivnoj i pojedinačnoj svijesti.

Čini se da u stručnim krugovima prevladava mišljenje da represija ima smisla ako je u funkciji prevencije, tj. sprječavanja delikta. Ukoliko se izgubi preventivni naboj kazne, onda se gubi i smisao kazne. Jer ako se ne kažnjava da bi se popravilo, spriječilo, odnosno poslalo svima poruku da se zločin ne isplati, postavlja se pitanje zašto onda kažnjavati? Da bi se vratilo „*milo za drago*“, osvetilo se, popravilo štetu ili nešto drugo? Kako je naknada i popravak štete pravno zasebno regulirano, ostaje pitanje retribucije, vraćanja zla zlom, odnosno osvete. Naravno da nijedna država ne može proklamirati takav stav jer ako je pravo na osvetu oduzeto pojedincu ne može biti delegirano ni na državu. Takva orijentacija je, u većoj ili manjoj mjeri, razvidna i iz svih kaznenih zakona donesenih nakon Zakona iz 1929. godine. Tako i hrvatski Kazneni zakon[[25]](#footnote-25), u čl. 41., jasno definira da je svrha kažnjavanja izraziti društvenu osudu zbog počinjenog kaznenog djela, jačati povjerenje građana u pravni poredak utemeljen na vladavini prava, utjecati na počinitelja i sve druge da ne čine kaznena djela kroz jačanje svijesti o pogibeljnosti činjenja kaznenih djela i o pravednosti kažnjavanja te omogućiti počinitelju ponovno uključivanje u društvo. Iz svakog dijela ovako definirane svrhe kažnjavanja više je nego raspoznatljiva prevencija u svom elementarnom obliku.

Stoga, razumno odgovoriti na dvojbu izraženu naslovom ovog poglavlja, prevencija i/ili represija, može se jedino na tragu povijesnog razvoja trenda ideje represije i prevencije, tj. zadržavanja one nužne mjere represije koja ima ili mora imati svoj preventivni – odvraćajući naboj, ali strategiju obrane društva od kriminaliteta bilo koje vrste počinjenog od bilo kojeg pojedinca ili skupne garniture, mora graditi na preventivnoj platformi. Naravno da pri tome mora biti riječ o prevenciji koja će biti znanstvena, socijalna i humana, koja će biti odraz suvremenog civilizacijskog, političkog i pravnog okvira. I konačno, ali ne i najmanje važno, mora predstavljati ekonomičnije rješenje. Drugim riječima, kad razmotrimo ekonomsku opravdanost i održivost dviju strateških odrednica, prevencije i represije, treba više sredstava ulagati u aktivnosti koje će dovesti do toga da se kazneno djelo ne dogodi, kako bi se više sredstva moglo uštedjeti na drugoj strani jednadžbe, aktivnostima koje se poduzimaju nakon što je kazneno djelo počinjeno. Po prirodi stvari, što je kazneno djelo teže i složenije, odnosno što ga je teže otkrivati i dokazivati, za što je policijska delinkvencija vrlo dobar primjer, ulaganje u prevenciju takvih pojava bi moralo donijeti višestruku korist.

## 1. MOGUĆNOSTI I DOMETI PREVENCIJE

Pod prevencijom Pavišić podrazumijeva ukupnost svih mjera kojima se smanjuje ili na drugi način pridonosi kvalitativnom i kvantitativnom smanjenju kriminaliteta i osjećaja nesigurnosti građana, bilo izravnim odvraćanjem od kriminalnih aktivnosti ili politikom intervencije osmišljene u cilju smanjivanja potencijala za kriminalitet i njegove uzroke.[[26]](#footnote-26) Prema Horvatić-Cvitanović, pojam prevencije pretpostavlja ukupnost planski osmišljenih i organizirano poduzetih mjera kojima se nastoje ukloniti ili barem smanjiti izravni odnosno neizravni uzroci kažnjivih ponašanja, posebno onih najtežih. Ako te definicije usporedimo s „najširom“ definicijom politike suzbijanja kažnjivih ponašanja, kao „zajedništva svih državnih mjera u borbi protiv kriminala, objedinjavajuće, interdisciplinarne znanosti, organizacije i sustava djelovanja državne zakonodavne i izvršne i sudbene vlasti te izvandržavnih institucija koje planiranim i smišljenim sustavom mjera i postupaka djeluju u suzbijanju delinkvencije odnosno kriminala,“[[27]](#footnote-27) odnosno „kompleksom ukupnih nastojanja države da na njezinom području bude što manje ostvarenih kažnjivih ponašanja, a da ona ostvarena budu što prije otkrivena (tj. pronađen njihov počinitelj), te da nakon zakonito provedenog postupka počinitelju bude izrečena odgovarajuća kaznena sankcija,[[28]](#footnote-28) uočit ćemo da se te definicije sadržajno gotovo preklapaju. Proizlazi da se pojmovi prevencije kažnjivih ponašanja i politike suzbijanja kažnjivih ponašanja međusobno tako preklapaju i prožimaju da govoriti o jednom nužno znači i govoriti o drugom i obrnuto.

Iako je spoznaja o kriminalitetu kao kompleksnoj društveno i individualno uvjetovanoj pojavi vrlo stara, tek je postojanjem suvremene kriminalnopolitičke znanosti, a u svezi s prvim istraživanjima fenomenologije i etiologije kažnjivih ponašanja, prevencija dobila na značaju.[[29]](#footnote-29) Naime, u uspješnom suprotstavljanju bilo kojoj pojavi neophodno je potrebno temeljito je proučiti u svim njenim dimenzijama a primarno njene pojavne oblike i uzroke. Tek rezultati istraživanja fenomenologije i etiologije kažnjivih ponašanja mogu predstavljati smjernice za uspješno preveniranje tih pojava. Dosljedno tome, kada se govori o prevenciji, govori se o socijalnoj strategiji, tj. prevencija se može odrediti kao temeljna, strateška orijentacija u politici suzbijanja kažnjivih ponašanja. Kao koncept ona je također, u odnosu na represivnu orijentaciju, primarnog značenja, prvi, posljednji i najširi front suzbijanja kažnjivih ponašanja.

U suvremenim društvima prevenciji se pristupa sustavno, izradom strategije sprječavanja kriminaliteta, ili spontano, *ad hoc*, odnosno prigodno kad društvena potreba za to postane neizbježna.[[30]](#footnote-30) Strategija sprječavanja kriminaliteta može biti opća, tako da obuhvaća sva kaznena djela ili posebna, koja se odnosi na određene skupine ili čak na određena kaznena djela. Strategije nisu zadane jednom za svagda, već su podložne promjenama, u prvom redu ovisno o kretanju pojave radi čijeg su preveniranja osmišljene.[[31]](#footnote-31) Sam izraz strategija i strategije nije slučajan ni neadekvatan. On na starogrčkom izvorno znači vođenje vojske,[[32]](#footnote-32) a pravi vojskovođa da bi pobijedio u ratu mora imati adekvatnu strategiju, što znači da mora jako dobro znati s kakvim snagama raspolaže, kakva je struktura, naoružanje, motiviranost, osposobljenost i dr., njegove vojske ali i vojske koja mu je suprotstavljena. Također mora imati na umu i brojne druge elemente kao što je teren, međunarodno okruženje, savezništva i neprijateljstva, ukratko sve prednosti i nedostatke na svojoj i „protivničkoj“ strani. Konačno, o njegovom umijeću i snazi da iskoristi svoje prednosti i popravi nedostatke ovisi ishod bitke. No, u toj bitci svoje mjesto i ulogu ima i svaki vojnik, svaki kuhar koji kuha za vojsku, svaka švelja koja šiva vojničku odoru, a koji svaki na svojoj razini daju određeni doprinos, ali opet ako su pravilno uvezani u jedan sustav. A onda postojanje takvog sustava može dovesti i do najjekonomičnijeg rješenja, a to je da rata ni ne bude, odnosno da postojanje takve strategije i takvog sustava odvrati napadača od njegovog nauma, tj. od napada. A što kriminalitet u svojoj suštini predstavlja ako ne napad na vrijednosti koje štiti pravni poredak, Ustav i zakoni, i što u svojoj suštini predstavlja kaznenopravni sustav sa svim svojim komponentama i ulogama ako ne široku frontu koja brani napadnute vrijednosti? Ima li, stoga, boljeg načina suprotstavljanja kriminalitetu od izgrađivanja jednog cjelovitog antikriminalnog sustava utemeljenog na prevenciji kao strateškoj odrednici?

Te preventivne mjere se ne smiju odnositi samo na kriminalitet po definiciji, nego se moraju protegnuti i na prethodni stadij, antisocijalno ponašanje, koje je najčešće uvertira u kriminalitet.[[33]](#footnote-33) Te dvije pojave toliko su međusobno povezane da je bavljenje kriminologijom bez barem osnovnih znanja o socijalnoj patologiji i obrnuto danas gotovo nezamislivo.[[34]](#footnote-34)

U suvremenom svijetu sve više na značaju dobiva subjektivni osjećaj sigurnosti građana koji je nužno povezan s eliminacijom straha od kriminaliteta. To od policijskih organizacija zahtijeva određene prilagodbe u svome radu. Naime, tradicionalne policijske organizacije su se uglavnom u prezentaciji rezultata svoga rada oslanjale na statističke prikaze broja počinjenih kaznenih djela i postotak otkrivenosti njihovih počinitelja. Rezultat rada je to bolji što je manji broj počinjenih kažnjivih djela, odnosno što je veći postotak otkrivenosti njihovih počinitelja. Takav način rada ni sada nije napušten, no ipak se daleko više vodi računa i o subjektivnom osjećaju sigurnosti građana, pa se iznalaze načini organiziranja policijske službe kojima temeljni ciljevi ne bi bili samo statističko smanjivanje kriminaliteta. Među najpoznatije preventivne koncepte policijskog rada ulazi Com­munity Policing, što se kod nas prevodi kao Policija u zajednici.[[35]](#footnote-35) To je koncept proaktivnog rada policije zasnovan na ideji udruživanja građana i policije radi postizanja zajedničkih ciljeva – sigurnosti zajednice. Policija ne nastupa samo nakon što je dobila saznanje da se dogodio sigurnosno problematičan događaj, već takve događaje nastoji predvidjeti i spriječiti. Na tom zadatku nastoji motivirati i mobilizirati građane da definiraju zajedničke prioritete te njihovim ostvarivanjem poboljšaju kvalitetu života u lokalnoj zajednici. Na tom tragu su od 2000. g. i u RH pokrenute opsežne reforme policijske organizacije i postupanja s ciljem transformacije iz tradicionalnog policijskog modela u model djelovanja policije u zajednici kao javnog servisa građana i izgradnja kompatibilnog modela organizacije rada policije u odnosu na zapadnoeuropske standarde.[[36]](#footnote-36)

U SAD-u je nastalo više preventivnih koncepata, među koje pripada *Zero tolerance-Strategy*, (strategija nulte tolerancije), koja bi trebala "ponovno osvojiti javne prostore".[[37]](#footnote-37) Temelj navedene strategije jest *Broken windows theory* (teorija razbijenih prozora).[[38]](#footnote-38) Polazište teorije jest stajalište - ukoliko se jedan razbijeni prozor kuće odmah ne popravi, uskoro će svi prozori biti razbijeni. Prepuste li se javni prostori vandalizmu, beskućnicima i neredu, to se može shvatiti kao znak odustajanja od njih, čime oni propadaju i pružaju infrastrukturu pojavama kriminaliteta.

Značajnu pažnju posljednjih godina, prema Borovcu i dr. dobiva tzv. strah građana od kriminala, kojeg potvrđuju brojna inozemna istraživanja,[[39]](#footnote-39) a sve je vidljiviji problem i u Hrvatskoj. Taj strah od kriminala nema mnogo veze sa stvarnim stanjem kriminala i aktivnostima policije već na njega utječu i brojne druge okolnosti i iskustva kao što su: osobna svojstva, socijalna i ekonomska ranjivost, karakteristike područja življenja i slično. Taj strah u velikoj mjeri utječe na kvalitetu života građana kroz izbjegavanje određenih aktivnosti, socijalnih kontakata, izbjegavanja određenih područja, pa sve do pretjerivanja u samozaštitnom ponašanju, ograničavanju životnog stila ponašanja, te ukupnog pogoršavanja kvalitete života. Autori, pozivajući se na Geasona i Wilsona, tvrde da odgovor na opterećenost zajednice kriminalitetom i sveprisutan strah od kriminala, ne može biti kontinuirano povećanje broja policajaca, trošenje više novca na sudove, donošenje strožih zakona, povećanje kazni ili postavljanje novih ciljeva. Također upućuju na činjenicu da se problem ugrožavanja sigurnosti, a posebno pitanje kriminalitata, ne može uspješno rješavati isključivo mjerama kaznene politike, tj. represije, već rješenje pronalaze u preventivnim modelima. Autori u bitnom prevenciju vide iz nekoliko aspekata:[[40]](#footnote-40)

1. Zakonsku prevenciju, - koja se temelji na upotrebi i primjeni zakonskih propisa i normi u prevenciji kriminaliteta, a orijentirana je na odvraćanje ili onemogućavanje činjenja kažnjivih radnji, te stvaranje uvjeta u kojima kriminal neće biti isplativ (oduzimanje imovinske koristi i sl.).
2. Razvojna prevencija, - koja se temelji na intervencijama poduzetim s ciljem prevencije razvoja poremećaja u ponašanju, delinkvencije i drugih rizičnih ponašanja mladih, a koje su usmjerene na smanjivanje rizičnih čimbenika i povećanje zaštitnih čimbenika djece i mladih.
3. Prevencija u zajednici, - koja podrazumijeva intervencije usmjerene na promjenu socijalnih uvjeta koji utječu na činjenje kaznenih djela i pojavu poremećaja u ponašanju ili osiguravaju pozitivan i zdrav razvoj djeci i mladima te odraslom stanovništvu u lokalnim zajednicama.
4. Situacijska prevencija, - koja se fokusira na prevenciju mogućnosti ili prilika koja omogućavaju pojavu kriminala polazeći od pretpostavke kako na odluku da se počini kazneno djelo utječu situacijski čimbenici.

Ovaj potonji aspekt prevencije kažnjivih ponašanja ima izuzetan značaj kod prevencija kažnjivih ponašanje policijskih službenika jer naglašava važnost situacijskih čimbenika u objašnjavanju etiologije kriminaliteta, te polazi od pretpostavke da je kriminalni događaj posljedica izbora delinkventa i povoljne prilike da se taj izbor realizira. Citirajući preporuku za Organizaciju prevencije kriminaliteta Vijeća Europe[[41]](#footnote-41), autori navode da je „zločin počinjen kada motivirani prijestupnik naiđe na ranjivu žrtvu ili objekt u odsutnosti nadzora“. Smatraju da je prema situacijskom pristupu prevenciji znatno korisnije prepoznati i spriječiti situacije koje pogoduju počinjenju kaznenih djela negoli se baviti događajem kao produktom crta ličnosti i drugih osobnih obilježja počinitelja. Kao potvrdu svog stava navode da situacijske metode, za razliku od korekcije osobnih i socijalnih prilika potencijalnih počinitelja, ne zahtijevaju skupe aktivnosti s neproporcionalno neizvjesnim ishodima. Segmentu nadzora, kao trećem dijelu „trolista“ čija su prva dva dijela motivirani prijestupnik i ranjiva žrtva ili objekt, u nastavku ovog rada bit će više riječi.[[42]](#footnote-42)

Iz navedenog se može zaključiti da postoje provedivi modeli uspješnog suprotstavljanja kriminalitetu i drugim sociopatološkim pojavama, tj. da je prevencija kao strateška odrednica u suprotstavljanju kriminalitetu po svojim bitnim značajkama neodvojiva od politike suzbijanja kriminaliteta, odnosno da suzbijanje kriminaliteta nije ni moguće bez oslonca na prevenciju.

## 2. PREVENCIJA KRIMINALITETA NA MEĐUNARODNOJ RAZINI

U današnjem globaliziranom svijetu, više je nego jasno i da je kriminal globalna pojava, odnosno globalni problem čovječanstva, koji ne poznaje državne i regionalne granice. Nerijetko iz medija možemo doznati i o naoko apsurdnim mirnodopskim, a napose ratnim situacijama. Tako u raznim ratovima, suprotstavljene strane koje se međusobno zdušno istrebljuju, obustavljaju vatru kako bi kriminalne skupine s jedne i druge strane bojišnice isporučile određenu robu ili uslugu, odnosno „odradile kriminalni posao“, bilo da je riječ o narkoticima, naftnim derivatima, „humanitarnoj pomoći“, naprosto, svemu što je profitabilno. Ponekad su upravo međunarodna neprijateljstva i ratna događanja prava prilika za kriminalne skupine i pojedince.[[43]](#footnote-43) A što onda reći o kriminalnim bratstvima i prekograničnom kriminalitetu u mirnodopskim uvjetima? Međunarodni elementi u sve brojnijim kažnjivim ponašanjima rezultat su međunarodnih prilika koje integracijskim procesima s jedne strane i ratnim sukobima i konfliktima s druge strane stvaraju uvjete za djelovanje kriminalaca na područjima više država, ali su rezultat i organiziranog kriminala uz sudjelovanje pripadnika više država, ili pak počinjenih zločina sa žrtvama iz više država.[[44]](#footnote-44) Organizirane krađe automobila u jednoj državi radi prodaje u drugoj, nakon tranzita preko područja nekoliko država, teroristička djelatnost u jednoj državi organizirane iz druge države, otmice zrakoplova s putnicima, državljanima desetak i više država, eksplozije takvih zrakoplova uz probleme izručenja poznatih počinitelja, eksplozije na međunarodnim aerodromima i frekventnim željezničkim stanicama u turističkim zemljama, putovi droge s istoka na zapad, nedopuštena trgovina oružjem i kriminalne novčane transakcije multinacionalnih kompanija, masovne ilegalne migracije s kriminalnom „logistikom“, samo su najdrastičniji primjeri internacionalizacije kriminala. Jasno je stoga, da je parcijalni pristup suzbijanju te pojave unaprijed osuđen na neuspjeh. U tom smislu nije iznimka ni kriminalitet u državnoj službi. Upravo suprotno, prema Horvatiću, jedna od temeljnih značajki kažnjivih ponašanja u svijetu današnjice je i učestalost i brojnost novih pojavnih oblika, i to prije svega i osobito, najtežih zločina u koje, između ostalih, svrstava i korupciju i mito u državnim poslovima.[[45]](#footnote-45) Zbog toga se, neminovno, prema istom autoru, aktivnost međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija mora odnositi i na suprotstavljanje kriminalu, poglavito onim njegovim oblicima koji imaju značajke tzv. transnacionalnog kriminala. Na te oblike posebno je upozoreno već u raspravi na V. kongresu UN za sprečavanje kriminala i postupanje s počiniteljima kaznenih djela održanog u Ženevi 1975.g., a na njihov porast u Uvodu Deklaracije VI. kongresa UN za sprečavanje kriminala i postupanje s počiniteljima kaznenih djela, održanog u Caracasu – Venezueli 1980. godine. U istom kontekstu treba spomenuti i X. kongres UN za sprečavanje kriminala i postupanje s počiniteljima kaznenih djela koji je održan u Beču u travnju 2000. godine, koji je rezultirao usvajanjem Deklaracije u kojoj se već u preambuli ističe konstatacija o neprihvatljivo snažnom utjecaju teških kaznenih djela „globalnog“ značenja na suvremeno društvo, i to osobito onoga koji se naziva „transnacionalni organizirani kriminal“, koji su već prije usvojene konvencije UN svrstale u posebno pogibeljni kriminal za čovječanstvo.[[46]](#footnote-46) Nepunih osam mjeseci kasnije, Konvenciju UN o transnacionalnom organiziranom kriminalu sa dva protokola, na Konferenciji u Palermu potpisali su najviši predstavnici preko 120 država članica, a među njima i tadašnji predsjednik Republike Hrvatske[[47]](#footnote-47).

Cilj donošenja Konvencije je da sve države potpisnice u svojim zakonima kriminaliziraju djelovanje svake organizirane kriminalne skupine od najmanje tri osobe koje su se udružile radi počinjenja jednog ili više teških kaznenih djela (propisana kazna četiri godine zatvora ili više) ili kaznenih djela prikrivanja protuzakonito stečenog novca, korupcije, trgovanja ljudima, posebno ženama i djecom, i ilegalne migracije ljudi s namjerom pribavljanja izravne ili neizravne financijske ili bilo koje druge materijalne koristi. Uz navedena teška kaznena djela, posebna potreba za suzbijanjem na međunarodnoj razini i na zajednički utemeljenim osnovama postoji još i za kaznena djela terorizma, trgovine drogom, krivotvorenja platnih sredstava, kompjutorskog, organiziranog kriminaliteta i dr.[[48]](#footnote-48) Može se reći da to u odnosu na početke međunarodnog kaznenog prava koje je imalo zadaću ublažavanja strahota i patnji rata, predstavlja značajnu prilagodbu „mirnodopskim“ problemima. Valja podsjetiti da je međunarodno kazneno pravo napravilo krupne korake u svom razvoju poslije drugog svjetskog rata kroz Nürnberško i Tokijsko suđenje ratnim zločincima poraženih sila osovine.[[49]](#footnote-49) Od suđenja za ratne zločine nakon Drugog svjetskog rata, međunarodno kazneno pravo razvija se u pravcu jednog nadnacionalnog kaznenog prava, koje vrijedi za sve pojedince i države, bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost.

Očito je da u aktualnom trenutku kriminal, uz to što primarno i nadalje ostaje problem svake države, ubrzano prerasta u globalni problem čovječanstva. To je posebno vidljivo na području Europske unije, gdje korištenjem sve većih prava i slobode zajamčenih građanima Unije kriminalci neometano koriste njezin veliki, jedinstveni trgovinski prostor, dok su tijela kaznenog progona još uvijek sputana granicama svoje jurisdikcije koja prestaje na granicama nacionalnog teritorija zemalja članica.[[50]](#footnote-50) Alarmantan je podatak koji je, nakon niza skandala, 1998.g. Revizijski sud Europske unije iznio pred europsku javnost, da se oko 5% godišnjeg proračuna Unije izgubi kroz različite oblike nezakonitih radnji.[[51]](#footnote-51) Posve je stoga jasno da u suprotstavljanju tom i takvom kriminalu jedino racionalno rješenje je suprotstaviti mu internacionizirano kazneno pravo. To je i objašnjenje zašto se u sve većem broju međunarodnih političkih dokumenata ističe potreba za uspostavljanjem i razvojem nadnacionalnog instrumentarija za suprotstavljanje kriminalu. No, sastavnice tog nadnacionalnog instrumentarija mogu biti samo policije i druge službe pojedinih zemalja članica, a ako su one prožete kriminalnim elementima, onda taj problem dobiva i međunarodnu dimenziju.

### 2. 1. PREVENTIVNA ULOGA ORGANIZACIJE UJEDINJENIH NARODA

Temeljni razlozi za osnivanje, postojanje i djelovanje međunarodne organizacije Ujedinjenih naroda su u bitnom podudarni sa svakom suvremenom definicijom kaznenog prava i njegovih ciljeva. Propisivanje ponašanja kojima se napadaju, ugrožavaju, povređuju upravo te i druge temeljne osobne i društvene vrijednosti kao kaznenih djela i kaznenopravnih sankcija za njihove počinitelje te uvjeta pod kojima se one prema njima primjenjuju bitan je sadržaj svih nacionalnih kaznenih prava u civiliziranom čovječanstvu.[[52]](#footnote-52)

Prevencija kriminala se na elementarnoj razini, bilo na nacionalnoj bilo na nadnacionalnoj razini postiže u prvom redu propisivanjem kažnjivih ponašanja i njihovim označavanjem kao kažnjivim djelima. Razlozi osnivanja organizacije UN su, između ostalog, poboljšanje individualnih i društvenih uvjeta života u svijetu. Kako je na nacionalnoj razini kriminal prijetnja individualnim i društvenim vrednotama, na isti način se taj odnos prenosi i na internacionalnu razinu. Stoga je prevencija kriminala na nacionalnoj i nadnacionalnoj razini jedan od temeljnih zadataka te organizacije. Da bi se to moglo ostvariti na način koji je usuglašen s načelima i zahtjevima vladavine prava i što je moguće učinkovitije, potrebno je djelovati na ustanovljenje, organizaciju i rad svih tijela državnih vlasti na nacionalnim razinama kojima je zadatak suprotstavljanje kriminalu, tj. sustava kaznenog pravosuđa. Na razini UN prevencijom kriminala se uz Opću skupštinu, Gospodarsko socijalno vijeće i Glavno tajništvo bave još i posebna tijela od kojih su najvažnija bila ili jesu Međunarodna kaznena i penitencijarna komisija(IPPC), Odbor za sprečavanje i kontrolu kriminala UN (CPCC), Povjerenstvo (Komisija) za sprečavanje kriminala i kazneno pravosuđe (CCPCJ) i Ured za kontrolu droge i sprečavanje kriminala(UNODC).

Organizacija UN-a je donijela čitav niz dokumenta od iznimnog značaja za kriminaliziranje i preveniranje određenih ponašanja kako na nacionalnim, tako i na međunarodnoj razini. Neke od najznačajnijih konvencija su:[[53]](#footnote-53)

1. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948.g.)
2. Konvencija protiv trgovine ljudima i iskorištavanja prostitucije (1949.g.)
3. Konvencija o narkotičkim drogama (1961.g.) s protokolom (1972.g.)
4. Konvencija o kaznenim djelima i drugim određenim djelima počinjenima za vrijeme leta civilnog zrakoplova (1963.g.)
5. Konvencija o neprimjenjivosti zakonskih ograničenja ratnih zločina i zločina protiv čovječnosti (1968.g.)
6. Konvencija protiv otmica zrakoplova (1970.g.)
7. Konvencija protiv nezakonitog nasilja u međunarodnim civilnim zračnim lukama (1971.g.)
8. Konvencija za suzbijanje nezakonitih postupanja protiv sigurnosti civilnog zrakoplovstva (1971.g.)
9. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina protiv osoba pod međunarodnom zaštitom, uključujući i diplomatsko osoblje (1973.g.)
10. Konvenciju protiv torture i drugih okrutnih, nehumanih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja (1984.g.), s fakultativnim protokolom (2002.g.)
11. Konvencija protiv uzimanja talaca (1979.g.)
12. Konvencija za suzbijanje nezakonitih postupanja protiv sigurnosti plovidbe morem (1988.g.)
13. Konvencija protiv zabranjene trgovine opojnim drogama i psihotropnim supstancama (1988.g.)
14. Konvencija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala s protokolom protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom, protokolom za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, naročito ženama i djecom (2000.g.), te protokolom protiv nezakonite proizvodnje i trgovanja vatrenim oružjem, njegovim dijelovima, komponentama i streljivom, i protokolom protiv zabranjene proizvodnje i trgovine vatrenim oružjem, njihovim dijelovima i streljivom (2001.g.)
15. Konvencija protiv korupcije (2003.g.)
16. Konvencija o zaštiti svih osoba od prisilnih nestanaka (2006.g.)

Drugu skupinu dokumenata čine deklaracije, standardi, norme, smjernice, modeli ugovora i dr. Neki od značajnijih dokumenata među njima su:

1. Deklaracija IV. kongresa UN za sprečavanje kriminala i postupanje s počiniteljima kaznenih djela ( Kyoto, Ja­pan, 1970. g.)
2. Načela za međunarodnu suradnju u otkrivanju, uhićenju, izručenju i kažnjavanju osoba okrivljenih za ratne zločine i zločine protiv čovječnosti (1973.g.)
3. Karakaška deklaracija (VI. kongres UN, 1980. g.)
4. Deklaracija o kontroli trgovine drogom i zlouporabe droga (1984.g.)
5. Milanski plan akcije ( VII. kongres UN, 1985.g.)
6. Temeljna načela nezavisnosti sudstva (1985./1989. g., VII. kongres i ECOSOC)
7. Deklaracija o temeljnim načelima pravde za žrtve kaznenih djela i zlouporabe moći (1985. g.)
8. Preporuke Opće skupštine UN o međunarodnoj suradnji u sprečavanju kriminala i djelovanju kaznenog pravosuđa u povezanosti s razvitkom i novim gospodarskim poretkom (1990. g.)
9. Model ugovora o izručenju (1990. g.)
10. Model ugovora o transferu postupka u kaznenim predmetima (1990. g.)
11. Temeljna načela za postupanje sa zatvorenicima (1990. g.)
12. Pravila za zaštitu maloljetnika lišenih slobode (1990.g.)
13. Standardna minimalna pravila Ujedinjenih naroda zaprimljenu neinstitucionalnih mjera (Tokijska pravila, 1990. g.)
14. Model sporazuma o transferu stranih zatvorenika (1990.g.)
15. Model ugovora o transferu nadzora nad uvjetno osuđenim i uvjetno otpuštenim s izdržavanja kazne oduzimanja slobode (1990.g.)
16. Smjernice UN za sprečavanje delinkvencije mladih (Riyadske smjernice, 1990.g.)
17. Izjava o načelima i program djelovanja Ujedinjenih naroda u prevenciji kriminala i Kaznenom pravosuđu (1991.g.)
18. Deklaracija o kriminalu i javnoj sigurnosti (1996.g.)
19. Deklaracija protiv mita i korupcije u međunarodnim poslovnim transakcijama (1996.g.)
20. Bečka deklaracija o kriminalu i pravosuđu: Ususret izazovima dvadeset i prvog stoljeća (X. kongres UN, 2000.g.)
21. Globalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima (2010.g.)[[54]](#footnote-54)

### 2. 2. PREVENTIVNA ULOGA MEĐUNARODNOG UDRUŽENJA ZA KAZNENO PRAVO - AIDP

Međunarodno udruženje za kazneno pravo (AIDP) osnovano je u Parizu 14. ožujka 1924.[[55]](#footnote-55) Udruga je nasljednik Međunarodne kriminalističke udruge koja je utemeljena još 1889., u Beču, od strane tri važna kaznenopravna teoretičara: Liszta, Hamela i Prinsa, a u svom prvobitnom obliku je raspušteno zbog Prvog svjetskog rata. AIDP je nesumnjivo najstarije svjetsko udruženje kaznenopravnih stručnjaka ali i jedno od najstarijih znanstvenih udruženja uopće. Republika Hrvatska, odnosno Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu je, zalaganjem prof. Horvatića i Krapca i razumijevanjem vodstva AIDP-a pod predsjedavanjem prof. Bassiounija, primljeno u članstvo udruženja još 1991.g., i prije međunarodnog priznanja Republike Hrvatske.

Od svog osnutka udruženje uživa izniman ugled među drugim organizacijama, te znanstvenim, stručnim ali i političkim krugovima. Svojom djelatnošću obuhvaća sljedeća područja: Kaznenu politiku i kodifikaciju kaznenog prava, komparativno kazneno pravo, međunarodno kazneno pravo te ljudska prava u kaznenom pravosuđu.

Udruženje je iznimno značajnu ulogu odigralo kod uspostave stalnog Međunarodnog kaznenog suda, a poseban doprinos je, kao predsjednik udruženja dao profesor Bassiouni, čiji osobni ugled gotovo nadilazi i ugled samog udruženja. Brojne su znanstvene i stručne djelatnosti udruženja čiji je vrhunac organizacija svjetskih kongresa svakih pet godina na kojima se obrađuju četiri teme koje su u tim trenucima označene najvažnijima za područje rada udruženja.

Njegova preventivna uloga je vidljiva već iz čl. 2. Statuta udruženja u kojem se naglašava potreba znanstvenog pristupa prevenciji kriminaliteta. Podatak da je udruženje, već pred više od jednog stoljeća, na kongresu u Hamburgu 1905.g. raspravljalo o borbi protiv međunarodnog kriminala,[[56]](#footnote-56) dovoljno govori o tome koliki je značaj i doprinos tog udruženja u prevenciji kriminaliteta na međunarodnoj, ali i nacionalnim razinama.

Horvatić posebno naglašava početak i trajnu suradnju AIDP-a s Ujedinjenim narodima. Navodi da je već 1945. g. toj, tada novoj međunarodnoj organizaciji ponuđena puna pomoć i suradnja u znanstvenom i stručnom oblikovanju međunarodne strategije suprotstavljanju kriminalu i poduzimanju potrebnih mjera radi unaprjeđenja međunarodnog kaznenog prava. Početkom 1947. g. UN su pozvale AIDP da sudjeluje u radu Konferencije međunarodnih organizacija u Lake Successu, a od ožujka 1948. g. AIDP-u je priznat status savjetodavne nevladine organizacije Ujedinjenih naroda. Od tada do danas brojne su inicijative i aktivnosti AIDP-a uključene u aktivnosti UN, a istovremeno ta međunarodna organizacija povjerava AIDP-u obavljanje određenih znanstvenih i stručnih zadataka. Od svih načina i oblika suradnje, autor posebno upozorava na inicijative AIDP-a i njegove rezultate u oblikovanju načela i konkretnih projekata nacrta kodeksa međunarodnog prava s katalogom međunarodnih kaznenih djela i prijedlozima svih relevantnih sadržaja za ustanovljavanje međunarodne kaznene jurisdikcije.[[57]](#footnote-57)

## 3. PREVENCIJA KRIMINALITETA U EUROPI

Kada govorimo o prevenciji kriminala u Europi, mislimo na preventivne aktivnosti ne pojedinih europskih država, već na prevenciju na razini nadnacionalnih, zajedničkih organizacija i tijela europskog predznaka.

U tom smislu nezaobilazna je uloga najstarije europske međunarodne organizacije koja se već od svog osnutka 1949.g. suprotstavila kriminalu, - Vijeća Europe, te Europske unije.

### 3. 1. VIJEĆE EUROPE

Prema članku 1. "Londonskog statuta" kojim je utemeljeno Vijeće Europe, glavni je cilj te organizacije:[[58]](#footnote-58)

"postizanje većeg jedinstva njezinih članova u očuvanju i ostvarenju zamisli i načela koji su njihova zajednička stečevina i kojima se pomaže njihov gospodarski i društveni napredak". Kao posebni ciljevi osnivanja i djelovanja te organizacije u istom se dokumentu navode načela ljudskih prava, vladavine prava i pluralističke demokracije. Ta tri pojma i sadržaja odnose se na vrlo široko područje djelovanja koje uključuju i "probleme kriminala" koji se kao pojam i sadržaj nalazi u temeljnim i drugim dokumentima o organizaciji i djelovanju Vijeća Europe.

Iščitavanjem tih dokumenata može se izvesti zaključak da se "problemi kriminala" odnose na nacionalna kaznena prava, međunarodno kazneno pravo, kazneno procesno pravo, organizaciju i djelovanje kaznenog pravosuđa, politiku suzbijanja kažnjivih ponašanja (kriminalnu politiku), kriminologiju i penologiju.

Najvažnije tijelo Vijeća Europe za prevenciju kriminala je Europski odbor za probleme kriminala koji se od 1958. g. kao specijalizirani odbor bavi problemima kriminala.

Pobliži zadaci odbora jesu:[[59]](#footnote-59)

1. Unapređenje i usuglašavanje nacionalnih aktivnosti i razvi­tak zajedničkih aktivnosti država članica koje se odnose na kazneno pravo, kazneni postupak, sprečavanje kriminala i postupanje s počiniteljima kaznenih djela;
2. Redoviti nadzor i briga o europskoj politici suzbijanja kažnjivih ponašanja organiziranjem skupova o kriminalnoj politici;
3. Unapređenje kriminoloških istraživanja putem skupova, kolokvija i djelovanjem grupa specijalista;
4. Unapređenje međunarodne penološke suradnje, naročito radi primjene Europskih zatvorskih pravila i Europskih pravila o (kaznenopravnim) sankcijama i mjerama "služenja zajednici" poticanjem sastanaka specijalista u tom području;
5. Briga o djelovanju i primjeni konvencija i sporazuma Vijeća Europe koje se odnose na kazneno pravo radi, ako je potrebno, njihovih prilagođavanja u cilju bolje praktične primjene i nastavljanja razvitka europske kaznenopravne suradnje;
6. Zajedno s Europskim odborom za pravnu suradnju pripremanje Konferencija europskih ministara pravosuđa;
7. Uzimajući u obzir koordinirajući zadatak glavnog tajnika VE, surađivanje s ostalim stalnim i ad hoc odborima i ostalim tijelima osnovanim od Odbora ministara, posebno sa Skupinom za suradnju u borbi protiv zlouporaba droge i trgovine drogom, i
8. Obavljanje svih zadataka koji proizlaze iz odgovarajućih konvencija VE za suprotstavljanje kriminalu, djelovanje kaznenih pravosuđa, njihovu međunarodnu suradnju i za postupanje s počiniteljima kaznenih djela.

Neki od najvažnijih dokumenata koje se dotiču prevencije kriminaliteta su[[60]](#footnote-60):

1. Europska konvencija o izručenju iz 1957. g., s dodatnim protokolima iz 1979., 1983., 2010., i 2012.g.
2. Europska konvencija o uzajamnoj pomoći u kaznenim stvarima iz 1959. g., s dodatnim protokolom iz 1982.
3. Europska konvencija o nadzoru uvjetno osuđenih i uvjetno puštenih prijestupnika iz 1964. g.
4. Europska konvencija o kažnjavanju prijestupnika u cestovnom prometu iz 1964. g.
5. Europska konvencija o međunarodnom važenju kaznenih presuda iz 1970.g.
6. Europska konvencija o prijenosu postupka u kaznenim predmetima iz 1972. g.
7. Europska konvencija o neprimjenljivosti zastare za zločine protiv čovječnosti i ratne zločine iz 1974.g.
8. Europska konvencija o suzbijanju terorizma iz 1977. g., s protokolom o izmjenama i dopunama iz 2003.g.
9. Europska konvencija o kontroli stjecanja i posjedovanja vatrenog oružja od strane pojedinaca iz 1978.g.
10. Konvencija o transferu osuđenih osoba iz 1983. g., s dodatnim protokolom iz 1997.g.
11. Europska konvencija o naknadi štete žrtvama kaznenih djela nasilja iz 1983.g.
12. Europska konvencija o sprečavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja iz 1987. g., s protokolima 1 i 2 iz 1993. g.
13. Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda od kriminala iz 1990. g.
14. Konvencija o zaštiti okoliša putem kaznenog prava iz 1998.g.
15. Kaznenopravna konvencija o korupciji iz 1999. g., s dodatnim protokolom iz 2003.g.
16. Sporazum o ustanovljavanju skupine država protiv korupcije (GRECO) iz 1999. g.
17. Konvencija o kompjuterskom kriminalu iz 2001. g., s dodatnim protokolom o kompjutorskom kriminalu, kriminalizaciji djela rasističke i ksenofobne naravi počinjenih putem računalnih sustava iz 2006.g.
18. Konvencija o kontaktima s djecom iz 2003.g.
19. Konvencija Vijeća Europe o sprječavanju terorizma iz 2005.g.
20. Konvencija Vijeća Europe o suzbijanju trgovanja ljudima iz 2005.g.
21. Konvencija Vijeća Europe o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog kaznenim djelom i o financiranju terorizma iz 2005.g.
22. Konvencija Vijeća Europe o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja iz 2007.g.
23. Konvencija Vijeća Europe o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja iz 2011.g.

### 3. 1. EUROPSKA UNIJA

Što se tiče djelovanja Europske unije u prevenciji kriminaliteta, pravna osnova za to je uspostavljena Ugovorom iz Amsterdama, koji je na snazi od svibnja 1999. godine[[61]](#footnote-61). U članku 29. ugovora navodi se: “Unija ima za cilj građanima osigurati visoku razinu zaštite na području slobode, sigurnosti i pravde.” U njemu se spominje prevencija kriminaliteta, “organiziranog ili inog”, kao jedno od sredstava za ostvarenje toga cilja.

Do stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama u svibnju 1999. godine, pozornost u smislu politike postupanja u prevenciji kriminaliteta na razini EU uglavnom je bila ograničena na prevenciju organiziranog kriminaliteta. Akcijskim planom za suzbijanje organiziranog kriminaliteta iz 1997. godine[[62]](#footnote-62) ustanovljeno je nekoliko prioritetnih područja za prevenciju organiziranog kriminaliteta, a Akcijski plan iz Beča, iz prosinca 1998. godine,[[63]](#footnote-63) također je uključio konkretne mjere. Europsko vijeće je u Tampereu u listopadu 1999. godine potvrdilo važnost djelotvorne politike postupanja u prevenciji kriminaliteta u Uniji.

Komisija je 29. studenoga 2000. godine predala očitovanje Vijeću i Europskom parlamentu pod nazivom “Prevencija kriminaliteta u Europskoj uniji: razmišljanja o zajedničkim smjernicama i prijedlozima za financijsku potporu od strane Zajednice”.[[64]](#footnote-64) Ovo očitovanje je prvi korak što ga je Komisija poduzela kako bi ustanovila prioritetna područja u prevenciji kriminaliteta na razini EU te pridonijela razvoju djelotvorne strategije u EU. Nakon ovog očitovanja slijede važni događaji poput stvaranja Europskog foruma za prevenciju organiziranog kriminaliteta,[[65]](#footnote-65) uspostave Europske mreže za prevenciju kriminaliteta[[66]](#footnote-66) te usvajanje Odluke Vijeća o stvaranju programa Hipokrat za sufinanciranje projekata suradnje između država članica.[[67]](#footnote-67) Program Hipokrat namijenjen je pružanju potpore suradnji između svih javnih i privatnih organizacija u državama članicama koje se bave prevencijom kriminaliteta.[[68]](#footnote-68) Dvije godine kasnije, 22. srpnja 2002., taj program je zamijenjen okvirnim programom za sufinanciranje projekata suradnje između policije i pravo­suđa u kaznenim stvarima[[69]](#footnote-69), (AGIS).

Vijeće je 28. svibnja 2001. godine usvojilo Odluku o osnivanju Europske mreže za prevenciju Kriminaliteta (EUCPN).[[70]](#footnote-70) Ciljevi EUCPN-a su razvijanje različitih aspekata prevencije kriminaliteta na razini Unije i pružanje potpore aktivnostima prevencije kriminaliteta na lokalnoj i državnoj razini. S tim u svezi EUCPN bi trebao olakšati suradnju, kontakte te razmjenu informacija i iskustava između zemalja članica, državnih organizacija, Komisije te ostalih mreža specijaliziranih za poslove prevencije kriminaliteta. Još jedna važna zadaća EUCPN-a jest prikupljanje i analiza informacija o postojećim aktivnostima u prevenciji kriminala.

Posljednjih godina, područje pravosuđa i unutarnjih poslova počinje se razvijati iznimnom brzinom. Brzina kojom se, na ovom području usvajaju propisi gotovo se ne može pratiti.[[71]](#footnote-71) Nema područja pravne stečevine koja raste ovom brzinom, pa je u tih nekoliko posljednjih godina ostvaren, do nedavno, nezamisliv napredak. Taj dinamičan razvoj je u velikoj mjeri rezultat reakcije Europske unije na terorističke napade 2001., 2004. i 2005. godine. Po Turkaljevom mišljenju, postoje stavovi prema kojima su sigurnosni čimbenici iskoristili nastalu situaciju kako bi u Bruxellesu dobili određene ovlasti koje im inače nacionalne vlasti nikada ne bi dale. Navedeno je ujedno utjecalo na važne promjene u procesu odlučivanja. Sve dok su se odluke donosile konsenzusom, napredak se mjerio milimetrima. Postupnim prebacivanjem pojedinih područja pravosuđa i unutarnjih poslova u tzv. prvi stup odlučivanja, postupno se diže i učinkovitost procesa odlučivanja.

Daljnje važne promjene su se dogodile 2001. Ugovorom iz Nice. Novosti koje je na ovo područje donio Ugovor iz Nice odnose se na uvođenje dviju novih europskih institucija **Europol** i **Eurojust**, radi jačanja policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.[[72]](#footnote-72) Europol (Europski policijski ured) je prvotno zamišljen kao zajednička baza podataka koja će prikupljati, uspoređivati, analizirati i razmjenjivati podatke važne za kazneni progon, odnosno pružanje potpore policijama država članica razmjenom podataka.[[73]](#footnote-73) To je izmjenjeno Ugovorom iz Amsterdama koji u roku od pet godina predviđa prerastanje Europola u organizaciju s operativnim ovlastima na teritoriju svih država članica s ovlastima sudjelovanja i koordinacije u operativnim akcijama zajedničkih timova te zahtijevanje od država članica provođenje određenih istraga.

Eurojust (Jedinica Europske unije za pravosudnu suradnju) je najrecentnije tijelo namijenjeno jačanju pravosudne suradnje u borbi protiv organiziranog kriminala (od 2002. g. preformulirano u borbu protiv teškog kriminala), o čijem je osnivanju odlučeno već u Tampereu.[[74]](#footnote-74) Djelatnici Eurojusta su nacionalni državni odvjetnici, suci i policijski službenici koji imaju ekvivalentne ovlasti. Svaka država članica ima u Eurojustu jednog predstavnika koji zajedno čine Kolegij Eurojusta (College of Eurojust) te jednog ili više zamjenika a zamišljen je kao njegov pandan Europolu na području pravosudne suradnje. Prema Ugovoru iz Nice, zadaci Eurojusta obuhvaćaju olakšavanje koordinacije između nacionalnih državnih odvjetništava, pomaganje kaznenim istragama u predmetima teškog prekograničnog, a osobito organiziranog kriminaliteta, uzimajući u obzir analize Europola, te uska suradnja s Europskom sudskom mrežom (European Judicial Network) osobito u cilju olakšanja izvršenja zahtjeva za kaznenopravnom pomoći i zahtjeva za izručenjem.

Europsko vijeće je na sastanku održanom 11. prosinca 2009. usvojilo novi višegodišnji program za petogodišnje razdoblje (2010. - 2014.) tzv. Stockholmski program - otvorena i sigurna Europa koja služi građanima.[[75]](#footnote-75) Stockholmski program definira strateške smjernice za razvoj prostora slobode, sigurnosti i pravde. Njime se definiraju politički prioriteti i sredstva za njihovo ostvarenje. Pažljivim iščitavanjem Stockholmskog programa uočava se namjera Europske unije da se težište djelovanja pomakne s pitanja sigurnosti na pitanja zaštite temeljnih prava[[76]](#footnote-76).

Sadašnjost pravnog i institucionalnog razvoja Europske unije pripada Lisabonskom ugovoru.[[77]](#footnote-77) Lisabonski ugovor je donio značajne promjene pravnog i institucionalnog okvira. Navedene promjene posebice su važne za daljnji razvoj Europske unije kao prostora slobode, sigurnosti i pravde. U dosadašnju organizaciju EU, Lisabonski ugovor unosi nekoliko bitnih novina. Prvo, izmijenjena je unutarnja struktura Unije. EU iz doba Ugovora iz Maastrichta (1993.) bila je utemeljena na tri stupa. Prvi je od njih bio nadnacionalni te su u tom stupu države pristale dijeliti svoju suverenost s drugim članicama dok su se druga dva stupa temeljila na oblicima međunarodne suradnje između država. Jedna od najvažnijih novina Lisabonskog ugovora je nestanak stupova, odnosno, spajanje trećeg stupa s prvim i njegovo podvrgavanje nadnacionalnoj metodi suradnje među državama. Pitanja zajedničke vanjske i sigurnosne politike i dalje na izvjestan način ostaju zasebni stup, jer ostaju podvrgnuta metodi međunarodne suradnje. Ukidanjem stupova došlo je do objedinjavanja politike pravosuđa i unutarnjih poslova u jednom jedinstvenom poglavlju posvećenom izgradnji prostora slobode, sigurnosti i pravde. Lisabonskim ugovorom kaznenopravna slika Europske unije će se temeljito promijeniti.

Pravni poredak Europske unije novim osnivačkim ugovorom nastavlja logični razvoj jačanja zaštite vlastitih pravnih dobara, koja na sadašnjem stupnju političkog i gospodarskog razvoja EU zahtijeva korištenje i najjačeg oružja vlasti - instrumenata kaznenog prava.[[78]](#footnote-78)

Dodjeljivanjem izričitih i širokih kaznenopravnih nadležnosti supranacionalnom pravnom poretku, naglašava Đurđević, EU završava razdoblje isključivog odnosno primarnog nacionalnog kaznenopravnog suvereniteta europske civilizacije. Reperkusije Lisabonskog ugovora za suverenitet nacionalnih država te za pojam kaznenog prava bit će fundamentalne. Države više neće biti jedini nositelji najtežih mjera prinude prema pojedincu, a nacionalni suverenitet ostat će okrnjen u pogledu jednog od svojih konstitutivnih elemenata - državne vlasti kažnjavanja (ius puniendi).

Preventivni potencijal Lisabonskog ugovora razvidan je već iz njegovih uvodnih odredbi čl. 3. t. 2. Ugovora, u kom stoji da Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, useljavanja, azila te sprečavanja i suzbijanja kriminala.[[79]](#footnote-79) To se u prvom redu postiže kroz jačanje i unapređivanje policijske i pravosudne suradnje.

Lisabonski ugovor uvodi uzajamno priznanje presuda i sudskih odluka kao temeljni postulat ostvarivanja kaznenopravnih sadržaja prostora slobode, sigurnosti i pravde. Pri tome vrlo jak preventivni značaj ima mjera zamrzavanja, odnosno oduzimanje imovine stečene kaznenim djelom.[[80]](#footnote-80) Radi operacionalizacije ove iznimno važne mjere ustanovljeni su brojni nacionalni Uredi za oduzimanje imovinske korist, uglavnom i u okviru državnih odvjetništava ili policije, te se naglašava potreba ustanovljavanja takvih ureda u svim članicama EU.[[81]](#footnote-81) Uz naznaku da je riječ o vrlo kompleksnoj zadaći, ističe se potreba za učinkovitijim korištenjem postojećih instrumenata te usredotočenje upravo na prevenciju. U kontekstu uzajamnog priznanja presuda značajna je Okvirna odluka Vijeća **2002/584/JHA** od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica[[82]](#footnote-82). Okvirnom su odlukom propisane pretpostavke i mehanizam predaje okrivljenika iz kaznene vlasti jedne u kaznenu vlast druge države članice EU. Značajna novost koju Okvirna odluka donosi u odnosu na ekstradicijsko pravo jest ukidanje provjere dvostruke kažnjivosti za 32 vrste zabranjenih ponašanja koja su u većini kaznenopravnih sustava država članica propisana kao, u pravilu, teška kaznena djela.

Člankom 88. Lisabonski ugovor je proširio misiju Europola na podupiranje i jačanje djelovanja policijskih službi država članica na sprečavanje i suzbijanje teškog kriminaliteta koji pogađa dvije ili više država članica, terorizma i oblika kriminaliteta koji utječu na zajednički interes obuhvaćen politikom unije. Europski parlament i Vijeće svojim uredbama utvrđuju ustroj, funkcioniranje, područje i zadaće Europola, a zadaće mogu uključivati prikupljanje, pohranu, obradu, analizu i razmjenu podataka, kao i koordinaciju, organizaciju i provedbu izvršnih i operativnih radnji koje se provode zajednički s nadležnim tijelima država članica, s time da je primjena prisilnih mjera prepuštena isključivoj odgovornosti nadležnih nacionalnih tijela.

S obzirom na to da je glavna Europolova djelatnost prikupljanje i razmjena podataka, čime on ne obavlja samo policijsku djelatnost već i djelatnost tajnih službi, Đurđević opravdano postavlja pitanje njihove legitimne upotrebe te zaštite tajnosti osobnih podataka.[[83]](#footnote-83) Po njoj se sporne ovlasti proaktivnog policijskog djelovanja i prikupljanja podataka o osobama koje nisu osumnjičene za kazneno djelo. Drugi problem tiče se odnosa Europola i nacionalnih vlasti. Postavlja pitanje je li Europol hijerarhijski nadređen policiji država članica te jesu li zahtjevi Europola za provođenjem istraga u konkretnim slučajevima obvezujući za države članice ili one donose odluke konsenzusom. Ipak, glavni problem u operacionalizaciji ovlasti Europola vidi u kontroli nad njim. Ugovor predviđa da će nadzor nad aktivnostima Europola obavljati Europski parlament zajedno s nacionalnim parlamentima. Operativne ovlasti i raspolaganje osobnim podacima sukladno temeljnim pravnim načelima zahtijevaju postojanje sudske kontrole. Do Lisabonskog ugovora nije postojala mogućnost sudske kontrole aktivnosti Europola ni od nacionalnih sudova ni putem Suda EU, pa tek Lisabonski ugovor predviđa uspostavljanje pune sudske kontrole Europola kroz Sud EU.

Lisabonski ugovor je donio i određene promjene i unapređenje rada Eurojusta koji člankom 85. dobiva operativnu ovlast da pokreće kaznene istrage i predlaže pokretanje kaznenog progona koji provode nadležna nacionalna tijela, ponajprije onih koji se odnose na kaznena djela protiv financijskih interesa Unije, kao i koordinaciju tih istraga i kaznenih progona, s tim da formalne radnje u pravosudnom postupku izvršavaju nadležni nacionalni službenici.

Možda je najznačajnija novost što je donosi Lisabonski ugovor, koja zasigurno ima golem preventivni potencijal, stvaranje uvjeta za osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja. Članak 86. Ugovora predviđa da radi suzbijanja kaznenih djela koji utječu na financijske interese Unije, Vijeće uredbama može od Eurojusta osnovati Ured europskog javnog tužitelja. Vijeće o tome odlučuje jednoglasno uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta. Ured europskog javnog tužitelja nadležan je za istragu, kazneni progon i podizanje optužnice, po potrebi u suradnji s Europolom, protiv počinitelja i supočinitelja kaznenih djela protiv financijskih interesa Unije, na način da tužiteljsku funkciju u odnosu na takva djela obnaša pred nadležnim sudovima država članica. Uredbama Vijeća utvrđuju se opća pravila koja se primjenjuju na Ured, uvjeti kojima se uređuje obnašanje njegovih funkcija, poslovnik koji se primjenjuje na njegove aktivnosti, kao i ona kojima se uređuje prihvaćanje dokaza te pravila koja se primjenjuju na sudsko preispitivanje postupovnih mjera koje ono poduzima pri obnašanju svojih funkcija. Europskom vijeću je ostavljena mogućnost da, nakon savjetovanja s Komisijom i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, jednoglasno, istodobno ili naknadno donese odluku o proširenju ovlasti Ureda europskog javnog tužitelja i na teška kaznena djela s prekograničnim elementima, odnosno na počinitelje i supočinitelje teških kaznenih djela koja utječu na više država članica. Europski tužitelj će od stadija optuživanja primjenjivati nacionalno pravo, dok će predraspravni postupak biti uređen uredbama Europske unije.[[84]](#footnote-84) Projekt se ubrzano razvija, te je izrađen i nacrt Europskih oglednih pravila za postupanje budućeg europskog javnog tužitelja čiji je cilj otvaranje javne rasprave o kaznenoprocesnim pravilima koji će se primjenjivati na njegov rad.

### 3. 2. PREVENCIJA KRIMINALITETA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Ako prevenciju kriminaliteta promatramo kroz prizmu najšire definicije politike suzbijanja kriminaliteta, kao „zajedništva svih državnih mjera u borbi protiv kriminala, objedinjavajuće, interdisciplinarne znanosti, organizacije i sustava djelovanja državne zakonodavne i izvršne i sudbene vlasti te izvandržavnih institucija koje planiranim i smišljenim sustavom mjera i postupaka djeluju u suzbijanju delinkvencije odnosno kriminala,“[[85]](#footnote-85) odnosno definiranja prevencije kao ukupnosti planski osmišljenih i organiziranih mjera kojima se nastoje ukloniti ili barem smanjiti izravni ili neizravni uzroci kažnjivih ponašanja,[[86]](#footnote-86) mora se konstatirati da u RH ne postoji jedinstvena strategija prevencije kriminaliteta u njegovoj ukupnosti. Naprosto ne postoji ni institucija ni dokument koji bi sustavno i sveobuhvatno artikulirao državnu politiku prema kriminalitetu. To se najbolje vidi na primjeru donošenja novog Kaznenog zakona[[87]](#footnote-87). Naime, unatoč tome što je personalni sastav radne skupine jamčio optimalnu zastupljenost kaznenopravne teorije i prakse, najveći problem u radu skupine je od početka bilo nepostojanje njenog jasnog mandata odnosno jasnih kriminalnopolitičkih smjernica za rad[[88]](#footnote-88). Umjesto da radna skupina smjernice dobije od predlagatelja propisa, one su naknadno raspravljane i formulirane u radnoj skupini i upućene Vladi RH koja ih je formalno potvrdila protekom više od pola godine nakon osnivanja radne skupine. Iz toga proizlazi da je radna skupina usmjeravala samu sebe, na temelju mandata tek formalno potvrđenog od strane predlagatelja. Naravno da takav pristup nije dobar i da se zakonodavne i institucionalne reforme u području kaznenog prava ne smiju raditi na pamet, bez odgovarajuće znanstvene i kriminalnopolitičke podloge, jer dovodi do toga da se godinama ide iz reforme u reformu a da se suštinski ništa ne mijenja na bolje. Stoga je zadnji trenutak da Vlada osnuje Savjet za politiku suzbijanja kažnjivih ponašanja/kriminalnu politiku koji bi okupio sve relevantne struke (pravnike, kriminologe, kriminaliste, sociologe, socijalne radnike, socijalne psihologe itd.) i mobilizirao cjelokupni znanstveni potencijal društva u svrhu koncipiranja realnih, provedivih i na stvarnim pokazateljima i potrebama utemeljenih zakonodavnih inicijativa i reformi na području kaznenog prava.

Ne može se reći da je u tom segmentu potpuno izostala aktivnost države i njenih tijela, no nedvojbeno je da je izostala sustavnost i sveobuhvatnost. Naime, doneseni su brojni dokumenti koji artikuliraju određene parcijalne aktivnosti na suprotstavljanju pojedinačnim neželjenim pojavama, ali već u pojmovnom određenju tih dokumenata je razvidna nesustavnost. Tako u pojmovnom smislu imamo razne strategije, nacionalne strategije, nacionalne planove, nacionalne programe, akcijske planove, a da nije jasno zašto jedan dokument nosi naziv, primjerice nacionalni plan, a drugi nacionalni program i sl. Ponekad se termin „strategija“ koristi za uređenje nekih uskoprofiliranih poslova kao što je djelovanje jednog dijela policijskih službenika, tzv. kontakt policajaca, uvedeno i predstavljeno „Strategijom djelovanja policije u zajednici“, a slično je i sa „Strategijom odnosa s javnošću Ministarstva unutarnjih poslova“, „Strategijom upravljanja rizicima za razdjel MUP-a“, „Strategijom reforme sustava upravljanja ljudskim potencijalima MUP-a“, i sl., što nikako ne doprinosi jasnoći razumijevanja i uređenja tog područja, pa i poprima obilježja stanovitog pomodarstva.

Neki dokumenti su objavljeni u Narodnim novinama, dok drugi nisu nego, primjerice, na web stranicama Vlade RH ili određenog resornog ministarstva. Neki od dokumenata koji nesumnjivo artikuliraju određene organizirane preventivne aktivnosti su:

1. Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/08.),
2. Nacionalna strategija suzbijanja zlouporabe opojnih droga u Republici Hrvatskoj za 2012. – 2017. (NN 122/012.),
3. Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma,(NN 139/08),
4. Nacionalna strategija i Akcijski plan za kontrolu malog i lakog oružja, (NN113/09.),
5. Nacionalna strategija prevencije poremećaja u ponašanju djece i mladih od 2009. do 2012. godine (NN 98/09.),
6. Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji, za razdoblje od 2011. do 2016. godine (NN 20/011.),
7. Nacionalni program sigurnosti cestovnog prometa republike hrvatske 2011. – 2020. (NN 59/011.),
8. Nacionalna strategija suzbijanja prijevara za zaštitu financijskih interesa Europske unije u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2010. do 2012.,[[89]](#footnote-89)
9. Nacionalni plan za borbu protiv organiziranog kriminala (rujan 2004.),[[90]](#footnote-90)
10. Nacionalni plan za suzbijanje trgovanja ljudima za razdoblje od 2009. do 2011. godine,[[91]](#footnote-91)
11. Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije 2008.- 2013.[[92]](#footnote-92)
12. Strateški plan Ministarstva unutarnjih poslova i drugih institucija u funkciji zaštite i spašavanja za razdoblje 2015.-2017.[[93]](#footnote-93)

Razumljive su povijesne okolnosti, stvaranje države u ratnim i poratnim uvjetima, te slijedom toga pojedinačna reagiranja na neke pojavne oblike najtežih povreda ljudskih prava i sloboda, odnosno njihova zaštita, no čini se da je odavno došlo vrijeme i sazreli uvjeti da se problemu prevencije kriminaliteta priđe na sustavan i organiziran način. Mada je već iz površnog pogleda na navedeni popis dokumenata vidljivo da daleko najveći dio aktivnosti spada u primarnu nadležnost Ministarstva unutarnjih poslova, ono nikako u tom poslu ne smije ostati samo. Upravo suprotno, problemu prevencije kriminaliteta valja multidisciplinarno prići izradom elementarne, temeljne strategije preveniranja neželjenih društvenih pojavnosti, koja bi onda bila ishodište za planiranje suzbijanja određene šire ili uže grupacije neželjenih pojavnosti.

Što se preventivnih aktivnosti Ministarstva unutarnjih poslova tiče, one su dobrim dijelom vidljive iz gore navedenog Strateškog plana Ministarstva unutarnjih poslova i drugih institucija u funkciji zaštite i spašavanja za razdoblje 2015.-2017., koji je donesen u lipnju 2014. godine, a koji je za opći cilj postavio smanjenje opasnosti od kažnjivih ponašanja.[[94]](#footnote-94) U okviru tog općeg cilja, kao posebni ciljevi zadani su: poboljšanje sprječavanja i suzbijanja kažnjivih ponašanja, poboljšanje suzbijanja kriminaliteta, povećanje sigurnost prometa na cestama, jačanje sigurnost na državnoj granici, u zračnom prometu i plovidbi, poboljšanje usluge građanima u upravnim stvarima, te unapređenje odnosa s domaćim i međunarodnim okruženjem.

Da bi smanjila opasnosti i posljedice od kaznenih djela i prekršaja policija, navodi se u strateškom planu, putem svoje organizacijske strukture i s raspoloživim ljudskim potencijalima, nastoji trajno biti prisutna na kritičnim mjestima u kritičnim vremenima kako bi pravodobno spriječila i neposredno suzbila što veći broj kažnjivih ponašanja.[[95]](#footnote-95) Dugotrajno iskustvo svih policijskih organizacija poučava da se mnoge neželjene situacije kao i njihove posljedice mogu spriječiti i izbjeći ako ih se predvidi. Zbog toga se policija u svom djelovanju sve više vodi načelom proaktivnog djelovanja. Stalna prisutnost policije na sigurnosno rizičnim mjestima, osim općeg preventivnog utjecaja na ponašanje građana, omogućava policijskim službenicima da neposredno, u samom začetku, suzbiju svaki oblik kažnjivog ponašanja kako bi se izbjegle teže posljedice.

Budući da izgradnja javne sigurnosne arhitekture društva nije isključivo posao policijske organizacije, policija potiče stvaranje sigurnosne mreže društva u koju mogu biti uključeni svi dobronamjerni građani kroz sve oblike javnog društvenog djelovanja.

Implementacijom modela djelovanja policije u zajednici policija daje sve veći i veći naglasak na preventivno djelovanje. Prate se pojave i događaji koji imaju utjecaja na sigurnost te se poradi suzbijanja negativnog utjecaja istih izrađuju preventivni programi temeljeni na iskustvu te pokazateljima o dimenziji, strukturi, rasprostranjenosti i dinamici tih pojava i događaja.

Kroz projekt „Reforma operativno-preventivnog rada policije u odori“[[96]](#footnote-96) u policijskoj organizaciji od ožujka 2003. do lipnja 2011. za tzv. kontakt policajce je obučen značajan broj policijskih službenika te su ustrojena radna mjesta kontakt policajca, njihovih koordinatora i policijskih službenika za prevenciju.

U drugoj polovici 2010. godine, Ministarstvo unutarnjih poslova, sukladno Strategiji policije u zajednici te projekta kojeg Ravnateljstvo policije MUP-a RH provodi u suradnji s UNDP-a (The United Nations Development program – Razvojni program UN-a)[[97]](#footnote-97), pod nazivom “Unapređenje rada na izgradnji sustava prevencije kriminaliteta i podrška osnivanju koordinacijske jedinice za prevenciju kriminaliteta“, započelo je s provedbom čitavog niza aktivnosti, a koje su ujedno rezultirale uspostavom specijalističke linije prevencije, odnosno razvoja sustava prevencije u okviru MUP-a RH. S tim u svezi, u Ravnateljstvu policije i u policijskim upravama ustrojene su organizacijske jedinice za provedbu prevencije.

Težište rada linije prevencije je usmjereno na izradu i implementaciju kvalitetnih preventivnih programa kao što su: predavanja i edukacija za građane, osobito mlađe populacije (npr. sigurnosti u prometu, edukacija mladih vozača, preventivni programi za djecu i mlade o problemima droge, alkohola i drugih sredstava ovisnosti u većini gradova RH, prevencija nasilja na športskim natjecanjima, edukacija o opasnosti i štetnosti oružja i minskoeksplozivnih sredstva i sl.

Sukladno Strateškom planu[[98]](#footnote-98), Ravnateljstvo policije je intenzivno nastavilo s osnaživanjem sustavnog rada na području ukupne prevencije kriminaliteta te je tijekom 2012. godine započeto s provedbom projekta u sklopu programa IPA 2008., (Instrument for Pre-Accession assistance - Instrument pretpristupne pomoći EU) pod nazivom: Jačanje kapaciteta Ministarstva unutarnjih poslova na području prevencije kriminaliteta. Planirano je ojačati i unaprijediti mrežu vijeća za prevenciju kriminala na razini lokalne zajednice na način da se svi društveni subjekti uključe u povećanje sigurnosti pojedinca, a isto tako i njihovo umrežavanje na regionalnoj i nacionalnoj razini. Do tada je, kako je u planu navedeno, u RH bilo osnovano 170 vijeća za prevenciju kriminaliteta[[99]](#footnote-99). Vijeća za prevenciju se na temelju inicijative policije formiraju odlukama gradonačelnika za pojedine jedinice lokalne uprave i samouprave. Predsjednik vijeća je obično gradonačelnik a zamjenici, tj. pomoćnici su uglavnom iz redova rukovoditelja policijskih jedinica. Nema pravila koliko članova broji Vijeće, to ovisi o procijenjenim potrebama, a kreće se od desetak do dvadesetak članova koji se biraju iz redova gradskih ureda, nevladinih organizacija, vrtića, škola i sl. Ovlasti i ingerencije su im definirane konkretnom odlukom, a u pravilu se svode na dijagnosticiranje određenih problema i predlaganje mjera za njihovo otklanjanje. Na taj se način pokušavaju zaokružiti aktivnosti oko podizanja stupnja suradnje policije, tijela lokalnih vlasti i drugih službi, s ciljem unaprjeđenja prevencije u lokalnoj zajednici te podizanja stupnja sigurnosti i kvalitete života na lokalnoj razini.

Ravnateljstvo policije MUP-a RH redovito razmjenjuje iskustva i znanja u okviru međunarodne policijske suradnje, posebice s policijama Republike Austrije i Njemačke te sudjelovanjem u radu EUCPN, Europske mreže za prevenciju kriminaliteta[[100]](#footnote-100) ranije kao promatrači, a od ulaska u Europsku Uniju kao punopravni član.

Iz iznesenog je razvidno da je, barem u okviru aktivnosti Ministarstva unutarnjih poslova, ideja prevencije kriminaliteta i srodnih pojava, barem na deklarativnoj razini prisutna i „živa“, a koliko je ta ideja stvarno „uhvatila korijene“ u pojedinačnoj i kolektivnoj svijesti, nije lako mjerljivo, a neki odgovori se nude u nastavku ovog rada.

# III. POLICIJSKI SLUŽBENIK I POLICIJSKA SLUŽBA

Prije negoli se posvetimo policijskom službeniku kao subjektu i objektu određenih pravnih odnosa, potrebno je uvodno, na elementarnoj razini, nešto reći o samom policijskom službeniku i policijskoj službi kao sastavnicama policijskog sustava.

Kad govorimo o policijskom službeniku, mislimo na službenika Ministarstva unutarnjih poslova, kao i službenika strane policijske službe, koji je prema međunarodnom ugovoru ili zakonu, ovlašten obavljati policijske poslove, primjenom policijskih ovlasti.[[101]](#footnote-101) Policijski službenik Ministarstva unutarnjih poslova stječe status policijskog službenika nakon što ga po završetku odgovarajuće obuke imenuje ministar.[[102]](#footnote-102) Tom prilikom on dobiva službenu značku, iskaznicu i osobno naoružanje, te je od tog trenutka ovlašten primjenjivati propisane ovlasti sukladno zakonu. Na policijskog službenika strane službe u pogledu stjecanja statusa primjenjuje se unutarnje pravo države iz koje dolazi.

Policijski službenik djeluje u okviru jednog, po mnogo čemu specifičnog sustava, s nizom unutarnjih podsustava i odnosa. Neki autori su zbog brojnih specifičnosti koje determiniraju policijski sustav u okviru sociološke znanosti konstituirali i definirali zasebnu sociološku poddisciplinu.[[103]](#footnote-103) Matić tako sociologiju policije definira kao sociološku poddisciplinu koja se bavi:

1. specifičnim oblicima društveno odgovornog djelovanja koji se institucionaliziraju kroz policijsko djelovanje kao očekivana suprotnost devijantnom djelovanju;
2. onim društvenim odnosima koji se stabiliziraju kao strukture obrazaca čije ponavljanje osigurava trajnost učinkovitosti prevencije i sprječavanja ugrožavanja građanske sigurnosti;
3. onim društvenim procesima, pojavnostima i događajima koji trajno obnavljaju i zahtijevaju svrhovitost postojanja policije;
4. onim društvenim vrijednostima čija zaštita predstavlja konkretne dnevne ali i trajne ciljeve policijskog djelovanja.

Ne možemo se ne složiti s autorom kad uopće svrhu postojanja policije veže uz njenu „društvenost“: “Dok služi građanima i štiti sugrađane, podižući osjećaj ali i objektivnu razinu sigurnosti, te usklađuje djelovanje unutar institucije države kao osnovnog servisa građana na određenom prostoru, policija ispunjava svoju društvenu svrhu, tj. ostvaruje načelo društvenosti. U ovom se slučaju pojam društvenosti ne odnosi samo na puku fizičku prisutnost policije u društvu niti na besmislenost postojanja policije izvan društva. Društvenost policije ne znači ni mehaničko preslikavanje specifičnih kulturnih obilježja nekog društva, koje pronalazimo u svim njegovim institucijama, pa tako i u policiji. Nije riječ ni o natpolitičnosti, tj. o profesionalnoj sposobnosti policije da nadvlada različite političke interese i promjene. Usklađenost policijskog djelovanja s državnim interesima također ne ispunjava svrhu postojanja policije. Društvenost policije odnosi se na trajnu potrebu uzajamne funkcionalne prožetosti društva i policije zajedničkim vrijednostima i zajedničkim načelima djelovanja.“[[104]](#footnote-104) S druge pak strane, ukoliko policija odstupa od ovih načela, pa čak i kad djeluje u najboljoj namjeri, kao, primjerice formiranje posebnih istražnih odjela za čija djelovanja vrijede drukčija pravila od općepriznatih i zakonski normiranih, ili proizvoljna pravila, isti autor tvrdi da to predstavlja možda najveću opasnost za sigurnost jednog društva. Neki autori srž policijske funkcije povezuju sa fundamentalnim problemima moći i prava.[[105]](#footnote-105) Heider funkciju policije vidi u njenoj uskoj povezanosti sa suverenošću države i kaže da sve suvremene države imaju monopol nad legitimnim snagama, tj. policijskom silom, koju su prisiljeni rabiti da bi spriječili građane da ne bi oni u međusobnim odnosima koristili silu. Naziv „policija“, uostalom i potječe od grčke riječi „πολιτεια“, što znači državni ustav. Naziv je u početku svojeg postojanja označavao čitavu državnu djelatnost, da bi daljnjim razvojem društva došlo do diferencijacije poslova državne uprave.[[106]](#footnote-106)

No, uloga policije se ne iscrpljuje u njenom djelovanju unutar nacionalnih, odnosno državnih okvira svake pojedine države, nego se njena uloga prelijeva i preko državnih granica. Tim više što je Republika Hrvatska, što kao uvjet priznanju i pristup određenim međunarodnim asocijacijama, a što kao vlastiti izraz volje u prihvaćanju međunarodnih civilizacijskih standarda, prihvatila i potpisala mnoge obveze, od kojih je na vrlo visokom mjestu obveza izgradnje visoko profesionaliziranih i potpuno depolitiziranih policijskih snaga, koje će biti u stanju ostvarivati svoju funkciju uz poštivanje svih, visokih standarda zaštite ljudskih prava i ostalih vrijednosti zagarantiranih međunarodnim dokumentima, čija potpisnica je postala RH.[[107]](#footnote-107) Dakle, okvire policijskog sustava određuju njena funkcija, zadaće, te uvjeti i kriteriji, odnosno procedure u službi ispunjenja funkcija i zadaća. Teško se ne složiti s Matićem kad kaže da je uloga bilo koje društvene institucije, pa tako i policije, da ispuni društvena očekivanja od te institucije.[[108]](#footnote-108) To znači da uspješno riješi društvene probleme iz svoje nadležnosti, ali isto tako i otkloni društvene prijetnje. A da bi uspješno neutralizirala prijetnje društvu, potrebno je prekinuti s tradicionalnim razmišljanjima o sili koja služi zastrašivanju drugih i postizanju posebnih, uglavnom sebičnih interesa, a započeti s uporabom policijskih (i vojnih) potencijala za ostvarivanje zajedničkih ciljeva, tj. općeg dobra.

Rastuća odgovornost čelnika službi koju primjećujemo u svim suvremenim demokracijama država Europske unije nalaže im da sve više djeluju u skladu s načelom postizanja uspješnosti. Rezultati se ne ocjenjuju samo prema kvaliteti pružene usluge, već se vodi računa o ljudskim i proračunskim čimbenicima u postizanju danih rezultata, što je jedna od glavnih zajedničkih tendencija državnih administracija država članica Europske unije.[[109]](#footnote-109)

A da bi policija odgovorila na te zahtjeve, policijski sustav valja izgrađivati, dorađivati i održavati s najvećom pažnjom i brigom, ali ga isto tako pomno i brižljivo nadzirati. Efikasna kontrola nad aktivnostima policije i čitave vlasti je važna za izgradnju mjera povjerenja između javnosti i vlasti uopće.[[110]](#footnote-110)

Neki autori smatraju da je policija i njena funkcija u modernim europskim državama u krizi, što je u uskoj vezi s fundamentalnim društvenim promjenama, tranzicijama koje ne završavaju ispred policijskog ureda.[[111]](#footnote-111) Očekivanja od policije se kreću u rasponu od težnje za većom efikasnosti praćenom povećanjem policijskih prava i ovlasti, pa do težnje za slabljenjem državnog autoriteta i uvođenjem u taj sustav tržišnih funkcija i principa. Tu krizu se može doživjeti i kao priliku koju treba iskoristiti za novo samoodređenje i redefiniranje policijske organizacije. Tome u prilog govori i različitost doživljavanja policije od strane njenih pripadnika i od strane građana. Naime, pripadnici policijskih snaga rado na sebe gledaju kao na „borce protiv zločina“, dok građani policiju uglavnom doživljavaju kao „službu za popravljanje svega“. Behr tvrdi da je u postmodernim društvima samo 10-18% svakodnevnog policijskog posla povezano s kriminalom, a da istraživanja u SAD, Velikoj Britaniji i Njemačkoj, posebno u gradskim sredinama, potvrđuju da se najveći dio izražene potrebe za praktičnom policijskom intervencijom ne odnosi na kriminal, pa čak niti na potencijalni kriminal. Zbog toga smatra da policija ima ozbiljan interes u proširenju svojih nadležnosti za prevenciju argumentirajući to stavom da uspješna prevencija smanjuje represivne aktivnosti. Kaže da moramo uvidjeti da će kriminal uvijek postojati, te da stupanj kriminala neće znatnije opadati što god policija poduzimala i na preventivnom i na represivnom planu. Navodi kako se za Njemačku pokazalo da je za povećanje stope rješavanja kriminalnih slučajeva za 1% potrebno više od 4000 policajaca što bi zahtijevalo troškove od tadašnjih 250 000 DEM. U tome ne vidi razlog za depresiju, već naprotiv, priliku da se policijske aktivnosti definiraju na drugi način. Ako je istina da policija ne može znakovito utjecati na stupanj kriminaliteta, mora naučiti rješavati određeni opseg kriminala, odnosno uspostaviti novi odnos prema kriminalu putem tzv. *crime-managementa*, a policijske aktivnosti u budućnosti sagledavati u perspektivi „pružanja usluga“, a ne „primjene sile“. I Seiters razmišljajući o ustrojstvu, položaju i značaju policije u ujedinjenoj Europi, navodi da je sve do 18. stoljeća policija skrbila o sveobuhvatnom redu u društvu, pa stoga i ne čudi da javnost tu službu doživljava kao „službu za popravljanje svega“. Navodi da se nakon toga policijska djelatnost sve više sužavala i ograničavala isključivo na sprečavanje opasnosti i kazneno gonjenje, što zapravo i obuhvaća pojam policije u pravnoj državi.[[112]](#footnote-112) Istovremeno se o policiji počelo razmišljati kao o izrazu državne vlasti, koja pojedince ograničava u njegovim slobodama, postavlja na njega zahtjeve i iz tog se razloga u najboljem slučaju može smatrati nužnim zlom. Tvrdi da u današnje vrijeme postaje sve jasnije da su te površne a često i ideološki motivirane sheme pogrešne i potpuno neprikladne, te da samo mogu uzrokovati krizu u prihvaćanju policije i državne vlasti sa štetnim posljedicama za narod. Policija, naime, ne može neograničeno jamčiti unutarnju sigurnost, ako istovremeno svaki građanin ne shvati zadaću države da red i sigurnost održava pomoću policijskog aparata, kao preduvjet za suživot ljudi, i ne podržava policiju u njenoj brizi za opće dobro. Od odlučujućeg značenja nisu u tolikoj mjeri kaznenopravne i kaznenopostupovne metode već odnos policije i građana. Po njemu je sve više pokazatelja da pojedini građani policiju smatraju nadležnom samo kad im mora pružiti sigurnost, ali ne i a kad se npr. kod prevencije prometnih delikata ili prijevara s osiguranjem, ograničava tobožnja neograničena sloboda radi zaštite sugrađana, odnosno provode mjere u korist zajednice. Država i njena tijela se prihvaćaju ako koriste osobnim interesima, ali ne i kad, za dobrobit sviju, nameće obveze ili kažnjavaju neprimjereno vladanje. Autor te predodžbe tumači nedostatnim poznavanjem činjenice da je jamstvo unutarnje sigurnosti jedna od glavnih zadaća i monopol države, koju ona mora ispunjavati prvenstveno policijskim i pravnim sredstvima. Red u državi nije moguće zamisliti bez eliminiranja nekih opasnosti, a tko želi unutarnju sigurnost, mora prihvatiti i policiju i njene zadaće kao jamce unutarnje sigurnosti a time i nosive stupove zajednice. Seiters skreće pozornost na problem povećanih zahtjeva prema policiji posljednjih godina, kako u pogledu kvantitete tako i u pogledu kvalitete policijskog posla i zalaže se za rasterećenje policije od poslova koji nisu „njen posao“. U ovom zahtjevu se vjerojatno mogu prepoznati svi pripadnici policija svijeta, a sasvim sigurno i pripadnici hrvatske policije. No, isto tako je legitimno postaviti pitanje što bi se to dogodilo kad bi policija u jednom trenutku prestala postojati? Drugim riječima, bi li svi oni koji se „suzdržavaju“ od činjenja kaznenih djela od tog trenutka počeli činiti kaznena djela ili bi se i dalje suzdržavali od toga? Ta pitanja nesumnjivo zadiru u samu bit čovjeka i čovječanstva, sve do povijesno-filozofskog pitanja bitka, zašto je čovjek to što je, zašto čini to što čini, i zašto ne čini to što ne čini. Po svoj prilici, bilo bi pretenciozno tvrditi da postojanje i djelatnost policije samo po sebi djeluje na građane tako da ih odvraća od činjenja kaznenih djela. No, odgovori na takva pitanja spadaju u područje spekulacija i prelaze okvire ovoga rada.

## 1. MJESTO I ULOGA POLICIJE U SUVREMENOM DRUŠTVU

Da su ljudi anđeli, nikakva vlast nad njima ne bi bila potrebna - podučili su nas klasici, tvorci prvoga demokratskog ustava. Kao što znamo, to nije tako, pa je stoga stvoren sustav „društvenog ugovora" i svatko se od nas odriče dijela osobne slobode koju bi imao kad nikakve vlasti ne bi bilo, i razmjenjuje je za sigurnost.[[113]](#footnote-113) Beccaria za zakone kaže da su to ugovori između slobodnih ljudi ili bi bar to morali biti.[[114]](#footnote-114) Kaže da su zakoni uvjet pod kojim su se nezavisni i usamljeni ljudi udružili u društvo budući da više nisu mogli izdržati u stalnom međusobnom ratovanju i u slobodi koja im više nije koristila jer su živjeli u neizvjesnosti hoće li je sačuvati. Zato su se ljudi odrekli jednog dijela te slobode da bi ostatak nje mogli uživati u sigurnosti i spokojnosti. Skup svih tih dijelova slobode žrtvovanih za opću dobrobit čini suverenost jednog naroda, a suveren je njihov zakoniti čuvar i upravitelj. Ali nije bilo dovoljno samo prikupiti takav polog, već ga je trebalo i čuvati da ga ne prigrabe pojedini ljudi od kojih svaki neprestano nastoji ne samo da odnese iz tog depozita svoj vlastiti dio nego i da prisvoji dijelove ostalih. Trebalo se poslužiti osjetljivim motivima koji bi bili kadri spriječiti da despotska ćud pojedinca ne baci zakone društva natrag u stari kaos. Ti osjetljivi motivi jesu kazne predviđene za one koji zakon krše.

Sigurnost je javno dobro što nam ga pribavlja država[[115]](#footnote-115). Time što živimo u organiziranom društvu, pristajemo i na tome prilagođenu definiciju slobode koja naša prava ograničava pravima i slobodom drugih ljudi u društvu.

Ako je tomu tako, onda građanin nije i ne može biti podanikom svoje države niti bi trebao osjećati strah od nje jer je ona njegova tvorevina u čije je temelje ugrađen dio njegovih prava i sloboda da bi se osjećao sigurnim. Strah od takve države bi bio negacija njegovog prava na osjećaj sigurnosti.

S druge strane, država ili državna tijela koja bi se prema svojim građanima odnosila kao prema podanicima, negirala bi samu svrhu i osnovu svojeg postojanja, te time negirala svoj vlastiti smisao. Jedino ideja vladavine prava i pravne jednakosti daju legitimitet takvoj pretpostavci „društvenog ugovora“. Pred zakonom, odnosno Ustavom kao temeljnim zakonom, koji se donosi u propisanoj proceduri su svi jednaki, pa i oni koji su donijeli Ustav, odnosno zakon.

U odnosima između pojedinca – građanina i države, građanin, kao „slabija strana“ se dodatno štiti interpretacijom zakona po kojoj je građaninu dopušteno činiti sve ono što mu nije izričito zabranjeno, a država i oni koji provode zakon imaju u interpretaciji zakonodavstva posve drukčiji položaj - oni smiju činiti samo ono što im zakon izričito dopušta. Sve drugo im je izričito zabranjeno. Na taj se način postavljaju granice onima koji imaju veću moć od ostalih pripadnika društva. Ovakvo tumačenje zakona vrijedi za sve koji obnašaju funkcije vlasti u društvu - od političara pa do onih koji provode zakon - javnih službenika ili pripadnika policijskih snaga.

Policija je javna služba kojoj je dano opće pravo uporabe zakonom ograničene sile (tzv. monopol sile), kako bi utjecala na ponašanje građana i navela ih da poštuju zakone. Potreba za njenim postojanjem proizlazi iz potrebe za postojanjem „specijalizirane“ službe koja će nadzirati provedbu zakona te kako bi se izbjegla pojava „samoorganiziranja“ građana i primjene neobuzdane sile. Njeno pravo i dužnost je otklanjati opasnosti i otkrivati i sprečavati svako protuzakonito ponašanje, i na taj način provoditi zakone u čijem donošenju nema nikakvu ulogu. Monopolizirajući pravo na uporabu sile i to samo prema onim pripadnicima društva koji su, čineći kaznena djela i prekršaje prijetnja ostalima, ona pravo na nasilna rješenja sukoba oduzima svim drugim pripadnicima društva i na taj način utječe na smanjivanje ukupnog nasilja u društvu. To, naravno, ne utječe na pravo na samopomoć, odnosno pravo na nužnu obranu koje je pravo svakog građanina ukoliko policija nije u situaciji i mogućnosti preuzeti na sebe zaštitu građanina u konkretnom slučaju.

Organizacijski ustroj policije u svim društvima počiva na administrativno-birokratskim osnovama hijerarhijskog tipa. No ta hijerarhija nije ultimativna, već je zamišljena kao hijerarhija kompetencija u kojoj se podrazumijeva da je hijerarhijski nadređeni službenik po propisanim parametrima kompetentniji za određene poslove od hijerarhijski podređenog službenika.

Prilikom policijskog uredovanja, policijski službenik se uvijek mora rukovoditi službenom dužnošću i provedbom zakona, a nikako svojim osobnim uvjerenjima. On nema pravo prosuđivati neko djelo kao moralno ili nemoralno, ispravno ili neispravno, već mora samo utvrditi je li počinitelj tog djela kršio zakon ili je djelovao u zakonskim okvirima, pa i po cijenu isključivanja vlastitih emocija, stavova i mišljenja, što je ponekad izuzetno teško.

Policijski posao je izuzetno složen. U obavljanju svoga posla on svakodnevno mora izmiriti mnoge suprotnosti, mora isključiti svoje emocije, stavove i mišljenja, ali mora uvažavati emocije, stavove i mišljenja građana; mora se podvrgnuti unutarnjoj stezi policijske organizacije, ali takvu stegu ne smije nametati građanima nego se očekuje da pokazuje inicijativu i kooperativnost; ne smije dovoditi u opasnost život i sigurnost građana ali se od njega očekuje da na sebe preuzima opasnost čak i kad je njegov život i zdravlje u pitanju i nijedna druga djelatnost u javnoj upravi nije toliko povezana s rizicima i opasnošću kao što je to policijski posao. Policijski službenik u svakom trenutku mora biti spreman primijeniti silu u opasnim situacijama, ali pritom mora biti usredotočen na to da ne prekorači svoje ovlasti, i da ta sila ne bude pretjerana. Ne reagira li pravodobno, njegova prisutnost i rad postaju nepotrebnima, a ako prekorači ovlasti izlaže se opasnosti od kaznenog progona i odgovornosti unutar policijske hijerarhije, ali i opasnosti da policiju, kao službu, „dovede na loš glas“.

Ta složenost policijskih poslova, hijerarhijski ustroj, smjenski i noćni rad te rad neradnim danima i praznicima, imperativ „doličnog“ ponašanja u službi i van službe, pozivanje na posao po potrebi službe, mogućnosti premještaja i rasporeda na druge poslove protiv volje policijskog službenika, kontakti sa kriminalnim „podzemljem“, i sl. dodatno otežava položaj policijskih službenika a ponekad utječe i na stanovitu distancu između njih i njihova „civilnog“ okruženja.[[116]](#footnote-116)

Naime, između policije i javnosti postoji izvjesna konfuzija u odnosu na realitete, percepciju policije, očekivanja javnosti od policije te interakciju i komunikaciju između policije i građana.[[117]](#footnote-117) Društvo je policiji dalo ovlasti da provodi prisilu te se od policije očekuje da nekog na nešto prisiljava, ali se istodobno očekuje da to prisiljavanje izvodi bez uporabe sile. Jednako tako policija se zove da posreduje u različitim vrstama konflikata u zajednici, ali se istodobno od policajca očekuje da postupaju autoritativno ali ne i autoritarno. Policajci su, poput zubara, članovi društvene zajednice za koju većina ljudi voli znati da su dostupni, ali se istodobno nada da ih nikad neće trebati, niti da će morati s njima imati posla. Za većinu ljudi vrijedi pravilo da se policija ne miješa i ne utječe na njihove živote sve dok nešto „ne pođe po zlu“.

Društvo koje želi imati učinkovitu policiju, policiju koja štiti ljudska prava i vrlo se ograničeno i odgovorno koristi pravom na upotrebu sile, mora biti svjesno ovih svakodnevnih problema policijskih službenika. Za svakog građanina, pa i za policajca, zakon vrijedi jednako, ali valja znati kakvi su ljudski izazovi što ih stvara policijski posao.

Zadatak je policajaca da građanima pružaju zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i ostalih prava koja proizlaze iz Ustava i zakona. Policija je služba središnje države, ali u svom je djelovanju čvrsto uklopljena u lokalnu zajednicu u kojoj djeluje.

Ovu kratku elaboraciju o policiji i policijskom sustavu možemo zaključiti stavom policije o samoj sebi koji jasno proizlazi iz uvodnog dijela Programskih smjernica Ministarstva unutarnjih poslova[[118]](#footnote-118) i gdje se hrvatska policija smatra „stupom sigurnosti države i društva, sa zadaćom da skrbi o sigurnosti građana, demokratskih institucija države i ustavnopravnog poretka te da vodi borbu protiv svih oblika kriminala i jača ukupan sustav nacionalne sigurnosti.“ No, valja dodati da je funkcija policije u društvu izuzetno delikatna. Nalazi se u središtu problema uspostavljanja ravnoteže između upravljanja kao bitne funkcije države, te sloboda i prava građana. Čuvena je napomena koju je s tim u svezi izrekao Paul Valery: „Ako je država jaka, ona nas mrvi. Ako je slaba, mi propadamo.“[[119]](#footnote-119) Policija je najbolja slika društva. Ukoliko je društvo nasilno, nasilna je i policija. Ukoliko je društvo korumpirano, korumpirana je i policija. Isto je i obratno: ukoliko je društvo humano i tolerantno, tako se ponaša i policija. Međutim uloga policije nije pasivna, nego uzročno-posljedična. Unatoč najboljim namjerama, država (vlast) uvijek pokorava one koje štiti. Negativne psihološke posljedice koje izaziva to podčinjavanje, uglavnom se odražavaju na policiju.

# IV. SPECIFIČNOSTI POLOŽAJA POLICIJSKOG SLUŽBENIKA U SUSTAVU KAZNENOG PRAVA

Kaznenopravnim položajem policijskih službenika u sustavu kaznenog prava bavili su se brojni inozemni i domaći autori.[[120]](#footnote-120) Stoga ambicija ovog poglavlja nije cjelovito bavljenje tom izuzetno opsežnom i zahtjevnom temom, već bavljenje određenim specifičnostima od značaja za prevenciju policijske delinkvencije, kao što su subjektivni moment počinitelja, specifičnosti kriminalističke obrade, odnosno kriminalističkog istraživanja nad „kolegama“ i drugih specifičnosti s kojima se susreću policijski službenici koji se nađu u ulozi počinitelja ali i oni koji se nađu u ulozi „progonitelja“ takvih počinitelja kaznenih djela.

## 1. POLICIJSKI SLUŽBENIK KAO POČINITELJ KAZNENIH DJELA

Prvo pitanje koja se nameće kad se spomene policijski službenik kao počinitelj određenog kaznenog djela, svakako je vezuje li se kazneno djelo uz određeno svojstvo počinitelja. Drugim riječima, je li riječ o općem kaznenom djelu koje može počiniti svatko, pa i policijski službenik, (*delictum communium*), ili posebnom kaznenom djelu koje mogu počiniti samo osobe s posebnim svojstvima, (službena osoba), koje je posebno istaknuto u zakonskom opisu, (*delictum proprium*)? Vrlo je bitno što ranije ispravno pravno kvalificirati djelo i objektivno utvrditi sva njegova obilježja. No, valja reći da i svojstvo policijskog službenika po sebi i te kako predstavlja određenu specifičnost i kod počinjenja općeg kaznenog djela, jer se taj čin uvijek na određen način reflektira i na to svojstvo, odnosno njegov položaj u policijskom sustavu. Dakle, kad, primjerice, policijski službenik, van službe, u građanskom odijelu, počini bilo koje kazneno djelo koje nije vezano za svojstvo niti poslove policijskog službenika, svejedno se ta činjenica reflektira i na njegov položaj policijskog službenika kao takvog. Rukovoditelj tog policijskog službenika dužan je, naime, utvrditi doličnost, odnosno nedoličnost takvog čina i protiv policijskog službenika, poradi teže povrede službene dužnosti, pokrenuti disciplinski postupak kao postupak koji se vodi neovisno o kaznenom postupku.[[121]](#footnote-121) Moguće je, a u policijskoj praksi su poznati takvi slučajevi da policijski službenik bude pravomoćno oslobođen odgovornosti za određeno kazneno djelo, ali da u disciplinskom postupku bude osuđen i na najtežu disciplinsku kaznu - prekida radnog odnosa u MUP-u. Svim policijskim službenicima je ta situacija poznata i za pretpostaviti je da ima svoju „težinu“ i kod donošenja odluke o tome hoće li ili neće počiniti kazneno djelo, odnosno ima određeni „preventivni naboj“. Isto tako, ta situacija je poznata većini građana i tu nitko ne vidi ništa neobično. Podrazumijeva se da se onaj tko čini kaznena djela ne može baviti poslom sprečavanja kaznenih djela i hvatanja njihovih počinitelja i otud zapravo proizlazi ta specifičnost policijske službe. Kad liječnik, automehaničar, postolar, bankar, književnik ili pripadnik drugog, uvjetno rečeno, građanskog zanimanja, počini kazneno djelo i ne bude mu uz osnovnu kaznu određena sigurnosna mjera zabrane obavljanja zvanja, djelatnosti ili dužnosti, to ne proizvodi nikakve pravne učinke na njegovu struku i radno mjesto, a time de facto na njegovu egzistenciju. Naravno da nije samo policija u takvoj poziciji nego i neke druge javne i sigurnosne službe. No ipak, sama činjenica da npr. ravnatelj bolnice nije dužan pokretati nikakav stegovni postupak protiv liječnika koji počini kazneno djelo koje nije vezano uz obavljanje liječničkog posla, a ravnatelj policije to jest dužan, ipak policijsku službu, uz slično strukturirane i regulirane službe, izdvaja od drugih profesija. Tvrdnja da policijski posao nije samo zanat, nego i nešto više od toga, tako dobiva svoje prvo uporište.

Ranije smo jedno poglavlje započeli citatom „da su ljudi anđeli, nikakva vlast nad njima ne bi bila potrebna“.[[122]](#footnote-122) No, kako to nisu, vlast je ipak potrebna. Kako su i policijski službenici tek samo ljudi, unatoč povećanom očekivanju od njih u smislu suzdržavanja od činjenja kaznenih djela, ni oni nisu anđeli, pa je i nad njima potrebna učinkovita vlast i kontrola. Tako dolazimo do prapitanja demokratskog ili nekog drugog organiziranja i provedbe „vlasti“, a to je tko će vladati nad vladarima, tko kontrolirati kontrolore, i tko je onaj kome se ili u koga se konačno i neosporno može ili mora vjerovati. Odgovor na to pitanje, dakako, nije cjelovit i zaokružen, već čini se vrlo složen i slojevit. Budući da je policija od strane „vlasti“, odnosno države „ovlaštena“ otkrivati i procesuirati kaznena djela, proizlazi da je ovlaštena i nadležna otkrivati i procesuirati i kaznena djela vlastitih pripadnika. No, je li to uvijek moguće obaviti na način kako se to radi prema ostalim građanima ili ima određenih problema?

Ima li razloga dovesti u pitanje objektivnost i profesionalnost policijskog službenika koji je istražujući kazneno djelo krađe, ubojstva, onečišćenja okoliša, ili kakvog drugog općeg kaznenog djela, došao do saznanja da je počinitelj policijski službenik, dakle, kolega po profesiji? Jesu li te kolegijalne spone pripadnika policijske službe, neovisno o tome poznaju li se ili se uopće ne poznaju, takve prirode da se može posumnjati u objektivnost postupaka prema kolegama? Je li to slučaj kod svih kaznenih djela, koja se, uvjetno rečeno, mogu dogoditi svima, ili je to slučaj samo kod službeničkih djela, koja se mogu dogoditi samo užem „kolegijalnom“ krugu? Kakav je odnos među pripadnicima drugih profesija? Postupaju li oni prema svojim kolegama na istovjetan način kao prema ostalim građanima? Ako zaključimo da na tom području ima određenih problema, onda se trebamo nadalje zapitati jesu li dimenzije tog problema takve da bi bila potrebna intervencija države koja na ustavnoj razini proklamira načelo jednakosti, i koji su načini da se ti problemi savladaju. Jesu li ili nisu dovoljna procesna jamstva iz čl. 37. Zakona o kaznenom postupku[[123]](#footnote-123), kojima se, između ostalih uređuje i izuzeće istražitelja koji je najčešće iz policijskih redova? Čini se da je puno više pitanja nego odgovora, pa će se odgovori na neka pitanja provlačiti kroz cijeli ovaj rad, a možda ne ispuniti ambiciju cjelovitog odgovora na postavljena pitanja. No, svakako se dio odgovora nalazi u statusu i položaju osobe koja postupa, odnosno „pruža uslugu“. Naime, ukoliko je riječ o javnim (državnim) službama i službenicima, posve je jasno da svako pogodovanje u obavljanju svoga posla ima negativan predznak, a najčešće je i kažnjivo bilo u kaznenom, bilo u disciplinskom postupku. Stoga oni koji su odgovorni za ustrojavanje i pravilno funkcioniranje javnih službi moraju voditi računa da se u sam sustav ugrade, odnosno predvide takve procedure i kontrole[[124]](#footnote-124) koje će unaprijed isključivati, ili barem značajno umanjivati mogućnost zlouporaba ili pogodovanja bilo koje vrste.

Na samom početku je potrebno reći da hrvatska policija nema nikakva unutar policijska organizacijska pravila koja bi regulirala područje kriminalističkog istraživanja policijskih službenika kao zasebne kategorije počinitelja kaznenih djela. Takvi slučajevi se naprosto obrađuju na uobičajen način i po uobičajenoj proceduri. U pravilu je to sukladno teritorijalnom ustroju i stvarnoj nadležnosti, tj. svako takvo djelo obrađuju policijski službenici policijske postaje ili uprave na čijem je teritoriju kazneno djelo počinjeno, nadležni po „liniji“ rada, odnosno vrsti delikta. To nikako ne znači da se u praksi policijskog postupanja o okolnosti da je predmet obrade „kolega“ nije vodilo računa. Naprotiv, za povjerovati je da policijski rukovoditelji prilikom svakog saznanja o sumnji na počinjenje kaznenog djela „svog“ ili policijskog službenika drugih ustrojstvenih jedinica MUP-a, kod planiranja i provođenja kriminalističkog istraživanja o tome vode računa i posebno nadziru takve obrade. Argumentacija ovakve prakse može biti da treba imati povjerenje u državni, tj. policijski sustav, i presumirati profesionalno postupanje državnih službenika u dobroj vjeri. Svako nepovjerenje, kao i kod odgovornosti drugih građana, treba graditi na pojedinoj osnovi sumnje da policijski službenik nije postupio profesionalno, dakle ne treba predmnijevati sumnju, predmnijeva se povjerenja i *bona fide* postupanje, dok se kod sumnje na drugačije postupanje aktiviraju unutarnji kontrolni mehanizmi.

No, s obzirom da nema propisane procedure za takve situacije, mogućnost „pogodovanja“ ili drugih mogućih zlouporaba nije isključena. Ewald upravo radi osiguranja objektivnosti i nepristranosti tvrdi da se smatra da su okolnosti pod kojima se istražuje ponašanje policajca uvijek od takve važnosti da to istražuje posebna jedinica.[[125]](#footnote-125) Takav stav je svakako pretjeran, a s druge pak strane, nerijetki su slučajevi da baš zbog toga što postoji takva apstraktna opasnost od „pogodovanja“ kolegi, policijski službenici koji postupaju po predmetu svoju objektivnost i profesionalnost unaprijed dokazuju rigoroznijim postupanjem prema kolegi nego prema drugim građanima. Često do takvih situacija dolazi pod pritiskom medija koji nerijetko unaprijed „osude“ policijskog službenika. Kad se k tome dodaju različite polazišne osnove i kriteriji koji na medijskoj strani preferiraju mnogo širu slobodu tumačenja koja zna biti i čisto spekulativnog karaktera, u odnosu na „policijsku stranu“ koja mora biti temeljena na nedvojbeno utvrđenim činjenicama i visokom profesionalnom stupnju, ne čudi da se okrivljeni policijski službenik ponekad nađe u situaciji da mu se presumira krivnja umjesto nedužnosti.

Naravno da samo propisivanje procedure nije nikakvo jamstvo da ne može doći do zlouporaba, ali se, uz njeno postojanje, barem može razabrati određeno zaobilaženje ili izigravanje procedure što je onda valjana osnova za disciplinsko ili drugo procesuiranje počinitelja, a time i odvraćajući, tj. preventivni faktor. Isto tako, ta organizacijska pravila bi trebala biti u funkciji zaštite integriteta policijske službe jer bi njihovo postojanje isključilo samovolju, odnosno osobnu razinu kod donošenja određenih odluka pojedinih službenika i rukovoditelja. Takva pravila bi nužno morala sadržavati sustav izvješćivanja o saznanjima da postoji sumnja da je određeni policijski službenik počinitelj određenog kaznenog djela unutar policijske hijerarhije ali i nadležnog državnog odvjetništva. Razina izvješćivanja bi trebala ovisiti o težini i okolnostima djela i biti u funkciji donošenja odluke o tome tko će i iz koje ustrojstvene jedinice najobjektivnije provesti kriminalističko istraživanje, tko nadzirati, a po potrebi se i uključiti u pojedine aktivnosti. Ako važnost takvih pravila gledamo u svjetlu sumnje na policijske službenike nižeg ranga, kojih je najveći broj u policijskom sustavu, možda ih se ne bi doživjelo previše ozbiljno. No, ako ih se doživi u svjetlu sumnje da je određeno kazneno djelo počinio policijski službenik ili rukovoditelj višeg ili visokog ranga, koji je moguće nadređen i organizacijskoj jedinici i službenicima koji bi trebali provesti kriminalističko istraživanje, onda postojanje takvih pravila dobiva potreban značaj.[[126]](#footnote-126) Ne može se reći da se po tom pitanju nisu provodile određene aktivnosti pa tako u Strateškom planu Ministarstva unutarnjih poslova iz 2011. stoji: “Nacionalnom strategijom suzbijanja korupcije koja je donesena 2008. godine, te Akcijskim planom Ministarstva unutarnjih poslova za suzbijanje korupcije, predviđene su mjere u cilju sprječavanja i otkrivanja kaznenih djela s elementima korupcije, čiji krajnji cilj je povećanje broja prijavljenih kaznenih djela s elementima korupcije, intenziviranje postupanja u sprječavanju unutarnje korupcije, kao i edukacija policijskih službenika u pogledu Kodeksa policije i implementacija samoocjenjivanja procesa rada i organizacije u svrhu unaprjeđenja integriteta Ministarstva[[127]](#footnote-127). I neke zakonske odredbe novijeg datuma predstavljaju značajan iskorak ali i pravni temelj za donošenje organizacijskih pravila koja bi regulirala područje kriminalističkog istraživanja policijskih službenika. Riječ je u prvom redu o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku s kraja 2013. godine[[128]](#footnote-128) kojima je propisana obveza policije da ako provodi određene dokazne radnje prema službenoj osobi koja je ovlaštena i dužna otkrivati i prijavljivati kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti, mora odmah obavijestiti državnog odvjetnika koji će odlučiti o tome hoće li će sam provesti tu radnju ili će dati nalog istražitelju. Svrha te odredbe je isključenje moguće sumnje u rezultate provođenja hitnih dokaznih radnji.[[129]](#footnote-129) Državni odvjetnik u ovom slučaju treba odlučiti, zavisno od toga koje je djelo počinjeno, hoće li sam provoditi dokazne radnje rukovodeći se time je li službena osoba počinila kazneno djelo koje nema veze s njegovom službom, koje može počiniti bilo koji građanin, ili je riječ o kaznenom djelu službene osobe u službi i u vezi sa službom. U potonjem slučaju, državni odvjetnik ne bi trebao dati nalog istražitelju za provođenje dokaznih radnji već ih osobno provesti. Time se s jedne strane osigurava objektivnost u provođenju radnji, s druge strane se štiti policija od mogućih kasnijih optužbi da su dokazi skriveni, da se postupalo *in favorem* pripadnika policije, ali i umanjuje izglede da Republika Hrvatska bude u nekom budućem postupku proglašena odgovornom pred Europskim sudom za ljudska prava, kao što je do sada niz puta bila osuđena zato što su takva kaznena djela istraživale policijske postaje ili uprave u kojima je radila službena osoba koja je djelo počinila[[130]](#footnote-130).

Izmjene Zakona o policijskim poslovima i ovlastima iz srpnja 2014. godine[[131]](#footnote-131) su još značajnije jer izravno interveniraju u to područje. Tako se člankom 11 e propisuje, da kad postoji osnova sumnje da je kazneno djelo počinio policijski službenik ili drugi zaposlenik određene ustrojstvene jedinice Ministarstva ili njima bliska osoba ili je kazneno djelo počinjeno u prostorijama ustrojstvene jedinice Ministarstva, kriminalističko istraživanje ne može provoditi ta ustrojstvena jedinica, osim kada su navedene osobe zatečene u počinjenju kaznenog djela ili kada je potrebno provesti hitne dokazne radnje ili druge radnje koje ne trpe odgodu.

Ista stvar je i kad postoji osnova sumnje da je policijski službenik ili drugi zaposlenik određene ustrojstvene jedinice odnosno njima bliska osoba oštećena kaznenim djelom koje je u vezi s obavljanjem policijskog posla. U navedenim slučajevima će kriminalističko istraživanje provesti ona ustrojstvena jedinica Ministarstva koju za to odredi glavni ravnatelj ili osoba koju on za to ovlasti. Također je propisano da kad postoji osnova sumnje da je kazneno djelo počinio rukovodeći policijski službenik Ravnateljstva policije, tad će se bez odgode izvijestiti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske koje će odlučiti o preuzimanju izvida kaznenog djela.

Neke druge policije tom pitanju već dugo pridaju puno veći značaj. Tako, primjerice, Republika Slovenija, koja ima vrlo sličan ustroj policijskih snaga, „Smjernicama za postupke rješavanje pritužbi, istraživanja kaznenih djela djelatnika policije i protukorupcijskog programa u policiji“, već duže od desetljeća vrlo precizno navodi pravnu podlogu, nadležnosti i postupak istraživanja kaznenih djela počinjenih od strane djelatnika policije.[[132]](#footnote-132) Isto tako, „Smjernicama na području unutarnje zaštite“[[133]](#footnote-133) dodatno utvrđuje nadležnosti za istraživanje određenih kaznenih djela policijskih djelatnika, te popis, tj. katalog istih, ali i obavještavanje i izvješćivanje o tijeku istraživanja tih kaznenih djela. Na tom tragu, neovisno o spomenutim izmjenama Zakona o kaznenom postupku i Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, to područje valja cjelovito normirati normom podzakonskog ranga, a možda bi najbolji način reguliranja bio propisivanje tzv. standardnog operativnog postupka koji bi, kao i ostale važeće standardne operativne postupke propisao i potpisao Glavni ravnatelj policije.

### 1.1. POLICIJSKI SLUŽBENIK KAO POČINITELJ POSEBNIH KAZNENIH DJELA DELICTA PROPRIA

Mada se na policijske službenike koji počine bilo kakvo kazneno djelo gleda kroz poseban filter i povećalo, ipak najveću pažnju privlače ona kaznena djela koja se mogu počiniti u službi i svezi sa službom, odnosno koja se vezuju uz svojstvo policijskog službenika i službe. Naime, kako u svijetu tako i kod nas, u žižu javnog interesa sve više dolaze ljudska prava i slobode. Pri tome, u percepciji građanskih i drugih udruga koji se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda, najčešće se države ističu kao najveći kršitelji tih prava i sloboda. Ne čudi stoga da se na policiju gleda u istom kontekstu s obzirom na nužnu povezanost, pa i poistovjećivanje policije s državom, odnosno državnom vlasti. Naravno da takve ocjene nisu čisto spekulativnog karaktera već su i povijesno uvjetovane, a imaju svoje uporište i u činjenici da policija raspolaže značajnim arsenalom represivnih ovlasti. Upravo je zlouporaba represivnih policijskih ovlasti najpogubnija za ljudska prava i slobode i najjači argument za zahtjeve za povećanim nadziranjem rada policije, o čemu će kasnije u ovom tekstu biti više riječi. No, ponekad se ispusti iz vida jedan drugi vid povreda ljudskih prava i sloboda koji nije ništa manje poguban, a mogao bi se na dulji rok pokazati i pogubnijim. Stoga je potrebno upozoriti na oblik ugrožavanja ljudskih prava i sloboda neprimjenjivanjem ili nedovoljnim i/ili neadekvatnim primjenjivanjem policijskih mjera i radnji.[[134]](#footnote-134) Ljudska prava policija može kršiti i na način da u svom radu ne primjenjuje ili neadekvatno i u nedovoljnoj mjeri pravila kriminalistike. Na taj način mogu nastupiti štetne posljedice u ostvarivanju cilja utvrđivanja istine, čime se također povrjeđuju ljudska prava. Ljudska prava, osim normativizacijom policijskog postupanja, posebno se štite zakonitom i pravilnom primjenom policijskih mjera i radnji po pravilima struke. Po prirodi svojih poslova policijski službenici se više nego drugi, poglavito među službenicima u tijelima državne uprave, susreću s temeljnim ljudskim pravima i slobodama, u smislu njihove zaštite. Istovremeno su u položaju da zbog iste prirode tih poslova, ta prava mogu najviše i prekršiti. Zbog toga je stalno prisutno pitanje: kako ograničiti ovlasti policije, a da ona ostane djelotvorna upravo zbog zaštite prava građana. Ali to svakako dodatno usložnjava i policijske poslove i zadaće i policijskim službenicima stvara dodatni pritisak. Takvi realiteti i očekivanja pred policijski sustav stavljaju iznimno složene zadaće koji se u prvom redu odnose na definiranje prioriteta, te materijalno i kadrovsko planiranje realizacije tih prioriteta. Osnovni ciljevi ogledaju se u provođenju zakona i drugih propisa na etički prihvatljiv način. Zbog svoga mjesta i uloge u suvremenom društvu, poglavito zbog „monopola sile“ s kojim raspolažu, policijski službenici nedvojbeno moraju biti „vezani“ mnogo strožim etičkim standardima od drugih državnih službenika. Policijska služba je profesionalna služba i za nju je važno da zadobije i zadrži povjerenje javnosti. Ona to može postići samo uz čvrste standarde službenog profesionalnog postupanja njenih pripadnika. Od policije se traži izrada odgovarajućih metoda i standarda u radu koji će omogućiti uspješno suzbijanje kriminaliteta uz isključenje svake zlouporabe ovlaštenja i nepotrebnih zadiranja u osobni, obiteljski i društveni život građana. Mada se takvi zahtjevi za standardizacijom policijskog postupanja poodavno postavljaju, tek su u drugoj polovici 2011. godine izrađeni tzv. SOP-ovi, odnosno standardni operativni postupci kojima se određuje standardno postupanje policijskih službenika kod primjene većine policijskih ovlasti, što je značajan iskorak u profesionalizaciji policijskih poslova i struke.

No, unatoč svemu, ipak se u statističkim podacima kao počinitelji u ukupnom kriminali­tetu pojavljuju i policijski službenici. Upravo ta činjenica budi interes za uzroke i modalitete takvog ponašanja, odnosno čimbenike koji im pridonose. Put do spoznaje, koji to kriminogeni čimbenici djeluju na takvo ponašanje policijskog službenika, koje mjesto u uzročnom nizu ima svaki pojedini utvrđeni ili pretpostavljeni među njima, kojim intenzitetom i međusobnim utjecajem djelovanja jednih na druge pojačavaju ili smanjuju predispoziciju činjenja kriminaliteta, nije jednostavan.

#### 1. 1. 1. ETIOLOGIJA POLICIJSKE DELINKVENCIJE

Na početku valja reći da ambicija ovoga rada nije bavljenje sveobuhvatnom etiologijom kažnjivih ponašanja, već fragmentarnom etiologijom „tipične“ policijske delinkvencije. Tim više što je realna pretpostavka da je etiologija općih kaznenih djela zajednička za sva djela i sve počinitelje, a da kod posebnih kaznenih djela ipak ima određenih razlikovnih momenata koji se vezuju uz svojstvo i položaj policijskog službenika.

U etiologiji tzv. policijske delinkvencije valja u prvom redu poći od činjenice da je ta pojava premalo istražena, odnosno da je premalo sustavnih, i na činjenicama zasnovanih studija koje bi tu pojavu znanstveno osvijetlile. U literaturi su se, istina, pojavljivali brojni radovi o izopačenom ponašanju policije, no u pretežnoj su većini takvi prikazi nedovoljno pouzdani, jer su ih, kako tvrdi T. Barker, pisali senzacionalistički nastrojeni novinari i raskrinkani policajci. Isti autor tvrdi da je u prošlosti sociolozima uskraćivan pristup većini policijskih organizacija, a i oni sami su se ustručavali obraćati policijskom rukovodstvu.[[135]](#footnote-135) Stoga su sva istraživanja što su poduzimana o toj „škakljivoj“ tematici ostvarivana kradomice, bez znanja i pristanka visokih policijskih funkcionara. Uobičajena metoda istraživanja bila je da istraživač pronađe jednog ili više informatora unutar policijske organizacije i da od njih traži prikaz devijantnih ponašanja njihovih kolega u službi. U Stoddardovoj klasičnoj studiji o policijskom zastranjivanju kao izvor saznanja korištene su informacije što ih je dao jedan bivši policajac, koji je bio optužen, osuđen i zatvoren zbog teške krađe i razbojništva.[[136]](#footnote-136) Stoddard je također utvrdio da su standardne sociološke metode nedjelotvorne u ovakvoj vrsti istraživanja. Može se, prema istom autoru, utvrditi nekoliko razloga zbog kojih je policija imala (i još ima) osnova za strah od istraživanja policijskog zastranjivanja. Objavljivanje rezultata istraživanja, bez odgovarajućih garancija anonimnosti zainteresiranih osoba i policijskog odjela, može naškoditi reputaciji policijskog odjela, izazvati „potres“ cijele organizacije i dovesti do otpuštanja iz službe pripadnika policije koji su surađivali u istraživanju. Istraživanje, pak, što ga provode osobe sa strane, bez suradnje s policijom, može osujetiti internu policijsku istragu i gurnuti devijantne, osobito korumpirane policajce u kriminalno podzemlje. Policijski rukovoditelji znaju vrlo dobro da neki beskrupulozni istraživač, zainteresiran više za senzacionalističko iznošenje „prljavog rublja“ nego za obogaćivanje znanstvene spoznaje, može cijeloj organizaciji nanijeti nepopravljivu štetu.

No, na sreću, u novije doba je došlo do značajnijeg „otvaranja“ policije i njenog približavanja građanima, mada još uvijek ima i stavova i rukovoditelja koji ih zastupaju, koji su previše blizu Barkerovoj percepciji tog problema.

Poseban problem u istraživanju, a time, naravno i preveniranju policijskih zastranjivanja svakako predstavlja tzv. kodeks šutnje ili „plava zavjesa“, neformalna ali učinkovita zabrana prijavljivanja kolege policajca koji je prekršio pravila, a javlja se kao posljedica poluvojničkog birokratskog policijskog sustava.[[137]](#footnote-137) Sudjelovanje u djelatnosti koju kodeks štiti (a koja je zapravo zabranjena) pojačava identitet i koheziju unutar skupine policijskih službenika. Jedna od pretpostavki postojanja kodeksa je tajnost, tako da oni koji nisu prihvaćeni u skupinu, nisu ni upućeni u tajne. Izdvojeni su kao kolege i kao osobe. Socijalizacija vježbenika se obavlja na dvije razine: formalnoj (kao člana policijske profesije i policijske postaje) i neformalnoj (kao člana neformalne skupine).[[138]](#footnote-138) Pritisak kojim skupina djeluje na svoje članove je jak, a posljedica kršenja kodeksa (prijavljivanje kolege koji je prekršio pravila službe) jest izolacija. Može se dogoditi, primjerice, da će policijskom službeniku koji je prekršio kodeks u nekom trenutku biti potrebna pomoć u obavljanju svakodnevnog posla, a članovi skupine izbjegavat će angažman, ostavljajući ga u opasnosti. Ta „plava zavjesa“ može „zaklanjati“ različita nedopuštena ponašanja neformalne skupine a pripadnost skupini se može ostvarivati samom pripadnošću određenoj ustrojstvenoj jedinici ili se ostvaruje neformalnom selekcijom.

Robert E. Worden skoro sva istraživanja koja su imala u svom središtu interesa proučavanja nezakonito ponašanje policijskog službenika, dijeli na: sociološka, psihološka i organizacijska.[[139]](#footnote-139)

Sociološke teorije razumijevanje policijskog ponašanja temelje na premisi kako na njihovo ponašanje utječe društvena dinamika susreta između policijskog službenika i građana, psihološke naglašavaju različitost u ponašanju policijskog službenika u zavisnosti od njegovih predispozicija, dok organizacijske teorije u pristupu razumijevanja policijskog ponašanja naglašavaju obilježja policijske organizacije u kojoj rade.

Tako se kao kriminogeni čimbenici iz sociološkog rakursa spominju pripadnost pojedinom društvenom staležu, spolu, ozbiljnost razloga zbog kojeg je došlo do njihovog međusobnog odnosa, prirode odnosa između žrtve i počinitelja, vidljivost njihovog susreta (događa li se on na javnom mjestu ili ne, te jesu li nazočni "promatrači" ili ne), broju policijskih službenika u tom odnosu, socijalnim karakteristikama počinitelja - žrtve i dr.

S motrišta psiholoških teorija akcentiraju se stavovi i osobine ličnosti policijskog službenika sve dotle da se nastojalo utvrditi modalnu, pa i patološku ličnost policijskog službenika. Ti napori nisu doveli do značajnijih rezultata, ali valja spomenuti neke dobre pokušaje. Tako Rokeach i dr. smatraju da uzrok policijskoj delinkvenciji nije u općenitim sociološkim okolnostima ili ulozi policije u društvu nego proizlazi iz karakteristika pojedinačnog službenika, odnosno osobnim predispozicijama jer da je u osobnosti onih koje privlači posao policajca naglašena crta autoriteta.[[140]](#footnote-140) Prema takvim teorijama se osobni uzroci nezakonitosti ne mogu otkloniti izobrazbom niti drugim vanjskim djelovanjem. Crte osobnosti same po sebi ne ukazuju na nepoštivanje zakonitosti kao moralnu kategoriju, jer neku karakteristiku osobe mogu koristiti i za pridržavanje zakonitosti, primjerice strogi načelnik koji od podređenih traži stegu u postupanju.

Značajnu povezanost obiteljskih prilika i zapuštenog odgoja na policijsku delinkvenciju pokazalo je i jedno domaće istraživanje koje je provedeno s ciljem kvalitetnije selekcije kandidata za policijsko školovanje[[141]](#footnote-141). Uspoređivane su dvije ujednačene skupine policijskih službenika, jedni koji su disciplinski kažnjeni prestankom radnog odnosa, i drugi koji su bili uredni i uspješni u obavljanju policijskih zadaća. Povezanost je utvrđena i u odnosu na disciplinu i zalaganje, uspjeh u školovanju i urednost tijekom policijskog školovanja, što su varijable koje su također bile nepovoljne za skupinu službenika koji su postupali nezakonito. Većina tih službenika su bili recidivisti, odnosno prije mjere prestanka službe su već ranije bili disciplinski procesuirani, a povreda zbog koje su kažnjeni prestankom radnog odnosa je za većinu bila zbog pribavljanja protupravne imovinske koristi, dok ih je manje bilo kažnjeno zbog nasilja ili zbog općenitih manjkavosti u ispunjavanju radnih obveza.

Organizacijske teorije utjecaje na ponašanje policijskih službenika nalaze u formalnom organizacijskom ustroju policijskih jedinica kao što je sustav poticaja te sadržaj i primjena pravila i propisa što je najčešće rezultat orijentacije čelnika policijske jedinice, ali i neformalnom utjecaju policijske supkulture koja ponekad odnosi primat formalnim organizacijskim oblicima.

Krapac se s policijskim zlouporabama suočio komentirajući pogrešne osude nevinih u Engleskoj, koja su se temeljila na priznanjima pred policijom, za koje se kasnije uspostavilo da su bila lažna, pa čak i iznuđena. Autor navodi četiri glavna pravca u objašnjenja uzroka policijskom nasilju:[[142]](#footnote-142) a) policijske zloupotrebe koje, po službenim objašnjenjima, proizlaze isključivo iz individualnih ispada pojedinih službenika, dok se svi ostali ponašaju ispravno (tzv. teorija trule jabuke)[[143]](#footnote-143); b) neki sociolozi objašnjavaju devijantno policijsko ponašanje različitim čimbenicima u ustrojstvu i kulturi policijske službe te prirodi istražnih zadata­ka represivne djelatnosti koji stvaraju pritiske na sve službenike da krše pravila službe, da smatraju kako se "nalaze u ratu" s kriminalcima te da ih trebaju pobijediti svim sredstvima, pri čemu dopuštenja za svoje akcije od pretpostavljenih pribavljaju prikrivanjem stvarnih metoda i isticanjem etičkih ciljeva svoje akcije; c) po komentarima visokih policijskih stručnjaka, zlouporabe često proizlaze iz frustracije policijskih službenika njihovom nemoći da učinkovito prikupe dokaze protiv osobe za koju znaju da je kriva, nemoći koju stvaraju stroga i kruta formalna procesna pravila (tzv. zlouporabe zbog plemenitog razloga); d) neka empirijska istraživanja navode skupinu engleskih pravnih sociologa i pravnika na pesimističan zaključak kako se policija u modelu čistog akuzatornog postupka, doduše verbalno, izjašnjava za poštivanje kautela osumnjičenikove obrane, ali u stvarnosti maksimalni prioritet daje cilju djelatnosti tijela progona, a to je osuda okrivljenika, što znači da ne istražuje "istinu" o slučaju, nego djeluje tako da nakon što je identificiran osumnjičenik, sve podređuje prikupljanju (a u najgorim slučajevima fabriciranju) dokaza o verziji kriminalnog događaja koju sama zastupa; pri tome pretpostavljeni službenici nemaju pravog interesa da suzbijaju zloupotrebe nižih, pogotovo one koji nisu krupne i koje je lako prikriti od javnosti ili pravosuđa.

Iz naprijed navedenog, vidljiv je stanoviti paradoks policijskog poziva koji se ogleda u tome kako određene vrline, koje policijski službenik mora imati za provođenje svojih zadataka, vrlo lako i brzo prelaze u ekscesne oblike ponašanja.

Protuzakonita ponašanja policijskih službenika utječu na stvaranje lošeg, negativnog stava građana prema policiji. Suzbijanje i borba protiv takvog "zastranji­vanja u policijskoj službi" predstavlja zahtjevan zadatak. "Etičkim se zahtjevima bavimo uvijek tamo gdje je opasnost od njihovog povrjeđivanja najveća. Oružje se mora nositi, sve dok su rat i sukobi na dnevnom redu. No, onaj tko ima oružje, ima i sredstvo moći i mogućnost da ga zlouporabi. "Ti ne smiješ ubiti!", ne treba reći onome koji ne može ubiti nego onome koji bi to mogao učiniti. Zbog toga svaka zdrava zajednica strogo nadzire onoga koji treba nositi oružje."[[144]](#footnote-144)

#### 1. 1. 2. FENOMENOLOGIJA POLICIJSKE DELINKVENCIJE

Što se fenomenologije policijske delinkvencije tiče, valja ponoviti da se policijski službenik može naći u ulozi počinitelja bilo kojeg općeg kaznenog djela, no za neka djela, tzv. *delicta propria*, odnosno posebna kaznena djela, su svojstvo službene osobe, u našem slučaju policijskog službenika, posebno istaknuta u biću kaznenog djela. Kod tih djela razlikujemo prava i neprava posebna kaznena djela. Kod pravih posebnih kaznenih djela svojstvo počinitelja utječe na samo postojanje kaznenog djela, dok neprava posebna kaznena djela može počiniti svatko, ali djelo postaje kvalificirano ako ga počini službena osoba u obavljanju službe ili javne ovlasti.[[145]](#footnote-145) Ontološki gledano, većina kaznenih djela koje čine službene osobe nedopuštenom uporabom, ponajčešće sredstava prisile, usmjerena su prema slobodama i pravima čovjeka.[[146]](#footnote-146) Izuzetno, to mogu biti i kaznena djela protiv života i tijela, koja su u stjecaju s nekim od kaznenih djela u kojima je službena osoba određena kao jedina ili kao specijalizirana osoba koja ih može počiniti. Posebnu skupinu kaznenih djela čine ona čijim počinjenjem dolazi do povrjeđivanja posebnih dužnosti službene osobe.

U sljedećoj tablici dat ćemo cjelovit prikaz svih pravih i nepravih posebnih kaznenih djela koje, kao takva, može počiniti policijski službenik.

Tablica 1 : Posebna kaznena djela – delicta propria koje može počiniti policijski službenik[[147]](#footnote-147)

| Red.  broj | **PRAVA POSEBNA KAZNENA DJELA** | **NEPRAVA POSEBNA KAZNENA DJELA** |
| --- | --- | --- |
| **l.** | **Glava Xl. Kaznena djela protiv sloboda i prava čovjeka i građanina** | |
| 1. | Čl. 112. Povreda prava na podnošenje pravnih lijekova i predstavki |  |
| 2. |  | Čl. 122. Narušavanje nepovredivosti doma |
| 3. | Čl. 123. Protuzakonita pretraga |  |
| 4. |  | Čl. 124. Protupravno oduzimanje slobode |
| 5. | Čl. 126. Iznuđivanje iskaza |  |
| 6. | Čl. 127. Zlostavljanje u obavljanju službe ili javne ovlasti |  |
| 7. |  | Čl. 130. Povreda tajnosti pisama i drugih pošiljaka |
| 8. |  | Čl. 131. Neovlašteno snimanje i prisluškivanje |
| **ll.** | **Glava Xlll. Kaznena djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom** | |
| 9. | Čl. 176. Mučenje i drugo okrutno, neljudsko ili ponižavajuće postupanje |  |
| **lll.** | **Glava XX. kaznena djela protiv opće sigurnosti ljudi i imovine i sigurnosti prometa** | |
| 10. |  | Čl. 263. Dovođenje u opasnost života i imovine općeopasnom radnjom ili sredstvom |
| **lV.** | **Glava XXll. Kaznena djela protiv pravosuđa** | |
| 11. |  | Čl. 300. Neprijavljivanje počinjenoga kaznenog djela |
| **V.** | **Glava XXlll. Kaznena djela protiv vjerodostojnosti isprava** | |
| 12. | Čl. 312. Krivotvorenje službene isprave |  |
| **Vl.** | **Glava XXV. Kaznena djela protiv službene dužnosti** | |
| 13. | Čl. 337. Zlouporaba položaja i ovlasti |  |
| 14. | Čl. 339. Nesavjestan rad u službi |  |
| 15. | Čl. 340. Neizvršavanje zapovijedi |  |
| 16. | Čl. 341. Povreda čuvanja državne granice |  |
| 17. | Čl. 342. Protuzakonito oslobođenje osobe kojoj je oduzeta sloboda |  |
| 18. | Čl. 344. Prijevara u službi |  |
| 19. | Čl. 347. Primanje mita |  |
| 20. | Čl. 348. Protupravno prisvajanje stvari prilikom pregleda, pretrage ili izvršenja |  |
| 21. | Čl. 350. Protuzakonita naplata i isplata |  |
| **Uku**  **pno** | **15** | **6** |

Naravno da prethodnom tablicom nije iscrpljen popis kaznenih djela koje može počiniti policijski službenik, već je to naprosto popis posebnih kaznenih djela za čije je biće djela svojstvo službene osobe (policijskog službenika), nužni preduvjet. Radnja ovih kaznenih djela nije ekskluzivno vezana samo za službene osobe, međutim ako radnju nekog od tih kaznenih djela poduzme osoba bez tog svojstva, onda će ta radnja biti element nekog drugog kaznenog djela, naravno ukoliko se radi o kažnjivoj radnji. S druge pak strane, neka kaznena djela ne spadaju u kategoriju specijalnih, već općih kaznenih djela ali po prirodi svog posla policijski službenici su češće u situaciji počiniti ta djela od drugih građana, kao npr. nedozvoljena uporaba osobnih podataka, otkrivanje identiteta zaštićenog svjedoka, odavanje službene tajne, odnosno odavanje državne tajne, povreda prava na okupljanje i javni prosvjed i sl. Naravno da bi svatko tko se bavi prevencijom kažnjivih ponašanja policijskih službenika morao imati predodžbu o tome kod kojih su kaznenih djela policijski službenici potencijalni izvršitelji, pa shodno tomu poduzimati adekvatne preventivne aktivnosti. Slijedom toga, potrebno je sačiniti i tablicu općih kaznenih djela kod kojih se policijski službenici mogu pojaviti, odnosno gdje svojstvo policijskog službenika i samom kaznenom djelu daje posebnu dimenziju, odnosno predstavlja posebnu „društvenu opasnost“, bilo da se radi o samostalnom djelu bilo o djelu počinjenom u stjecaju s nekim „posebnim“ kaznenim djelom. Ako se prisjetimo da su policijski službenici, putem zakonite uporabe sredstava prisile, pa i vatrenog i drugih vrsta posebnih oružja, jedini koji mogu u nekim situacijama legitimno ugroziti i ljudski život, to cijeloj situaciji daje jednu posebnu dimenziju i značaj.

Tablica 2: Opća kaznena djela (delicta communia) kod kojih svojstvo policijskog službenika ima poseban značaj

|  |  |
| --- | --- |
| Redni broj | **NAZIV KAZNENOG DJELA** |
| **Glava X. Kaznena djela protiv života i tijela** | |
| 1. | Čl. 90. Ubojstvo |
| 2. | Čl. 91. Teško ubojstvo |
| 3. | Čl. 92. Ubojstvo na mah |
| 4. | Čl. 95. Prouzročenje smrti iz nehaja |
| 5. | Čl. 98. Tjelesna ozljeda |
| 6. | Čl. 99. Teška tjelesna ozljeda |
| 7. | Čl. 100. Tjelesna ozljeda na mah |
| 8. | Čl. 101. Tjelesna ozljeda iz nehaja |
| **Glava Xl. Kaznena djela protiv sloboda čovjeka i građanina** | |
| 9. | Čl. 109. Povreda ravnopravnosti građana |
| 10. | Čl. 108. Povreda pravo na okupljanje i javni prosvjed |
| 11. | Čl. 133. Nedozvoljena uporaba osobnih podataka |
| **Glava Xll. Kaznena djela protiv Republike Hrvatske** | |
| 12. | Čl. 144. Odavanje državne tajne |
| **Glava Xlll. Kaznena djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom** | |
| 13. | Čl. 174. Rasna i druga diskriminacija |
| **Glava XlV. Kaznena djela protiv spolne slobode i spolnog ćudoređa** | |
| 14. | Čl. 191. Spolni odnošaj zlouporabom položaja |
| **Glava XXlll. Kaznena djela protiv pravosuđa** | |
| 15. | Čl. 302. Lažno prijavljivanje kaznenog djela |
| 16. | Čl. 305 a. Otkrivanje identiteta zaštićenog svjedoka |
| **Glava XXV. Kaznena djela protiv službene dužnosti** | |
| 17. | Čl. 351. Odavanje službene tajne |

Ovim nije iscrpljen katalog kaznenih djela kod kojih je naglašena posebna „društvena opasnost“ koja proizlazi iz činjenice da je djelo počinio policijski službenik. Ta činjenica, sama po sebi zvoni na uzbunu. Naime, kad god se policijski službenik upusti u činjenje bilo kakvih kaznenih djela, kao npr. protuzakoniti lov, ribolov i sl., to svakako ima učinak na njega kao na osobu čiji se posao i poziv sastoje od obveze sprečavanja, odnosno kriminalističkog istraživanja (i) istovrsnih kaznenih djela u čije se činjenje i sam upušta. To, naravno njega stavlja u specifičan položaj i dovodi u pitanje njegovu objektivnost u tom postupku. Ne čudi stoga i povećana senzibilizacija građana na takve pojave, pa ni senzacionalistički naslovi i najave u medijima.[[148]](#footnote-148)

No, kaznena djela sadržana u prethodnim tablicama bi se mogla nazvati službeničkim djelima u širem smislu, kako ih se statistički i prikazuju u izvješćima Odjela za unutarnju kontrolu Ministarstva unutarnjih poslova.[[149]](#footnote-149) Bit će interesantno usporediti podatke o stvarno počinjenim kaznenim djelima[[150]](#footnote-150) od strane policijskih službenika sa listom djela iz gornjih tablica, odnosno utvrditi kod kojih se općih i posebnih kaznenih djela policijski službenici najčešće pojavljuju kao počinitelji. Budući da se ta problematika u Ministarstvu unutarnjih poslova, za područje svih policijskih uprava odnosno za cijelu državu prati na sustavan i organiziran način od 2002. godine, prikupljeni su podaci za desetogodišnje razdoblje 2002-2011. godine, što se može smatrati dostatnim uzorkom, a rezultati prikaza i analiza relevantnima za izvođenje određenih zaključaka.

#### 1. 1. 3. ISTRAŽIVANJE REALITETA POLICIJSKE DELINKVENCIJE

Kaznenim djelima počinjenim od strane policijskih službenika uvijek se pridavao poseban značaj i gledalo ih se pod posebnim svjetlom, ali je pitanje jesu li se, i u kojoj mjeri sagledavali svi aspekti te, po mnogočemu specifične delinkvencije? Nesumnjivo će i nakon sljedećeg presjeka kroz taj oblik delinkvencije ostati neosvijetljeni neki aspekti pojave, ali ćemo svakako biti barem korak bliže razumijevanju, a time i realnoj osnovi za njeno preveniranje.

Tablica 3: Prikaz prijavljenih/evidentiranih posebnih kaznenih djela počinjenih od strane policijskih službenika u RH u periodu od 2002.- 2011. godine[[151]](#footnote-151)

| **Red**  **br./god** | **Kazneno djelo** | **2002.** | **2003.** | **2004.** | **2005.** | **2006.** | **2007.** | **2008.** | **2009.** | **2010.** | **2011.** | **Uku**  **pno** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. | Povreda prav na podn. pravn. lijekova i predst. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. | Protuzakonita  pretraga | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3. | Iznuđivanje  iskaza | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 7 |
| 4. | Zlostavljanje u obavljanju službe | 5 | 3 | 3 | 5 | 2 | 7 | 3 | 3 | 4 | 2 | 37 |
| 5. | Mučenje i dr. okrutno neljuds. ili poniž. post. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6. | Krivotvorenje službene isprave | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 7. | Zlouporaba položaja i ovlasti | 26 | 28 | 26 | 13 | 24 | 17 | 26 | 84 | 23 | 35 | 302 |
| 8. | Nesvjestan rad u službi | 3 | 6 | 1 | 3 | 1 | 1 | 5 | 0 | 1 | 0 | 21 |
| 9. | Neizvršavanje zapovjedi | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 10. | Povreda čuvanja državne granice | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 11. | Protuz. oslobođ. osob. kojoj je oduz. sloboda | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 12. | Prijevara u  službi | 0 | 0 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 5 | 13 |
| 13. | Primanje  mita | 6 | 8 | 5 | 6 | 8 | 3 | 13 | 3 | 4 | 18 | 74 |
| 14. | Protuz. prisv. stvari prilikom pretr. ili pregl. | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| 15. | Protuzakonita naplata i isplata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 16. | Narušavanje nepovredivosti doma | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| 17. | Protuzakonito oduzimanje slobode | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 9 |
| 18. | Povreda tajnosti pisama i dr. pošiljaka | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 19. | Neovlašteno snimanje i prisluškivanje | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 20. | Dovođenje u opasnost općeop. radnj. ili sred. | 3 | 5 | 0 | 3 | 3 | 3 | 2 | 0 | 4 | 1 | 24 |
| 21. | Neprijavljivanje počinjenja kaznenog d. | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| **ukupno** | | **47** | **52** | **41** | **34** | **42** | **34** | **51** | **92** | **42** | **62** | **497** |

Budući je u ovoj tablici dat prikaz pravih i nepravih[[152]](#footnote-152) posebnih kaznenih djela (*delicta propria*) za čije je biće djela svojstvo službene osobe (policijskog službenika), nužni preduvjet, odnosno predstavlja teži oblik osnovnog djela, donekle (ugodno) iznenađuje podatak da u nekim kaznenim djelima u promatranom razdoblju policijski službenici uopće nisu participirali. Tako je razvidno da nije evidentirano ni jedno kazneno djelo povrede prava na podnošenje pravnih lijekova i predstavki, protuzakonite pretrage, nezakonitog snimanja i prisluškivanja, mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja, te nekih drugih kaznenih djela čije bi se izvršenje, zbog prirode posla, gotovo moglo očekivati od policijskih službenika. Evidentno je da su najzastupljenija kaznena djela zlouporaba položaja i ovlasti, primanje mita, zlostavljanje u obavljanju službe, te dovođenje u opasnost općeopasnom radnjom ili sredstvom. Brojčano najzastupljenije kazneno djelo, zlouporaba položaja i ovlasti, osim u situacijama kad je jasno razvidna sumnja da je riječ upravo o tom kaznenom djelu, treba promatrati i u kontekstu mogućnosti da je riječ o supsidijarnom kaznenom djelu, u situacijama kad kriminalističkim istraživanjem nije bilo moguće utvrditi i dostatno potkrijepiti specifična obilježja nekog drugog kaznenog djela, kao npr. primanja mita i sl.

Tablica 4: Prikaz prijavljenih/evidentiranih općih kaznenih djela počinjenih od strane policijskih službenika u RH u periodu od 2002.- 2011. godine[[153]](#footnote-153)

| **Red**  **br./god** | **Kazneno djelo** | **2002.** | **2003.** | **2004.** | **2005.** | **2006.** | | **2007.** | | **2008.** | | **2009.** | **2010.** | | **2011.** | **Uku**  **pno** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Opća kaznena djela kod kojih svojstvo policijskog službenika ima poseban značaj** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. | Ubojstvo | 0 | 1 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 1 | | 0 | **2** |
| 2. | Teško ubojstvo | 0 | 1 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | | 0 | **1** |
| 3. | Prouzročenje smrti iz nehaja | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | | 0 | **0** |
| 4. | Tjelesna ozljeda | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 1 | | 3 | 0 | 0 | | 0 | **4** |
| 5. | Teška tjelesna ozljeda | 5 | 5 | 1 | 2 | | 3 | | 6 | | 2 | 3 | 4 | | 0 | **31** |
| 6. | Tjelesna ozljeda na mah | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | | 0 | **0** |
| 7. | Tjelesna ozljeda iz nehaja | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | | 0 | **0** |
| 8. | Povreda ravnopravnosti građana | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | | 0 | **0** |
| 9. | Povreda pravo na okupljanje i javni prosvjed | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | | 0 | **0** |
| 10. | Nedozvoljena uporaba osobnih podataka | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | | 0 | **0** |
| 11. | Odavanje državne tajne | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | | 0 | **0** |
| 12. | Rasna i druga diskriminacija | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | | 0 | **0** |
| 13. | Spolni odnošaj zlouporabom položaja | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | | 1 | **1** |
| 14. | Lažno prijavljivanje kaznenog djela | 0 | 2 | 0 | 0 | | 0 | | 1 | | 0 | 0 | 1 | | 0 | **4** |
| 15. | Otkrivanje identiteta zaštićenog svjedoka | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | | 0 | **0** |
| 16. | Odavanje službene tajne | 1 | 2 | 2 | 2 | | 4 | | 4 | | 13 | 6 | 12 | | 2 | **48** |
| **ukupno** | | **6** | **11** | **3** | **4** | | **7** | | **12** | | **18** | **9** | **18** | | **3** | **91** |
| **Ostala opća kaznena djela** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 17. | Protuzakonito posredovanje | 1 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 2 | | **3** |
| 18. | Pronevjera | 5 | 9 | 3 | 2 | | 2 | | 4 | | 2 | 1 | 5 | 4 | | **37** |
| 19. | Otmica | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 1 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **1** |
| 20. | Neovlaštena  uporaba | 5 | 2 | 0 | 0 | | 3 | | 0 | | 0 | 0 | 1 | 1 | | **12** |
| 21. | Krivotvorenja[[154]](#footnote-154) | 24 | 30 | 19 | 7 | | 18 | | 10 | | 9 | 67 | 24 | 12 | | **220** |
| 22. | Krivotvorenje novca | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 1 | | **1** |
| 23. | Prijetnja | 13 | 12 | 7 | 12 | | 12 | | 7 | | 9 | 7 | 7 | 3 | | **89** |
| 24. | Ratni zločin protiv civilnog pučanstva | 2 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 1 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **3** |
| 25. | Zlouporaba opojnih droga | 5 | 4 | 9 | 1 | | 1 | | 1 | | 1 | 4 | 1 | 1 | | **28** |
| 26. | Protuzakonito prebaciv. osoba preko granice | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 1 | 1 | 0 | | **2** |
| 27. | Međunarodna prostitucija | 0 | 0 | 1 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **1** |
| 28. | Bludne radnje | 0 | 0 | 2 | 0 | | 1 | | 1 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **4** |
| 29. | Silovanje | 1 | 5 | 0 | 1 | | 2 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 1 | | **10** |
| 30. | Prisila na spolni odnošaj | 0 | 0 | 0 | 0 | | 1 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **1** |
| 31. | Spolni odnošaj s djetetom | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 1 | 0 | 0 | 0 | | **1** |
| 32. | Upoznavanje djece s pornografijom | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 2 | 0 | 0 | 1 | | **3** |
| 33. | Iskorištavanje djece ili maloljetn. osoba za pornografiju | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 1 | | **1** |
| 34. | Dječja pornografija na račun. sustavu ili mreži | 0 | 0 | 0 | 0 | | 1 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **1** |
| 35. | Povreda dužnosti uzdržavanja | 0 | 0 | 0 | 0 | | 2 | | 1 | | 0 | 0 | 1 | 0 | | **4** |
| 36. | Podvođenje | 1 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 1 | | **2** |
| 37. | Zapuštanje i zlostavlj. djeteta ili malolj. osobe | 5 | 7 | 3 | 5 | | 14 | | 6 | | 8 | 4 | 11 | 1 | | **64** |
| 38. | Nasilničko ponašanje u obitelji | 0 | 8 | 0 | 12 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 6 | | **26** |
| 39. | Sprječavanje i neizvrš. mjera za zaštitu djece i maloljetne osobe | 4 | 0 | 7 | 0 | | 8 | | 8 | | 8 | 5 | 4 | 0 | | **44** |
| 40. | Krađa | 2 | 2 | 2 | 3 | | 5 | | 4 | | 1 | 1 | 0 | 3 | | **23** |
| 41. | Teška krađa | 3 | 24 | 3 | 6 | | 4 | | 1 | | 1 | 1 | 0 | 0 | | **43** |
| 42. | Oduzimanje tuđe pokretne stvari | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 1 | 0 | 0 | | **1** |
| 43. | Razbojništvo | 2 | 2 | 8 | 0 | | 0 | | 1 | | 0 | 0 | 4 | 0 | | **17** |
| 44. | Uništavanje ili oštećenje tuđe stvari | 0 | 4 | 0 | 2 | | 1 | | 1 | | 0 | 2 | 1 | 1 | | **12** |
| 45. | Utaja | 0 | 0 | 1 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 1 | 0 | | **2** |
| 46. | Prijevara | 14 | 12 | 5 | 5 | | 1 | | 3 | | 5 | 0 | 8 | 12 | | **65** |
| 47. | Zlouporaba čeka i kreditne kartice | 0 | 2 | 2 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 1 | 0 | | **5** |
| 48. | Zlouporaba osiguranja | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 1 | 0 | | **1** |
| 49. | Iznuda | 0 | 0 | 1 | 1 | | 0 | | 0 | | 0 | 1 | 0 | 0 | | **3** |
| 50. | Ucjena | 0 | 1 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **1** |
| 51. | Prikrivanje | 0 | 1 | 2 | 0 | | 1 | | 0 | | 0 | 2 | 0 | 0 | | **6** |
| 52. | Protuzakoniti lov | 1 | 2 | 0 | 0 | | 0 | | 1 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **4** |
| 53. | Protuzakoniti ribolov | 0 | 0 | 1 | 0 | | 0 | | 0 | | 1 | 0 | 0 | 0 | | **2** |
| 54. | Teška k.d. protiv opće sigurnosti | 2 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 1 | | 0 | 0 | 1 | 1 | | **5** |
| 55. | Izazivanje prometne nesreće | 23 | 11 | 11 | 13 | | 7 | | 8 | | 12 | 13 | 11 | 8 | | **117** |
| 56. | Nepružanje pomoći osobi teško tj. ozlijeđenoj u p.n. | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 1 | 1 | | **2** |
| 57. | Izigravanje zabr. iz sig. mjera i pr. poslj. osude | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 1 | 0 | 1 | | **2** |
| 58. | Utaja poreza i dr. davanja | 0 | 1 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **1** |
| 59. | Zlouporaba ovlasti u gospodars. poslovanju | 0 | 2 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **2** |
| 60. | Nedozvoljena trgovina | 3 | 2 | 0 | 0 | | 0 | | 1 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **6** |
| 61. | Izbjegavanje carinskog nadzora | 2 | 3 | 3 | 1 | | 3 | | 1 | | 0 | 0 | 1 | 0 | | **14** |
| 62. | Davanje lažnog  iskaza | 1 | 0 | 2 | 0 | | 0 | | 0 | | 1 | 0 | 0 | 0 | | **4** |
| 63. | Sprječavanje  dokazivanja | 1 | 0 | 0 | 0 | | 1 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **2** |
| 64. | Oduzimanje ili uništenj služb. pečata ili spisa | 0 | 0 | 0 | 0 | | 1 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **1** |
| 65. | Ovjerovljavanje neistinitog sadržaja | 7 | 0 | 2 | 1 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 2 | 1 | | **13** |
| 66. | Sprječavanje sl. osobe u obavljanju sl. dužn. | 1 | 1 | 0 | 2 | | 0 | | 1 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **5** |
| 67. | Napad na službenu osobu | 0 | 2 | 1 | 0 | | 0 | | 0 | | 1 | 0 | 0 | 1 | | **5** |
| 68. | Lažno predstavljanje | 0 | 0 | 0 | 1 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **1** |
| 69. | Skidanje i povreda služb. pečata i znaka | 1 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | **1** |
| 70. | Protupravna naplata | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 1 | 0 | 0 | | **1** |
| 71. | Nasilničko  ponašanje | 1 | 4 | 0 | 0 | | 2 | | 1 | | 0 | 4 | 0 | 0 | | **12** |
| 72. | Dogovor za počinjenje k.djela | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 1 | | **1** |
| 73. | Udruživanje za počinjenje k. djela | 0 | 1 | 0 | 1 | | 0 | | 0 | | 1 | 0 | 0 | 0 | | **3** |
| 74. | Nedozvoljeno držanje oružja i eksploz. tvari | 3 | 6 | 0 | 2 | | 1 | | 7 | | 6 | 5 | 5 | 1 | | **36** |
| 75. | Davanje mita | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | 0 | | 2 | 0 | 0 | 0 | | **2** |
| **ukupno** | | **133** | **159** | **94** | **78** | | **94** | | **70** | | **71** | **121** | **110** | **69** | | **999** |
| **sveukupno - posebna**  **plus opća k.d.** | | **186** | **222** | **138** | **116** | | **143** | | **116** | | **140** | **222** | **152** | **131** | | **1566** |
| **Broj policijskih službenika - počinitelja** | | **131** | **162** | **107** | **90** | | **91** | | **90** | | **104** | **89** | **87** | **92** | | **1043** |

Kako je ranije rečeno, u smislu preveniranja kažnjivih ponašanja policijskih službenika, valja imati predodžbu o tome kod kojih kaznenih djela policijski službenici dolaze u obzir kao češće potencijalni izvršitelji, pa shodno tomu poduzimati adekvatne preventivne aktivnosti. Nije pri tome osobito bitno spadaju li ta kaznena djela u kategoriju specijalnih, odnosno općih kaznenih djela, bitno je samo da su policijski službenici, po prirodi svog posla, češće u situaciji počiniti ta djela od drugih građana, odnosno da svojstvo policijskog službenika i samom kaznenom djelu daje posebnu dimenziju, odnosno predstavlja posebnu „društvenu opasnost“.

Kako je iz tablice vidljivo, najzastupljenija kaznena djela u skupini općih kaznenih djela kod kojih svojstvo policijskog službenika ima poseban značaj su „odavanje službene tajne“ i „teška tjelesna ozljeda“. No, i kod ove grupacije kaznenih djela iznenađuje činjenica da u promatranom periodu nije zabilježeno niti jedno (očekivano) kazneno djelo „povrede ravnopravnosti građana“, „povreda prava na okupljanje i javni prosvjed“, „nedozvoljena uporaba osobnih podataka“, „rasne i druge diskriminacije“ i sl. Razlog za to zasigurno može biti dvojak: ili policijski službenici ne čine takva kaznena djela, ili nisu razvijeni mehanizmi i metodologija otkrivanja takvih kaznenih djela i njihovih počinitelja u policijskim redovima. Vrlo je vjerojatno da je i kod ovih, kao i kod drugih kaznenih djela, prisutna tzv. tamna brojka počinjenih a neotkrivenih kaznenih djela, ali upuštanje u procjenu broja takvih djela, bez relevantnih parametara bi bila vrlo nezahvalna zadaća.

Što se tiče ostalih općih kaznenih djela vidljivo je da je najzastupljenije kazneno djelo krivotvorenje isprava, odnosno posebni slučajevi krivotvorenja isprava. Kako je iz ranije tablice vidljivo, u promatranom periodu je evidentirano samo jedno kazneno djelo krivotvorenja službene isprave, pa se onda ovi brojni slučajevi krivotvorenja ne mogu dovesti u svezu sa policijskom službom i službenim ispravama. Preostaje stoga zaključak, da se ti slučajevi krivotvorenja u pretežnom broju slučajeva odnose na isprave iz područja građanskopravnih odnosa, kao npr. isprave kojima se dokazuje kreditna i jamstvena sposobnost, prebivalište na određenom području, potvrde o imovnom stanju i sl. Valja također napomenuti da je u promatranom periodu provedena i revizija dokumenata o stečenoj stručnoj spremi propisanoj za radno mjesto, odnosno obavljanje poslova policijskog službenika i utvrđen stanoviti broj krivotvorina što je bilo medijski intenzivno popraćeno, pa onda ta brojka od 220 slučajeva dobiva svoj smisao.

Nadalje je u značajnoj mjeri zastupljeno kazneno djelo „prijetnje“ i „prijevare“, što je podatak koji izaziva zabrinutost. Također zabrinjava značajan broj kaznenih djela protiv braka, obitelji i mladeži, kao što su „zapuštanje i zlostavljanje djeteta ili maloljetne osobe“, „sprječavanje i neizvršenje mjera za zaštitu djece i maloljetne osobe“, te „nasilničkog ponašanja u obitelji“. No, ta se brojka može dovesti i u vezu s prirodom policijskog posla. Poznato je da je taj posao zahtjevan i stresan, da je policijskom službeniku vrlo teško unaprijed planirati slobodno vrijeme i obiteljske obveze, pa posljedično, obiteljski život često trpi radi toga, a počesto dolazi i do obiteljskih nesuglasica, svađa, pa i razvoda.[[155]](#footnote-155) Također valja izraziti zabrinutost i zbog broja „pronevjera“, „krađa“ i „teških krađa“ počinjenih od strane policijskih službenika, ali i kaznenih djela „izazivanja prometne nesreće“, te „nedozvoljenog držanja oružja i eksplozivnih tvari“.

Što se tiče odnosa između broja počinitelja i počinjenih djela, u prvih 7 godina se ne mogu uočiti neke značajke koje bi imale obilježja sustavnosti, niti bi se iz njih mogli izvoditi određeni zaključci i zakonitosti, no posljednje tri godine se od toga ponešto razlikuju. Moglo bi se reći da relativno manji broj policijskih službenika čini veći broj kaznenih djela, odnosno da su kriminalno aktivniji. To je svakako podatak koji bi mogao biti od koristi svakom onom tko se kani baviti suzbijanjem policijske delinkvencije. Istodobno, ne treba ispustiti iz vida činjenicu da su sva navedena kaznena djela kriminalistički istražili i kaznene prijave podnijeli policijski službenici, dakle kolege protiv kolega.

Tablica 5: Usporedni prikaz broja prijavljenih/evidentiranih posebnih kaznenih djela počinjenih od strane policijskih službenika i ostalih počinitelja u RH u periodu od 2002.-2011. godine

| **Red**  **br./god** | **Kazneno djelo** | **Policijski službenici** | **Svi**  **počinitelji** | **Udio policijskih službenika u %** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. | Povreda prava na podn. pravn. lijekova i predst. | **0** | **0** | **0** |
| 2. | Protuzakonita  pretraga | **0** | **1** | **0** |
| 3. | Iznuđivanje iskaza | **7** | **14** | **50** |
| 4. | Zlostavljanje u obavljanju službe | **37** | **78** | **47,43** |
| 5. | Mučenje i dr. okrutno neljuds. iIi poniž. post. | **0** | **0** | **0** |
| 6. | Krivotvorenje službene isprave | **1** | **10393** | **0,009** |
| 7. | Zlouporaba položaja i ovlasti | **302** | **7320** | **4,12** |
| 8. | Nesvjestan rad u službi | **21** | **449** | **4,67** |
| 9. | Neizvršavanje zapovjedi | **0** | **0** | **0** |
| 10. | Povreda čuvanja državne granice | **0** | **1** | **0** |
| 11. | Protuz. oslobođ. osob. kojoj je oduz. sloboda | **0** | **0** | **0** |
| 12. | Prijevara u službi | **13** | **193** | **6,73** |
| 13. | Primanje mita | **74** | **644** | **11,49** |
| 14. | Protuz. prisv. stvari prilikom pretr. ili pregl. | **3** | **5** | **60** |
| 15. | Protuzakonita naplata i isplata | **1** | **20** | **5** |
| 16. | Narušavanje nepovredivosti doma | **2** | **1311** | **0,15** |
| 17. | Protuzakonito oduzimanje slobode | **9** | **695** | **1,29** |
| 18. | Povreda tajnosti pisama i dr. pošiljaka | **0** | **59** | **0** |
| 19. | Neovlašteno snimanje i prisluškivanje | **0** | **63** | **0** |
| 20. | Dovođenje u opasnost općeop. radnj. ili sred. | **24** | **4453** | **0,53** |
| 21. | Neprijavljivanje počinjenja kaznenog d. | **3** | **35** | **8,57** |
| **ukupno** | | **497** | **25734** | **1,93** |

Iz tablice je razvidno da udio policijskih službenika u populaciji izvršitelja posebnih kaznenih djela iznosi 1,93%. Pri tom ne treba smetnuti s uma da se glavnina tog udjela odnosi na prava posebna kaznena djela[[156]](#footnote-156) gdje je svojstvo policijskog službenika nužno obilježje počinitelja, a kad se sagledaju obilježja nekih djela nametne se pitanje tko bi drugi uopće i mogao počiniti predmetno djelo, kao što je slučaj sa kaznenim djelima iznuđivanja iskaza, zlostavljanja u obavljanju službe, protuzakonitom prisvajanju stvari prilikom pretrage ili pregleda, gdje se udio policijskih službenika kreće od 47 do 60%. No, i kod tih djela je vidljivo da gotovo polovina počinitelja otpada na neke druge službene osobe koji nisu policijski službenici. Iznenađuje i relativno mali udio policijskih službenika kod kaznenih djela zlouporaba položaja i ovlasti (4,12%), nesavjesnog rada u službi (4,67%) te prijevara u službi (6,73%), iz čega proizlazi da su neke druge „službe“ tim kaznenim djelima znatno izloženije od policijske službe. Ne treba zanemariti ni ranije spomenutu činjenicu da kod znatnog broja tih djela nisu uopće zabilježeni policijski službenici kao izvršitelji.

Kod nepravih posebnih kaznenih djela situacija je slična, s time da je participacija policijskih službenika u delinkventskoj populaciji još i manja.

Tablica 6: Usporedni prikaz broja prijavljenih/evidentiranih općih kaznenih djela počinjenih od strane policijskih službenika i ostalih počinitelja u RH u periodu od 2002.-2011. godine

| **Red**  **br./god** | | **Kazneno djelo** | **Policijski službenici** | **Svi**  **počinitelji** | **Udio policijskih službenika u %** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kaznena djela kod kojih svojstvo policijskog službenika ima poseban značaj** | | | | | |
| 1. | | Ubojstvo | **2** | **438** | **0,45** |
| 2. | | Teško ubojstvo | **1** | **206** | **0,48** |
| 3. | | Prouzročenje smrti iz nehaja | **0** | **57** | **0** |
| 4. | | Tjelesna ozljeda | **4** | **4055** | **0,09** |
| 5. | | Teška tjelesna ozljeda | **31** | **11009** | **0,28** |
| 6. | | Tjelesna ozljeda na mah | **0** | **69** | **0** |
| 7. | | Tjelesna ozljeda iz nehaja | **0** | **233** | **0** |
| 8. | | Povreda ravnopravnos. građana | **0** | **0** | **0** |
| 9. | | Povreda pravo na okuplj. i javni prosvjed | **0** | **24** | **0** |
| 10. | | Nedozvoljena uporaba osobnih podataka | **0** | **45** | **0** |
| 11. | | Odavanje državne tajne | **0** | **1** | **0** |
| 12. | | Rasna i druga diskriminacija | **0** | **52** | **0** |
| 13. | | Spolni odnošaj zlouporabom položaja | **1** | **65** | **1,53** |
| 14. | | Lažno prijavljivanje kaznenog djela | **4** | **1421** | **0,28** |
| 15. | | Otkrivanje identiteta zaštićenog svjedoka | **0** | **0** | **0** |
| 16. | | Odavanje službene tajne | **48** | **67** | **71,64** |
| **ukupno** | | | **91** | **17742** | **0,51%** |
| **Ostala opća kaznena djela** | | | | | |
| 17. | Protuzakonito posredovanje | | **3** | **200** | **1,5** |
| 18. | Pronevjera | | **37** | **3521** | **1,06** |
| 19. | Otmica | | **1** | **131** | **0,76** |
| 20. | Neovlaštena  uporaba | | **12** | **245** | **4,89** |
| 21. | Krivotvorenja[[157]](#footnote-157) | | **220** | **36162** | **0,6** |
| 22. | Krivotvorenje novca | | **1** | **3078** | **0,03** |
| 23. | Prijetnja | | **89** | **26577** | **0,33** |
| 24. | Ratni zločin protiv civilnog pučanstva | | **3** | **329** | **0,91** |
| 25. | Zlouporaba opojnih droga | | **28** | **79218** | **0,03** |
| 26. | Protuzakonito prebaciv. osoba preko granice | | **2** | **2126** | **0,09** |
| 27. | Međunarodna prostitucija | | **1** | **80** | **1,25** |
| 28. | Bludne radnje | | **4** | **2009** | **0,19** |
| 29. | Silovanje | | **9** | **900** | **1** |
| 30. | Prisila na spolni odnošaj | | **1** | **35** | **2,85** |
| 31. | Spolni odnošaj s djetetom | | **1** | **645** | **0,15** |
| 32. | Upoznavanje djece s pornografijom | | **3** | **242** | **1,23** |
| 33. | Iskorištavanje djece ili maloljet. osoba za pornografiju | | **1** | **316** | **0,31** |
| 34. | Dječja pornografija na račun. sustavu ili mreži | | **1** | **333** | **0,3** |
| 35. | Povreda dužnosti uzdržavanja | | **4** | **6037** | **0,06** |
| 36. | Podvođenje | | **2** | **360** | **0,55** |
| 37. | Zapuštanje i zlostavlj. djeteta ili malolj. osobe | | **64** | **17614** | **0,36** |
| 38. | Nasilničko ponašanje u obitelji | | **26** | **13815** | **0,18** |
| 39. | Sprječavanje i neizvrš. mjera za zaštitu djece i maloljetne osobe | | **44** | **621** | **7,08** |
| 40. | Krađa | | **23** | **137762** | **0,01** |
| 41. | Teška krađa | | **43** | **247707** | **0,01** |
| 42. | Oduzimanje tuđe pokretne stvari | | **1** | **3823** | **0,02** |
| 43. | Razbojništvo | | **17** | **12627** | **0,13** |
| 44. | Uništavanje ili oštećenje tuđe stvari | | **12** | **16280** | **0,07** |
| 45. | Utaja | | **2** | **1198** | **0,16** |
| 46. | Prijevara | | **65** | **21190** | **0,30** |
| 47. | Zlouporaba čeka i kreditne kartice | | **5** | **1501** | **0,33** |
| 48. | Zlouporaba osiguranja | | **1** | **99** | **1,01** |
| 49. | Iznuda | | **3** | **1595** | **0,18** |
| 50. | Ucjena | | **1** | **178** | **0,56** |
| 51. | Prikrivanje | | **6** | **5320** | **0,11** |
| 52. | Protuzakoniti lov | | **4** | **1955** | **0,20** |
| 53. | Protuzakoniti ribolov | | **2** | **1952** | **0,10** |
| 54. | Teška k.d. protiv opće sigurnosti | | **5** | **524** | **0,95** |
| 55. | Izazivanje prometne nesreće | | **117** | **22439** | **0,52** |
| 56. | Nepružanje pomoći  Osobi teško tjelesno  Ozlijeđenoj u p.n. | | **2** | **562** | **0,35** |
| 57. | Izigravanje zabr iz sig. mjera i pr. poslj. osude | | **2** | **9189** | **0,02** |
| 58. | Utaja poreza i dr. davanja | | **1** | **613** | **0,16** |
| 59. | Zlouporaba ovlasti u gospodars. poslovanju | | **2** | **4570** | **0,04** |
| 60. | Nedozvoljena trgovina | | **6** | **2759** | **0,21** |
| 61. | Izbjegavanje carinskog nadzora | | **14** | **6989** | **0,2** |
| 62. | Davanje lažnog  iskaza | | **4** | **1148** | **0,34** |
| 63. | Sprječavanje  dokazivanja | | **2** | **189** | **1,05** |
| 64. | Oduzimanje ili uništenj služb. pečata ili spisa | | **1** | **37** | **2,7** |
| 65. | Ovjerovljavanje neistinitog sadržaja | | **13** | **3581** | **0,36** |
| 66. | Sprječavanje sl. osobe u obavljanju sl. dužn. | | **5** | **3045** | **0,16** |
| 67. | Napad na službenu osobu | | **5** | **1889** | **0,26** |
| 68. | Lažno predstavljanje | | **1** | **233** | **0,42** |
| 69. | Skidanje i povreda služb. pečata i znaka | | **1** | **752** | **0,13** |
| 70. | Protupravna naplata | | **1** | **1105** | **0,09** |
| 71. | Nasilničko  ponašanje | | **12** | **2517** | **0,47** |
| 72. | Dogovor za počinjenje k. djela | | **1** | **78** | **1,28** |
| 73. | Udruživanje za počinjenje k. djela | | **3** | **263** | **1,14** |
| 74. | Nedozvoljeno držanje oružja i eksploz. tvari | | **36** | **5281** | **0,68** |
| 70. | Davanje mita | | **2** | **738** | **0,27** |
| **ukupno** | | | **978** | **716282** | **0,13** |
| **Sva opća kaznena djela** | | | **1069** | **734024** | **0,145** |
| **Sveukupno opća i posebna kaznena djela** | | | **1566** | **759758**  **777566[[158]](#footnote-158)** | **0,206**  **0,201** |

Ni kod općih kaznenih djela kod kojih svojstvo policijskog službenika ima poseban značaj nije uočena posebna opasnost od policijskih službenika kao možebitnih počinitelja tih djela, osim kod kaznenog djela odavanja službene tajne gdje je njihov udio 71,64%. Naime, izuzev tog djela i spolnog odnošaja zlouporabom položaja (1,53%), udio policijskih službenika je znatno ispod 1%, a kod velikog broja djela uopće ne participiraju. Udio od 0,51% u ukupnom zbroju uglavnom je rezultat tako velikog udjela odavanja službene tajne, što je više nego alarmantan podatak za policijsko vodstvo, ali i građanstvo. Naime, počinjenjem tog kaznenog djela ne povređuje se samo službena dužnost kao štićeno pravno dobro, nego se dovodi u pitanje i povjerenje javnosti u cijeli policijski i državni sustav. Kod ostalih općih kaznenih djela policijski službenici participiraju u udjelu od 0,13%, odnosno kod svih općih kaznenih djela u udjelu od 0,14%, što samo po sebi nije alarmantan podatak, ali svakako se ne može šutke proći preko podatka da su policijski službenici u promatranom desetogodišnjem razdoblju počinili i 17 razbojništava, 89 prijetnji, 9 silovanja, kao i određeni broj drugih teških kaznenih djela što je šamar policijskoj službi ma kako se taj udio u usporedbi s ostalim počiniteljima kaznenih djela činio statistički malen i neznačajan.

Ukupno uzevši, udio od 0,20% policijskih službenika u delinkventnoj populaciji dopušta izvođenje određenih zaključaka tek u komparaciji s ostalim izvršiteljima kaznenih djela. S obzirom da u odnosu na ukupni broj stanovnika RH udio policijskih službenika iznosi oko 0,40%, a u populaciji radno aktivnog stanovništva oko 1% olako bi se mogao izvući zaključak o znatno manjoj kriminalnoj aktivnosti policijskih službenika od ostatka populacije u zemlji. No, kako je nemoguće da netko postane policijskim službenikom prije osamnaeste godine života, a s obzirom na benificirani radni staž, puno ranije odlaze u mirovinu i prestaju biti policijski službenici, ne mogu se dobiti relevantni podaci ako ih se uspoređuje s ukupnom populacijom ali ni populacijom radno aktivnog stanovništva, jer su ostali radno aktivni do 65-te godine života, odnosno prijevremenog umirovljenja. Isto tako je potrebno uzeti u obzir zastupljenost žena u ukupnoj i policijskoj populaciji. Tek ujednačavanjem usporednih skupova možemo dobiti relevantne pokazatelje i podatke.

Iz Ministarstva unutarnjih poslova je dobiven podatak da je prosječna starost policijskih službenika koji su u periodu od 2002. do 2011. godine otišli u mirovinu 43 godine. Kako je jasno da ipak ne idu svi policijski službenici te dobi a i nešto stariji u mirovinu, odnosno da neki ostaju u službi do pune mirovine[[159]](#footnote-159), lako se dalo izračunati da većina policijskih službenika u punu mirovinu odlazi do 50-te, odnosno 49-te godine života. Kako se ta dob podudara s dobnim razredima po kojima se u Ministarstvu prati stanje kriminaliteta (od 18-49 godina), može se sačiniti sljedeća tablica koja odražava to stanje:

Tablica 7: Usporedni prikaz policijskih službenika i ostalih počinitelja kaznenih djela počinjenih u razdoblju od 2002.- 2011. godine

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Svojstvo počinitelja** | **2002.** | **2003.** | **2004.** | **2005.** | **2006.** | **2007.** | **2008.** | **2009.** | **2010.** | **2011.** | **Ukupno** |
| Polic.  služb. | 131 | 162 | 107 | 90 | 91 | 90 | 104 | 89 | 87 | 92 | **1043** |
| Ostali počin. | 31162 | 32845 | 30222 | 31745 | 32845 | 32260 | 32052 | 32819 | 31658 | 31369 | **318977** |
| Ostali poč. od 18 do 49 g. | 23915 | 24636 | 23256 | 23867 | 24636 | 23630 | 21390 | 23996 | 22839 | 22609 | **234774** |
| Udio policijs. službenika[[160]](#footnote-160) | 0,42  0,54 | 0,49  0,65 | 0,35  0,46 | 0,28  0,37 | 0,27  0,36 | 0,28  0,38 | 0,32  0,48 | 0,27  0,37 | 0,27  0,38 | 0,29  0,40 | **0,32**  **0,44** |

Da bi se dobiveni podaci mogli međusobno komparirati i tumačiti bilo je potrebno pribaviti prosječan broj stanovnika te dobi te prosječan broj policijskih službenika za promatrano razdoblje, te udio žena u toj populaciji. Naime, poznato je da je udio žena u ukupnoj populaciji viši od 50%, a da u delinkventnoj populaciji sudjeluju u udjelima manjim od 10%[[161]](#footnote-161), a nasuprot tome da je populacija policijskih službenika pretežno muškog roda, s tek oko 15% policijskih službenica[[162]](#footnote-162). No, kako se u Ministarstvu unutarnjih poslova ne vode posebne evidencije počinitelja kaznenih djela iz redova policijskih službenika po spolu, nije moguće provesti komparaciju na razini muškarci – policijski službenici u odnosu na muškarce – ostale građane, odnosno žene – policijske službenice u odnosu na žene – ostale građanke, već će se radi izračuna u statističke metode i izračune morati uvesti ponderi, odnosno ponderiranje uzoraka. Izjednačavanje bilo kojeg uzorka i populacije uobičajeno se radi ponderiranjem odnosno dodjeljivanjem veće važnosti svojstvu koje je podcijenjeno i dodjeljivanjem manje važnosti izučavanom svojstvu koje je precijenjeno.

Dok do podataka o stanovništvu te dobne skupine nije bio problem doći putem Statističkog zavoda RH, pokazalo se da je brojno stanje policijskih službenika iz službenih izvora puno teže dobiti. Naime, stručne službe Ministarstva unutarnjih poslova, uskratile su te podatke jer da je riječ o službenoj tajni, budući je Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva[[163]](#footnote-163) klasificirana kao „državna tajna“, odnosno stupanjem na snagu Zakona o tajnosti podataka prekvalificirana kao „vrlo tajna“, pa je slijedom toga i Pravilnik o unutarnjem redu Ministarstva, označen istom oznakom tajnosti. Stoga je bilo potrebno posegnuti za javno dostupnim podacima kao što je tiskovina „MUP mir ugled povjerenje“, kao službenom glasilu Ministarstva unutarnjih poslova. Tamo stoji da u Ministarstvu ima 20821 policijska službenika[[164]](#footnote-164). S obzirom da se radi o jednokratnim podacima potrebno je, na temelju objektivnih parametara izvršiti procjenu prosječnog broja policijskih službenika u promatranom desetogodišnjem razdoblju. Imajući u vidu broj kandidata koje se primalo na školovanje za policijske službenike na temelju javno raspisanih (i javno dostupnih) natječaja za školovanje policijskih službenika u promatranom razdoblju, a koji je znatno intenziviran u posljednjih nekoliko godina, te prosječnom godišnjem napuštanju policijske službe, prosječan broj policijskih službenika u promatranom periodu procijenjen je na 17500. Istom logikom došlo se do prosječnog broja žena u policijskoj populaciji te je on za promatrano razdoblje procijenjen na 10%.

Imajući te brojke u vidu, onda je procjena da žena u policiji ima oko 1750 a muškaraca 15750. U populaciji, prema podacima Državnog zavoda za statistiku, omjer muškaraca i žena u RH je 48,3:51,7[[165]](#footnote-165), dakle vrlo blizak odnosu 50:50, pa ćemo radi ujednačavanja skupova i olakšavanja izračuna tretirati taj približan odnos kao relevantan. Ako želimo ujednačiti uzorak policijskih službenika s populacijom po spolu, u policiji bi trebao biti pet puta veći broj žena i upola manje muškaraca. Dakle, da bi omjer bio kao u populaciji žena bi trebalo biti 1750 × 5 = 8750 a muškaraca upola manje 15750 × 0,55556 = 8750. Na taj način bi uzorak policajaca bio izjednačen po spolu s populacijom unutar dobne skupine od 18 do 49 godina.

Tablica 8: Postotak muškaraca i žena i ponderi

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Populacija** | **Policija** | **Ponderi** |
| **m 18-49** | 50,0 | 90 | 0,56 |
| **ž 18-49** | 50,0 | 10 | 5,00 |

Da je proporcija žena u policiji jednaka proporciji žena u populaciji, u policiji bi bilo 5 puta više kaznenih djela koje su počinile žene te upola manje kaznenih djela koje su počinili muškarci. Da bi izračunali o kojem broju počinitelja se radi trebali bi znati podatak koliko kaznenih djela od ukupnog broja počinjenih kaznenih djela u policiji su počinile policijske službenice a koliko policijski službenici. Budući da su ti brojevi nepoznati moramo poći od populacije jer su ti podaci poznati. Koristit ćemo istu logiku samo je potrebno dodijeliti druge pondere kako bi ove dvije skupine bile usporedive.

Dakle, kad bi omjer žena i muškaraca u populaciji bio jednak omjeru muškaraca i žena u policiji omjer bi bio 10:90 umjesto 50:50. Da bi dobili takav omjer potrebno je pomnožiti ukupan broj žena i ukupan broj muškaraca u populaciji sa ponderima koji su izračunati kao omjer proporcije policijskih službenika/ica i proporcije muškaraca/žena u populaciji. Pondere je potrebno računati za svaku godinu posebno jer se i omjeri muškaraca i žena razlikuje po godinama. Prosječni ponderi za izračun pretpostavljene spolne strukture u populaciji kada bi omjer muškaraca i žena bio kao u policiji su prikazani u tablici 9 a izračun spolne strukture (tablica 11) je napravljen prema ponderima posebno za svaku godinu radi točnije procjene.

Tablica 9: Postotak muškaraca i žena u populaciji i uzorku

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Policija** | **Populacija** | **Ponderi** |
| **m 18-49** | 90,0 | 50 | 1,788 |
| **ž 18-49** | 10,0 | 50 | 0,201 |

Stvarna spolna struktura u populaciji za dobnu skupinu 18-49 godina prema Državnom zavodu za statistiku izgleda ovako:

Tablica 10: Broj stanovnika RH, dobna skupina 18-49, procjena sredinom godine

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **God/spol** | **muškarci** | **žene** | **ukupno** |
| **2002.** | 1.012.043 | 999.911 | 2.011.954 |
| **2003.** | 1.009.409 | 997.407 | 2.006.816 |
| **2004.** | 1.006.256 | 994.865 | 2.001.121 |
| **2005.** | 1.000.884 | 989.403 | 1.990.287 |
| **2006.** | 996.355 | 983.320 | 1.979.675 |
| **2007.** | 991.196 | 977.158 | 1.968.354 |
| **2008.** | 986.862 | 971.634 | 1.958.496 |
| **2009.** | 980.662 | 964.453 | 1.945.115 |
| **2010.** | 971.616 | 954.088 | 1.925.704 |
| **2011.** | 966.563 | 948.360 | [[166]](#footnote-166)1.914.923[[167]](#footnote-167) |

Spolna struktura iz policija primijenjena na opću populaciju dobi između 18 i 49 godina s značajno većim brojem muškaraca nego žena izgledala bi ovako:

Tablica 11: Pretpostavljena spolna struktura populacije, dobna skupina 18 - 49 po pojedinim godinama

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **God/spol** | **muškarci** | **žene** | **ukupno** |
| **2002.** | 1.810.759 | 201.195 | 2.011.954 |
| **2003.** | 1.806.134 | 200.682 | 2.006.816 |
| **2004.** | 1.801.009 | 200.112 | 2.001.121 |
| **2005.** | 1.791.258 | 199.029 | 1.990.287 |
| **2006.** | 1.781.708 | 197.968 | 1.979.675 |
| **2007.** | 1.771.519 | 196.835 | 1.968.354 |
| **2008.** | 1.762.646 | 195.850 | 1.958.496 |
| **2009.** | 1.750.604 | 194.512 | 1.945.115 |
| **2010.** | 1.733.134 | 192.570 | 1.925.704 |
| **2011.** | 1.723.431 | 191.492 | 1.914.923 |

Znači, žena bi bilo 5 puta manje a muškaraca 1,79 puta više pa bi i broj kaznenih djela koje bi počinile žene bio 5 puta manji a broj kaznenih djela koje bi počinile muškarci 1,79 puta veći. Ukupan broj počinitelja bio bi očekivano veći jer je broj muškaraca veći s obzirom na činjenicu da muškarci čine značajno više kaznenih djela od žena.

Ako uzmemo u obzir da su žene u ukupnom kriminalitetu u populaciji zastupljene s 10% onda procijenjen broj počinjenih kaznenih djela u populaciji od strane žena iznosi:

Tablica 12: Broj počinjenih kaznenih djela u populaciji za dobnu skupinu između 18 i 49 godina po spolu

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **God/spol** | **Počinitelji u populaciji od 18 do 49 g. MUŠKARCI** | **Počinitelji u populaciji od 18 do 49 g. ŽENE** | **Počinitelji u populaciji od 18 do 49 g. UKUPNO** |
| **2002.** | 21524 | 2392 | **23915** |
| **2003.** | 22172 | 2464 | **24636** |
| **2004.** | 20930 | 2326 | **23256** |
| **2005.** | 21480 | 2387 | **23867** |
| **2006.** | 22172 | 2464 | **24636** |
| **2007.** | 21267 | 2363 | **23630** |
| **2008.** | 19251 | 2139 | **21390** |
| **2009.** | 21596 | 2400 | **23996** |
| **2010.** | 20555 | 2284 | **22839** |
| **2011.** | 20348 | 2261 | **22609** |
| **Ukupno** | **211297** | **23477** | **234774** |

Kao što je ranije navedeno, ako uzmemo u obzir spolnu strukturu policijskih službenika primijenjenu na opću populaciju, broj počinitelja kaznenih djela u populaciji bio bi znatno veći. Točnije, broj kaznenih djela koje počine žene bio bi pet puta manji a broj kaznenih djela koje počine muškarci bio bi 1,79 puta veći. Procjenjuje se da bi broj počinitelja izgledao kao u slijedećoj tablici:

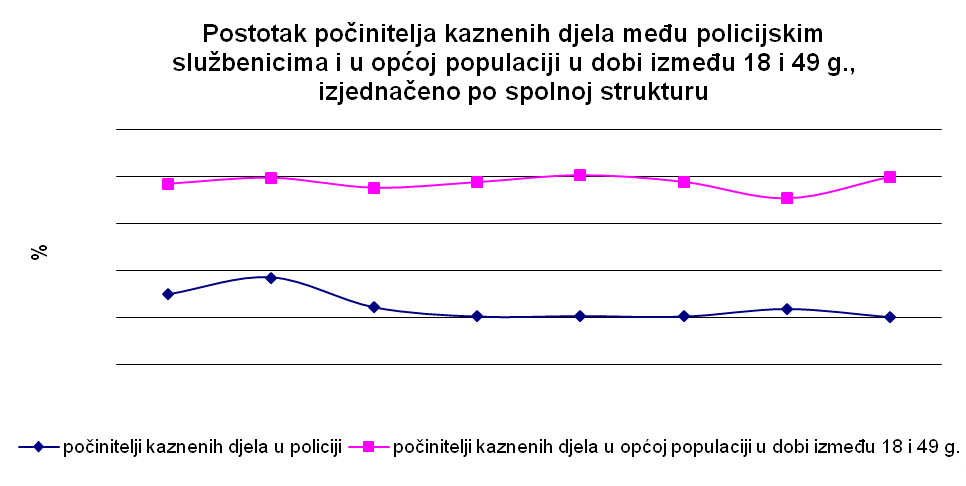
Tablica 13: Procijenjeni broj počinitelja kaznenih djela u populaciji za dobnu skupinu 18 - 49 godina, izjednačeno po spolnoj strukturi s policijskim službenicima

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **God/spol** | **Počinitelji u populaciji od 18 do 49 g. ŽENE** | **Počinitelji u populaciji od 18 do 49 g. MUŠKARCI** | **Počinitelji u populaciji od 18 do 49 g. UKUPNO** |
| **2002.** | 478 | 38.313 | 38.791 |
| **2003.** | 493 | 39.466 | 39.959 |
| **2004.** | 465 | 37.255 | 37.721 |
| **2005.** | 477 | 38.234 | 38.712 |
| **2006.** | 493 | 39.466 | 39.959 |
| **2007.** | 473 | 37.855 | 38.328 |
| **2008.** | 428 | 34.267 | 34.695 |
| **2009.** | 480 | 38.441 | 38.921 |
| **2010.** | 457 | 36.588 | 37.045 |
| **2011.** | 452 | 36.220 | 36.672 |
| **Ukupno** | **4.696** | **376.105** | **380.801** |

Vidi se da bi ukupan broj počinitelja u populaciji bio znatno veći kad bi spolna struktura populacije bila kao spolna struktura u policiji tj. da je u populaciji znatno više muškaraca nego žena. Dakle, broj počinitelja znatno ovisi o spolnoj strukturi populacije koju promatramo.

Sada je potrebno utvrditi kakav je odnos počinitelja kaznenih djela u populaciji i u policiji, vodeći računa o razlici u spolnoj strukturi. Da je proporcija policijskih službenika koji čine kaznena djela znatno niža nego u populaciji vidljivo je iz grafičkih prikaza koji slijede.

Slika 1: Usporedni prikaz policijskih službenika i ostalih kao počinitelja kaznenih djela



Slika 2: Grafički prikaz kaznenih djela policijskih službenika



Slika 3: Grafički prikaz kaznenih djela u općoj populaciji vodeći računa o razlikama u spolnoj strukturi



Slika 4: Grafički prikaz počinitelja i nepočinitelja kaznenih djela u policiji



Slika 5: Grafički prikaz počinitelja i nepočinitelja kaznenih djela u općoj populaciji vodeći računa o razlikama u spolnim strukturama

****

***1. 1. 4. TESTIRANJE ZNAČAJNOSTI RAZLIKE BROJA POČINJENIH KAZNENIH DJELA U POLICIJI I U OPĆOJ POPULACIJI VODEĆI RAČUNA O RAZLIKAMA U SPOLNOJ STRUKTURI***

Testiranje razlike između broja počinitelja kaznenih djela od strane policijskih službenika i broja počinitelja u policiji da je spolna struktura policijskih službenika jednaka spolnoj strukturi populacije.

Tablica 14: Broj počinitelja kaznenih djela među policijskim službenicima

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Svojstvo počinitelja | počinitelji | % počinitelji | nepočinitelij | % nepočinitelja | **Ukupan broj policijskih službenika** |
| **2002.** | 131 | 0,75 | 17369 | 99,25 | **17500** |
| **2003.** | 162 | 0,93 | 17338 | 99,07 | **17500** |
| **2004** | 107 | 0,61 | 17393 | 99,39 | **17500** |
| **2005.** | 90 | 0,51 | 17410 | 99,49 | **17500** |
| **2006.** | 91 | 0,52 | 17409 | 99,48 | **17500** |
| **2007.** | 90 | 0,51 | 17410 | 99,49 | **17500** |
| **2008.** | 104 | 0,59 | 17396 | 99,41 | **17500** |
| **2009.** | 89 | 0,51 | 17411 | 99,49 | **17500** |
| **2010.** | 87 | 0,50 | 17413 | 99,50 | **17500** |
| **2011.** | 92 | 0,53 | 17408 | 99,47 | **17500** |
| **Ukupno** | **1043** | **0,60** | **173957** | **99,40** | **175000** |

Postotak počinitelja kaznenih djela u policiji kreće se od 0,5% 2010. godine do najviše 0,93% 2003. godine.

Tablica 15: Broj počinitelja kaznenih djela u populaciji

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Svojstvo počinitelja | počinitelij | % počinitelji | nepočinitelji | % nepočinitelja | **Broj stanovnika RH** |
| **2002.** | 23915 | 1,19 | 1988039 | 98,81 | **2011954** |
| **2003.** | 24636 | 1,23 | 1982180 | 98,77 | **2006816** |
| **2004** | 23256 | 1,16 | 1977865 | 98,84 | **2001121** |
| **2005.** | 23867 | 1,20 | 1966420 | 98,80 | **1990287** |
| **2006.** | 24636 | 1,24 | 1955039 | 98,76 | **1979675** |
| **2007.** | 23630 | 1,20 | 1944724 | 98,80 | **1968354** |
| **2008.** | 21390 | 1,09 | 1937106 | 98,91 | **1958496** |
| **2009.** | 23996 | 1,23 | 1921119 | 98,77 | **1945115** |
| **2010.** | 22839 | 1,19 | 1902865 | 98,81 | **1925704** |
| **2011.** | 22609 | 1,18 | 1892314 | 98,82 | **1914923** |
| **Ukupno** | **189326** | **1,19** | **15672492** | **98,81** | **15861818** |

Broj počinitelja kaznenih djela u populaciji sa omjerom muškaraca i žena kakav je u stvarnoj populaciji nešto je viši nego u policiji te se kreće od 1,09% u 2008. godini do 1,24% u 2006. godini. Međutim kako smo ranije prikazali broj počinitelja znatno ovisi o spolnoj strukturi. Vodeći računa o tome da je u populaciji znatno manje muškaraca nego u policiji broj počinitelja kaznenih djela u populaciji znatno je podcijenjen. Kada bi vodili računa o tome, broj počinitelja kaznenih djela izgledao bi ovako:

Tablica 16: Broj počinitelja kaznenih djela u populaciji vodeći računa o spolnoj strukturi kao u policiji

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Svojstvo počinitelja | počinitelij | % počinitelji | nepočinitelji | % nepočinitelja | **Broj stanovnika RH** |
| **2002.** | 38.791 | 1,9 | 1.973.163 | 98,1 | **2011954** |
| **2003.** | 39.959 | 2,0 | 1.966.857 | 98,0 | **2006816** |
| **2004** | 37.721 | 1,9 | 1.963.400 | 98,1 | **2001121** |
| **2005.** | 38.712 | 1,9 | 1.951.575 | 98,1 | **1990287** |
| **2006.** | 39.959 | 2,0 | 1.939.716 | 98,0 | **1979675** |
| **2007.** | 38.328 | 1,9 | 1.930.026 | 98,1 | **1968354** |
| **2008.** | 34.695 | 1,8 | 1.923.801 | 98,2 | **1958496** |
| **2009.** | 38.921 | 2,0 | 1.906.194 | 98,0 | **1945115** |
| **2010.** | 37.045 | 1,9 | 1.888.659 | 98,1 | **1925704** |
| **2011.** | 36.672 | 1,9 | 1.878.251 | 98,1 | **1914923** |
| **Ukupno** | **380.801** | 2,4 | 15.481.017 | 97,6 | **15861818** |

Broj počinitelja kaznenih djela u populaciji kada bi omjer muškaraca i žena bio kao u policiji bio bi znatno veći tj. kretao bi se u rasponu od 1,9% do 2,0%.

Hi kvadrat testom usporedit ćemo razlikuje li se broj počinitelja u populaciji od broja počinitelja kaznenih djela u općoj populaciji, vodeći pri tome računa o razlikama u spolnim strukturama policijskih službenika i opće populacije.

Tablica 17: Rezultati provedenih hi – kvadrat testova

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** |
| Počinitelji fo | 131 | 162 | 107 | 90 | 91 | 90 | 104 | 89 | 87 | 92 |
| Nisu počinitelji fo | 17369 | 17338 | 17393 | 17410 | 17409 | 17410 | 17396 | 17411 | 17413 | 17408 |
| Očekivani broj počinitelja ft | 337 | 348 | 330 | 340 | 353 | 341 | 310 | 350 | 337 | 335 |
| Očekivani broj nepočinitelja ft | 17163 | 17152 | 17170 | 17160 | 17147 | 17159 | 17190 | 17150 | 17163 | 17165 |
| hi kvadrat | 128,7\* | 101,8\* | 153,5\* | 187,8\* | 198,7\* | 188,2\* | 139,4\* | 198,8\* | 188,8\* | 179,8\* |

\*p < 0,05, df = 1, hi kvadrat granični = 3,84

Broj počinitelja kaznenih djela u policiji kreće se od 87 do najviše 162 u promatranom razdoblju. Prema očekivanjima broj kaznenih djela počinjenih u populaciji znatno su veći. Dobiveni hi kvadrat koeficijenti statistički su značajno veći od graničnih hi kvadrat koeficijenata uz stupnjeve slobode df = 1 i p = 0,05 te se može zaključiti da je broj počinitelja kaznenih djela u policiji statistički značajno manji nego u populaciji.

Iz netom iznesenih podataka proizlazi da su policijski službenici u kriminalnim statistikama višestruko manje zastupljeni od ostatka građanske populacije. Naravno, same brojke, ma koliko bile statistički značajno manje, same po sebi otvaraju određena pitanja. U prvom redu postavlja se pitanje realnih izračuna, odnosno procjena tamnih brojki za obje „delinkventne“ skupine, ali i društvena očekivanja od jednih i drugih a napose, očekuje li se od policijskog službenika apsolutna moralna neupitnost? I bez obzira kakav odgovor bio, kolika se briga i značaj pridaje tom pitanju i kolika su ulaganja potrebna za tako visoka očekivanja od jedne, htjeli ili ne htjeli priznati, kriminalitetu izložene profesije? Takva pitanja postavljena u trenutku pisanja ovoga rada, kada se kaznenopravno procesuiraju neki bivši vodeći ljudi države, mogu čudno odzvanjati s obzirom na ranije spomenuto izjednačavanje između države i policijske službe, ali i te kako imaju smisla. Nedvojbeno će svaki građanin osuditi svaki protuzakonit čin bilo kojeg policijskog službenika, a naročito počinitelje kaznenih djela kao najtežih delikata, jer se od policijskog službenika, kao „čuvara zakona“ naprosto očekuje da ne čini nego da sprječava i otkriva kažnjiva djela i njihove počinitelje i na taj način osigurava sigurnost cjelokupnog društva. Nije moguće cjelovito objasniti uzroke tog fenomena bez provođenja temeljite znanstvene analize mnogih elementa općenito u društvu a napose policijskom sustavu, mnogih odnosa i relacija između policijskih službenika i ostatka zajednice te mnogih drugih socijalnih i inih relacija. Pri tome bi valjalo imati na umu da je ponekad vrlo tanka linija razgraničenja između zakonitog i nezakonitog postupka policijskog službenika kod primjene značajnog broja policijskih ovlasti. Intervencija koja je otpočela opravdano i zakonito, ovisno o prirodi i dinamici provođenja mjere začas izmakne kontroli i sklizne na područje neopravdanog i nezakonitog postupka. Moguće je da bi poneko objašnjenje glasilo i da su policijski službenici samo ljudi s čime bi se mogli složiti. No, tim ljudima nikako nije mjesto u policiji, pa je, kao i za druge počinitelje kaznenih djela iz policijskih redova potrebno razraditi učinkovite mehanizme kako da tako predisponirani pojedinci ni ne uđu u policijski sustav, a ako uđu, da ga napuste uz što manje štete.

Ovdje svakako treba naglasiti mjesto i ulogu policijskog sustava u okviru kojeg djeluje svaki policijski službenik. On mora biti izgrađen, organiziran i vođen ne na način da svojom tajnovitošću, zatvorenošću u sebe i netransparentnošću svoga rada stvara uvjete i pruža zaklon za različite nezakonitosti i njihove počinitelje, već naprotiv, otvorenošću i transparentnosti onemogućavati povoljno okruženje za različite nezakonitosti i neprofesionalnosti. U takvim uvjetima se i kriminalna ponašanja lakše uočavaju i otkrivaju.

# V. DISCIPLINSKI POSTUPCI

## 1. UVODNO O DISCIPLINSKIM PRIJESTUPIMA, DISCIPLINSKIM POSTUPCIMA I NJIHOVOJ PROBLEMATICI

Poznato je da uz kaznena djela i prekršaje postoji i treća vrsta kažnjivih radnji u kaznenopravnom sustavu, a to su disciplinski prijestupi/djela ili stegovna djela. Radi se o povredi najčešće radne discipline, povredama pojedinih obveza iz okvira rada i radnog odnosa. Po ostvarenju disciplinskog prijestupa protiv počinitelja se pokreće i vodi postupak od strane ovlaštenih tijela u kojima je počinitelj zaposlen. No, kad se dotakne pitanje disciplinskih postupaka, neminovno se dotiču i brojna otvorena pitanja, pa i dvojbe koje se vežu uz te postupke. Na prvom mjestu je pitanje pravne dopustivosti dvostruke, tj. paralelne odgovornosti do koje ponekad dolazi, bilo da je, uz disciplinsku odgovornost, riječ o kaznenoj, prekršajnoj, pa i upravnoj odgovornosti. Drugim riječima, može se postaviti pitanje krši li se paralelnim suđenjima policijskim službenicima za jedan te isti prijestup načelo *ne bis in idem*. Hrvatska sudska praksa je, slijedom odluke Ustavnog suda[[168]](#footnote-168), zauzela stav da se paralelnim provođenjem kaznenih i disciplinskih postupaka ne krši načelo *ne bis in idem*, a tako je i u pretežnoj praksi drugih zemalja, o čemu će biti riječi nešto kasnije. Nadalje, otvara se pitanje procedure po kojoj se disciplinski postupci vode, jer je disciplinski postupak po svojoj naravi kazneni postupak. Postavlja se pitanje i jasnoće te predvidivosti disciplinskih sankcija i njihove težine u odnosu na kaznene sankcije, kao i garancije prava okrivljenika u postupku te poštivanje načela postupka, kao i pojedina druga pitanja. U tom smislu će se u daljnjem tekstu razmotriti i relevantna Rezolucija XVII. Međunarodnog kongresa za kazneno pravo (AIDP) iz rujna 2004. godine.

Nadalje, pri razmatranjima o disciplinskim postupcima treba se referirati i na svrhudisciplinskog postupka koju bi mogli odrediti kao jedan od instrumenata osiguranja urednog i učinkovitog djelovanja državnih tijela i službi, te visokog stupnja povjerenja građana u institucije i djelatnike državnih službi. Mogli bi je odrediti i kao skup mjera državnog aparata usmjeren na sprečavanje negativnih društvenih pojava i zabranjenih posljedica u samom državnom aparatu, kao i stvaranje uvjeta da do takvih pojava i posljedica niti ne dođe.

Disciplinski postupak kao i svaki drugi kazneni postupak ostvaruje svoj cilj kroz mogućnost izricanja kazne za nedozvoljeno ponašanje, odnosno kroz opću i individualnu prevenciju. Opća prevencija se očituje u svijesti državnih službenika da se ponašanje koje predstavlja povredu službene dužnosti neće tolerirati i da društveni sistem posjeduje učinkovit i kvalitetan mehanizam koji će sankcionirati takvo ponašanje, dok se individualna prevencija očituje u izricanju zakonite i individualizirane kazne državnom službeniku. Pri tome bi težište ipak trebalo biti na općoj-generalnoj prevenciji ali nipošto ne treba zanemariti ni specijalno preventivne aspekte disciplinskih postupaka.

Kroz disciplinski postupak ostvaruje se zaštita društva u cjelini, zaštita državnih tijela ali i samih državnih službenika. Kažnjavanjem državnog službenika odgovornog za  nedostojno ponašanje onemogućava se neminovno društveno izjednačavanje krivnje, odnosno nametanje odgovornosti ostalim službenicima u državnom tijelu koji uzorno obavljaju svoj posao.

Naravno, prije svega je u disciplinskom postupku nužno osigurati državnom (policijskom) službeniku (i drugim počiniteljima disciplinskih prijestupa ne samo u državnom i javnom sektoru) pravo na pravedan postupak, donošenje odluke o odgovornosti nakon utvrđenja svih odlučnih činjenica, ostvarenje temeljne pretpostavke nevinosti i održanje dokaznog standarda „izvan razumne sumnje“. Iz navedenog proizlazi da disciplinski postupak nema samo funkciju zaštite interesa poslodavca nego i navodnom počinitelju disciplinskog prijestupa osigurava pravnu zaštitu od moguće samovolje i pristranosti poslodavca.[[169]](#footnote-169)

To nadalje otvara novo pitanje, vezuje li se disciplinsko sudovanje samo uz državna tijela i službu odnosno tzv. javne službe ili takav oblik „zaštite od moguće samovolje i pristranosti poslodavca“ imaju i drugi zaposlenici izvan javnog sektora? Drugim riječima, postoji li mogućnost ili obveza vođenja disciplinskih postupaka i van javnog, odnosno državnog sektora ili je to prepušteno volji nadležnih rukovoditelja i koji je pravni temelj i okvir za to? Bez obzira kakav odgovor na to pitanje bio, poznato je da su u primjeni različiti pravilnici o disciplinskoj odgovornosti u sportskim društvima kao npr. Disciplinski pravilnik Hrvatskog nogometnog saveza, ali i disciplinski pravilnici različitih gospodarskih subjekata kao npr. Disciplinski pravilnik hotela Podgora, Disciplinski pravilnik Nacionalne veletržnice i dr.[[170]](#footnote-170) Te pravilnike donose skupštine sportskih društava ali i direktori spomenutih gospodarskih subjekata a sadržavaju kazne od ukora i opomena, novčanih kazni i zabrana obavljanje određenih djelatnosti na određeno vrijeme, sve do otkaza ugovora o radu što nikako nisu bezazlene kazne.

Slijedom navedenog, opravdano se upitati ima li uopće razloga i potrebe da se različito tretiraju zaposlenici u javnoj upravi, odnosno državnoj službi od zaposlenika u privatnom sektoru? Posljednji propis koji je na ovim prostorima predviđao disciplinske postupke za sve „radnike“, na način da: „radnik koji svojom krivnjom ne ispunjava svoje dužnosti i radne obveze ili se ne drži odluka donesenih u organizaciji odnosno odluka što ih je donio poslodavac čini povredu radne obveze“, je Zakon o osnovnim pravima iz radnog odnosa iz 1989. godine,[[171]](#footnote-171) koji je prestao važiti donošenjem Zakona o radu 1995. godine.[[172]](#footnote-172) Zakon o radu preuzima najveći dio normi Zakona o osnovnim pravima iz radnog odnosa ali su izostavljene odredbe o disciplinskom postupku. Zato Zakon o državnim službenicima i namještenicima i plaćama nositelja pravosudne dužnosti[[173]](#footnote-173), kao i kasnije doneseni zakoni za tu kategoriju zaposlenika određuje da se povrede službene dužnosti utvrđuju zakonom ili na temelju zakona donesenih propisa, te da se postupak zbog povreda službene dužnosti i tijela nadležna za postupanje zbog povrede službene dužnosti, uređuju zakonom, ali i propisuje supsidijarnu primjenu općih propisa o radu za pitanja koja nisu uređena tim i drugim propisima. Taj problem se u Zakonu o radu uglavnom svodi na pitanje sklapanje i raskidanje ugovora o radu, redovni i izvanredni otkaz, postupak mirenja, a ostalo je, u pravilu prepušteno nadležnom (upravnom) sudu. No, taj sud je nadležan i za službenike iz javnog sektora, samo što se u tom slučaju pojavljuje u drugom stupnju, povodom žalbi na presude disciplinskih sudova. Proizlazi da su na taj način „radnici“ iz tzv. privatnog sektora u poziciji da je jedina sankcija kojoj mogu biti izvrgnuti otkaz, dok je to kod državnih službi ipak najteža sankcija, a postoji cijeli niz blažih, od opomene, preko novčane kazne, uskrate napredovanja, rasporeda na poslove niže složenosti do uvjetnog otkaza. I disciplinska procedura sa svojim pravilima kod dokazivanja disciplinskog prijestupa je na svojevrstan način očit mehanizam zaštite prava zaposlenika, što je onda na drugoj strani pravo koje je uskraćeno djelatnostima kojima je disciplinska procedura strana, odnosno nije propisana i ne provodi se. Ovakvo stanje stvari ima smisla jedino ako se disciplinski postupak i procedura doživljava jednostrano, odnosno kao mehanizam discipliniranja javnih službi. To, naravno, ima svoju logiku s obzirom da javne službe u raspolaganju javnim ovlastima mogu teže narušiti prava građana nego što to može zaposlenik u tzv. privatnom sektoru. No, s obzirom na iznesene sporne momente, i najmanje dvojaku ulogu disciplinskih postupaka, nameće se potreba da se ovo područje temeljito pravno uredi.

## 2. DISCIPLINSKI POSTUPCI I ODGOVORNOST POLICIJSKIH SLUŽBENIKA KAO DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U MINISTARSTVU UNUTANJIH POSLOVA

Poznato je da u pravnom sustavu egzistira nekoliko osnovnih postupaka, kao što su kazneni, prekršajni, upravni, parnični, ovršni, i za svaki postupak propisani su svi aspekti postupanja od strane nadležnih tijela. No, kod disciplinskih postupka nije donesen jedinstveni proceduralni obrazac, već se u različitim razdobljima odlučivalo između odgovarajuće, odnosno dosljedne primjene već postojeće, kaznene ili upravne procedure, što se često pokazivalo problematičnim i nedosljednim, pa i to samo za određene kategorije zaposlenika, odnosno za državne službenike. Tako se, u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske disciplinski postupak u prvom i drugom stupnju provodio po kaznenoj proceduri (sukladno odredbama ZKP-a), a potom je bilo moguće po pravomoćnoj presudi disciplinskog suda, uložiti tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske, koji postupa sukladno odredbama upravnog postupka. Odluka Upravnog suda bila je konačna i izvršna i njome je, kod potvrde drugostupanjske presude disciplinskog suda, u biti okončavao disciplinski postupak. No, Upravni sud je mogao, u slučaju povreda materijalne ili postupovne naravi, naložiti da se disciplinski postupak u cijelosti ili djelomično iznova provede te da se dopuni dokazni postupak i donese nova presuda. Novim Zakon o policiji (NN 34/011.), u to područje unesene su novine, pa je tako u čl. 100. propisano da će se postupci zbog povrede službene dužnosti provoditi na temelju odredbi tog Zakona i Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, (NN 141/011.), a u onim pitanjima koja nisu uređena tim propisima da će se primijeniti odredbe Zakona o općem upravnom postupku.

Nadovezujući se na navedeno o disciplinskom sudovanju u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske, ukratko treba reći kako je temeljem čl. 114. tadašnjeg Zakona o policiji, ustrojen Odjel disciplinskoga sudovanja kao poseban odjel, koji je započeo sa radom 01.01.2002. godine. Treba napomenuti kako do tada nije postojao samostalni i neovisni sud već su se postupci zbog povreda tzv. radne discipline provodili u okviru policijskih uprava uz odgovarajuću primjenu ZKP-a. Po unutarnjoj strukturi, proizlazi da su unutar toga Odjela ustanovljeni prvostupanjski disciplinski sudovi i to redom u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku te da je ustrojen, kao žalbeni sud za područje Republike Hrvatske ustrojen drugostupanjski disciplinski sud sa sjedištem u Zagrebu.[[174]](#footnote-174) Aktualni Zakon o policiji prilično temeljito uređuje to područje[[175]](#footnote-175), te propisuje da policijski službenik odgovara za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove i zadatke ne obavlja savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržava Ustava, zakona, drugih propisa i pravila o ponašanju za vrijeme službe ili izvan službe kada šteti ugledu službe. Predviđeni oblik krivnje je namjera ili krajnja nepažnja. Dakle, isključena je odgovornost za obični nehaj. Povrede službene dužnosti mogu biti lakše i teže, s tim da se teže povrede propisuju samo zakonom, a lakše povrede zakonom i podzakonskim propisom. Kao tipične lakše povrede službene dužnosti predviđene su: kašnjenja na posao ili raniji odlasci s posla, napuštanje radnih prostorija tijekom radnog vremena bez odobrenja nadređenog službenika ili iz neopravdanih razloga, nepravilno ili neuredno postupanje sa sredstvima za rad i službenim aktima, neuljudan odnos prema strankama i suradnicima za vrijeme rada, i tome slično. Kao teže povrede službene dužnosti predviđena su: neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza, nezakoniti rad ili propuštanje poduzimanja mjera i radnji na koje je službenik ovlašten radi sprječavanja nezakonitosti, zlouporaba položaja u službi ili izvan službe ili prekoračenje ovlasti u službi, odbijanje izvršenja zadaće ako za to ne postoje opravdani razlozi, odavanje tajnih podataka neovlaštenim osobama, neovlašteno obavljanje samostalne gospodarske ili profesionalne djelatnosti, nedolično ponašanje u službi ili izvan službe kada šteti ugledu policije, neopravdan izostanak s posla dva do četiri dana uzastopno, neovlašteno ili nenamjensko korištenje sredstava Ministarstva, te odbijanje ili izbjegavanje obveza vezanih uz profesionalnu obuku i usavršavanje ili podvrgavanje provjere psihičkih i tjelesnih zdravstvenih sposobnosti te posebnih tjelesnih motoričkih sposobnosti.

Za lakše povrede službene dužnosti postupak vodi i odluku donosi ministar ili nadležni rukovoditelj, dok za teže povrede službene dužnosti postupak vodi i odluku donosi ranije spomenuti disciplinski sud. Prvostupanjski disciplinski sud sudi u vijeću koje čine predsjednik i dva člana, a drugostupanjski disciplinski sud sudi u vijeću koje čine predsjednik i četiri člana. Svi su zaposlenici Ministarstva koji tu dužnost obavljaju profesionalno. Disciplinski postupak je definiran kao hitan i javan, s time da se odlukom tijela koje vodi postupak može iznimno isključiti javnost, ako to zahtijeva potreba čuvanja klasificiranih podataka ili iz drugih opravdanih razloga.

Policijski službenik protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak ima pravo sudjelovati u tom postupku, očitovati se o dokazima, predlagati dokaze i iznijeti očitovanje o predloženim i izvedenim dokazima. Također, ima pravo na branitelja koji u tom postupku ima položaj opunomoćenika, a na njegov zahtjev mu se mora omogućiti sudjelovanje sindikata čiji je član, koji u tom postupku ima položaj izjednačen s položajem branitelja.

U postupku zbog teže povrede službene dužnosti mora se provesti usmena rasprava, a policijskom službeniku protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak mora se pružiti mogućnost da na toj raspravi sudjeluje.

Za lakše povrede službene dužnosti mogu se izreći pisana opomena i novčana kazna u visini do 10% od posljednje plaće. Za teže povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: novčana kazna u mjesečnom iznosu do 20% od posljednje plaće, na vrijeme od 1 do 6 mjeseci, zaustavljanje promicanja u zvanju od 2 do 4 godine, zaustavljanje napredovanja u službi u trajanju od 2 do 4 godine, premještaj na drugo radno mjesto iste ili niže složenosti poslova na vrijeme od 2 do 4 godine, uvjetna kazna prestanka državne službe, te prestanak državne službe.

Policijskom službeniku obvezno se izriče kazna prestanka državne službe ako bude proglašen odgovornim za težu povredu službene dužnosti koja ima obilježja korupcije.

Ministar ili nadležni rukovoditelj je dužan rješenjem udaljiti iz službe policijskog službenika protiv kojeg je pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teže povrede službene dužnosti zbog djela s obilježjima korupcije. Može se udaljiti iz službe i ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teže povrede službene dužnosti, a povreda je takve prirode da bi ostanak u službi, dok traje postupak, mogao štetiti interesima službe. Isto tako, može se udaljiti iz službe policijskog službenika i prije nego što je protiv njega pokrenut disciplinski postupak, pod uvjetom da se u roku od 8 dana od dana udaljenja mora pokrenuti disciplinski postupak. Udaljenje iz službe traje do okončanja kaznenog postupka ili postupka zbog teže povrede službene dužnosti.

Osim disciplinske odgovornosti, u disciplinskom postupku se može odlučiti i o naknadi štete koju policijski službenik nanese u službi ili u svezi s obavljanjem službe, ukoliko je ona produkt namjere ili krajnje nepažnje.

Nadalje, treba reći kako državni službenik tj. policijski službenik zbog povrede službene dužnosti može odgovarati disciplinski i kazneno, odnosno jednom ili više radnji kojima ostvari obilježja povrede službene dužnosti, može istodobno povrijediti druga zaštićena dobra, odnosno počiniti kazneno djelo[[176]](#footnote-176), tako da ista radnja može dovesti do potrebe utvrđivanja i disciplinske i kaznene odgovornosti službenika.[[177]](#footnote-177)

Kaznena odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti, ako djelo koje je predmet kaznenoga postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti. Oslobođenje od kaznene odgovornosti ne pretpostavlja oslobađanje od odgovornosti za povredu službene dužnosti ako je izvršeno djelo propisano kao povreda službene dužnosti. Sukladno čl. 1. Kaznenog zakona, kaznenim djelima smatramo ona ponašanja kojima se tako ugrožavaju ili povrjeđuju osobne slobode i prava čovjeka te druga prava i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske i međunarodnim pravom čija se zaštita ne bi mogla ostvariti bez kaznenopravne prisile. Službenom dužnosti, pak smatramo sveukupnost službenih obveza državnih službenika.[[178]](#footnote-178) Poštivanje službene dužnosti podrazumijeva izvršavanje službenih obveza uz poštivanje pravila ponašanja u službi i izvan službe. Njezin cilj je osiguranje pravilnog i učinkovitog obavljanja te službe te očuvanje časti i ugleda državnog službenika i službe u cjelini. Povreda službene dužnosti je stoga, svaka radnja ili propust kojim se krši službena dužnost.

Svaki državni službenik stupajući u radno-pravni odnos s državom, tj. službenički odnos, prihvaća i disciplinsku ovlast države kao poslodavca, koje su unaprijed ustanovljene i posebno regulirane. Država ovdje ima privilegij da posebno uredi svoje disciplinske ovlasti kao poslodavac, a samim time i granice svoje disciplinske represije, što ne karakterizira druge poslodavce jer oni ne mogu biti istodobno i normotvorci i poslodavci.[[179]](#footnote-179) Međutim, kako je već rečeno, disciplinski postupak nema samo funkciju zaštite interesa poslodavca nego i navodnom počinitelju disciplinskog prijestupa osigurava pravnu zaštitu od moguće samovolje i pristranosti poslodavca.

U praksi se nerijetko susreće paralelnost disciplinske i kaznene odgovornosti. Mogućnost istodobnog vođenja disciplinskog i kaznenog postupka ne dovodi u pitanje samostalnost ovih oblika odgovornosti jer je tu riječ o primjeni različitih propisa na isti životni događaj. Sudjelovanje u tučnjavi, što je Kaznenim zakonom određeno kao kazneno djelo, može biti i povreda službene dužnosti. Sudionik u tučnjavi nije odgovoran za povredu službene dužnosti zato što je počinio kazneno djelo, nego zbog toga što je povrijedio službenu dužnost i nanio štetu osobnom i ugledu službe.[[180]](#footnote-180) Sudjelovanje u tučnjavi je samo činjenična osnova za utvrđivanje dviju posebnih odgovornosti koje mogu istodobno postojati zato što nemaju isti sadržaj. Tučnjava je kazneno djelo jer predstavlja nasilje kojim se napada na temeljna prava i slobode građana. Ona je i povreda službene dužnosti, jer se time krše obveze državnih službenika. Postojanje, odnosno nepostojanje kaznenog djela ne utječe na postojanje, odnosno nepostojanje povrede službene dužnosti. Uzimajući za primjer krađu koju na štetu državne imovine počini državni službenik, Cordona navodi da je za kazneno djelo kazna zatvor, a za povredu službene dužnosti, kazna je otpuštanje iz državne službe.[[181]](#footnote-181) Inače bi bilo moguće da se državni službenik, koji je osuđen za krađu, automatski vrati u službu nakon izvršenja ili odgađanja izvršenja kazne. To bi pravni sustav činilo nedosljednim. Kad odsluži zatvor, njemu pripada sloboda, ali ne nužno i pravo da se ponovno zaposli u državnoj službi, koje pravo bi mu trebalo biti, uobičajeno zauvijek, oduzeto disciplinskom kaznom. No, kod sankcioniranja disciplinskih djela svojih službenika, „država“ ne smije izlaziti iz okvira prava i sloboda koje svim građanima jamči Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda[[182]](#footnote-182). Naime, Europski sud za ljudska prava je u presudi *Engel* i drugi protiv Nizozemske[[183]](#footnote-183) definirao kriterije razmjernosti sankcioniranja za disciplinska djela u odnosu na kaznena djela. Slijedom tih kriterija nije prihvatljivo da se za težu kažnjivu radnju – kazneno djelo, može izreći ili se izriče blaža sankcija nego za lakšu kažnjivu radnju – disciplinsko djelo. Naime, g. *Engel* je, kao pripadnik nizozemskih oružanih snaga, za minorni disciplinski prijestup napuštanja vojarne, pred vojnim sudom u konačnici osuđen na zatvorsku kaznu, a slično je bilo i s još četvoricom njegovih kolega koji su u odvojenim postupcima, za različita disciplinska djela, sankcionirani nerazmjerno visokim kaznama. Europski sud za ljudska prava je u prvom redu zauzeo stajalište da vojni režim podrazumijeva stanovita ograničenja, ali da ta ograničenja i te iznimke ne mogu izlaziti izvan konvencijskih okvira, tj. da pripadnici tih snaga uživaju konvencijska prava kao i svi drugi građani. Nadalje, sud je u tom postupku postavio tri kriterija prema kojima se određuje kaznenopravno područje primjene konvencije, te aktiviranje jamstva na pravičan postupak (čl. 6 konvencije): kvalifikacija djela prema unutarnjem pravu, priroda kažnjivog djela, te težina zaprijećene kazne.[[184]](#footnote-184) Smatra se da je presuda u predmetu *Engel* predstavljala početak svojevrsne „penalizacije“ mjera izrečenih, primjerice, u prekršajnim, disciplinskim, administrativnim i fiskalnim postupcima, jer je Europski sud za ljudska prava različite mjere, na temelju njihove kaznene prirode, mogao prekvalificirati u kaznu u konvencijskom smislu.

Stajalište paralelnosti disciplinske i kaznene odgovornosti je zauzeo i Ustavni sud Republike Hrvatske: „Kaznena i disciplinska odgovornost, naime, međusobno su odvojene odgovornosti koje se utvrđuju u dva potpuno neovisna postupka koji ne utječu jedan na drugi. Odgovornost za teže povrede radne discipline u disciplinskom postupku može se utvrditi i bez odluke kaznenog suda, bez obzira što povreda radne obveze može istodobno predstavljati i kazneno djelo. U disciplinskom postupku utvrđuju se elementi povrede radne discipline, pri čemu nije nužno da su se istodobno ostvarili i elementi nekog kaznenog djela, pa je u tom smislu disciplinska odgovornost šira od kaznene odgovornosti.”[[185]](#footnote-185). U disciplinskom postupku za osuđujuću odluku se traži različit standard dokaza od onog koji se traži u kaznenom postupku. Dakle, načelo „ne bis in idem“ u sustavu disciplinske odgovornosti može se razmatrati s dva gledišta: 1. postoji li zabrana izricanja više disciplinskih kazni za jedno te isto disciplinsko djelo i 2. postoji li zabrana izricanja disciplinske kazne za ono „isto“ djelo za koje je protiv počinitelja pravomoćno izrečena kaznena sankcija u kaznenom postupku. Podredno se postavlja pitanje može li prijavljena osoba biti disciplinski kažnjena ako je oslobođena optužbe u kaznenom postupku za „isto“ djelo odnosno povodom istog životnog događaja. Za istu povredu službene dužnosti nitko ne može biti dvaput kažnjen, odnosno ne može se pokrenuti disciplinski postupak za djelo za koje je službenik u disciplinskom postupku već kažnjen ili oslobođen. U slučaju da službenik istom radnjom ostvari obilježje i disciplinskog i kaznenog djela, ne vrijedi načelo „ne bis in idem“, nego načelo paralelne (kumulativne) odgovornosti, odnosno službenik za to djelo (učin) može biti gonjen i disciplinski i kazneno. Teško je zamisliti slučaj u kojem bi protiv službenika bio vođen kazneni postupak za kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti, a da protiv njega ne bi trebalo pokrenuti i disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti. Odluke u disciplinskom i kaznenom postupku nemaju utjecaja jedna na drugu. Ovdje se radi o dvije posebne odgovornosti koje se međusobno ne isključuju, tako da se državni službenik može za isto djelo istodobno progoniti i kazneno i disciplinski. Razlog je da u određenim slučajevima jedan prekršaj može i treba imati pravne posljedice koje se tiču dva različita pravna poretka: disciplinsko-upravnog i kaznenog.[[186]](#footnote-186) Ovi postupci se, kako navodi Tintić, razlikuju i po tijelima koji ih provode, sankcijama koje se mogu izreći, ali u bitnom i po svrsi postupka. Između kaznene i disciplinske odgovornosti ne postoji identičnost djela, stranaka, predmeta progona, odnosno ako su materijalno identična nisu pravno identična. Radnja je ista, ali djelo nije.[[187]](#footnote-187) Ovakav Tintićev stav bi se mogao djelomično dovoditi u pitanje s obzirom da je poznato da većina disciplinskih pravilnika propisuje shodnu primjenu odredbi Zakona o kaznenom postupku o skraćenom postupku. No, Zakon o policiji[[188]](#footnote-188) ne ostavlja mjesta dvojbi i jasno kaže da kaznena, odnosno prekršajna odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti ako djelo koje je predmet kaznenog ili prekršajnog postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti.

Očito je da na teoretskoj razini nema dvojbi oko opstojnosti paralelne odgovornosti za kaznena i disciplinska djela. No, u dnevnoj policijskoj praksi se s tim u vezi ipak pojavljuju određeni problemi. Naime, zbog značajno kraćih zastarnih rokova[[189]](#footnote-189) za pokretanje disciplinskog postupka u odnosu na rokove zastare u kaznenom postupku, poznati su slučajevi da pojedini policijski službenici zbog počinjenih kaznenih djela nisu zbog nastupa zastare mogli biti disciplinski procesuirani, ali su zato bili uspješno procesuirani u kaznenom postupku. Određeni problemi su mogući u slučajevima da je policijski službenik „pod posebnim mjerama“, odnosno da se protiv njega poduzimaju posebne dokazne radnje koje mogu kraće ili dulje trajati kako nad njime, tako i nad drugim osobama s kojima je kriminalno povezan. Naime, osobito u slučajevima organiziranog kriminala ali i kod drugih oblika teških kaznenih djela, kriminalistička istraživanja i prikupljanje dokaza se može protegnuti na dvije i više godina. U takvim situacijama je iz više razloga vrlo upitno je li opravdano i u kojem obujmu pokretati disciplinski postupak prije nego što je pokrenut ili čak dovršen kazneni postupak. A kako je poznato da ti postupci mogu trajati godinama, disciplinski postupci se zbog nastupa zastare ni ne mogu pokrenuti. Također je upitno mogu li se, pod kojim okolnostima, na koji način i po čijem odobrenju, rezultati posebnih dokaznih radnji, ali i redovnih izvida koristiti kao dokazi u disciplinskom postupku. Ukoliko bi odgovor na to pitanje bio potvrdan, svakako bi bilo potrebno normativnim aktom predvidjeti klauzulu tajnosti koja bi se odnosila na sve aktere postupka, odnosno uskratu ili ograničenje prava uvida u spis. Naime, zbog prava uvida u disciplinski spis, neki detalji izvida mogu biti poznati strankama prije nego što su stekli pravo uvida u kazneni spis, odnosno, kad to nije u interesu državnog odvjetnika koji vodi ili koordinira izvide. Jasno je da se na ovom području sudaraju mnogi pravni interesi i jednostrano tumačenje može dovesti do apsurdnih situacija. Ako bi tumačenja išla u tom pravcu da policija nema pravo rezultate kriminalističkog istraživanja, koje je dužna dostaviti državnom odvjetniku radi vođenja kaznenog postupka s jasnim dokaznim pravilima i procesnim jamstvima, koristiti u jednom, ipak internom postupku sa znatno manjim procesnim jamstvima, dovodimo se u situaciju da znamo da određeni policijski službenik čini kaznena djela a u tome ga ne možemo spriječiti na način da ga se suspendira od vršenja dužnosti ili premjesti na drugo radno mjesto jer je suspenzija i premještaj vezana za vođenje disciplinskog postupka koji ne možemo voditi jer nemamo dokaza van onih do kojih se došlo izvidima. A ako znamo da je prioritetna zadaća policije sprečavanje činjenja kaznenih djela, proizlazi da je u tom svom najvažnijem poslu institucionalno spriječena. Ako zaključimo da policija može koristiti rezultate općih i posebnih izvida za potrebe vođenja disciplinskih postupaka, postavlja se pitanje koordinacije između kaznenog postupka i disciplinskog postupka i uloga državnog odvjetništva u tome. Zakon o policiji kaže da se disciplinski postupak vodi po odredbama tog zakona, Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, odnosno Zakona o općem upravnom postupku[[190]](#footnote-190), dok se kazneni postupak vodi sukladno odredbama Zakona o kaznenom postupku, pa se postavlja pitanje kako sinkronizirati ta dva raznorodna postupka i interesa. S druge pak strane, državno odvjetništvo se dovodi u situaciju da donosi važne odluke o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika kojima nije hijerarhijski nadređen i time dovodi u neodrživu situaciju čitavu hijerarhijsku strukturu i ustroj Ministarstva unutarnjih poslova jer je disciplinska odgovornost dio ugovornog odnosa između poslodavca i zaposlenika. Očito je da na ovom području postoje određeni problemi i neusklađenosti koje bi bilo potrebno normativno uskladiti. Rješenja bi trebala biti na tragu omogućavanja korištenja rezultata posebnih dokaznih radnji, ali i redovnih izvida kao dokaza i u disciplinskom postupku, barem za najteža disciplinska djela. Težinu disciplinskog djela je moguće vezati uz institut suspenzije, odnosno udaljavanja iz službe, dakle za koruptivna djela i djela koja su takve prirode da bi ostanak u službi osumnjičenog zaposlenika štetio interesima službe. No, isto tako bi se trebali predvidjeti mehanizmi zaštite pretežnog interesa kroz tajnost postupka ili dijelova postupka, ograničenje ili uskratu prava uvida u spis u pojedinim fazama postupka ili na drugi način.

## 3. ISTRAŽIVANJE I PRIKAZ DISCIPLINSKIH POVREDA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U MINISTARSTVU UNUTARNJIH POSLOVA

S obzirom da su u ranijim poglavljima istražena i prikazana kaznena djela počinjena od strane policijskih službenika, te povučene određene relacije prema drugim počiniteljima kaznenih djela, nameće se potreba da se ostvari uvid i u disciplinske prijestupe policijskih službenika. Radi vjerodostojnosti podataka i mogućnosti komparacije pribavljeni su podaci za isti period za koji su promatrana kaznena djela, tj. od 2002. do 2011. godine. Ako se prisjetimo da je disciplinski sud MUP-a i uspostavljen u sadašnjem obliku od 01. siječnja 2002. godine, jasno je da je promatrano razdoblje u tom smislu jedino i moguće statistički zahvatiti i obraditi.

Tablica 18: Prikaz disciplinskih prijestupa policijskih službenika za teže povrede službene dužnosti počinjene u razdoblju od 2002.- 2011. godine[[191]](#footnote-191)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **God/**  **predmet** | **2002.** | **2003.** | **2004.** | **2005.** | **2006.** | **200.** | **2008.** | **2009.** | **2010.** | **2011.** | **ukupno** |
| **Riješenih predmeta** | 871 | 887 | 883 | 738 | 512 | 517 | 456 | 412 | 460 | 486 | **6222** |
| **Udaljeno od dužnosti** | 220 | 162 | 138 | 102 | 93 | 103 | 116 | 119 | 106 | 104 | **1263** |
| **Prestanak rad. odnosa** | 81 | 89 | 59 | 24 | 34 | 42 | 49 | 56 | 29 | 25 | **488** |
| **Uvjetn. prest. rad. odnosa** | 53 | 54 | 93 | 57 | 63 | 59 | 53 | 48 | 53 | 59 | **592** |
| **Novčana kazna** | 774 | 595 | 730 | 517 | 470 | 412 | 360 | 226 | 359 | 361 | **4804** |
| **Premje**  **štaj** | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 1 | **11** |
| **Oslobađajuća odluka** | 115 | 90 | 91 | 109 | 75 | 40 | 54 | 36 | 58 | 50 | **718** |
| **Obustava postupka** | 64 | 18 | 51 | 23 | 13 | 13 | 17 | 16 | 21 | 18 | **254** |

Slika 6: Grafički prikaz disciplinskih prijestupa policijskih službenika za teže povrede službene dužnosti počinjene u razdoblju od 2002.- 2011. Godine



Iz prethodnih prikaza je vidljivo da je disciplinski sud MUP-a u promatranom desetogodišnjem razdoblju riješio ukupno 6222 predmeta (622 godišnje), što je respektabilna brojka. Zbog brojnih objektivnih razloga u smislu načina na koji se podaci vode i prikupljaju, nije moguće izvršiti preciznu komparaciju dviju paralelnih odgovornosti, kaznene i disciplinske, na razini pojedinog počinitelja odnosno pojedinog djela. No, na načelnoj razini se ipak mogu izvući određeni zaključci. Ako usporedimo podatak o 1043 policijska službenika koji su počinili neko kazneno djelo s podatkom da je u istom razdoblju 1263 policijska službenika udaljeno od dužnosti, tj. suspendirano, 488 ih je u disciplinskom postupku kažnjena najtežom kaznom prestanka državne službe, a još ih je 592 kažnjeno kaznom uvjetnog prestanka državne službe, vidimo da disciplinska represija prati kaznenopravnu represiju, pa je, prema očekivanju i prirodi disciplinskih prijestupa i znatno premašuje. To ne iznenađuje s obzirom da je za očekivati da pretežit dio tih djela zaista i otpada na ona djela koja imaju obilježja samo disciplinskih djela, kao što je nedolično ponašanje u službi i druge neurednosti, odnosno unutarnji odnosi koji nemaju obilježja kaznenih djela. Ne treba pri tome smetnuti s uma da su policijski službenici koji su procesuirani i sankcionirani u kaznenom postupku vrlo vjerojatno, paralelno sankcionirani i u disciplinskom postupku. S druge strane, daleko je manja vjerojatnost da je neko djelo koje ima obilježja kaznenog djela „riješeno“ unutar policijskog sustava, tj. bez pokretanja kaznenog postupka, odnosno da se tako pogodovalo policijskom službeniku. Naime, disciplinski postupak je javan postupak u kojem, osim sudskog vijeća, može sudjelovati veliki broja aktera kako na strani optužbe tako i na strani obrane, što svako „zataškavanje“ čini iznimno teškom misijom. Analizirajući iznesene podatke, može se zaključiti da unutar policijskih redova, posebno onih rukovodne razine koji donose odluke, nema razumijevanja za delinkventno ponašanje policijskih službenika, odnosno da postoji praksa i volja za procesuiranjem protuzakonitih ponašanja policijskih službenika. Te brojke nešto kažu i o prirodi disciplinskog postupka, pa kad se tim, najtežim sankcijama pridoda 4804 novčane kazne koje ponekad premašuju iznose i od više tisuća kuna, disciplinski postupak se nikako ne može označiti blagim, a svakako se pokazuje kao djelotvoran način discipliniranja. Time se potvrđuje njegova uloga u službi poslodavca čiji je cilj osiguranje pravilnog i učinkovitog obavljanja policijske službe te očuvanje časti i ugleda državnog službenika i službe u cjelini. No, iznimno je značajna i brojka o 718 oslobađajućih presuda te 254 obustavljenih postupaka, a one svjedoče o tome da je disciplinski sud opravdao i svoju ulogu zaštitnika policijskih službenika od poslodavčeve samovolje. Naravno da bi se ovaj podatak mogao tumačiti i na način da je „samo 10-tak % oslobađajućih odluka“, ali to bi podrazumijevalo da su svi ili barem većina disciplinskih postupaka poduzeti maliciozno ili bez valjanog pravnog utemeljenja, što je, prema svemu sudeći, ipak daleko od istine. Na kraju, interes poslodavca je da za njega rade najkvalitetniji službenici i da niti jedan njegov službenik ne bude kažnjen ako nije počinio nikakav disciplinski prijestup, odnosno ako nije kriv za takvo djelo, a ta se okolnost ipak najbolje da utvrditi u kontradiktornoj raspravi pred neutralnim presuđivačem. Slijedom toga, možda ne treba smatrati presmionim, i bez ozbiljnijeg znanstvenog istraživanja koje bi uzelo u obzir rezultate o učincima disciplinskih sankcija pa i o recidivu i recidivistima, zaključiti da je uloga disciplinskog suda u prevenciji delinkventnog ponašanja policijskih službenika, značajna.

## 4. MEĐUNARODNI ASPEKTI DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI – OPĆENITA OBILJEŽJA DISCIPLINSKIH POSTUPAKA PROTIV POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U NEKIM DRUGIM DRŽAVAMA

S obzirom na povijesno-geografsku povezanost, pa i tradicionalnu opredijeljenost pripadnosti određenom pravno civilizacijskom prostoru, nužno je, sukladno dostupnosti relevantne literature i podataka, sagledati obilježja disciplinskih postupaka za Sloveniju, Austriju i Njemačku (posebice za državnu službu i policijske službenike), a koja su, sukladno podnesenim izvještajima tih zemalja, razmotrena na XVII. Kongresu Međunarodnog udruženja za kazneno pravo, održanom u Pekingu, Kina, od 12. do 19. rujna 2004. Republika Hrvatska na navedenom Kongresu nije podnijela izvješće, no, razvidno je i da niti ne proizlaze podaci da li je bila pozvana podnijeti isto na razmatranje. No, treba reći kako razmatranjem podataka iz tih izvješća proizlazi da hrvatsko disciplinsko pravo i disciplinski postupci ne odstupaju bitno od istih u Sloveniji, Njemačkoj i Austriji. U okviru ovog dijela radnje dodatno će biti razmotrena i zakonska regulative disciplinskih postupaka protiv policijskih službenika u Bosni i Hercegovini. Zaključno će se prezentirati preporuke AIDP-a, kao smjernice u propisivanju i provođenju disciplinskih postupaka.

### 4.1. OPĆENITA OBILJEŽJA DISCIPLINSKIH POSTUPAKA PROTIV POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U SLOVENIJI

Iz relevantne literature u kojoj se razmatraju disciplinski postupci u Sloveniji u okviru spomenutog međunarodnog Kongresa AIDP-a, proizlazi da su se tranzicijske promjene odrazile na promjene u zakonodavstvu. Disciplinsko pravo u Sloveniji primjenjuje se u pogledu povreda obveza proizašlih iz radnoga odnosa, prava društava, vojske, policije, zatvorenika i drugih institucija u kojima je nužno održavanje discipline.[[192]](#footnote-192) Treba napomenuti kako se propisi koji reguliraju disciplinsku materiju tj. koji su vezani uz disciplinsko sudovanje, mogu razmatrati na tri razine. Tako se prva odnosi na Ustav, potom na zakone i onda na npr. kolektivne ugovore, odluke, odluke zaposleničkih vijeća..., kao svojevrsne odluke izvršne vlasti.). Za slovensko zakonodavstvo obligatorna su također i načela koja proizlaze iz međunarodnog prava i ugovora. Nadalje, materiju disciplinskoga sudovanja reguliraju Zakon o radu i Zakon o državnim službenicima kao *lex specialis*. Pravilnikom o disciplinskom postupanju u državnim tijelima, pravosuđu i lokalnoj samoupravi detaljnije se propisuje disciplinsko postupanje. Disciplinske sankcije za državne službenike su izvanredni otkaz, premještaj na neko drugo radno mjesto, mogu biti degradirani u službi ili im se može otkazati ugovor o radu. Nadalje, za lakše povrede službene dužnosti policijski službenici mogu biti kažnjeni javnom opomenom, a za teže povrede moguće je kao sankciju izreći i prestanak radnoga odnosa. U disciplinskom postupku postupak se pokreće na inicijativu ravnatelja policije ili osobe koju on za to ovlasti, a sudi disciplinska komisija koja provodi postupak. Ista se sastoji od članova s najmanje pet godina radnog iskustva i fakultetskim obrazovanjem. Disciplinsku komisiju imenuje ministar, a ona se sastoji od deset članova. Svi oni su, kao i počinitelj disciplinske povrede, zaposlenici istoga tijela koji po provedenom postupku donose odluku. Istragu vodi tijelo koje vodi i postupak, no, treba naglasiti da je funkcija tužitelja odvojena od funkcije disciplinskog suca. Postupak je pretežito akuzatornoga tipa, a pri postupanju pazi se na osnovne garancije ljudskih prava vezane uz postupanje i njihovu primjenu na polju disciplinskih postupaka (pravičnost suđenja, presumpcija nevinosti, pravo na obranu, pravo na ispitivanje svjedoka obrane/optužbe). Postupak je javan (uz određene iznimke). Po okončanom disciplinskom postupku odluka komisije može biti ili oslobađajuća ili optužujuća. Pismena odluka se dostavlja okrivljeniku i on se na nju može žaliti višem disciplinskom tijelu. Tijekom provođenja disciplinskog postupka moguće je policijskog službenika suspendirati tj. udaljiti iz službe do okončanja postupka.

### 4.2. OPĆENITA OBILJEŽJA DISCIPLINSKIH POSTUPAKA PROTIV POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U AUSTRIJI

Iz relevantne literature u kojoj se razmatraju disciplinski postupci u Austriji u okviru ranije spomenutog međunarodnog Kongresa AIDP-a, proizlazi kako disciplinsko pravo ima široku primjenu pa se primjenjuje na državne službenike, suce, vojno osoblje, zatvorenike, druge slobodne profesije i sl.[[193]](#footnote-193) Glavni izvori disciplinskog prava Austrije su zakoni, a disciplinski zakoni u sebi sadržavaju temeljna načela kaznenog postupka. U istima povrede discipline nisu striktno opisane već sadrže i generalne klauzule. Neformalan utjecaj proizlazi i iz disciplinskoga prava Njemačke. Pazi se posebno na odluka Europskog suda za ljudska prava. Tijela za provođenje disciplinskog postupka profesionalna su i neovisna. Također, vodi se računa o poštivanju osnovnih garancija postupka koji se provodi (pravo na pravično suđenje, *audiatur et altera pars*, pravo na obranu, pravo na tajnost, pravo na žalbu višem sudu, uz obveznu javnost postupka). Predviđena je i mogućnost žalbe na odluke disciplinske komisije u drugom stupnju Ustavnom sudu, osim u slučajevima kada je drugostupanjskom komisijom predsjedavao sudac. Proizlazi da su to slučajevi kada se postupci vode protiv sudaca, pravnika, zatvorenika. Donesene i obrazložene odluke u pravilu se ne objavljuju. Također, predviđena je mogućnost suspenzije od dužnosti tijekom disciplinskog suđenja poradi pritvora okrivljenika, javnoga interesa ili radi reputacije tijela.

### 4.3. OPĆENITA OBILJEŽJA DISCIPLINSKIH POSTUPAKA PROTIV POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U NJEMAČKOJ

Iz relevantne literature u kojoj se razmatraju disciplinski postupci u Njemačkoj, u okviru prethodno spominjanog međunarodnog Kongresa AIDP-a, proizlazi kako je svrha disciplinskog postupka osiguravanje nesmetanog funkcioniranja javnih službi te organizacija.[[194]](#footnote-194) Može se navesti kako su temeljni izvori njemačkog disciplinskog prava Ustav te Savezni disciplinski zakon, Zakon o upravnim prijestupima (*Gesetz über Ordnungswirdrigkeiten - OwiG*), kao i Pravilnik o administrativnom službeničkom sudu (*Verwaltungsgerichtsordnung*). Moguće je provoditi disciplinske postupke zbog počinjenih povreda, kao što je navedeno, u državnoj službi, vojsci, drugim organizacijama, sudstvu i u vezi s pritvorenicima. Vrlo velik broj opisa disciplinskih povreda čine generalne klauzule. U provođenju postupaka primjenjuju se načela kaznenog postupa. Sankcije su raznolike, a predviđene su sljedeće: uklanjanje iz državne službe, degradacija u službi, opoziv odobrene mirovine, administrativna zabrana kao smanjenje plaće ili mirovine. Postupak se pokreće na način da se podnosi disciplinska tužba službeničkom sudu. Optuženika je nužno bez odgode obavijestiti o optužbi i pokretanju disciplinskog postupka, te ga što prije i saslušati. Po provođenju postupka moguće je uložiti žalbu na odluku Višem upravnom sudu. Saveznim zakonom je disciplinsko sudovanje koje je usmjereno na državne službenike povezano sa upravnim postupkom i navedeno je predmet kritike. No, ipak proizlazi kako se savezno disciplinsko pravo nalazi između upravnog postupka i kaznenog postupka, te da kao takav svojevrstan miješani sustav normi ipak garantira zaštitu ljudskih prava.

### 4.4. OPĆENITA OBILJEŽJA DISCIPLINSKIH POSTUPAKA PROTIV POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U BOSNI I HERCEGOVINI

U Bosni i Hercegovini Zakon o policijskim službenicima Federacije Bosne i Hercegovine**[[195]](#footnote-195)** regulira disciplinsku odgovornost policijskih službenika pri čemu se također, kao i u drugim razmatranim državama isključuje primjena načela *ne bis in idem*. Navodi se da krivična odgovornost za krivično djelo ne isključuje disciplinsku odgovornost policijskog službenika ukoliko je učinjenje krivičnog djela također i povreda službene dužnosti, oslobođenje od krivične odgovornosti ne podrazumijeva istovremeno i oslobođenje od disciplinske odgovornosti.

Propisano je da tijekom disciplinskog postupka policijski službenik uživa sljedeća prava koja se razrađuju podzakonskim aktom:

* pravo da bude pravovremeno obaviješten o optužbi za povredu službene dužnosti i o dokazima, kao i pravo da pisano odgovori na optužbu ili da se njegova usmena izjava zapiše;
* pravo na pravično i javno saslušanje u razumnom roku od organa utvrđenih ovim Zakonom. Javnost može biti isključena sa saslušanja ako to zahtijevaju interesi morala, javnog reda i državne sigurnosti demokratskog društva, ili ako je to u interesu maloljetnika ili zaštite života, ili javnost može biti isključena do neophodne mjere u posebnim okolnostima kad bi javno saslušanje ometalo interese pravičnosti prema mišljenu organa utvrđenih ovim Zakonom;
* pravo na ne davanje iskaza protiv sebe, pravo da se od optužbe brani sam ili uz stručnu pomoć advokata kojeg sam izabere te pravo prisustvovanja svakom saslušanju u postupku;
* pravo na javno izricanje odluke;
* pravo na podnošenje žalbe na odluku o disciplinskoj odgovornosti.

Predviđene su brojne moguće povrede, a sam postupak se pokreće na osnovi pritužbe građanina, zahtjeva jednog ili više zaposlenih u policijskom organu, zahtjeva neposredno nadređenog policijskog službenika, zahtjeva predsjedavajućeg Ureda za pritužbe javnosti pri Ministarstvu. Interni postupak vodi Odjel za unutrašnju kontrolu. Postupak je žuran.

Postupak provodi disciplinska komisija, a istu uspostavlja rukovodilac. Članovi te komisije su predsjedavajući, dva člana i isti broj zamjenika članova s time da dva člana i jedan zamjenik moraju imati čin višeg inspektora ili viši čin, a drugi član i drugi zamjenik moraju biti državni službenici. Najmanje jedan član disciplinske komisije mora biti diplomirani pravnik. Predsjedavajući disciplinske komisije je policijski službenik najvišeg čina. Način rada, glasanja i donošenja odluka regulira se podzakonskim aktom. Predviđene su raznovrsne sankcije za disciplinske povrede od pisane opomene, novčane kazne obustavljanje unapređenja u viši čin, te prekid radnog odnosa.

Može se zaključiti kako Bosna i Hercegovina svojim propisivanjem disciplinskih postupaka ne odstupa bitnije od ostalih razmotrenih država.

## 5. PREPORUKE AIDP-a VEZANE UZ DISCIPLINSKE POSTUPKE

U uvodnom dijelu ovog poglavlja spomenute su Rezolucije XVII. Međunarodnog kongresa za kazneno pravo (AIDP) iz rujna 2004. godine. Na tom Kongresu koji je održan u Santiagu, Chile, države sudionice razmatrale su problematiku disciplinskih postupaka. Iz izvješća država, finalno su usvojene preporuke koje predstavljaju smjernice za daljnji razvoj disciplinskog prava. Rezolucija s preporukama:[[196]](#footnote-196)

“Rezolucija III. Sekcije - Primjena načela kaznenog procesnog prava u disciplinskim postupcima XVII. međunarodni kongres za kazneno pravo, održan u Pekingu, Kina, od 12. do 19. rujna 2004.,

* svjestan Rezolucije o načelima kaznenog procesnog prava prihvaćene na XV. međunarodnom kongresu za kazneno pravo, održanom 1994. u Rio de Janeiru, kao i Rezolucije o administrativnom kaznenom pravu prihvaćene na XIV. međunarodnom kongresu za kazneno pravo održanom u Beču, Austrija, 1989. godine;
* smatrajući važnim da se temeljna načela kaznenog procesnog prava primijene u disciplinskim postupcima, u najmanju ruku tamo gdje se ona odnose na činjenice koje mogu dovesti do izricanja sankcija koje nisu samo blaže ili manje disciplinske sankcije;
* smatrajući da primjena načela kaznenog procesnog prava na disciplinske postupke ne smije zanemariti opća načela temeljne naravi, posebice načelo zakonitosti inkriminacija i sankcija;
* smatrajući da se u većini država disciplinsko pravo koristi za izricanje sankcija na sve većem broju područja, uključujući vojsku, policiju, javnu upravu, zatvorski ili obrazovni sustav kao i u slobodnim profesijama, ponekad čak u odnosu između državnih vlasti i javnosti;
* smatrajući da se razlike između postupaka kaznenog prava i disciplinskog prava, koji pripadaju kaznenom pravosuđu, mogu opravdati, između ostaloga, specifičnom naravi kažnjivog djela ili svrhom pojednostavljenja, prihvatio je sljedeće preporuke:
  1. Disciplinske sankcije moraju biti dovoljno jasne i predvidive. Sankcije i bitna procesna pravila moraju biti pravno propisani.
  2. Sankcije za disciplinske prijestupe moraju biti razborite i razmjerne težini prijestupa te osobnim okolnostima počinitelja. Disciplinski postupak ne smije se koristiti kao “prerušeno” kazneno pravosuđe.
  3. Okrivljeniku se mora osigurati nepristrana odluka na temelju preciznih i pravno propisanih jamstava. Preporučljivo je odijeliti tijela disciplinskog postupka koja imaju istražne ovlasti i ovlasti disciplinskog progona na jednoj strani od tijela koja imaju ovlast suditi i izricati kazne na drugoj strani.
  4. Ako sankcije ne izriče tijelo koje je različito od onoga koje ima ovlast istraživanja ili progona disciplinskih prijestupa ili koje nije neovisno o organizaciji koje je disciplina prekršena, okrivljeniku se mora omogućiti pravo na žalbu neovisnom i nepristranom sudu (engl. tribunal) koji mora raspolagati ovlašću da odgodi izvršenje sankcije na okrivljenikov zahtjev.
  5. Tijekom disciplinskog postupka, čak i uz uvažavanje potrebe za njegovim pojednostavljenjem kojom on može biti nadahnut, okrivljenik mora uživati bitna prava pravičnog i brzog suđenja uključujući: pretpostavku nedužnosti i s njom povezano načelo in dubio pro reo; poštovanje prava obrane uključujući pravo okrivljenika na šutnju te pravo da ne surađuje ni na koji način u utvrđivanju svoje odgovornosti, pravo da ispita svjedoke protiv sebe te izvede svjedoke sebi u korist pod istim uvjetima kao što su izvedeni svjedoci protiv njega te pravo na obrazloženu odluku.
  6. Obrani se mora zajamčiti pristup ispravama i podacima javne uprave ili druge organizacije koja ima disciplinske ovlasti koji su važni za utvrđivanje istine, osim ako takav pristup nije isključen zbog fundamentalnih razloga javnog interesa. U svakom slučaju, nije dopušteno izreći sankciju na temelju dokaza koji su čuvani u tajnosti od obrane.
  7. U čitavom tijeku disciplinskog postupka okrivljenik mora imati pravo na učinkovitu pomoć neovisnog odvjetnika kojeg je osobno izabrao ili, alternativno, pravo da izabere pomoć neke druge osobe koja dobro poznaje organizaciju koja ima disciplinske ovlasti. Ako to zahtijevaju interesi pravde, okrivljenik mora biti ovlašten na besplatnu pomoć neovisnog odvjetnika, koji će mu biti službeno određen ako okrivljenik nema materijalnih sredstava osobno plaćati njegove usluge.
  8. U načelu, rasprave u disciplinskom postupku trebaju biti javne, uz iznimku postupaka u kojima se izriču blaže sankcije i situacije u kojima je potrebno zaštititi moral, malodobnike, privatni život stranaka ili, u demokratskom društvu, ako postoje razlozi nacionalne sigurnosti. Okrivljenik mora imati pravo da zahtijeva nejavnu raspravu, osim ako to nije izrazito protivno javnom interesu.
  9. Ako se kaznenopravna krivnja može nadovezati na disciplinsku te disciplinska sankcija dodati na kaznenu, okrivljenik u kaznenom postupku ne smije biti podvrgnut udvostručenju sankcija, osim ako to nije opravdano razlikom u dobrima i interesima koje štite disciplinske i kaznene sankcije. U potonjem slučaju, načelno se ne trebaju izricati sankcije iste vrste.
  10. Disciplinska tijela ne smiju imati pristup istražnim mjerama koje imaju prisilni karakter, zadiru ili potencijalno utječu na privatnost neke osobe i koje nisu dopuštene u istragama u kaznenom postupku. U svakom slučaju, obavijesti i dokazi pribavljeni mučenjem nisu dopušteni kao temelj za izricanje disciplinskih sankcija a niti se obavijesti i dokazi pribavljeni u disciplinskom postupku primjenom istražnih mjera koje imaju prisilni karakter, zadiru u privatnost neke osobe ili potencijalno utječu na tu privatnost i koje nisu dopuštene u istragama u kaznenom postupku, smiju koristiti u kaznenom postupku.”.

Zaključno, usporedimo li postojeći sustav disciplinskog sudovanja u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske s navedenim preporukama, može se zaključiti da postojeći sustav slijedi preporuke općenito u svih deset točaka Rezolucije, pa nije nevažno napomenuti da je kao takav uspostavljen i prije razmatranja i njihovih donošenja na kongresu AIDP-a. Također, ostale razmotrene države, uz manja odstupanja, također idu u korak s preporukama.[[197]](#footnote-197)

# Vl. ISTRAŽIVANJE POVEZANOSTI PREVENCIJE KAŽNJIVIH PONAŠANJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA I NJIHOVOG POLOŽAJA U POLICIJSKOM I DRUŠTVENOM SUSTAVU

Kako je iz dosadašnjeg teksta vidljivo, policijska služba i policijski službenici kao njeni nositelji u društvu zaista zauzimaju specifičan položaj, i uređenost ili neuređenost tog sustava se neminovno reflektira na same osnove funkcioniranja države kao pravnog, uređenog sustava. U cilju prikupljanja određenih saznanja o pravnom i stvarnom položaju policijskih službenika i policijske službe u Republici Hrvatskoj, ali i u inozemstvu, sačinjen je anketni upitnik, koji je posredstvom EPAC-a (Europski partneri protiv korupcije), distribuiran u sve zemlje Europske Unije[[198]](#footnote-198).

Na zamolbu se odazvalo 6 zemalja Europske unije, te dostavilo upitnike popunjene od strane relevantnih policijskih službenika, i to: Slovenija, Velika Britanija, Škotska, Austrija, Luksemburg i Estonija, te će njihovi odgovori biti prikazani u sljedećoj tablici. Isto tako, na osobnu zamolbu su se odazvali relevantni predstavnici Ministarstva unutarnjih poslova Republike Srbije[[199]](#footnote-199). Suzdržanost službi ostalih zemalja je moguće tumačiti time da nerado tu vrstu podataka dostavljaju „privatnim osobama“ i za „privatne svrhe“.

Tablica 19: Usporedni prikaz odgovora na anketni upitnik

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **DRŽAVA** | HR  [[200]](#footnote-200) | SL  O | GB | SC  O | LU  X | ES  T | A | SR  B |  |
| **I. Općenito o prevenciji kažnjivih ponašanja policijskih službenika** | | | | | | | | | |
| 1. U vašoj državi smatrate da je prevencija kažnjivih ponašanja policijskih službenika: | | | | | | | | | |
| a) vrlo važna | × | × | × | × |  | × | × | × |  |
| b) važna |  |  |  |  | × |  |  |  |  |
| c) manje važna |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2. u vašoj državi smatrate da je dobro osmišljenim preventivnim mjerama moguće smanjiti kažnjiva ponašanja policijskih službenika: | | | | | | | | | |
| a) u najvećoj mjeri | × | × | × | × |  |  | × | × |  |
| b) u osrednjoj mjeri |  |  |  |  | × | × |  |  |  |
| c) u manjoj mjeri |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| d) uopće nije moguće |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 3. u vašoj državi smatrate da veći potencijal u smanjivanju kažnjivih ponašanja policijskih službenika ima: | | | | | | | | | |
| a) generalna (opća) prevencija |  |  |  |  | × |  | × | × |  |
| b) specijalna (usmjerena) prevencija | × | × | × | × |  | × | × |  |  |
| 4. u suzbijanju kažnjivih ponašanja policijskih službenika, u ovom trenutku u vašoj državi prevladavaju: | | | | | | | | | |
| a) preventivni sadržaji |  |  | × | × |  |  | × | × |  |
| b) represivni sadržaji | × | × |  |  |  |  | × |  |  |
| c) ne poduzimaju se posebne aktivnosti |  |  |  |  | × | × |  |  |  |
| **II. Policijski službenik u sustavu kaznenog prava** | | | | | | | | | |
| 1. Da je neki policijski službenik počinio neko koruptivno kazneno djelo u vašoj državi se najčešće sazna (ako vam je poznat % navedite u kojem omjeru): | | | | | | | | | |
| a) od strane građana putem njihovih kaznenih prijava odnosno iz predstavki i pritužbi građana, | × |  |  | × |  | × | × | × |  |
| b) iz kriminalističkih obrada drugih kriminalnih djela |  | × |  |  | × |  |  |  |  |
| c) putem nadzora rukovoditelja |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| d) putem nadzora posebnih službi za nadzor (unutarnje kontrole i sl.) |  |  | × |  |  |  |  |  |  |
| 2. Kad postoji sumnja da je neki policijski službenik počinio neko koruptivno kazneno djelo, kriminalistička obrada (istraga), se provodi na način: | | | | | | | | | |
| a) da postupak provode policijski službenici iz redovnog sastava na isti način kao i da se radi o bilo kojem drugom građaninu | × |  |  |  |  |  |  |  |  |
| b) da postupak provode policijski službenici posebne organizacijske jedinice izvan redovne policijske hijerarhije ali koja pripada široj policijskoj organizaciji (unutarnje kontrole policije i sl.) |  |  | × | × | × | × | × | × |  |
| c) da postupak provode službenici drugih tijela koji ni na koji način ne pripadaju policijskoj organizaciji već pripadaju drugim državnim tijelima kao npr. parlamentu, državnom odvjetništvu, Ombutsmanu i sl. |  | × |  |  |  |  |  |  |  |
| 3. U zakonodavstvu vaše države policijski službenik: | | | | | | | | | |
| a) je posebno zaštićen na način da ima jedno ili više kaznenih djela čiji je objekt zaštite policijski službenik pri vršenju svoje dužnosti | × | × |  | × | × |  | × |  |  |
| b) nije posebno zaštićen već je u svemu izjednačen s drugim građanima |  |  | × |  |  | × |  |  |  |
| 4. Ukoliko ste u prethodnom pitanju zaokružili odgovor a): | | | | | | | | | |
| a) policijski službenik je u vašoj zemlji posebno zaštićen na način da postoji jedno ili više kaznenih djela koji se mogu počiniti **samo** prema policijskom službeniku | × | × |  |  | × |  |  |  |  |
| b) policijski službenik je u vašoj zemlji posebno zaštićen na način da ne postoji niti jedno kazneno djelo čiji je objekt zaštite isključivo policijski službenik, ali svojstvo policijskog službenika za određeno kazneno djelo predstavlja kvalifikatorni (teži) oblik tog djela |  |  |  | × |  |  | × |  |  |
| **III. Policijski službenik u sustavu prekršajnog prava** | | | | | | | | | |
| 1. U zakonodavstvu vaše države policijski službenik koji utvrdi da je građanin počinio lakše kažnjivo djelo (npr. prometni prekršaj, prekršaj protiv javnog reda i mira i sl.): | | | | | | | | | |
| a) obvezno mora kazniti tog građanina |  |  |  |  | × |  |  |  |  |
| b) mora ga barem opomenuti za počinjeni prijestup | × | × |  |  |  |  | × |  |  |
| c) može ga ali ne mora kazniti ili opomenuti |  |  | × |  |  |  |  |  |  |
| d) policajac je ovlašten sagledati sve okolnosti djela i samostalno odlučiti kako će postupiti u konkretnom slučaju |  | × |  | × |  | × | × |  |  |
| **IV. Policijski službenik i disciplinski postupak** | | | | | | | | | |
| 1. U zakonodavstvu i praksi postupanja u vašoj državi može se reći da: | | | | | | | | | |
| a) i policajci imaju «pravo» na pogrešku |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| b) policajci nemaju «pravo» na pogrešku | × | × | ×[[201]](#footnote-201) | × | × | × | × |  |  |
| 2. U zakonodavstvu i praksi postupanja u vašoj državi može se reći da je kažnjavanje grešaka policijskih službenika u nadležnosti: | | | | | | | | | |
| a) disciplinskog suda |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| b) nadležnog rukovoditelja |  |  |  |  |  | × |  |  |  |
| c) i nadležnog rukovoditelja i disciplinskog suda, ovisno o težini «prijestupa» | × | × | × | × | × |  | × | × |  |
| 3. U zakonodavstvu i praksi postupanja u vašoj državi može se reći da se kažnjavaju pogreške policijskih službenika (možete zaokružiti više odgovora): | | | | | | | | | |
| a) u svim slučajevima bez obzira na vrstu pogreške policajca | × | × | [[202]](#footnote-202) |  |  | [[203]](#footnote-203) | × |  |  |
| b) kod težih povreda prava građana | × | × |  | × | × |  |  | × |  |
| c) kad je pogreška rezultat očitog nasavjesnog i nemarnog postupanja | × | × |  | × | × |  |  | × |  |
| d) kod sumnje na korupciju | × | × |  | × | × |  |  | × |  |
| 4. U zakonodavstvu i praksi postupanja u vašoj državi može se reći da se **ne** kažnjavaju pogreške policijskih službenika (možete zaokružiti više odgovora): | | | | | | | | | |
| a) kad je pogreška očito rezultat objektivnih okolnosti izvan krivnje policijskog službenika | × | × | × | × | × | × | × | × |  |
| b) kad je pogreška očito rezultat nedovoljne educiranosti policijskog službenika |  |  | × | × |  |  |  |  |  |
| c) kad je pogreška očito rezultat pretjerane «revnosti» u želji da se što bolje obavi službeni zadatak |  |  | × | × | × |  |  |  |  |
| d) kad je očito da je pogreška rezultat okolnosti koji «običnim» građanima nisu razumljive |  |  | × | × | × |  |  |  |  |
| 5. U zakonodavstvu i praksi postupanja u vašoj državi rukovoditelji ovlašteni donositi odluke o kažnjavanju policijskih službenika mogu biti: | | | | | | | | | |
| a) samo drugi višerangirani policijski službenici koji razumiju problematiku policijskog posla | × | × | × | × | × | × | × | × |  |
| b) ostali službenici koji nemaju policijsko iskustvo ali imaju adekvatnu pravnu stručnu spremu | × |  |  |  |  |  | × |  |  |
| 6. U zakonodavstvu i praksi postupanja u vašoj državi: | | | | | | | | | |
| a) ne postoji nikakva mogućnost da bi policijski službenik dva ili više puta odgovarao za isto djelo |  |  | × |  |  |  |  |  |  |
| b) postoji mogućnost tzv. dvostruke odgovornosti policijskog službenika kad su uz obilježja disciplinskog djela ispunjena i obilježja kaznenog ili prekršajnog djela, pa se uz disciplinski postupak pred kaznenim sudom provodi kazneni postupak | × | × |  | × | × | × | × | × |  |
| **V. Policijski službenik u «pritužbenom» postupku** | | | | | | | | | |
| 1. U zakonodavstvu i praksi postupanja u vašoj državi predstavku (pritužbu) na  rad policijskog službenika može podnijeti: | | | | | | | | | |
| a) svaki građanin | × |  | × | × | × | × | × | × |  |
| b) samo građani koji su oštećeni postupkom policijskog službenika |  | × |  |  |  |  |  |  |  |
| 2. U zakonodavstvu i praksi postupanja u vašoj državi (moguće zaokružiti više odgovora): | | | | | | | | | |
| a) svaka predstavka (pritužba) se mora provjeriti | × | × | × | × | × | × | × | × |  |
| b) provjeravaju se «samo ozbiljne» predstavke (pritužbe) |  |  | × |  |  |  |  |  |  |
| c) anonimne predstavke (pritužbe) se ne moraju provjeravati |  |  | × |  |  |  |  |  |  |
| d) ne moraju se provjeravati očito zlonamjerne predstavke (pritužbe) |  |  | × |  | × |  |  | × |  |
| e) uvredljive i klevetničke predstavke (pritužbe) su podložne sankcioniranju |  |  | × |  |  |  | × |  |  |
| 3. U zakonodavstvu i praksi postupanja u vašoj državi policijski službenik na kog se predstavka (pritužba) odnosi: | | | | | | | | | |
| a) ima neograničeno pravo uvida u predstavku (pritužbu) |  | × |  |  | × |  |  | × |  |
| b) ima ograničeno pravo uvida u predstavku (pritužbu), ako to ne utječe na kvalitetu provjere navoda iz predstavke (pritužbe) | × |  | × | × |  |  | × |  |  |
| c) ima pravo uvida u predstavku (pritužbu) tek nakon obavljenih provjera navoda iz predstavke |  |  |  |  |  | × |  |  |  |
| d) nema pravo uvida u predstavku (pritužbu) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4. U zakonodavstvu i praksi postupanja u vašoj državi pravo na podnošenje predstavke (pritužbu) na rad policijskog službenika: | | | | | | | | | |
| a) nije moguće zloupotrijebiti |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| b) rijetko se zloupotrebljava | × | × | × |  | × | × | × | × |  |
| c) često se zloupotrebljava |  |  |  | × |  |  |  |  |  |
| 5. Ukoliko ste kao odgovor na prethodno pitanje zaokružili odgovor b) ili c), zloupotreba prava na predstavku moguća je na način: | | | | | | | | | |
| a) da se počinitelj kaznenog djela ili prekršaja prikazuje žrtvom policijske zlouporabe kako bi izbjegao odgovornost | × | × | × | × |  | × | × | × |  |
| b) da se nanese šteta pojedinom policijskom službeniku iz različitih motiva | × | × |  | × | × |  | × |  |  |
| c) da se nanese šteta cjelokupnom policijskom sustavu iz različitih motiva | × |  |  | × | × |  | × |  |  |
| **VI. Preventivni aspekti pravnog, kadrovskog i društvenog**  **položaja policijskog službenika u MUP-u i društvu** | | | | | | | | | |
| 1. U vašoj državi, kao policijski službenik: | | | | | | | | | |
| a) općenito ste zadovoljni svojim pravnim, kadrovskim i društvenim položajem |  |  | × | × | × | × | × | × |  |
| b) općenito niste zadovoljni svojim pravnim, kadrovskim i društvenim položajem | × | × |  |  |  |  |  |  |  |
| 2. U vašoj državi, kao policijski službenik, mislite da vaš pravni, kadrovski i  društveni položaj: | | | | | | | | | |
| a) ima preventivni utjecaj na «policijsku delinkvenciju» ako je povoljan | × |  |  | × | × | × | × | × |  |
| b) potiče «policijsku delinkvenciju», ako je nepovoljan | × |  |  |  |  |  | × |  |  |
| c) nema nikakve veze s «policijskom delinkvencijom» |  | × | × |  |  |  |  |  |  |
| 3. U vašoj državi sustav karijernog napredovanja u policiji: | | | | | | | | | |
| a) potpuno je razrađen i u praksi funkcionira |  | × |  | × | × | × | × |  |  |
| b) razrađen je ali u praksi ne funkcionira kako je zamišljeno | × |  | × |  |  |  |  |  |  |
| 1. nije razrađen u cijelosti |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1. nije uopće razrađen |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4.U vašoj državi, u policiji, u svojstvu ovlaštenog policijskog službenika mogu se zaposliti službenici (moguće je više odgovora): | | | | | | | | | |
| a) koji su prethodno završili neku specijaliziranu policijsku školu | × |  | × | × | × | × | × | × |  |
| b) koji su završili bilo koju «građansku» školu uz polaganje «stručnih»predmeta potrebnih za policijski posao | × | × | × |  |  |  | × |  |  |
| c) koji su završili bilo koju građansku školu ako udovoljavaju općim uvjetima |  |  | × |  |  |  |  |  |  |
| 5.U vašoj državi, u policiji, u svojstvu policijskog rukovoditelja, mogu se zaposliti službenici (moguće je više odgovora): | | | | | | | | | |
| a) koji su prethodno završili neku specijaliziranu policijsku školu i radili kao policijski službenici | × |  | × | × | × | × | × |  |  |
| b) koji su završili bilo koju «građansku» školu uz polaganje «stručnih»predmeta potrebnih za policijski posao i radili kao policijski službenici | × | × | × |  |  |  | × |  |  |
| c) koji su završili bilo koju građansku školu ako udovoljavaju općim uvjetima i radili kao policijski službenici | × |  | × |  |  |  | × |  |  |
| d) koji nisu nužno radili kao policijski službenici | × | × |  |  |  |  |  |  |  |

Kako je iz tablice razvidno, odgovori na anketni upitnik su u priličnoj mjeri ujednačeni, ali ima i značajnih razilaženja kod pojedinih pitanja. Tako u službama svih država koje su se odazvale, prevenciju kažnjivih ponašanja policijskih službenika smatraju vrlo važnom aktivnošću, te da je dobro osmišljenim preventivnim aktivnostima u velikoj mjeri moguće smanjiti kažnjiva ponašanja policijskih službenika. Pri tom smatraju da veći potencijal ima specijalna prevencija, no, kad je riječ o primjeni u praksi, tu dolazi do razilaženja. Naime, već iz sljedećeg pitanja, prevladavaju li u njihovim državama preventivni ili represivni sadržaji, proizlazi da preventivni sadržaji prevladavaju u četiri države (između kojih nije RH), a u dvjema državama (Luksemburg i Estonija) se uopće ne poduzimaju posebne aktivnosti po tom pitanju.

Što se tiče položaja policijskih službenika u sustavu kaznenog prava, vidljivo je da se do informacije (sumnje) o tome da je neki policijski službenik počinio neko koruptivno kazneno djelo u najvećem broju zemalja pretežno dolazi preko građanskih prijava, odnosno njihovih predstavki i pritužbi, u manjem broju preko kriminalističkog istraživanja drugih kaznenih djela, a samo Velikoj Britaniji putem nadzora posebnih službi za nadzor[[204]](#footnote-204). No, ovdje upada u oči da ni u jednoj državi kao prevladavajući izvor saznanja, odnosno sumnji na korupciju policijskih službenika nije naveden nadzor od strane rukovoditelja, mada je to jedna od ključnih rukovodnih zadaća. Moglo bi se reći da se time potvrđuje spoznaja iz multikulturalne studije o policijskoj korupciji Kutnjak - Klockars[[205]](#footnote-205), da postoji otpor policijskih administratora (rukovoditelja) da priznaju postojanje korupcije u policiji.

S druge strane, u većini zemalja, kriminalističko istraživanje takvih slučajeva provode policijski službenici posebne organizacijske jedinice izvan redovne policijske hijerarhije, koje pripada široj policijskoj organizaciji, kao što je unutarnja kontrola policije i sl., kod jedne države to čak provode službenici izvan policijske organizacije, jedino u RH taj izuzetno osjetljiv policijski posao provode policijski službenici iz redovnog policijskog sastava, na isti način kako postupaju i prema svim drugim građanima.

Većina država štiti svoje policijske službenike jednim ili s više kaznenih djela čiji je objekt zaštite policijski službenik pri obavljanju službene dužnosti, bilo da se ta djela mogu počiniti samo prema policijskom službeniku, bilo da je svojstvo policijskog službenika kvalifikatorna okolnost, ali valja istaknuti odgovore Velike Britanije i Estonije koji da nemaju takvu zakonodavnu praksu, već da su policijski službenici u svemu jednaki drugim građanima i nemaju posebnu kaznenopravnu zaštitu.

Kad je riječ o policijskom službeniku u sustavu prekršajnog prava, i u teoriji i praksi često spornog pitanja diskrecijskih ovlasti policijskih službenika, iz upitnika je razvidna zanimljiva distribucija odgovora na pitanje postupanja policijskog službenika koji utvrdi da je građanin počinio lakše kažnjivo djelo poput prometnog prekršaja, prekršaja protiv javnog reda i mira i sl. U jednoj državi (Luxemburg), policijski službenik obvezno mora kazniti prekršitelja, u tri ga mora barem opomenuti za počinjeni prekršaj, u Velikoj Britaniji ga može ali ne mora kazniti, dok u najvećem broju zemalja je policijskom službeniku dana ovlast da sagleda sve okolnosti djela i samostalno odluči kako će postupiti u konkretnom slučaju[[206]](#footnote-206).

U disciplinskom, pak smislu, svi se slažu oko toga da policijski službenik „nema pravo na pogrešku“, ali se donekle razilaze oko kažnjavanja za počinjene pogreške. U RH, Sloveniji i Austriji se policijski službenici kažnjavaju bez obzira na vrstu pogreške policijskog službenika, što kod drugih zemalja nije slučaj. Na zanimljiv način se na to pitanje gleda u Velikoj Britaniji, u kojoj je inače testiranje integriteta policijskih službenika rutina, što je pak za druge zemlje zamalo „bogohuljenje“. Naime, oni u svom odgovoru ne prihvaćaju ni jedan ponuđeni odgovor nego navode da policijski službenik ne smije biti kažnjen ako je pogrešku iskreno priznao i pokajao se radi toga, iz čega neizravno proizlazi da oni policijskom službeniku ipak donekle priznaju pravo na pogrešku. Naravno da je ključna stvar kako definirati to pravo na pogrešku i kako ga tko shvaća, ali očito je da to pitanje i na ovoj elementarnoj razini izaziva kontradikcije. I estonski upitnik je ostao uskraćen za odgovor na ovo pitanje uz obrazloženje da sve ovisi o specifičnostima svakog pojedinog, konkretnog slučaja, odnosno da je svaki slučaj za sebe i da se ne može generalizirati. U ostalim slučajevima, kad je teže povrijeđeno pravo građana, kad je pogreška očito rezultat nesavjesnog i nemarnog postupanja, odnosno kad postoji sumnja na korupciju, sve preostale zemlje su ujednačene i u svim tim slučajevima reagiraju kažnjavanjem.

Na sljedeće pitanje, u kojim slučajevima ne kažnjavaju pogreške policijskih službenika, sve zemlje su odgovorile da ih ne kažnjavaju ako je pogreška očito rezultat objektivnih okolnosti izvan krivnje policijskog službenika, što ne bi trebalo čuditi jer u takvim slučajevima se ne kažnjava nitko, pa onda ne bi trebao ni policijski službenik. No, iz daljnjih pitanja i odgovora razvidno je da ipak postoji određeno razumijevanje kod nekih zemalja (Velika Britanija, Škotska, Luxemburg) i za pogreške koje su rezultat nedovoljne educiranosti, pretjerane revnosti u obavljanju službenog zadatka, ali i o okolnostima koje nisu razumljive „običnim“ građanima.

U svim državama je odluka o kažnjavanju policijskih službenika u rukama drugih, višerangiranih policijskih službenika koji razumiju problematiku policijskog posla, no u RH i Austriji takva odluka može biti donesena i od drugih policijskih službenika koji nemaju policijsko iskustvo ali imaju adekvatnu pravnu stručnu spremu. U gotovo svim zemljama koje su popunile upitnik, postoji mogućnost „dvostruke“ odgovornosti policijskih službenika za kaznena ili prekršajna, a paralelno i za disciplinska djela, osim U Velikoj Britaniji u kojoj ne postoji nikakva mogućnost da bi policijski službenik dva ili više puta odgovarao za isto djelo.

Po pitanju predstavki, odnosno pritužbi na rad policijskih službenika, u velikoj većini država mogu ih podnijeti svi građani, bez obzira jesu li ili nisu oštećeni postupanjem policijskih službenika, i sve se moraju provjeriti od strane stručnih službi policije. Neke zemlje (GB), ne provjeravaju anonimne i očito zlonamjerne predstavke, a ako su uvredljivog ili klevetničkog sadržaja podložne su i sankcioniranju. Policijski službenici u većini zemalja imaju pravo uvida u predstavku samo ako to ne utječe na kvalitetu provjera navoda iz predstavke, dok u tri države imaju neograničeno pravo uvida u predstavku. U svim državama se pravo na podnošenje predstavki dade zlorabiti ali je prevladavajuće mišljenje da se to ipak rijetki slučajevi. To se čini na način da se pod vidom „žrtve policijske zlouporabe“ izbjegava odgovornost za vlastito protuzakonito postupanje, ali i s namjerom da se nanese šteta pojedinom policijskom službeniku pa i cjelokupnom policijskom sustavu iz različitih pobuda.

Što se tiče percepcije pravnog, kadrovskog i društvenog položaja policijskih službenika, u svim zapadnoeuropskim državama i Srbiji su time zadovoljni, dok u RH i Sloveniji nisu, što je svakako podatak koji otvara niz pitanja, tim više što, uz iznimku dviju država, u svim se državama misli da povoljan položaj ima preventivni utjecaj na „policijsku delinkvenciju“, odnosno da nepovoljan položaj potiče tu pojavu.

Sustav karijernog napredovanja u policiji u većini država smatraju potpuno izgrađenim i u praksi funkcionalnim, dok u RH i GB smatraju da je sustav razrađen ali da u praksi ne funkcionira kako je zamišljeno.

Iz završnih pitanja iz upitnika koji se tiču zapošljavanja u svojstvu policijskog službenika, odnosno policijskog rukovoditelja razvidne su određene sličnosti ali i različitosti. Tako se u najvećem broju zemalja i kao policijski službenici i rukovoditelji mogu zaposliti službenici koji su završili neku specijaliziranu policijsku školu, odnosno bilo koju građansku školu uz polaganje određenih stručnih predmeta potrebnih za obavljanje policijskog posla. Za rukovoditelje je slična distribucija odgovora, samo se uz naobrazbu traži još i određeno policijsko iskustvo, dok je jedino u RH i Sloveniji prisutna mogućnost da rukovodne poslove u policiji rade i osobe koje nisu radili na poslovima policijskih službenika.

# VII. POSTUPCI USMJERENI NA PREVENCIJU KAŽNJIVIH DJELA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

**Imajući u vidu sve razmatrane parametre u poglavlju IV. „specifičnosti položaja policijskog** službenika u sustavu kaznenog prava“, posebno fenomenologiju i etiologiju te rezultate istraživanja realiteta policijske delinkvencije, potrebno je iznaći najbolje putove i rješenja koji bi u konačnici doveli do prevencije takvih ponašanja. Pri tome treba imati na umu specifičnosti samog policijskog sustava i položaja policijskog službenika unutar tog sustava, specifičnosti uzroka i posljedica te okolnosti koje poticajno djeluju na takva ponašanja.

Prema Šuperini, mjere i aktivnosti usmjerene na prevenciju kažnjivih ponašanja policijskih službenika se mogu podijeliti u nekoliko osnovnih skupina:[[207]](#footnote-207)

* područje utvrđivanja adekvatnih kriterija za odabir pristupnika koji konkuriraju za prijem u policijsku službu,
* područje edukacije budućih policijskih službenika u zavisnosti od razine rukovodne odgovornosti za koju se školuju, kao i dopunska, specijalistička edukacija policijskih službenika koja je povezana s posebnim oblicima provođenja policijskih zadataka,
* područje proučavanja sadržaja odnosa policije i javnosti, i uvažavanje rezultata koji su nastali iz njihovog međusobnog suodnosa,
* područje sustava kontrole rada policijskih službenika u obavljanju službe­nih dužnosti i javnih ovlasti, te sam nadzor policijskog sustava,
* normativna aktivnost društva - države, poglavito u području kaznenog i policijskog prava.

Nesumnjivo je da se ovakvim preporukama i zaključcima nema što zamjeriti, no čini se da to ni izdaleka nije dovoljno da bi se efikasno prevenirala nezakonita ponašanja policijskih službenika. Jasno je da utvrđivanje adekvatnih kriterija za odabir pristupnika koji konkuriraju za prijem u policijsku službu sama po sebi ne znači mnogo ako se ti kriteriji ne primjenjuju u svakodnevnoj praksi, odnosno ako se kriteriji i procedura mogu nekažnjeno izigravati. Također ni edukacija budućih policijskih službenika nema veliku vrijednost ako je neorganizirana i neadekvatna. Isto tako se i odnosi javnosti i policije mogu bazirati na različitim platformama, kako „javnointeresnim“ tako i na „privatnointeresnim“ ovisno o tome je li u određenoj konstelaciji odnosa prevalentan javni ili privatni interes kako policijskih administratora i rukovoditelja, tako i vlasnika, odnosno kreatora određenih medija i medijskih politika koji predstavljaju ili bi trebali predstavljati javnost. A što se normativne aktivnosti tiče, treba se samo prisjetiti na zakonu utemeljene privatizacije devedesetih godina, čuvenog Zakona o golfu i sličnih zakona i inih propisa pa da svima bude jasno kako je i toj aktivnosti odavno oduzeta bezgrješnost, odnosno i ta djelatnost izvrgnuta mogućnosti različitih lobiranja, pa i zlouporaba. Stoga se ključnom pokazuje upravo preporuka izgradnje i održavanja sustava kontrole rada policijskih službenika u obavljanju službenih dužnosti i javnih ovlasti, te sam nadzor policijskog sustava, jer jedino taj segment, ukoliko je pravilno i profesionalno izgrađen i održavan može jamčiti održivost ostalih komponenti koji imaju uopće preventivni naboj i kapacitet. S obzirom na iznimnu važnost, to područje će biti zasebno i cjelovito obrađeno kasnije u ovom radu.[[208]](#footnote-208) No, radi upotpunjavanja spomenutih preporuka, svakako treba spomenuti još nekoliko mjera koje imaju velik potencijal u prevenciji policijske delinkvencije a koje se mogu označiti kao ostale mjere usmjerene na izgradnju, odnosno održavanje visokoprofesionalnog policijskog sustava, te na adekvatno pozicioniranje takvog policijskog sustava u društvenoj zajednici. Te mjere, uz ranije spomenuti prijem i školovanje, svakako bi u širem smislu, spadale u adekvatno vođenje kadrovske politike, odnosno upravljanja ljudskim potencijalima što obuhvaća i:

* sustav karijernog napredovanja policijskih službenika,
* rukovođenje i upravljanje policijskim sustavom i njegovim sastavnicama,
* sustav ocjenjivanja i nagrađivanja,
* sustav usmjeren na postizanje i održavanje psihofizičkih sposobnosti policijskih službenika,
* sustav zaštite policijskih službenika za legitimno poduzete radnje,
* adekvatno vrednovanje rada policijskih službenika u smislu plaća za njihov rad, i s tim u svezi drugih primanja i beneficija, odnosno adekvatno društveno vrednovanje samog policijskog sustava i njegovih pripadnika u široj društvenoj zajednici.

## 1. ODREĐIVANJE ADEKVATNIH KRITERIJA ZA PRIJEM U POLICIJU

Zakon o policiji propisuje da osoba koja se prima u policiju mora ispunjavati sljedeće uvjete:[[209]](#footnote-209)

1. imati hrvatsko državljanstvo,
2. imati završenu srednju školu u četverogodišnjem trajanju,
3. biti mlađa od 30 godina, kod prvog zaposlenja, ako se prima na radno mjesto srednje stručne spreme,
4. imati posebnu psihičku i tjelesnu zdravstvenu sposobnost,
5. ispunjavati posebno propisanu razinu tjelesne motoričke sposobnosti,
6. biti osobno dostojna za obavljanje policijske službe,
7. ne smije biti član političke stranke.

Posebnu psihičku i tjelesnu zdravstvenu sposobnost osobe koja se prima u policiju, sukladno propisanim mjerilima, utvrđuju zdravstvene komisije u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama. Zdravstvena sposobnost se utvrđuje na prethodnom zdravstvenom pregledu, na temelju: pregleda i nalaza specijaliste medicine rada; laboratorijskog (uključujući testiranje na droge u organizmu) i rendgenološkog (srce, pluća) nalaza, EKG-a, spirometrije, neurološkog i psihijatrijskog pregleda i nalaza, oftalmološkog i otorinolaringološkog te pregleda i nalaza doktora dentalne medicine; nalaza psihologa; pregleda i nalaza ginekologa prema indikaciji; potvrde i/ili ovjerenog izvoda iz osobnog zdravstvenog kartona koju izdaje izabrani liječnik primarne zdravstvene zaštite, posebice s podacima o kroničnim i psihičkim bolestima i stanjima, te medicinske dokumentacije o dotadašnjem liječenju.[[210]](#footnote-210) Ispunjavanje posebno propisane razine tjelesne motoričke sposobnosti se utvrđuje na adekvatnim poligonima i prostorima standardiziranim testovima funkcionalnih i motoričkih sposobnosti.

Zanimljivo je da je u nekoliko posljednjih godina vrlo važan parametar za prijem u policijske redove postao i tzv. indeks tjelesne mase, pa kandidati koji nemaju dovoljnu tjelesnu masu ili su pak pretili i otpadaju već u tom stadiju.

Nije dostojna za obavljanje policijske službe osoba koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo počinjeno iz koristoljublja ili nečasnih pobuda, ili osoba koja je kažnjena za prekršajno djelo protiv javnog reda i mira s obilježjem nasilja ili za drugo prekršajno djelo koje je čini nedostojnom za obavljanje policijske službe ili osoba čije dosadašnje ponašanje, navike ili sklonosti ukazuju na nepouzdanost za obavljanje službe. Tu „dostojnost“ za obavljanje policijske službe provjerava policijska postaja nadležna po mjestu prebivališta kandidata na posebno propisan način.[[211]](#footnote-211) Provjera se obavlja na način da policijski službenik koji obavlja provjeru, prije njenog otpočinjanja zatraži od provjeravane osoba da popuni i potpiše upitnik za provjeru osobne dostojnosti za obavljanje policijske službe. Ispunjavanjem i potpisivanjem upitnika, smatra se da je osoba dala suglasnost za obavljanje provjere. Ukoliko provjeravana osoba odbije popuniti i potpisati upitnik smatra se da je odustala od postupka prijama u policijsku službu.

U obavljanju provjere prikupljaju se: identifikacijski podaci i podaci o osobama s kojima živi u zajedničkom kućanstvu, podaci o kaznenim postupcima koji se trenutno vode i podaci iz kaznenih evidencija, podaci o optužnim prijedlozima i prekršajnim nalozima i podaci iz prekršajnih evidencija, informacije i obavijesti o radnim osobinama, informacije i obavijesti o životnim navikama, te ostali sigurnosno značajni podaci.

Provjera se obavlja neposrednim razgovorom s provjeravanom osobom, ostvarivanjem uvida u javne izvore, službene evidencije i zbirke podataka nadležnih državnih i javnih tijela, ostvarivanjem uvida u evidencije i poslovnu dokumentaciju koju su subjekti dužni voditi sukladno zakonu, neposrednim razgovorom s drugim osobama po procjeni nadležnog policijskog službenika koji obavlja provjeru te neposrednim opažanjem tog službenika koji obavlja provjeru. On je dužan potrebne podatke prikupiti iz više izvora, i oni u spisu provjere moraju biti razvidni.

O konačnoj „dostojnosti“, na temelju pisanog izvješća o obavljenoj provjeri, odluku donosi posebno tročlano povjerenstvo čiji je predsjednik načelnik policijske uprave a članovi rukovodni službenici policije i kriminalističke policije.

U policiju se, također, ne može primiti osoba kojoj je prestala služba u državnom tijelu ili tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno prestao radni odnos u pravnoj osobi s javnim ovlastima, radi teške povrede službene dužnosti izvršnom odlukom nadležnoga tijela, u razdoblju od 4 godine od prestanka službe, odnosno radnog odnosa.[[212]](#footnote-212)

Slobodna radna mjesta policijskih službenika popunjavaju se putem javnog natječaja, odnosno putem internog oglasa, ili premještajem unutar službe.[[213]](#footnote-213) Iznimno, osobe koje su na temelju ugovora o školovanju i stipendiranju u obvezi raditi određeno vrijeme u policiji primaju se u policijsku službu bez javnog natječaja. Prilikom popune radnih mjesta u Ministarstvu osigurava se proporcionalna zastupljenost pripadnicima nacionalnih manjina u RH.

Ako se u policijsku službu primaju osobe s radnim iskustvom propisan je obvezni probni rad u trajanju od 6 mjeseci, u kojem vremenu je osoba dužna završiti temeljni policijski tečaj, a u sljedećih 6 mjeseci položiti i državni stručni ispit, te na taj način steći početno policijsko zvanje.

Osobe koje se primaju u policiju bez radnog iskustva, sukladno njihovoj obrazovnoj razini raspoređuju se u svojstvu vježbenika na radna mjesta nižeg ili višeg policijskog službenika. Vježbenik je dužan za vrijeme vježbeničkog staža, kroz program vježbeničke prakse, pod nadzorom mentora, osposobljavati se za samostalni rad, pravilnu primjenu znanja, te vještina i sposobnosti.

Važna novina koju je uveo novi Zakon o policiji je obveza završavanja temeljnog policijskog tečaja za sve novoprimljene policijske službenike bez obzira na stupanj njihovog obrazovanja i radno mjesto na koje se primaju, naravno ukoliko taj program nisu prošli kroz prethodno policijsko obrazovanje kroz redovnu policijsku školu, programe izobrazbe odraslih za policijsko zanimanje, odnosno na Visokoj policijskoj školi. Tečaj obuhvaća osnovne kaznenopravne i prekršajnopravne osnove, pregled i osnove najvećeg dijela policijskih poslova i ovlasti, osnove rukovanja policijskim naoružanjem i opremom, tjelesne pripremljenosti i sl.

Jasno je da je jedna od vrlo važnih preventivnih mjera svakako postavljenje i dosljedna primjena „filtriranja“ kandidata već na „ulaznim vratima“ u policijski sustav, tj., adekvatno testiranje i eliminacija kod samog prijema u policiju. Kod odabira kandidata za pristup u policijsku službu uglavnom se u istraživanjima ovog problema polazi od pretpostavljenih kvaliteta koje bi trebao imati svaki policijski službenik, te od onih posebnih, specifičnih, koji su u vezi s posebnom vrstom poslova unutar sistematizacije koja postoji unutar same policijske organizacije. Iz ovako postavljenog pristupa nužno se stoga nameće pitanje koje su to metode koje treba primijeniti u odabiru kandidata kako bi se došlo do takvih ljudi željenih kvaliteta.

Ako bi se radio popis osobina koje bi morao imati policijski službenik, za očekivati je da bi se svi složili da policijski službenik treba biti: pristalog fizičkog izgleda, da se lijepo i jednostavno izražava, da ima čvrst karakter, da prihvaća disciplinu, da može izdržati napore izobrazbe, da posjeduje stalan interes za napredovanjem, da bude dosljedan borac za red i mir, da ne pati od pretjerane osjetljivosti i povlačenja u sebe, da pokazuje objektivnost, zrelost, fleksibilnost, da je povjerljiv, motiviran i emocionalno stabilan; da je društven, pri­stupačan i energičan; da pokazuje inicijativnost i autoritativnost; da ima uravnotežene fizičke kvalitete. Bez obzira na različite želje i mogućnosti i postavljene visoke ciljeve i kriterije za policijske službenike ipak u praksi nije uvijek lako i jednostavno odabrati i „unovačiti" ljude takvih kvaliteta. I naravno da se postavlja pitanje motivacije ljudi tako visokih moralnih i fizičkih kvaliteta da rade baš u policiji? Zato problem treba sagledavati unutar njegovog realiteta.

U policiji Landeskriminalamt Hessen, 1979. uvedeno je psihološko testiranje sposobnosti za policijske pozornike, koje je polučilo sve zahtjeve znanstveno postavljene dijagno­stike sposobnosti.[[214]](#footnote-214) Radilo se o nizu standardiziranih testova koji su obuhvaćali tra­žene značajke sposobnosti za policijsku službu sa sigurnošću, koja doduše nije bila apsolutna, ali koja je premašila mogući zamislivi tzv. predznanstveni postupak. Njima je bio obuhvaćen i kvocijent inteligencije, kao i osobitosti inteligencije, npr. sposobnost koncentriranja i podnošenja opterećenja. Jednako je važnim bilo i utvrđivanje karakteristika ličnosti, pa tek onaj koji je pružio uravnotežen ukupni dojam smatrao se prikladnim, ali ne i onaj tko je imao vrlo veliki kvocijent inteli­gencije, a nije bio pokretan ili je bio agresivan. Pitanje sposobnosti od samog početka nije ovisilo o promjenjivom odnosu između ponude i potražnje - svejedno je ima li ili nema dovoljno kandidata - uvijek vrijedi isti normativ. Oko 64% kandidata nije zadovoljavalo na ovom psihološkom testiranju.

Po pitanju selekcije kandidata za policiju, više su nego zanimljiva i poučna američka iskustva i stavovi. Palmiotto kaže da: „Iako selekcija policajaca neće nikada u potpunosti eliminirati nedolično ponašanje, može se koristiti kao alat za smanjivanje broja policijskih službenika koji se upuštaju u  prijestupe. Veliki postotak policijskih prijestupa može se pripisati policijskim postajama koje nisu provodile metode pri zapošljavanju ili nisu niti imale stroge kriterije o tome tko može ili ne može postati policijski službenik. Policijski odjeli poput onih u Miamiju u Floridi, Houstonu u Texasu, New Yorku i Washingtonu često nisu provodili potrebne provjere, kada su dobili mandat od svojih gradskih vijeća da zaposle veći broj policajaca. Na nesreću, kriminalci, dileri i korisnici droga često su bili zapošljavani u  policiji. Nakon što je Miami spustio svoje standarde zapošljavanja, utvrđeno je da je od 1987., osamdeset službenika suspendirano ili otpušteno, a ta se brojka u konačnici popela na sto. Kriminalne radnje tih policajaca uključuju urote i/ili ubojstva te prodaju i uporabu kokaina.“[[215]](#footnote-215)

Tijekom 1994. Policijska postaja New York Cityja je priznala da provjera kandidata može potrajati i do dvije godine nakon što se isti već pridružio policijskim snagama, navodi nadalje isti autor.[[216]](#footnote-216) Komisija Mollen, koja je istraživala slučajeve korupcije u policiji, zaključila je da je izostanak ranije provjere kandidata veliki rizik. Odjel jednostavno ne može utvrditi ima li svaki od tisuću novih službenika godišnje na ulicama New Yorka  moralne vrijednosti i psihološke izdržljivosti potrebne za zadovoljavanje zahtjeva i iskušenja s kojima se policajci suočavaju svaki dan. Policijska postaja u New York Cityju u istragu ne uključuju provjeru prijašnjih zaposlenja kadeta ili obavljanje obavijesnih razgovora sa susjedima, a ni reference nisu provjeravane prije zapošljavanja. New York City Police Department je priznao da bi moglo biti neobjašnjivih rupa u popisu prijašnjih zaposlenja ili lažnih informacija od strane kadeta. Koliko je policijskih postaja u SAD-u, sličnih onima u Miamiju i New Yorku spustilo standarde pri zapošljavanju da bi se što brže popunilo brojčano stanje, pita se autor?

U daljnjem tekstu autor se bavi procesom provjera nakon što potencijalni kandidat podnese prijavu za posao u policijskoj postaji. Podnositelj daje svoje podatke, a ostalo je stvar procesa provjera koji obično uključuje: Pismene testove, poligrafsko testiranje, provjeru otisaka prstiju u bazama FBI-ju, provjeru dosjea, istraživanje pozadine (sigurnosne provjere), psihološko testiranje, testiranje na opijate, tjelesni/medicinski pregled, tjelesni test agilnosti, test pri centru za raspoređivanje te razgovor sa Odborom za zapošljavanje. Iz naše perspektive čudno može zvučati podatak da kandidat, uz brojne komponente standarda za zapošljavanje, treba uspješno proći i niz testova koji mjere vještinu čitanja s razumijevanjem i upotrebom jezika, te pisanja radova da se utvrdi razina vještine pismenog izražavanja. Također neuobičajeno zvuči da mnoge policijske postaje zahtijevaju ispitivanje na poligrafu prije zapošljavanja. Poligraf se koristi za određivanje prikladnosti kandidata za posao. Policija time želi provjeriti podatke sadržane u prijavi za posao. Posebno su bitne informacije o krađama, drogi i/ili problemima s alkoholom, ili o bilo kojoj drugoj vrsti rizičnog ponašanja. I inače je preporučljivo da poligraf bude dio sigurnosne provjere. Autor to objašnjava pragmatičnim stavom da se poligrafom mogu dobiti informacije koje mogu eliminirati kandidata prije nego što se potroše tisuće dolara na dovršavanje sigurnosne provjere svakog pojedinog kandidata. Poligraf po njemu ima i druge prednosti. To uključuje odašiljanje poruke zajednici da se policija trudi zaposliti samo najprikladnije ljude, i smanjuje broj podnositelja prijave za posao koji vjeruju da će poligraf otkriti njihovo upitno ponašanje.

Isti autor u nastavku obrazlaže mnoge testove i metode koji imaju za cilj spriječiti da u policijsku službu pristupi kandidat koji nema potrebne kvalitete, odnosno izlučivanje iz policijskog sustava osobe bez takvih kvaliteta. Najvažniji dio zauzimaju upravo provjere koje imaju raspon od identifikaciju pomoću otisaka prstiju (AFIS), koji sadrži otiske sa mjesta zločina, provjere kroz njihove potražne evidencije i eventualnu kriminalnu prošlost, pa sve do provjera bankovnog stanja i mentalne i emotivne povijesti.

Više je nego jasno da je odabir i procjena prikladnosti kandidata za policijsku službu iznimno važna zadaća, posebno u vremenima koja za policijsku službu ima i tranzicijske značajke u kojima policijski službenici sve manje bivaju državni, a sve više postaju javni službenici. Svojevrsni prelazak policije s pozicije servisa države na poziciju servisa građana, zahtijeva i pomake u svijesti policijskih službenika, odnosno kandidata za policijsku službu a samim time i napuštanja pozicija autoritativnosti u korist razvoja socijalnih interakcija s građanima. U tom smislu i procesu vrlo važnu ulogu imaju kandidati za policijsku službu, odnosno mladi pripadnici policijske službe i njihov odnos prema tim vrijednostima i ciljevima. Slijedom toga, svaka policijska upravna organizacija koja želi utjecati na te promjene u policijskom sustavu, mora ciljano prilagoditi sustav prijema kandidata, njihovog školovanja te prihvata mladih službenika u policijske redove. Upravo je na tom tragu posljednjih nekoliko godina u našem policijskom sustavu uveden tzv. mentorski sustav prihvata mladih policijskih službenika, što se može smatrati prilično značajnim iskorakom.[[217]](#footnote-217) Naime, policijski službenici koji tek počinju policijsku karijeru uz pomoć dodijeljenog mentora prolaze tzv. mentorski program obuke u okviru kojeg se upoznaju s užim i širim poslovnim okruženjem, te dobivaju osnovne informacije o policijskim poslovima koji se na tim pozicijama obavljaju. Ovdje valja napomenuti i to da je svaki policijski službenik u trenutku prijema u policijsku službu dužan potpisati izjavu o pravima i obvezama policijskog službenika koja se odlaže u njegov osobni očevidnik i predstavlja stalni podsjetnik na potrebu poštivanja Etičkog kodeksa, dostojanstva, ugleda i časti svake osobe, te drugih postulata koji predstavljaju okosnicu policijske službe.[[218]](#footnote-218)

## 2. PRAVILNO I ADEKVATNO EDUCIRANJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

Daljnji korak na održavanju ili poboljšanju kvalitete policijskih kadrova je svakako njihovo obrazovanje adekvatno zahtjevima koje će pred njih postaviti praksa policijskog postupanja. U Republici Hrvatskoj policijsko obrazovanje se temelji na načelu cjeloživotnog obrazovanja a obuhvaća:[[219]](#footnote-219)

* temeljno obrazovanje za zanimanje policajac,
* specijalizaciju, stručno osposobljavanje, usavršavanje i policijski trening,
* visokoškolsko obrazovanje.

Temeljnim obrazovanjem za zanimanje policajac smatra se redovito srednjoškolsko obrazovanje kroz 3. i 4. razred Policijske škole, srednjoškolsko obrazovanje odraslih za zanimanje policajac te temeljni policijski tečaj. Temeljno obrazovanje za zanimanje policajac provodi Policijska škola sukladno svom Statutu i propisima o srednjoškolskom obrazovanju, temeljem programa koji donosi ministar uz suglasnost ministra znanosti, obrazovanja i športa.

Specijalizacija, stručno osposobljavanje, stručno usavršavanje, dopunsko stručno usavršavanje i policijski trening provode se na načelima cjeloživotnog obrazovanja i upravljanja karijerom temeljem programa koji na prijedlog Policijske akademije, donosi glavni ravnatelj policije. To je područje posebno uređeno Pravilnikom o policijskom obrazovanju.[[220]](#footnote-220) Specijalizacija, u smislu tog pravilnika je područje obrazovanja u kojem se kroz specijalističke tečajeve, policijski službenici osposobljavaju za rad u nekoj od policijskih i ostalih specijalnosti. Stručnim osposobljavanjem, smatra se izobrazba koja se provodi s ciljem pripreme policijskih službenika za obavljanje novih zadaća na istom ili na drugom radnom mjestu. Stručno osposobljavanje realizira se kroz programe osposobljavanja rukovoditelja, programe osposobljavanja mentora, instruktora i predavača te sve ostale programe osposobljavanja za potrebe Ministarstva.

Stručnim usavršavanjem, smatra se stalno obrazovanje radi podizanja kompetencija potrebnih za obavljanje poslova radnog mjesta, a provodi se putem tečajeva, seminara, stručnih savjetovanja, predavanja, dopunskog stručnog usavršavanja, policijskog treninga, informatičkih tečajeva i tečajeva stranog jezika.

Zanimljivo je da pravilnik predviđa i stručno usavršavanje policijskih službenika raspoređenih na radna mjesta nastavnika i predavača u Policijskoj akademiji koje se provodi kroz obnavljanje praktičnih iskustava, odnosno odrađivanje redovne prakse u operativnim službama najmanje jednom godišnje u trajanju od 5 dana.

Dopunsko stručno usavršavanje organizira se unutar redovnog radnog vremena za policijske službenike raspoređene na radna mjesta srednje stručne spreme do razine šefa smjene, a odnosi se na upoznavanje policijskih službenika s novim propisima, taktikama, tehnikama i metodama rada, te obnavljanje stečenih znanja. Provode ga predavači koje imenuje nadležni pomoćnik ministra, odnosno načelnik policijske uprave, a koji i sami prethodno moraju savladati pedagoško – instruktivni seminar na Policijskoj akademiji.

Policijski trening pak obuhvaća: opću tjelesnu pripremljenost, poznavanje i primjenu borilačkih športova i vještina, poznavanje, rukovanje i vještinu gađanja vatrenim oružjem, trening vožnju službenih policijskih vozila, te druge potrebne programe koje donosi glavni ravnatelj policije.

Visokoškolsko obrazovanje provodi Visoka policijska škola kroz stručne i sveučilišne studijske programe sukladno Statutu i propisima o visokom obrazovanju, na temelju dopusnice koju izdaje ministar nadležan za poslove znanosti, obrazovanja i športa.

Osvrt na netom izloženi normativni okvir policijskog obrazovanja djeluje umirujuće. Čini se da je na toj razini sve u redu. No, je li tome zaista tako i ima li ponašanje policijskih službenika u dnevnoj policijskoj praksi izravne veze s policijskim obrazovanjem i u kojoj mjeri?

U svezi s razmatranim područjem istraživanja prevencije protuzako­nitog ponašanja policijskog službenika, odnosno preventivnog potencijala pravilne i adekvatne edukacije policijskih službenika, Šuperina iznosi zanimljivu tvrdnju J. J. Fyfea koji negira hipotezu kako postoji, pa makar i neizravna, veza između počinjenog nasilja od strane policijskog službenika i same njegove obuke, te, njoj suprotstavljenu tvrdnju Gellera, da ta veza postoji.[[221]](#footnote-221) Geller svoju tvrdnju argumentira glavnom svrhom profesionalne policijske obuke koja se po njemu sastoji u pripremanju budućih policijskih službenika za rješavanje problema, obavljanje njihovih dužnosti, kvalitetnije nego što bi to mogao učiniti bilo koji običan građanin. Policija koja na brutalan način rješava problematične situacije, po njemu to čini zbog nekontroliranog bijesa i/ili zbog unaprijed planiranog ugnjetavanja. Tvrdi da razvoj uspješnih boksača, diplomata, vojnika za borbu, te odvjetnika koji vode parnice, pokazuje da je samokontrola u stresnim i konfrontacijskim uvjetima vještina koja se može naučiti. U najširem smislu, takva obuka policajaca može uključivati i "razumijevanje", osjećaj oslobođen predrasuda prema kojemu se ljudsko ponašanje, bez obzira na to kako ono bilo bizarno ili pro­vokativno, obično može objasniti. Za policijske instruktore, ovo znači uvjeriti buduće policijske službenike da ne uzimaju osobno uvrede i napade koje mogu doživjeti na poslu. Šuperina dobro kaže da tendencija da se policijski poslovi obavljaju na razini profesije - policijske struke, postaje jedan od najznačajnijih i najtransparentnijih elemenata policijske obuke i funkcije. No, praksa policijske obuke u RH je takva da se za vrijeme trajanja policijske obuke provedbeni propisi po kojima će policijski službenici postupati nakon njenog savladanog ponekad izmijene jednom, pa i više puta. Ta dinamika izmjene propisa, ali i uvođenje u policijsku službu sve novijih pravila i standarda pred cijeli obrazovni sustav stavlja nove izazove kako bi se ostvarila operativnost obuke, odnosno sposobnost da se tako školovani policijski službenici uklope u policijske poslove. Lockard problem policijske obuke vidi u nedostatnom vremenu da bi se provela cjelovita obuka.[[222]](#footnote-222) Tvrdi da i najbolji policijski trening koji se usvoji na policijskoj akademiji nije dovoljan sam po sebi već da je potrebno puno vremena i ponavljanja naučenih vještina kako bi one postale rutina, navika, odnosno da bi se uvježbale do faze podsvjesnog, refleksnog ponavljanja tih vještina. Za usvajanje vještine te razine da je potrebno dvije tisuće ponavljanja, pa tako za uvježbavanje dvadesetak defanzivnih taktika za svakog polaznika, dolazi do broja od 1333 sata. Kad se tome dodaju prateći sadržaji kao zagrijavanje, instruktaža, demonstracije i sl., zaključuje da bi takav program učenja (samo) obrambene taktike bio duži nego većina glavnih sveučilišnih programa.

Cvitanović postavlja pitanje, što se putem specijalističkih obrazovnih procesa i podizanjem stupnja profesionalnosti u policijskoj službi želi postići, te ističe nekoliko ciljeva.[[223]](#footnote-223) Navodi da obučenost, educiranost, pa time i profesionalizam ohrabruje policijske službenike u samostalnom postupanju temeljem vlastite prosudbe situacije i donošenje odluka temeljenih na zakonu, pravilima postupanja i etičkim osnova­ma; potiče se kombinatorika u primjeni ovlasti određenih zakonom u svezi s nače­lima i pravilima kriminalistike među policijskim službenicima nižeg odgovornog ranga, jer da zahtjevi građana za pružanjem pomoći i usluga od policijskih službenika idu za tim da na samom mjestu, toga trenutka, samostalno prosude situaciju i donesu odluku u svakom konkretnom slučaju.

Razmatranja o svrsi i ciljevima policijske obuke svakako moraju obuhvatiti i nužnost programa koji uključuju prevenciju policijskih zlouporaba, u prvom redu korupcije ali i zlouporabe policijske sile te transparentnosti policijskog postupanja u službi građana.

Pozicija hrvatske policije je i u ovom kontekstu pomalo specifična s obzirom na ratno i poratno naslijeđe i s tim u svezi predratni odljev i poratni priljev kadrova. Veić podsjeća da je načelnik Policijske uprave zagrebačke sredinom 90-ih izjavio da Zagreb nema dovoljno policijskih službenika, nego ima građane u odori.[[224]](#footnote-224) I Robert Peel, osnivač suvremene engleske policije, početkom 19. stoljeća isto je to izjavio. Zahtjevi i kontekst tih izjava vrlo su različiti. Dok u Peelovo doba nije bilo policijskoga obrazovanja, sredinom 90-ih nezamislivo je biti policijski službenik bez obrazovanja. Kako nadalje navodi Veić, potkraj 90-ih blizu trećine policijskih službenika imalo je samo osnovnoškolsku naobrazbu, a nisu prošli ni sustavnu policijsku obuku; uz to, nezanemariv dio imao je krivotvorenu diplomu[[225]](#footnote-225). U višoj i visokoj stručnoj spremi preko 60 posto policijskih službenika bilo je bez sustavne obuke. Takav je sustav predodređen za političke manipulacije. U razdoblju 2002. pokušalo se, nakon istraživanja stvarnih policijskih znanja, jednotjednim tečajevima „krpati“ stanje, ali proces se prekinuo 2004. Cjeloživotno obrazovanje ideja je koja mora potaknuti odgovarajuća dalja nastojanja na području izobrazbe, poglavito onih koji nemaju specifičnog policijskog znanja. Normativne promjene, navodi dalje Veić, moraju potaknuti diferencijaciju i dovesti one bez policijskog obrazovanja u policijske službenike drugog reda. Kompromisi na tom području bi, po njemu, mogli imati dugogodišnje nesagledive posljedice.

Kako bi se premostio jaz između teorije policijske obuke i prakse policijskog postupanja, po ranije spomenutom modelu cjeloživotnog obrazovanja, čini se prihvatljivim model po kojem je osnova temeljna policijska obuka, na koju se onda, ovisno o poslovima koje pojedini policijski službenik obnaša, upućuje na specijalizaciju, odnosno stručno osposobljavanje, usavršavanje i policijski trening, te visokoškolsko obrazovanje. Takva obrazovna shema onda podrazumijeva da postoji određeni fiksni, temeljni dio obuke koji je osnova i zajednički dio za sve vidove obrazovanja i obuke, te određeni specijalizirani dio obuke koji ovisi o specijaliziranim poslovima i zadaćama za koje se pojedini pripadnici policijske službe obučavaju. Tako se u okviru Odjela za stručno usavršavanje i specijalizaciju, čiji programi se nadovezuju na temeljno policijsko obrazovanje, stalno ili periodično provode deseci specijalističkih obrazovnih modula koji se realiziraju kroz policijske tečajeve, kao što su tečajevi granične, prometne, kriminalističke policije, tečajevi za osposobljavanje kriminalističkih tehničara, za rukovanje mjerilima i uređajima, tečajevi za kriminalističko istraživanje različitih sigurnosnih događaja, za poligrafsko testiranje, tečajevi policije u zajednici, mentorski i brojni drugi tečajevi. Neki od tih tečajeva ovisno o obujmu programa traju mjesecima, dok drugi traju nekoliko dana. Spomenuti fiksni, zajednički dio obuke je konstanta koja se ne mijenja promjenom propisa a odnosi se na poštivanje zakonitost i etičnost policijskog postupanja i on se vezuje uz temeljna načela kako policijske obuke tako i policijskog postupanja u dnevnoj praksi.

U protek­lom su desetljeću u pogledu sustava temeljnog policijskog obrazovanja bile prisutne određene dvojbe i on se učestalo mijenjao na relaciji od redovnog srednjoškolskog obrazovanja do različitih programa obrazovanja i prekvalifikacije odraslih. Godine 2011. se došlo do zaključka da je redovno srednjoškolsko obrazovanje do tada dalo najbolje rezultate, te je zauzet stav da bi u perspektivi takav sustav edukacije policijskih službenika po modelu situacijske nastave i rješavanja problemskih pitanja bio najprihvatljiviji. No, po tom modelu je upisana i obrazovana samo jedna generacija policijskih službenika, da bi slijedeća upravljačka garnitura zaključila da je ipak bolji model desetomjesečnog obrazovanje odraslih koji je uveden i provodi se posljednje dvije godine.

## 3. ODNOS POLICIJE I JAVNOSTI

Tko god i površno poznaje rad i djelokrug policije, zna da policija i javnost dijele isti interes, a to je sigurnost zajednice. No, percepcija te sigurnosti iz različitih rakursa može izgledati različito. Jedan sigurnosni događaj može biti prikazan kao skandalozan, uznemirujući čin, ali i kao tek jedna stavka u statističkom nizu podataka. Kako će zaista biti tretiran i prezentiran određeni događaj ne ovisi samo o prirodi tog događaja nego i o nizu drugih elemenata s tim u svezi. Na to se nesumnjivo može utjecati, pa policija ne smije stvari prepustiti slučaju, nego mora u tom području igrati aktivnu ulogu. Na tom tragu, londonska policija je već 1829. obavljala svoju funkciju poštujući određena načela, a jedno od tih načela je glasilo: "Uspjeh policije zavisan je o odobravanju, poštivanju i suradnji sa građanima".[[226]](#footnote-226) Od tada je prošlo mnogo vremena, ali ovo načelo uvijek je aktualno, posebno u sadašnje vrijeme. Javnost i policija ne mogu postojati i djelovati jedno bez drugoga jer javnost je potrebna policiji, a policija još više javnosti. Štoviše, policija je sve više svjesna da joj je javnost potrebna i da je prijeko potrebno da dobije njenu podršku i razumijevanje.

U Republici Hrvatskoj suradnja policije s javnošću nije samo stvar pristojnosti ili protokola, nego i zakonska obveza artikulirana Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima.[[227]](#footnote-227) Tako policija ima obvezu suradnje s državnim tijelima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, u poduzimanju mjera radi ostvarenja sigurnosti građana i imovine. Surađuje također i s drugim tijelima, organizacijama, zajednicama, nevladinim organizacijama, građanskim udrugama i građanima radi razvijanja partnerstva u sprječavanju i otkrivanju nedopuštenog ponašanja i njegova počinitelja, te otklanjanja opasnosti. S tim u svezi, policija prema vlastitoj odluci ili na zahtjev, izravno ili putem sredstava javnog priopćavanja, informira o događajima i pojavama iz svoga djelokruga, koja su od interesa za građane, o mjerama koje se poduzimaju te o sigurnosnim uvjetima u određenom prostoru.

Svaka odgovorna policija nastoji izgraditi odnose u kojima će javno mnijenje biti naklonjeno radu policije. Razvijanje ovog odnosa Tulezi stavlja pod moto: "Ako pomažeš policiji - pomogao si sebi!"[[228]](#footnote-228) Javnost, naime, zahtijeva od policije puno više nego od bilo koje druge službe, pa između njih počesto dolazi do nesuglasja, i to ne samo u ocjeni pojedinih događaja ili situacija, već i u sferama drugih životnih okolnosti od politike do gospodarstva. Očito je da ove razlike nastaju prije svega u pogledu onog što zahtijeva pravo, i svijesti javnosti koja na takvu primjenu prava od strane policije ne gleda blagonaklono, budući se policija pojavljuje kao predstavnik i nositelj državne prinude. Poradi toga, Tulezi tvrdi da policija danas ima više teškoća nego bilo kada u svojoj povijesti pa čak i nerazumijevanja na relaciji između nje i ostalih državnih i pravosudnih tijela.

Neka inozemna iskustva govore da kad policija provodi zakon u homogenoj zajednici, djeluje kao sastavni dio društva, pri čemu se zakon provodi na način koji to provođenje dovodi u vezu s očekivanjem zajednice.[[229]](#footnote-229) Za usporedbu, u heterogenoj zajednici policija mora djelovati više po formalnim zakonima nego po očekivanjima zajednice. Prema Heideru, policija u homogenoj zajednici može otkriti više povreda zakona nego ona u heterogenoj zajednici, no policija u homogenoj zajednici više se bavi slučajevima neformalno nego putem formalnosti uhićenja. Pozivanje na zakon može biti jedino sredstvo održavanja reda u heterogenoj zajednici. No što policija djeluje formalnije, manje je društvene potpore policiji. A s obzirom na to da policija ne može djelovati bez javnosti, sve to postaje sve manje i manje zadovoljavajuće.

Danas se sve češće unutar i izvan policije govori o potrebi stvaranja dobrih odnosa između policije i javnosti na čemu čelništvo policije mnogo radi. Nastoji se da javnost dobije uvid u tu službu i njezin rad. Pri stvaranju povjerenja pomažu razgovori s građanima, nastupi ili intervjui u medijima, snimljeni filmovi, reportaže, literatura, plakati itd. Možemo podsjetiti da nastojanja naprednijih policijskih ustroja u pravcu poboljšanja predstave o policiji, ponekad a i sve učestalije – sliče na promidžbenu djelatnost poduzeća koji nude svoju robu i usluge korisniku – potrošaču.

U odnosima javnosti i policije je uglavnom jasno tko stoji na policijskoj strani, no nije tako jasno tko stoji s one strane koju nazivamo javnost, odnosno tko je predstavlja i tko artikulira njene stavove i interese. Sam pojam javnosti nije jasno određen pa ta činjenica može stvoriti povoljan teren za određene manipulacije u tom prostoru. Manipulacije su u pravilu uvjetovane određenim interesima bilo da se radi o interesnim skupinama ili pojedincima koji mogu biti povezani ideološki, materijalno ili na drugi način. Činjenica je i da policija i javnost dijele isti interes, jer „konačni proizvod“ policije je sigurnost građana i njihove imovine, odnosno sigurnost upravo te javnosti. U tom kontekstu, sva nerazumijevanja između građana i policije se mogu *de facto* svesti na nezadovoljstvo javnosti ostvarenom razinom sigurnosti za cijenu koju građani izdvajaju putem poreza i drugih davanja, ili načinom na koji je određeno stanje postignuto ili izostalo. I da s tim u svezi traži određene pomake na bolje. A moderna policija treba biti javni servis građana, kojem je zaštitna uloga pretpostavljena nadzornoj, a proaktivan pristup važniji od reaktivnog. Da bi uistinu kročila tim pravcem, policija se, sukladno najboljim praksama zemalja Europske unije, treba razvijati kroz raspodjelu moći, odnosno suradnje sa cijelom društvenom zajednicom, tj. cjelokupnom javnosti, što se postiže kvalitetnim odnosima s tom istom javnosti.[[230]](#footnote-230) Kako bi svi aspekti djelovanja policije bili uvijek ispravno i točno intepretirani, nužno je djelovanju policije pridodati kvalitetnu komunikaciju, jer samo odgovoran, otvoren i proaktivan pristup cjelokupnoj javnosti vodi napretku i odobravanju te iste javnosti. To rezultira odobravanjem javnosti s jedne, dok s druge strane jača svijest o vlastitoj odgovornosti policije. Posredstvom razumijevanja, odgovornost je povod povjerenju i temelj suradnje, što vodi k većem stupnju angažiranosti građana u svim pitanjima od zajedničkog interesa građana i policije. U konačnici, povjerenje javnosti u policiju ovisit će o percepciji građana u kojoj mjeri policija svojim djelovanjem štiti upravo njihove interese.

Što se preventivnog naboja odnosa između javnosti i policije tiče, u smislu prevencije kažnjivih djela policijskih službenika, jasno je da to ima određeni značaj i potencijal. Ako između tih dviju grupacija vlada nepovjerenje i sumnjičavost, ako se na jednoj ili obje strane skrivaju i prikrivaju aktivnosti i drugo, naravno da je to plodno tlo za raznorazne nezakonitosti koje se u takvom okružju slabije i uočavaju. S druge pak strane, u atmosferi povjerenja i transparentnog ponašanja i postupanja, gdje strane ne istupaju sa skrivenim motivima već dobronamjerno i transparentno, naravno da je takvo okružje nepovoljno za različite nezakonitosti, a ako do njih i dođe, lakše se uočavaju i istražuju. Stoga je stvaranja takve atmosfere opet zajednički cilj i interes. Što se hrvatske policije tiče, moglo bi se reći da ima razloga za blagi optimizam. Unatoč tomu što elektronski i tiskani mediji često ističu teze kako građani nemaju povjerenja u policiju, egzaktni pokazatelji govore drugačije. Naime, istraživanje javnog mišljenja koja su provedena od strane Gallupovog instituta, pokazuje da je u odnosu na rezultate iz 2004. godine, u 2010. godini povjerenje javnosti s 54% povećano na 58%, te da općenito građani imaju najviše povjerenja u vojsku, a zatim u policiju.[[231]](#footnote-231)

Imperativ je nastaviti takav trend povjerenja između javnosti i policije, naravno na jednom zdravom i uzajamno plodnom odnosu.

## 4. UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA

Upravljanje ljudskim potencijalima u policiji možemo definirati kao sustav mjera koje omogućuju usklađivanje znanja i sposobnosti policijskih službenika sa zahtijevanim znanjima i sposobnostima nužnim za obavljanje poslova radnog mjesta, razvoj i suradnju između službi i hijerarhijskih razina u Ministarstvu te promicanje profesionalnih vrijednosti u obavljanju službe. Upravljanje ljudskim potencijalima zasnovano je na profesionalizaciji i podršci službenicima te na razvoju karijera prema načelu upravljanja kompetencijama.[[232]](#footnote-232)

Obuhvaća planiranje prijma u službu, provedbu postupka prijma u službu, napredovanje, ocjenjivanje rada, nagrađivanje policijskih službenika, kontinuiranu izobrazbu te ostale poslove vezane za radnopravni status policijskih službenika.[[233]](#footnote-233)

Pod ovim naslovom je moguće objediniti sve mjere koje su obuhvaćene prethodnim poglavljima, ali i obuhvatiti sva područja koja nisu obuhvaćena, a potrebno ih je barem spomenuti.

### 4. 1. SUSTAV KARIJERNOG NAPREDOVANJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

Izgradnja i održavanje pravičnog sustava karijernog napredovanja, utemeljenog na pravičnim i poštenim kriterijima, ključ je motivacije policijskih službenika. Ti kriteriji bi svakako morali sadržavati sve vidove i oblike obrazovanja prilagođenog potrebama policijskog sustava, radnog iskustva koje je ekvivalentno vrstama i vremenu obavljanju policijskih poslova, te kvaliteti i zalaganju pri ispunjavanju radnih obveza, što bi se iščitavalo iz radne ocjene.

Cilj je sustava napredovanja u svakoj uređenoj organizaciji poticati pojedinca na stjecanje znanja i vještina, što se odvija u određenom razdoblju. Temeljem određenih pravila pojedinci stječu iskustvo nužno za rješavanje problema. Takav sustav u nas, tvrdi Veić, de facto ne postoji[[234]](#footnote-234). On postoji kao zbirka pravnih pravila, međutim tako po­stavljenih da napredovanje po tim pravilima ne jamči baš ništa. On ne polazi od specifične policijske naobrazbe, ne mari za uspješnost u radu, a pojedina zvanja nisu uvjet radnog mjesta, nego posto­je razne mogućnosti "preskakanja". To je jedan od uzroka nezadovoljstva u sustavu. Nema čvrstih pravila koja netko mora zadovoljiti da bi bio na određenom radnom mjestu, ni pravila po koji­ma može biti smijenjen i na koje radno mjesto tada može biti raspoređen. Zato ne možemo kaza­ti kako je policija karijerna služba, što bi trebala biti. To je područje potpune anarhije. U takvu stanju unutarnje borbe i podmetanja te dodvoravanje političkim elitama ključ su "uspjeha" i uzrok lošeg stanja. Curenje informacija također ima uzrok u opisanome, jer prikazano stanje ne priznaje profesionalizam. Drastični primjeri nepriznavanja karijernosti policijske službe očituju se u službeni­cima koji zauzimaju najviše operativne i rukovodne funkcije na razini Ravnateljstva, a da nikada nisu obavljali policijske poslove. Oni su karijeru počeli u Ravnateljstvu i od njih se očekuje da obavljaju najsloženije policijske poslove. Na takva se mjesta u uređenim sustavima dolazi nakon 20-godišnje uspješne službe, a u nas bi bilo dovoljno i deset, zaključuje na kraju Veić. Svatko tko malo bolje poznaje naš policijski sustav će se bez ostatka složiti s Veićevim tvrdnjama, posebno kad piše o postojanju „zbirke propisa“ koja predmetnu materiju pravno uređuje, ali „koji ne znače baš ništa dok postoji mogućnost njihova preskakanja“.[[235]](#footnote-235) Isto tako, može se pretpostaviti da su takvim stanjem frustrirani vrijedni i čestiti profesionalci u policijskim redovima. Ključno pitanje je zašto je tomu tako, je li riječ o običnom nesnalaženju ili zlouporabama sustava u privatne svrhe pojedinaca ili određenih interesnih skupina? S obzirom na predug period nesnalaženja i određenu sustavnost u negativnoj selekciji kadrova, odgovor je, čini se, zadovoljavanje određenih parcijalnih interesa pojedinaca ili interesnih skupina. A takva pojava zlouporabe javnog u odnosu na privatni interes svuda u svijetu se percipira kao korupcija. Teško se ne složiti s Würgerom, koji kaže da je „najfatalniji oblik korupcije u Njemačkoj... podjela položaja po protekciji, jer to dovodi do dalekosežnih spletki između političkih stranaka i administracije, što nije samo skandalozno, već i protuustavno“.[[236]](#footnote-236) Što u tom kontekstu reći o rečenici na koju mora negativno reagirati svaki legalista, a koja se u našim prilikama tako često čuje od rukovoditelja i funkcionara najniže pa do najviše razine, da svaki „šef“ ima „pravo“ sebi birati suradnike. Takva rečenica, izrečena od dovoljno „visoko“ rangiranog „rukovoditelja“ ruši svaki organizirani sustav karijernog napredovanja, pa i samo ustavno načelo jednakosti svih građana. Ako se stvari i ne percipiraju u tom svjetlu, jako je teško ponuditi razumno objašnjenje situacije da zamalo dva desetljeća oznake zvanja koje su na svojim ramenima nosili policijski službenici nisu bile izraz njihova stručnog i profesionalnog postignuća utemeljenog na karijernom sustavu napredovanja, polaganju ispita za zvanje, godinama staža, vrsti i prirodi poslova koje su obavljali, radnim ocjenama koje govore o njihovom zalaganju te psihofizičkoj pripremljenosti, dakle tzv. osobnog zvanja, nego isključivo o rješenju o postavljanju na određeno radno mjesto u policijskom sustavu[[237]](#footnote-237). Pri tome je neosporno da postoje pravila i kriteriji razrađeni u ranije spomenutim propisima, no „rupe“ u njima i još bolje razrađen sustav „preskakanja“ tih kriterija su omogućavali imenovanje na određena radna mjesta službenika koji ne ispunjavaju i tako određene kriterije, a od tog trenutka takav službenik stječe sva prava povezana s tim radnim mjestom pa i to da javno nosi tzv. funkcionalne oznake, koje su propisane za to radno mjesto, bez obzira na to koje je osobno zvanje stekao kroz sustav polaganja ispita za zvanja. Time dolazimo u situaciju da službenici koji imaju uvjete i ispunjavaju kriterije za određeno rukovodno, odnosno višerangirano radno mjesto, nerijetko rade na jednostavnijim poslovima, koji su nižerangirani i manje plaćeni, dok na tim višerangiranim radnim mjestima sjede službenici koji nerijetko ne ispunjavaju ni minimum uvjeta propisanih za to radno mjesto. Drugim riječima, policijski službenici nižeg zvanja i znanja mogu biti nadređeni policijskim službenicima višeg zvanja i znanja. Frustracije i organizacijske probleme koji iz toga proizlaze, te refleksije takvog stanja na ukupnu efikasnost i funkcionalnost policije izlišno je i elaborirati. K tome, mnogi policijski službenici potpisuju pisanu izjavu da pristaju na takvo stanje, tj. da iako raspolažu višom spremom od one koja je potrebna za određeno radno mjesto, pristaju na raspored na niže radno mjesto. O motivaciji za tako nešto, bez provedenog znanstvenog istraživanja može se samo nagađati, no vrlo su vjerojatno temeljni razlozi egzistencijale prirode.

Više je nego razvidno da postojanje propisa, pa i najboljih, predstavlja samo „mrtvo slovo na papiru“ ako postoji mogućnost njihovog nekažnjenog kršenja i izigravanja. Upravo zbog toga je prevažna uloga nadzora nad takvim sustavom, ali se pri tom itekako mora paziti da se i taj sustav ne postavi i ostvaruje na formalnoj razini a da nema suštinsku ulogu i značaj, odnosno da se i taj vid policijskih poslova ne postavi na istim osnovama kao i ostatak sustava. U tom slučaju je jasno da je, simbolički rečeno, tim za spašavanje podmornice smješten u samu podmornicu, i to na mjesto gdje će se podmornica najprije ispuniti morem, pa slijedom toga nikako ni ne može pomoći u spašavanju. Dio problema koji su spomenuti vezan je za neadekvatno postavljen sustav po vertikali, a sastoji se u tome da se napredovati unutar sustava može samo putem tzv. rukovodne linije, dok je to onemogućeno po liniji struke. Drugim riječima, službenik koji hoće napredovati unutar sustava, motiviran zdravom ambicijom i željom za što boljim statusom i plaćom, tu ambiciju može zadovoljiti samo na način da bude postavljen na određeno rukovodno radno mjesto odnosno slično radno mjesto u višoj ustrojstvenoj jedinici, i da nadalje preuzima sve zahtjevnija i višerangirana radna mjesta unutar sustava. No, na taj način se može dogoditi da policijski službenik koji je izuzetno talentiran za otkrivanje pojedinih delikata, napušta poslove u kojima je uspješan i preuzima određeno rukovodno ili višerangirano radno mjesto za koje je moguće da nema niti želje niti talenta. Na taj način sustav gubi talentiranog i sposobnog operativca, da bi zauzvrat dobio nemotiviranog i nesposobnog rukovoditelja. Postoji, doduše i sada mogućnost određenog napredovanja „po linijama rada“ kad npr. operativac u policijskoj postaji ima značajne rezultate rada, po, primjerice, suzbijanju kriminaliteta droga, bude raspoređen u istu liniju rada u policijskoj upravi a zatim i u Ravnateljstvu policije. Ključ rješenja je moguće potražiti u doradi tog drugog stupa napredovanja u policijskoj službi, po liniji struke, vrlo slično sustavu napredovanja na sveučilištima, tj. fakultetima. Tako bi se policijski službenici mogli profilirati po onim linijama rada za koje imaju najviše talenta i znanja, te se u istoj liniji rada postupno stručno usavršavati i napredovati na isti način kako u akademskoj zajednici talentirani znanstveni novak, asistent, ima mogućnost napredovanja do redovitog profesora. Time bi se bolje profilirala i linija rukovođenja, odnosno policijskog menedžmenta i upravljanja policijskim sustavom, a obavljanje pojedinih policijskih poslova bi bilo prepušteno prekaljenim profesionalcima koji bi svoju ambiciju mogli zadovoljiti u okviru poslova u kojima se najbolje snalaze. To bi sasvim sigurno dovelo do znatno veće efikasnosti cijelog policijskog sustava i stanje sigurnosti u zajednici dovelo na znatno višu razinu.

### 4. 2. RUKOVOĐENJE I UPRAVLJANJE POLICIJSKIM SUSTAVOM I NJEGOVIM SASTAVNICAMA

Rukovođenje i upravljanje policijskim sustavom i njegovim sastavnicama usko je povezano s prethodnim poglavljem, tj. upravljanjem ljudskim potencijalima. Nesumnjivo je, da kad govorimo o toj vrsti policijskih poslova, govorimo o poslovima i ulozi kapetana broda s brodskim časnicima, zaključno s kormilarom. Simbolično govoreći, o njima i njihovim vještinama ovisi smjer i sigurnost plovidbe kako u mirnim tako i u olujnim vremenima. I nije beznačajno o kakvim je ljudima riječ, kakva je njihova naobrazba, vještina i sposobnost snalaženja u svim uvjetima plovidbe, i napose, koliko ih je u odnosu na posadu broda – mornare, pa onda i na putnike. Pri tome je, kako kaže Horvatić, za rukovođenje u policiji neobično važno samopouzdanje temeljeno na osobnosti pojedinca i na visokim profesionalnim standardima.[[238]](#footnote-238) Primijenimo li taj simbolični model na „brod“ hrvatske policije, odnosno Ministarstva unutarnjih poslova, jasno je da će taj „brod“ sigurno ploviti mirnim i olujnim morem samo ako ga vode sposobni i obrazovani časnici koji će svojim postupcima opravdati naziv „časnik“. Pri tome se taj pojam ne smije izjednačiti s pojmom časnika u vojnoj organizaciji, jer postoji razlika između rukovođenja vojskom i rukovođenja policijom.[[239]](#footnote-239) Policija je u potpunosti sastavljena od osoba koje su osposobljene za obavljanje određenih poslova, granice dopustivosti zahvata u prava drugih strogo su određene i zato u načelu nije potrebno zapovijedanje (kao u vojsci). Zapovijedanje se može pojaviti u strogo ograničenim slučajevima najčešće tamo gdje postupanje pojedinog policijskog službenika mora u većoj mjeri biti usklađeno s postupanjem drugih. Zapovijedanje je zato, prema Veiću, kao policijski stil u kojem službenici postupaju po modelu „vatrogasne brigade“ neprihvatljiv, a u Europi je napušten. Vojna organizacija mora počivati na strožim pravilima, prilagođenim prirodi povjerenih zadaća, u pravilu djelatnost se odvija timski, svi pripadnici često nisu osobe kojima je obavljanje zadaće profesija, što upućuje na bitno drugačiji stvarni sadržaj zapovijedi u vojsci. U policiji pretpostavljeni je u pravilu osoba koja raspolaže stručnim znanjem i iskustvom većim od neposrednih izvršitelja službenog zadatka. To je jedna od garancija uspješnog obavljanja službenog zadatka, ali i poštivanja zakonitosti. Još 80.- tih godina glavni komesar španjolske policije, Gutierrez, piše o transformaciji policijskog rukovoditelja od pretpostavljenog koji ima vlast ili autoritet na temelju kojeg može prisiliti svoje podređene na izvršenje određenog zadatka, odnosno moći da se nametne poslušnost, prema rukovoditelju novog doba.[[240]](#footnote-240) On tvrdi da nije dovoljno da netko zauzima rukovodeće mjesto i obavlja njegovu funkciju, već treba da tu dužnost obavlja dostojanstveno, autoritativno i efikasno. Mišljenja je da rukovodilac nikad ne smije misliti da je nezamjenjiv i da je njegova organizacija nepromjenjiva i zagovara promjene u sustavu rukovođenja koje su rezultat krize autoriteta koja je pogodila zapadnu civilizaciju, a posebno snažno je pogodila policiju. „Novog“ rukovoditelja vidi kao vođu, čovjeka realnog, razboritog i maštovitog, s velikom sposobnošću imaginacije, kome je zadatak da odstrani stare navike i da odlučno usmjeri pogled na tu korporativnu budućnost. Kaže da se, općenito uzevši, podređeni uvijek nadaju dobrom šefu, te da na to imaju puno pravo. Sudeći prema pozdravnom govoru Douglasa Rochea na skupu o policijskom vodstvu[[241]](#footnote-241) u Ottawi 1992. godine, ta se transformacija nije dogodila ni 90-tih godina. On tvrdi da policija u uvjetima novog svjetskog poretka mora preispitati svoj način rukovođenja i „izdići se iznad uobičajenog nagodbenjačkog ponašanja“. Dr. Alfred Stumper, predsjednik pokrajinske policije Stuttgart dobro dijagnosticira problem i kaže da su se ranije izvršne odluke u biti donosile na razini rukovoditelja smjene ili na sličnoj razini, što i dalje smatra prihvatljivim za lokalne, čitaj trivijalne probleme.[[242]](#footnote-242) No, unatoč više puta spomenutoj bliskosti države i policije, teško se s njime složiti kad nadalje tvrdi da zbog proširene strukture policijskih zadataka i intervencija u važnim područjima društvenog života, konstatira da se razina donošenja odluka preselila na razinu policijskih direkcija, pokrajinskih ureda i prezidija, pa sve do ministarstva unutarnjih poslova, odnosno da politika sve više želi, a i mora utjecati na policijske odluke. On to prihvaća kao neminovnost tvrdeći da policijski rukovoditelj mora imati razumijevanja i za opća politička gledišta višeg ranga, pa i da zbog toga ne treba osjećati otpor i nezadovoljstvo. Ipak, i za rukovoditelja takvog profila, smatra da mora mnogo više znati i moći nego ranije, te stručne kompetencije, odgovornost i sposobnost donošenja i najtežih odluka smatra ključnim značajkama dobrog rukovoditelja. Ovakav stav oko „razumijevanja“ općih političkih gledišta višeg ranga, odnosno „politike koja sve više želi i mora utjecati na policijske odluke“ može biti jako opasan. Odavno je uhodan demokratski put utjecaja politike na policijske odluke a on se očituje u proceduri donošenja propisa koji važe za sve pripadnike društva a policija ih ravnomjerno i ravnopravno primjenjuje prema svim građanima. Po istoj logici koju Veić koristi za obrazloženje razlike u rukovođenju, odnosno zapovijedanju vojskom i policijom, svaki policijski službenik, a osobito rukovoditelj, bilo lokalnog bilo višeg ranga, bi morao biti osposobljen za samostalnu primjenu zakona, pa nije jasno koji bi argumenti dostajali za tvrdnju da se razina donošenja nekih odluka seli na najviši rang koji bi bio u stanju procjenjivati „politički interes“. Moguće je da baš u tome i leži ključ problema, i da se taj interes „visoke politike“ nerijetko svodi na to hoće li se ili neće neki propis primijeniti, odnosno primijeniti više ili manje dosljedno. Zanimljivo je i da R.H. Peters u britanskoj policiji prepoznaje tri objektivna ograničenja u obavljanju policijskih poslova što su došli do izražaja u devetnaestom i dvadesetom stoljeću, a suprotstavljala su se uspješnom izvršavanju policijskih poslova.[[243]](#footnote-243) To su česte promjene u zakonodavstvu i njihovo tumačenje od strane suda, utjecaj tiska i javnog mnijenja, i konačno, i najvažnije, političko miješanje u rad policije. Nije nepoznato kako se politika uopće može miješati u rad policije. Naravno da je najčešće riječ o utjecaju na imenovanje rukovodećih kadrova po kriterijima političke podobnosti, odnosno lojalnosti određenoj političkoj opciji ili grupaciji, što neminovno dovodi do napuštanja, odnosno zanemarivanja kriterija stručnosti i kompetencije sa svom lepezom negativnih posljedica do kojih to dovodi. Pitanje miješanja tzv. politike u rad policije se nikako ne smije razmatrati na razini usputnog doticanja teme jer je to presloženo pitanje dostojno temeljite obrade reda veličine jednog doktorskog rada, no kod teme ove radnje, a zbog svoga izuzetnog potencijala u prevenciji policijske delinkvencije ne može se zaobići. U britanskoj policiji su zabilježeni i pokušaji otpora političkim utjecajima i ignoriranju policijskih rukovoditelja prilikom rasprava oko policijske politike, odnosno njenog ustrojstva i uloge.[[244]](#footnote-244) Očito je taj problem 90-tih godina dobio takve dimenzije da se „udruženje metropolitenskih vlasti“ koje čini šest udruženja policijskih rukovoditelja u metropolitenskom području i policijskog odbora grada Londona, zabrinulo i odlučilo osnovati radnu skupinu koju su činili pripadnici svih političkih stranaka, kako bi ispitali situaciju i dali preporuke. Ukratko, kontrolna komisija je došla do uvjerenja da je centralna vlada potkopavala ulogu policijskih rukovoditelja, odnosno da su Ministarstvo unutarnjih poslova, Inspektorat, Služba, Vlada i politička opozicija i ostali komentatori sa scene često ignorirali ili minimizirali ulogu policijskih rukovoditelja, za što i oni sami moraju prihvatiti određeni stupanj krivnje. Policijske rukovoditelje se vrlo često spominje u kontekstu suzbijanja policijske korupcije, no vrlo rijetko se njihova uloga spominje u pozitivnom kontekstu. Češće se rukovodno osoblje kritizira zbog manjkave funkcije uzora ili izostalog, dužnog vođenja brige o tom problemu, kao i zbog njegovog prikrivanja „odozgo“.[[245]](#footnote-245) Holtz je u svom istraživanju utvrdio da neke pretpostavljene osobe ne djeluju uvjerljivo i uživaju premalo povjerenja, jer su predugo zapostavljali problem korupcije ili su zatajili poznate slučajeve, odnosno u nedovoljnoj mjeri ispunjavali svoju dužnost vođenja brige. Prešućivanje činjenica i zatajivanje „odozgo“ djeluje kontraproduktivno. Pretpostavljeni po njemu trebaju predstavljati uzor i pružati orijentaciju, ali da nije uvijek tako, nego da se policijski službenici orijentiraju više prema neposrednoj sredini, a manje se obraćaju svojim pretpostavljenima. I u dalekoj Australiji pravičnom sustavu napredovanja u policiji pridaju veliku pažnju nalazeći prednosti i nedostatke dvaju suprotstavljenih sustava, napredovanju prema radnom stažu i napredovanja prema zaslugama.[[246]](#footnote-246) I na našim je prostorima pridana posebna pozornost kvaliteti rukovođenja policijom, pa su provedena određena istraživanja na tu temu. Tako su 1996. i 2000. godine provedena longitudinalna istraživanja korelacijskog tipa s ključnom hipotezom da će se policijski menadžment srednje razine rukovođenja koji nema policijsko obrazovanje ponašati manje autokratski a više kooperativno, tj. kvalitetnije rukovoditi nego rukovoditelji iste razine rukovođenja koji posjeduju klasično policijsko obrazovanje.[[247]](#footnote-247) No, rezultati istraživanja su doveli do odbacivanja početne hipoteze, te se, suprotno očekivanjima, pokazalo da rukovoditelji s visokom policijskom školom i treningom iz menadžmenta kvalitetnije rukovode od rukovoditelja s drugim visokim obrazovanjem i istim treningom iz menadžmenta. Jedno drugo istraživanje je pokazalo da 97,6% policijskih službenika drži kako bi zapovjednici, načelnici i „ostali u hijerarhiji“ morali biti primjerom u svim kategorijama.[[248]](#footnote-248) Puno ih manji broj (oko dvije trećine), smatra da rukovoditelji imaju primjereno opće i stručno znanje, kulturu i dobre živce, ali imaju katastrofalno mišljenje o njihovoj tjelesnoj pripremljenosti i poznavanju stranih jezika, što 80% policijskih službenika smatra manjkavim. Veić se pridružuje onima koji sumnjaju u kvalitetu sustava rukovođenja u hrvatskoj policiji i kaže da broj policijskih službenika u pojedinim organizacijskim oblicima otkriva mongoloidnost organizacije, jer su upravo rukovodno-usmjerivački organizacijski oblici prenaglašeni.[[249]](#footnote-249) Valja se prisjetiti što je to europski ideal: 80 posto srednje službe, oko 17 posto više službe i do tri posto visoke službe. Navedeno u određenom dijelu mogu u nas pokrivati stupnjevi stručne spreme, ali ne potpuno, bitna je složenost poslova. Ravnateljstvo, prema istom autoru, kao središnji, usmjerivački i analitički dio policije, dezavuirano je od 2001. kao ideja. Zakonom o policiji (NN 34/011.)[[250]](#footnote-250) utvrđeno je da se za izravno obavlja­nje policijskih poslova u policijskoj upravi organizira policijska posta­ja. Time se željela naglasiti potreba da policijske poslove obavljaju službenici koji su najbliži problemima. Važno je istaknuti da oko 70 posto kaznenih djela čine počinitelji koji stanuju u blizini mjesta gdje čine kaznena djela. lako je reforma 2001. smjerala tom cilju, to se nije ostvarilo. Autor upozorava na „bujanje“ policijskih uprava i njihovo preuzimanje poslova od policijskih postaja što nalazi lošim kako iz ekonomskih razloga tako i zbog pojave rivaliteta među policijskim službenicima tih ustrojstvenih oblika. Sagledavajući situaciju kroz Zakon o policiji, nalazi da za to nema osobitog razloga, jer bi policijska uprava trebala biti nadležna samo za složenije stvari. Smatra se da takvom stanju pridonosi pasivnost policijskog menadžmenta koji je u pretežitoj mjeri skromne stručnopolicijske naobrazbe. Zato drži potrebnim smanjiti broj policijskih uprava, čime bi se smanjio broj administrativnog osoblja a policijski poslovi obavljali u najvećoj mjeri u policijskoj postaji, te tako izbjeglo preklapanje nadležnosti i smanjilo administriranje u izvješćivanju između policijske postaje i policijske uprave. No, u stvarnosti se to, unatoč nekim najavama ne događa, upravo suprotno. Od stvaranja RH izgrađeno je ili renovirano svega nekoliko policijskih postaja ali zato se broj odjela, sektora i uprava u Ministarstvu, Ravnateljstvu policije i pratećim službama kao što su materijalno-financijski, tehnički, pravni, kadrovski i drugi neoperativni poslovi višestruko povećao. Naravno da se tako povećao i broj rukovodnih službenika koji upravljaju tim ustrojstvenim oblicima, broj njihovih tajnica, službenih automobila i td. Ako to usporedimo s ljudskim tijelom, ispada da se opseg glave višestruko povećao, ali su zato noge i ruke zakržljale u odnosu na glavu. Bilo bi interesantno usporediti stanje kriminaliteta 80-tih i 90-tih godina sa sadašnjim stanjem, pa taj broj dovesti u odnos s brojem zaposlenika u MUP-u, ali i drugim službama koje se bave kriminalitetom, kao što su državna odvjetništva, sudovi i td. Taj broj zaposlenika bi svakako trebalo stratificirati po horizontali i vertikali, a posebno po pitanju pozicije unutar sustava, tj. radi li se o povećanju broja operativno-izvršnih službenika, rukovoditelja niže, srednje ili visoke razine. No, izlišno je očekivati da bi se, s obzirom na razloge tajnosti i kvazitajnosti podataka, došlo do podataka potrebnih za takvu analizu. S obzirom da je slijedom presude Ustavnog suda, o čemu je ranije bilo riječi[[251]](#footnote-251), Uredba o unutarnjem ustrojstvu MUP-a ipak objavljena u Narodnim novinama, moguće je kroz njenih 14 izmjena i dopuna pratiti to organizacijsko bujanje, ali su ti podaci nepotpuni bez mogućnosti uvida u Pravilnik o unutarnjem redu MUP-a i njegovim brojnim izmjenama i dopunama[[252]](#footnote-252). A i kad bi i to bilo javno dostupno, opet bi se, moguće stekla kriva slika jer ti akti određuju broj i organizaciju ustrojstvenih jedinica, te broj izvršitelja i poslove pojedinog radnog mjesta u sustavu, ali opet ne bi bilo poznato kolika je stvarna popunjenost a koliko je radnih mjesta i kog profila nepopunjeno, odnosno koliko zaposlenika figurira na jednom radnom mjestu. To se samo naoko čini apsurdnim, ali je realnost Ministarstva unutarnjih poslova. Naime, riječ je o policijskim službenicima koji su premještani unutar sustava protiv svoje volje, pa su ili po odlukama Odbora za državnu službu ili po presudama Upravnog suda vraćeni na radno mjesto s kojeg su premješteni, neki i više puta. No, kako su na to radno mjesto u međuvremenu postavljani novi službenici, događalo se, i događa, da na jednom radnom mjestu figurira dva i više službenika. Isto tako, poznate su i situacije da se na određena radna mjesta raspoređuju službenici koji ne ispunjavaju formalne uvjete za to radno mjesto. Naravno, tako raspoređeni službenik ostvaruje sva prava vezana uz radno mjesto koje poslove po nalogu obavlja. U nedostatku relevantnih podataka za cjelovitu znanstvenu analizu, moguće se poslužiti laičkom ali ne manje zdravorazumskom logikom. Poznato je da je poznati objekt i lokacija MUP-a u Zagrebu, na križanju ulica Savske i Vukovarske, gotovo cijelo 20. stoljeće bio dovoljan za smještaj kompletnog Ministarstva koje je objedinjavalo i javnu i tzv. državnu sigurnost, odnosno današnju Sigurnosno obavještajnu agenciju. No, u ovom trenutku, uz taj objekt, poznat kao sjedište Ministarstva, glavnina Ministarstva, zajedno sa Ravnateljstvom policije je smješteno u velebni objekt na zagrebačkoj Kustošiji, a SOA je izmještena u novi objekt koji po dimenzijama ne zaostaje za „starom“ zgradom MUP-a u kojoj je donedavno bio smješten dio njenih resursa. Po slobodnoj procjeni autora, riječ je o najmanje trostrukom povećanju prostornih kapaciteta. Za očekivati bi bilo da je tako proširen policijski sustav efikasniji od ranijega, pa i predratnoga. No, Veić navodi da je RH prije osamostaljenja imala oko 50 posto sadašnjeg broja policijskih službenika, dakle, upola manje.[[253]](#footnote-253) Broj kaznenih djela bio je oko 60 tisuća. Danas je broj kaznenih djela veći 20 do 30 posto. Kad bismo to usporedili s Berlinom, koji ima približno isti broj stanovnika i nešto manji broj policijskih službenika od RH, onda je zaprepašćujuće da Berlin ima na jednog policijskog službenika oko 30 kaznenih djela, a u nas ih je samo četiri. Hrvatska je 2000. imala 527 policijskih službenika na 100 tisuća stanovnika (europski prosjek bio je 375), a 2003. nakon reforme 447 (europski prosjek bio je 326.). Slično je stanje i danas. Što se tiče policijske administracije, 2000. godine na 100 tisuća stanovnika bilo je 176 namještenika (europski prosjek 72), dok ih je 2003. bilo 136. (europski prosjek 64). Približno je takvo stanje i danas. Stvarna slika još je lošija kad navedenim brojkama pridodamo one zaposlenike koji figuriraju kao policijski službenici na razini policijskih uprava, a samo se sporadično bave policijskim poslovima, kao i oni koji imaju status policijskih službenika u drugim dijelovima sustava, a u stvarnosti su administrativno osoblje. Iz navedenog jasno proizlazi da postoji raskorak između ukupnog broja policijskih službenika i broja policijskih službenika koji stvarno obavljaju policijske poslove za koje je potrebna policijska ovlast i svojstvo. To znači da značajan broj službenika tek formalno ima status policijskog službenika, a obavljaju administrativne i druge neoperativne poslove.

Aktualni Zakon o policiji je pitanje imenovanja i razrješenja rukovodnih policijskih službenika uredio na relativno transparentan način. Tako je uređeno da se glavni ravnatelj policije bira putem javnog natječaja na vrijeme od 5 godina, ukoliko ispunjava opće i posebne uvjete[[254]](#footnote-254), tj. da ima najmanje 15 godina radnog iskustva u obavljanju policijskih poslova, od čega najmanje 10 godina na radnom mjestu rukovodećeg policijskog službenika i položeno ili stečeno osobno policijsko zvanje glavni policijski savjetnik.

Slobodna radna mjesta ostalih rukovodećih policijskih službenika, i to zamjenika i pomoćnika glavnog ravnatelja, načelnika policijskih uprava i načelnika policijskih postaja, ne popunjavaju se javnim natječajem nego putem internog oglasa, a odabir kandidata provodi povjerenstvo za odabir koje imenuje ministar iz redova rukovodećih, viših i nižih policijskih službenika te predstavnika sindikata.

Izabrani kandidati imenuju se na razdoblje od 5 godina, a mogu se razriješiti prije isteka roka na koji je imenovan jedino na osobni zahtjev, radi trajne nesposobnosti za rad i obnašanje funkcije, ako je izvršnim rješenjem disciplinskog suda proglašen krivim za težu povredu službene dužnosti i prestankom službe po sili zakona.

Na isti način na koji su propisani kriteriji za glavnog ravnatelja policije propisani su kriteriji i za druge navedene rukovodne policijske službenike pa tako se zamjenikom i pomoćnikom glavnog ravnatelja te načelnikom policijske uprave može imenovati policijski službenik koji ima najmanje 15 godina radnog iskustva u obavljanju policijskih poslova, od čega najmanje 10 godina na rukovodećim policijskim poslovima, i položeno ili stečeno osobno policijsko zvanje policijski savjetnik. Načelnikom policijske postaje može se imenovati policijski službenik koji ima najmanje 10 godina radnog iskustva u obavljanju policijskih poslova, i položeno ili stečeno osobno policijsko zvanje policijski inspektor itd.

No opet se može postaviti pitanje primjene tih normi i mogućnosti njihovog zaobilaženja u dnevnoj praksi. Naime, u međuvremenu su provedeni izbori, a novoizabrana vladajuća elita je upravo te odredbe protumačila kao „cementiranje“ politički podobnih kadrova prethodne vladajuće garniture, odnosno pitanje kadroviranja u policiji prikazala političkim a ne stručnim pitanjem. A ako se neki problem percipira kao politički a ne stručni problem, onda je to samo korak od toga, pa i izlika da se i rješenja problema iznalaze političkim putem. Lavina medijskih natpisa o „čistkama i smjenama“ u policiji[[255]](#footnote-255), te enormni broj izvanrednih promaknuća u viša osobna zvanja nekih policijskih službenika koja su formalni uvjet za kandidiranje za pojedina radna mjesta u istom tom razdoblju, ukazuje na to da su u Ministarstvu unatoč jasnoći propisa koji uređuju to područje, i dalje moguća razna zaobilaženja tih propisa pa i zlouporabe. Uglavnom, novoizabrana vladajuća garnitura je zauzela stanovište da se temeljem netom spomenutih normi moraju provesti javni natječaji, odnosno interni oglasi za popunu svih rukovodećih radnih mjesta u Ministarstvu unutarnjih poslova, kojih je prema spomenutim medijima i tvrdnjama policijskih sindikata između 2400 i 2500. Pravno uporište za takav stav nalaze u čl. 126. st.1. Zakona o policiji koji kaže da policijski službenici Ministarstva, zatečeni u službi na dan stupanja na snagu toga Zakona, nastavljaju s radom na svojim dotadašnjim radnim mjestima i zadržavaju zvanja i plaće prema dotadašnjim propisima, do donošenja rješenja o rasporedu na radna mjesta prema Pravilniku o unutarnjem redu Ministarstva, usklađenom s odredbama toga Zakona. To se kroz određeno vrijeme i uradilo, a na oglase za određena radna mjesta su se mogli kandidirati službenici koji su do tada radili na tim radnim mjestima ali i svi drugi koji su ispunjavali formalne uvjete. Određeni dio službenika koji su bili nezadovoljni ishodom su podnijeli prigovore Odboru za državni službu, odnosno tužbe na Upravni sud. U zaštitu prava „smijenjenih“ policijskih službenika – rukovoditelja, više ili manje revnosno se ustali i policijski sindikati pozivajući se na čl. 62. Zakona o policiji u kojem stoji da se **slobodna** radna mjesta rukovodećih policijskih službenika oglašavaju putem internog oglasa i popunjavaju premještajem ili rasporedom. Čini se da je u tom najodlučniji Nacionalni sindikat policije, a prema raspisu tog sindikata[[256]](#footnote-256) upućenog na brojne adrese i svim medijima, situacija je s tim u svezi gotovo pa komična. Naime, na Upravnom sudu se vode postupci u kojem je Ministarstvo unutarnjih poslova i tužitelj i tuženik. Tužitelj je u postupcima gdje je Odbor za državnu službu poništio rješenja Ministarstva, a tuženik u predmetima gdje je situacija obrnuta. Donesene su i neke prvostupanjske presude toga suda kojima se potvrđuje da novoimenovani rukovodeći policijski službenici nisu mogli biti imenovani sve do trenutka dok prijašnji nisu bili razriješeni te dužnosti, odnosno radna mjesta upražnjena. No, nakon takve presude Vlada RH predlaže Hrvatskom saboru da protumači kako je namjera Zakona o policiji bila da policijski službenici zadrže pravo iz radnog odnosa, ali da su rukovodeća radna mjesta slobodna za popunu putem internog oglasa. Slijedom toga Hrvatski sabor je donio vjerodostojno tumačenje tih normi na način da se priklonio stavu vodstva Ministarstva, odnosno ustvrdio da se rukovodeća radna mjesta u Ministarstvu imaju smatrati slobodnima za popunu putem internog oglašavanja. Nacionalni sindikat policije je takav postupak i stav protumačio kao izravno miješanje i pritisak na rad Upravnog suda, pozivajući se na neke ranije odluke Ustavnog suda u sličnim situacijama.[[257]](#footnote-257) Jasno je da se u policijskim redovima s velikim nestrpljenjem očekuje odluka Ustavnog suda u tom predmetu.

Imajući u vidu izloženo, može se konstatirati da, ako bi se izuzeo taj politički „štih“, i pogledalo golo normativno uređenje, zaključak može biti jedino da je to prvi put da je za ključna rukovodna mjesta u policijskom sustavu, od glavnog ravnatelja policije pa do načelnika policijske postaje, propisana jasna procedura odabira, javni i interni natječaj, vrijeme na koje se imenuju, opći i posebni uvjeti koje moraju ispunjavati i dr. No, razvidno je i da i tako jasno normativno uređenje nije brana različitim poimanjima i tumačenjima tih normi što za posljedice imaju zahvate u osnovna egzistencijalna pitanja policijskih i drugih službenika Ministarstva.

Stoga, kad se spoje svi fragmenti ovog mozaika, slika ovog segmenta policijskog sustava ne izgleda nimalo optimistično. A za takvo stanje teško da su odgovorni policijski službenici – operativci koji su svakodnevno izloženi vjetrometinama hrvatske svakodnevnice, koji i sami često postaju objekti različitih frustracija izazvanih takvim stanjem i počesto posluže kao gromobrani koji na sebe preuzimaju i neutraliziraju negativne naboje gnjeva građana. Po svoj prilici taj problem je samo manji dio ukupnog društvenog problema o kojem Kregar općenito kaže da sastav ljudi koji nose ključne funkcije nije idealan: stari aparatčiki i novi neiskusni političari, podjednako korumpirani i neobrazovani, moralno nepouzdani i stručno nevješti, balast su sustava institucija.[[258]](#footnote-258) Pored toga, da je opća atmosfera postkomunističkih društava, u kojima je vladala stalna kampanja protiv birokracije, izazvala negativnu selekciju kadrova za ključne položaje. Napredovali nisu samo mladi i obrazovani, već i poslušni i politički podobni. U nastavku isti autor piše i o svojevrsnoj tradiciji i vještini donošenja a neprovođenja propisa, odnosno njihovom „preskakanju i zaobilaženju“, a svaka riječ je i te kako primjenjiva i na sliku policijske stvarnosti u RH. Kaže da se pravna pravila tumače kao ograničenja koja treba neformalno zaobići. Standardno je objašnjenje pri tome da se kod primjene mora učiniti neki izuzetak jer se pri donošenju zakona nešto nije moglo predvidjeti. A budući da se pravo može „zaobići“ (a to ovisi o volji moćnika), onda elementi arbitrarnosti i osobnih preferencija igraju glavnu ulogu. To utječe na odabir ciljeva, odabir ljudi, odabir metoda djelovanja, raspodjelu sredstava, postupke…Nijedan element imperativnih zahtjeva efikasne organizacije (POSDCORB: planiranje, organizacija, kadrovi, usmjeravanje, koordinacija, izvještavanje, financiranje) nije stalan i predvidiv, već arbitraran i varijabilan. Tako umjesto podjele rada i zadataka, funkcionalne specijalizacije, objektivne i nepristrane hijerarhije, efikasnosti i usmjerenosti na zadatak, model organizacije temelji se na osobnim vezama i paternalističkom vodstvu. Organizacija je, navodi nadalje autor, podređena moćnom i društveno prihvaćenom vođi, osobi, a ne pravilima. Takvi vođe „šefovi“ (padrons) nezavisno od svoje pozicije u institucijama stvarne su točke povezivanja upravnih sustava. Ne postoje osobine klasične organizacije: specijalizacija je minimalna, šefovi su stručnjaci za sve, mijenjaju položaje i „specijalizacije“ kako stignu, profesionalno obrazovanje se ne cijeni, a diplome ritualiziraju. Pravila kao da nisu pisana da bi se poštovala, već se slijede promjenjive upute političkih vrhova. Odnosi su temeljeni na osobnim svojstvima, a informacije se zadržavaju unutar klika. Nema jamstva za trajnost posla: brze političke promjene, promjene vođa, čistke dovode ljude u situaciju trajne nesigurnosti. Položaj treba iskoristiti brzo, jer se na njemu ne ostaje dugo. Izbor službenika podređen je načelu osobne lojalnosti prema šefu, podrijetlu (često etničkom kriteriju), obiteljskom poznanstvu ili stranačkoj pripadnosti, a ne profesionalnoj efikasnosti. Konačni rezultat je nepotizam. Plaće su besmisleno male, od njih se ne može živjeti, i to se onda kompenzira korupcijom i korištenjem privilegija. Korupcija nije rezultat ili sporedni efekat sustava, već je sastavni dio modela.

### 4. 3. SUSTAV OCJENJIVANJA I NAGRAĐIVANJA

Ocjenjivanje policijskih službenika uređeno je Zakonom o policiji[[259]](#footnote-259) te posebno razrađeno Pravilnikom o ocjenjivanju policijskih službenika.[[260]](#footnote-260) Provodi se svake godine za prethodnu kalendarsku godinu, i mora se ocijeniti najkasnije do 31. siječnja tekuće godine. Policijski službenik koji je u prethodnoj kalendarskoj godini radio manje od 6 mjeseci, ne ocjenjuje se bez obzira na razloge izostanka s posla. Ocjene mogu biti ne zadovoljava (1), zadovoljava (2), dobar (3), uspješan (4), te naročito uspješan (5).

Godišnja ocjena uzima se u obzir za napredovanje, školovanje, upućivanje na rad u inozemstvo i donošenje drugih odluka o radnopravnom statusu policijskog službenika.

Deklarirana svrha ocjenjivanja je usmjeravanje policijskih službenika na kvalitetno i učinkovito obavljanje službenih zadaća sukladno propisima i pravilima struke, poticanje na osobno ponašanje u skladu s odredbama Etičkog kodeksa policijskih službenika te utvrđivanje njihovog doprinosa u obavljanju poslova kao kriterija za donošenje odluke o njihovom napredovanju, nagrađivanju, školovanju, upućivanju na rad u inozemstvo i donošenju drugih odluka o njihovom radnopravnom statusu.[[261]](#footnote-261)

Prema Pravilniku o ocjenjivanju policijskih službenika, ocjenjivanje policijskih službenika temelj je:

– razvoja karijera policijskih službenika,

– promicanja profesionalnih vrijednosti u obavljanju policijske službe,

– poboljšanja radne uspješnosti policijskih službenika,

– osiguranja poticajnog sustava nagrađivanja policijskih službenika,

– kadrovskog planiranja,

– usklađivanja potreba i planova obrazovanja i usavršavanja policijskih službenika.

Neposredno nadređeni rukovoditelj tijekom kalendarske godine je dužan kontinuirano pratiti rad i postupanje policijskog službenika, poticati ih na kvalitetno i učinkovito obavljanje službenih zadaća, poštivanje službene dužnosti i primjereno ponašanje te ukazivati na propuste i nepravilnosti. O primjedbama na rad i postupanje policijskog službenika, te ukazanim propustima i nepravilnostima vodi se evidencija što u konačnici utječe na ocjenu.

Osnovni kriterij za ocjenu rada policijskog službenika je ponašanje i poštivanje službene dužnosti a ocjenjuju se na temelju općih kriterija, koji se primjenjuju na sve policijske službenike neovisno o radnom mjestu na koje su raspoređeni, posebnih kriterija koji se primjenjuju ovisno o poslovima na koje je policijski službenik raspoređen, a iznimno i dodatnih kriterija posebnih znanja, sposobnosti i vještina potrebnih za obavljanje poslova pojedinih radnih mjesta. Kod rukovodećeg policijskog službenika ocjenjuju se i njegove rukovodne kompetencije.

Pod općim kriterijima ocjenjivanja smatraju se: djelotvornost, točnost, preciznost, pouzdanost, učinkovitost, te pridržavanje rokova u obavljanju poslova.

Pod posebnim kriterijima ocjenjivanja smatraju se: stupanj inovativnosti i kreativnosti, pismeno i usmeno izražavanje, komunikacijske vještine te sklonost timskom radu.

Rukovodećim policijskim službenicima se uz opće i posebne kriterije ocjenjivanja vrednuju i sljedeće kompetencije: organizacija i koordinacija obavljanja poslova, donošenje odluka za koje je ovlašten, motiviranje službenika, rješavanje konflikata, praćenje rada i davanja uputa za rad službenicima, te implementacija strateških ciljeva (ako je rukovodeći policijski službenik odgovoran za ispunjavanje ciljeva).

Osobno ponašanje svih policijskih službenika ocjenjuje se primjenom sljedećih kriterija: odnos prema radu (motivacija), odnos prema građanima, odnos prema nadređenima, odnos prema suradnicima, poštivanje radnog vremena, zainteresiranost za pohađanje programa izobrazbe i odnos prema izobrazbi. Uz te kriterije, osobno ponašanje rukovodećih policijskih službenika ocjenjuje se primjenom dodatnog kriterija odnosa prema službenicima kojima je nadređen.

Policijskog službenika ocjenjuje se na temelju iskazane radne učinkovitosti, uspoređivanjem opsega, kvalitete i rokova izvršenja poslova s opisom poslova njegovog radnog mjesta, uzimajući u obzir poštivanje službene dužnosti i osobno ponašanje policijskog službenika tijekom kalendarske godine.

Prijedlog ocjene daje neposredno nadređeni rukovoditelj i s time upoznaje ocjenjivanog službenika. Ako policijski službenik nije zadovoljan predloženom ocjenom, ima pravo dati primjedbu u roku tri dana od dana kada je upoznat s prijedlogom ocjene. Konačnu ocjenu predlaže rukovoditelj ustrojstvene jedinice, a rješenje o godišnjoj ocjeni donosi služba nadležna za upravljanje ljudskim potencijalima. Policijski službenik koji nije zadovoljan godišnjom ocjenom može podnijeti žalbu Odboru za državnu službu u roku od 15 dana od primitka rješenja. Postoji mogućnost da nezadovoljni policijski službenik podnese prigovor rukovodite­lju koji je izravno nadređen rukovodite­lju koji ga je ocijenio, u roku od 8 dana od dana primitka rješenja. O prigovoru se mora odlučiti u roku od 8 dana, a rješenje o prigovoru je konačno. Na žalost, podaci o podnesenim prigovorima i odluke po tim prigovorima nisu javno dostupne.

Kako je dobro razrađen sustav ocjenjivanja, isto tako je detaljno razrađen sustav nagrađivanja i odavanja priznanja zaslužnim pripadnicima policijske službe, ali i drugim pojedincima i skupinama. Radi iznimnih radnih rezultata, poticanja uspješnosti rada te priznanja za istaknuto djelovanje u zaštiti temeljnih ustavnih prava i sloboda građana i drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti, policijskom službeniku dodjeljuju se: godišnja nagrada, prigodna nagrada, medalja, priznanje i zahvalnica.[[262]](#footnote-262)

Ministarstvo može dodijeliti priznanje i zahvalnicu drugim državnim službenicima, državnim i drugim tijelima, jedinicama lokalne ili područne (regionalne) samouprave, organizacijama, zajednicama, građanima, udrugama građana i stranim državljanima, za suradnju, sudjelovanje ili pružanje pomoći policiji u obavljanju policijskih poslova te za širenje sigurnosne kulture i sigurnosti građana.

Ministarstvo može dodijeliti priznanje i zahvalnicu policijskim službenicima stranih država za ostvarenu međunarodnu policijsku suradnju ili uspješno provedeno kriminalističko istraživanje.

Godišnja nagrada dodjeljuje se policijskim službenicima za iznimne radne rezultate koji su izravno utjecali na učinkovito, stručno i profesionalno obavljanje policijskih poslova na razini Ministarstva.[[263]](#footnote-263) Može se dodijeliti svake godine, u pravilu kao jedna skupna i jedna pojedinačna nagrada. Skupna nagrada može se dodijeliti skupini od, u pravilu, najma­nje tri do najviše dvadeset policijskih službenika.

Skupna godišnja nagrada dodjeljuje se policijskim službenicima koji su u obavljanju policijskih poslova zajedno djelovali pod rukovođenjem nadređene osobe ili su samoinicijativno djelovali, za akciju:

* koja je značajno utjecala na povećanu sigurnost i zaštitu ­ljudi i imovine,
* u kojoj su policijski službenici iskazali iznimnu hrabrost, požrtvovnost ili spretnost,
* koja je u javnosti proizvela osobito pozitivan stav i povjerenja u službu,
* planiranoj i izvedenoj stručnošću i inventivnošću kojom se unapređuje taktika i metodologija policijskog postupanja te koja će se u službi koristiti kao pravilo (standard) postupanja.

Nagrada se može dodijeliti i policijskim službenicima koji su rezultatima rada pridonijeli poboljšanja kvalitete, efikasnosti i ekonomičnosti rada službe. Pod istim uvjetima dodjeljuje se i pojedinačna godišnja nagrada. Godišnja nagrada dodjeljuje se u novčanom iznosu i to za pojedinca u visini tri prosječne mjesečne neto plaće isplaćene po zaposlenom u prethodnoj godini u Republici Hrvatskoj, a za skupinu za svakog člana skupine u visini dvije prosječne mjesečne neto plaće isplaćene po zaposlenom u prethodnoj godini u Republici Hrvatskoj. Pored novčanog iznosa za godiš­nju nagradu dodjeljuje se i Plaketa.

Prigodna nagrada dodjeljuje se pojedincu i skupini za djelo ili izvedenu akciju kojima se osobito pridonosi zaštiti života, prava, sigurnosti i nepovredivosti osobe ili zaštiti imovine; kojima su postignuti iznimni rezultati u sprječavanju i otkrivanju kaznenih djela ili prekršaja ili njihovih počinitelja, ili sprječavanju svih oblika terorističkog djelovanja, ili u obavljanju poslova vještačenja, nadzora državne granice, poslova sa strancima, zaštite osoba i objekata od posebnog interesa, održavanju javnog reda i mira, sigurnosti prometa na cestama, zračnog i pomorskog prometa te drugim policijskim poslovima, kao i za aktivnosti koje su dale dodatni doprinos javnom predstavljanju policije i njenom uključivanju u društvenu zajednicu.

Prigodna nagrada dodjeljuje se u novcu, također pojedincu i skupini, i to zavisno o kategoriji nagrade.

Medalja se dodjeljuje zaslužnim policijskim službenicima za izuzetni pothvat u policijskom postupanju čije je djelovanje izravno utjecalo na zaštitu i spašavanje života te tjelesnog integriteta osobe, kao i na zaštitu i spašavanje imovine većeg opsega, izlažući pri tom opasnosti vlastiti život ili tjelesni integritet.

Priznanje se dodjeljuje policijskim službenicima za kontinuiran, višegodišnji doprinos na unapređenju rada i ugleda Ministarstva, te za istaknuto djelovanje u zaštiti temeljnih ustavnih prava i sloboda građana.

Zahvalnica se dodjeljuje policijskim službenicima Ministarstva koji su nesebično pomažući ostvarenju prava građana te na sličan način djelujući u njihovu korist, doprinijeli ugledu policije ili na drugi način dali dodatni doprinos policijskom djelovanju u zajednici.

O svim nagradama i priznanjima odlučuju višečlana povjerenstva po propisanoj proceduri.

Razvidno je da je sustav ocjenjivanja i nagrađivanja normativno dobro osmišljen i uređen. No, pitanje je koliko je i ovaj dio policijske svakodnevnice otporan na „zaobilaženje“ i „preskakanja“, jer naprosto policijske službenike ocjenjuje nadređeni rukovoditelj. A s obzirom na ranije izloženo, bilo je moguće, a ponekad čak i izvjesno da policijskog službenika s višim stupnjem naobrazbe, višim osobnim zvanjem i većim policijskim iskustvom, naprosto kompetentnijeg po svim kriterijima, ocjenjuje manje kompetentan, odnosno nekompetentan policijski rukovoditelj. Čak i kad bi takav rukovoditelj bio iznimno objektivan, rezultat bi se mogao ispostaviti kao upitan, a pitanje je i koliko se to objektivnosti može očekivati kad netko nekompetentan ocjenjuje nekog kompetentnog.

Kod godišnjih nagrada je nešto bolja situacija jer je propisana procedura[[264]](#footnote-264) i kriteriji po kojima se nagrada dodjeljuje kao i kolektivna tijela - povjerenstva koja je predlažu. No, činjenica je da su i ta povjerenstva kako na razini Ministarstva, tj. Ravnateljstva policije tako i policijskih uprava, hijerarhijski uređena i u njima sjede najviši rukovoditelji ustrojstvenih oblika za koje su osnovane. Kako i oni spadaju u spomenute rukovoditelje koji ocjenjuju svoje podređene, određene rezerve istaknute kod ocjenjivanja ne mogu se ni u ovom segmentu potpuno isključiti.

### 4. 4. SUSTAV USMJEREN NA POSTIZANJE I ODRŽAVANJE PSIHOFIZIČKIH (ZDRAVSTVENIH) SPOSOBNOSTI POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

Ranije u ovom radu kod kriterija za prijem u policiju spomenuto je da kandidati za policijsku službu moraju zadovoljavati određene psihofizičke kvalitete utvrđene Pravilnikom o mjerilima i načinom utvrđivanja posebne psihičke i tjelesne sposobnosti za osobu koja se prima u policiju i policijskog službenika te o sastavu i načinu rada zdravstvenih komisija u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama.[[265]](#footnote-265) Istim aktom, koji i te kako opravdano na „ulaznoj kontrolnoj točci“, kod prijema u policijske redove zahtijeva određene duševne i tjelesne sposobnosti, razrađen je sustav održavanja i unaprjeđenja tih sposobnosti i nakon prijema u policijsku službu. Poznato je da su pripadnici policijske službe izloženi mnogim stresnim događajima, počesto i opasnostima za vlastiti život i zdravlje, radi čega i imaju tzv. benificirani staž, tj. staž u uvećanom trajanju, ovisno o vrsti policijskih poslova koje obavljaju. Slijedom toga bi trebalo očekivati da se pripadnici službe koji imaju tzv. monopol sile, podvrgavaju redovitim sistematskim liječničkim pregledima, te da se na taj način vodi računa o njihovom psihofizičkom zdravlju, ali i da građani budu sigurni da prema njima ureduju duševno i fizički zdrave osobe sposobne zdravorazumski rasuđivati i postupati. Također je za očekivati da službenici ovlašteni primjenjivati silu u obliku fizičke snage, palice, vatrenog oružja do posebnih vrsta oružja i opreme budu za to na adekvatan način obučeni i osposobljeni te da taj standard održavaju kroz redovite treninge i tome slično. No, i tu se postavlja pitanje je li tome uvijek tako. Ta pitanje s vremena na vrijeme aktualiziraju događaji u kojima policijski službenici bivaju počiniteljima kaznenih djela koji znatno uznemire javnost, kao npr. kad policijski službenik u svađi oko parkirališnog mjesta hitcem iz službenog pištolja u glavu teško tjelesno ozlijedi drugog muškarca, kad policijski službenik zbog banalnog incidenta s 5 hitaca usmrti 18-godišnjaka[[266]](#footnote-266), i tome slično.

Osim spomenutim pravilnikom, ova materija je u normativnom smislu uređena uglavnom internim uputama, ali isto kao kad je riječ o ostalim normama, samo njihovo postojanje nije dovoljno ukoliko ti akti ne žive u svakodnevnoj praksi, tj. ne provode se.

Zdravstvene preglede koji prethode ocjeni i mišljenju o zdravstvenoj sposobnosti, u pravilu, obavlja Dom zdravlja Ministarstva unutarnjih poslova, a može ih obavljati i zdravstvena ustanova s kojom Ministarstvo unutarnjih poslova sklopi ugovor o obavljanju poslova specifične zdravstvene zaštite policijskih službenika.[[267]](#footnote-267)

Utvrđena su mjerila zdravstvene sposobnosti za policijske službenike te popis bolesti i zdravstvenih stanja koja čine zapreku za obavljanje poslova policijskih službenika. Zdravstvena sposobnost policijskih službenika na sistematskom kontrolnom pregledu te izvanrednom kontrolnom pregledu utvrđuje se standardnim mjerilima prilagođenim prirodnom opadanju pojedinih funkcija u skladu sa životnom dobi i radnim stažem policijskog službenika.

Zdravstvena sposobnost se utvrđuje sistematskim kontrolnim pregledom te izvanrednim kontrolnim pregledom, na temelju:

1. pregleda i nalaza specijaliste medicine rada,
2. laboratorijskog nalaza, EKG-a, pregleda ortoreterom, audiometrijskog nalaza, spirometrije,
3. nalaza psihologa,
4. pregleda i nalaza specijaliste neuropsihijatra ili psihijatra,
5. potvrde i/ili ovjerenog izvoda iz osobnog zdravstvenog kartona koju izdaje izabrani liječnik primarne zdravstvene zaštite, posebice s podacima o kroničnim i psihičkim bolestima i stanjima,
6. medicinske dokumentacije o dosadašnjem liječenju.

Osim navedenih pregleda, ovisno o indikacijama, stalna komisija imenovana od ministra unutarnjih poslova sastavljena od predstavnika medicinske i policijske struke, može odrediti obavljanje dodatnih pretraga i pregleda u ovlaštenoj zdravstvenoj ustanovi ili na način da pregledana osoba bude upućena svom liječniku primarne zdravstvene zaštite, i to najčešće radi psihijatrijskog, psihologijskog, internističkog, fizijatrijskog, ginekološkog ili neurološkog pregleda, odnosno obavljanja RTG pretrage, ergometrije, ultrazvučne pretrage određenih organa, EEG pretrage, izuzimanja vlasi i vještačenja istih radi utvrđivanja prisutnosti droge u organizmu i drugo.

Ovisno o predviđenim mjerilima te o poslovima radnog mjesta, rok za obavljanje sistematskog kontrolnog pregleda jest za:

* policijske službenike specijalne i interventne policije, protueksplozijske zaštite te u ustrojstvenoj jedinici nadležnoj za posebne poslove sigurnosti raspoređene na poslove neposrednog osiguranja štićenih osoba 2 godine;
* policijske službenike SSS, VŠS i VSS u Ravnateljstvu policije, policijskim upravama i policijskim postajama 5 godina,
* policijske službenike SSS, VŠS i VSS u drugim ustrojstvenim jedinicama 5 godina.

Za policijske službenike koji obavljaju poslove: pilota, ronitelja i RTG operatera sistematski kontrolni pregledi obavljaju se sukladno posebnim propisima.

Policijski službenici su dužni pristupiti sistematskom kontrolnom pregledu u predviđenim rokovima te izvanrednom kontrolnom pregledu kada to zatraži nadležni rukovoditelj ili nadležni liječnik primarne zdravstvene zaštite.

Ukoliko se liječničkim pregledom utvrdi bolest, stanje, povreda ili njihova posljedica, odnosno tjelesna mana koja je zapreka za uspješno obavljanje konkretnih poslova policijskog službenika ili kada postoji kombinacija više kontraindikacija koje same po sebi nisu zapreka za rad na poslovima policijskog službenika, spomenuta komisija će ocijeniti sposobnost službenika za obavljanje poslova policijskog službenika.

O zdravstvenoj sposobnosti policijskog službenika Komisija daje mišljenje i to:

* sposoban obavljati poslove policijskog službenika;
* sposoban obavljati poslove policijskog službenika uz ograničenje;
* potreban ponovni pregled po završetku liječenja;
* potrebno provođenje postupka za ocjenu zdravstvene sposobnosti za policijskog službenika.

Uz sve navedeno, stupanjem na snagu novog Zakona o policiji jamči se psihološka pomoć policijskom službeniku i drugom zaposleniku Ministarstva koji je u obavljanju policijskih poslova ili povodom obavljanja policijskih poslova, sudjelovao u traumatskom događaju ili drugoj visokostresnoj i kriznoj situaciji.[[268]](#footnote-268) Za napomenuti je i da Zakon o policijskim poslovima i ovlastima policijskom službeniku koji uporabi vatreno oružje jamči nužnu medicinsku i psihosocijalnu pomoć.[[269]](#footnote-269)

Policijski službenik koji odbije psihološku pomoć može se uputiti na izvanredni kontrolni zdravstveni pregled sa svim posljedicama koji iz toga mogu proizaći. Mjerila i način postupanja u pružanju psihološke pomoći utvrđuju se Pravilnikom o psihosocijalnoj zaštiti zaposlenika MUP-a[[270]](#footnote-270), koji uređuje ne samo psihološku pomoć službenicima izloženim traumatskim, visokostresnim i kriznim situacijama, već i psihosocijalnu zaštitu usmjerenu na prevenciju, suočavanje i prevladavanje teškoća u osobnom i profesionalnom funkcioniranju zaposlenika Ministarstva. Pravilnik pod traumatskim događajima ili drugim visoko stresnim kriznim situacijama smatra događaje koji su iznenadni i/ili rijetki, izrazito uznemirujući i stresni za većinu ljudi zbog gubitka kontrole nad vlastitim životom i događajima oko sebe, a osobito situacije u kojima je uporabljeno vatreno oružje, situacije u kojima je zaposlenik bio izložen ozbiljnoj prijetnji za život ili zdravlje, situacije koje su za posljedicu imale ranjavanje ili gubitak života, teže stradavanje u prometu u/ili povodom obavljanja službe, te druge slične situacije.

No, psihosocijalna zaštita zaposlenika Ministarstva ima i drugu stranu, za koju bi se prije reklo da štiti građane od policijskih službenika izloženih navedenim utjecajima i eventualnog utjecaja tih traumatskih situacija u redovnim „mirnodopskim“ uvjetima. Naime psihosocijalna zaštita se može zatražiti (čl. 5.) kad za to postoje opravdani razlozi, a osobito u slučaju osobnog gubitka ili narušenih obiteljskih odnosa zaposlenika koji mogu biti od utjecaja na njegovu psihičku sposobnost za obavljanje posla, problema s konzumacijom alkohola i drugim ovisnostima, problema u profesionalnoj komunikaciji, te značajnijih promjena u ponašanju ili izgledu zaposlenika. Tijekom postupanja, odnosno kao rezultat postupka, osoba ovlaštena na provođenje psihosocijalne zaštite može predložiti savjetodavni rad, mjere za poboljšanje psihosocijalne klime u radnoj okolini, premještaj zaposlenika u drugu ustrojstvenu jedinicu, psihologijsku obradu i opservaciju zaposlenika, upućivanje zaposlenika na izvanredni kontrolni zdravstveni pregled, upućivanje u ustanove za pružanje zdravstvene i psihosocijalne pomoći, uključivanje u neki od profesionalno strukturiranih programa i druge mjere sukladno potrebama i raspoloživim resursima (čl. 12.).

Policajca vjerojatno neće slomiti metak, već učinak kroničnog stresa, napisao je još 1989. godine policajac R. Klein u mjesečniku američkog FBI-ja – "FBI Law Enforcement Bulletin".[[271]](#footnote-271) Policijski posao nesumnjivo je među najstresnijim djelatnostima, a osim što su izvrgnuti traumatskim događajima, policijskim službenicima u prilog ne ide ni radno vrijeme. Poseban raspored rada koji uključuje rad u smjenama, rad subotama, nedjeljama, praznicima i drugim neradnim danima, prekovremeni rad, radu noću, rad u dvokratnom radnom vremenu te rad organiziran na posve drukčiji način od uobičajenoga, uzimaju svoj danak. Pozivajući se na podatke Odjela za odnose s javnošću MUP-a, Kovačević navodi da oko 70 posto hrvatskih policijskih službenika radi u smjenama, a smjenski se rad povezuje s poremećajima biološkog ritma poput spavanja i iscrpljenosti, probavnim smetnjama, teškoćama u održavanju obiteljske dinamike i socijalnih mreža izvan posla, te da najčešće obolijevaju od bolesti mišićno-koštanog sustava, kardiovaskularnog sustava te metaboličkih i gastrointestinalnih bolesti.[[272]](#footnote-272) Navodi da je doživljaj stresa kod policijskih službenika situacijski uvjetovan, ovisi o individualnim obilježjima, uvjetima rada i podršci u organizacijskom i širem socijalnom kontekstu, te se ne može utvrditi jednoznačno.

Pozivajući se na rezultate studiju koju su u SAD-u proveli znanstvenici sa Sveučilišta Buffalo, a koji su tijekom petogodišnjeg razdoblja, na uzorku od 464 policajca istraživali mentalno i fizičko zdravlje policijskog odjela Buffalo u New Yorku kako bi identificirali uvjete zbog kojih su policijski službenici podložni većem riziku, navodi da policajci gotovo svakodnevno riskiraju vlastitu sigurnost, te da su u većem postotku suočeni s mentalnim stresom i ostalim negativnim učincima koje im posao može napraviti zdravlju. Znanstvenici su otkrili da gotovo polovica policijskih službenika koji su bili uključeni u studiju radi u noćnoj smjeni, što je znatno veći postotak nego u ostatku američke populacije u kojoj u smjenama radi tek devet posto ljudi. Smjenski rad, potvrdilo je istraživanje, povezan je s povećanim rizikom metaboličkog sindroma. A prema studiji klinike Mayo, navodi dalje autorica, metabolički sindrom podrazumijeva skupinu stanja uključujući pretjeranu tjelesnu masnoću, visoki kolesterol, povećan krvni tlak i povećane vrijednosti šećera u krvi. Američko je istraživanje pokazalo da se nesanica i problemi sa spavanjem također vežu uz stres na poslu jer je studija pokazala da policajci koji su izjavili da su najviše pod stresom također imaju i najviše problema sa spavanjem. Kod policajki je slab san četiri puta češći, dok je za policajce nesanica čak šest puta veći problem. Studija je otkrila i vezu između policijskog rada dužeg od 30 godina i razvoja raka mozga ili Hodgkinova limfoma ali i da policajci danas imaju čak osam puta veći rizik od suicida u odnosu na nekadašnje policajce. Upravo je zato pravilno prepoznavanje stresa i razrađen sustav psihosocijalne zaštite iznimno važan u pružanju pomoći i potpore policijskim službenicima.

Očito je da na normativnom planu postoji jasan i dobro razrađen sustav brige o psihofizičkom zdravlju policijskih službenika. No, je li u svakodnevnoj policijskoj praksi taj sustav „živ“ i funkcionalan? Sudeći po brojnim izljevima nezadovoljstva javno izražavanih od strane policijskih sindikata i udruga, čini se da na provedbenoj razini ne dolazi do sustavne nego tek fragmentarne realizacije, gdje se posebno problematizira nedosljednost u provedbi sistematskih pregleda.[[273]](#footnote-273) Najčešće opravdanje, kad god se u stručnim ili javnim krugovima postavi to pitanje, je izostanak financijskih sredstava.

No, cjelinu koja se, uvjetno rečeno, bavila segmentima kadrovske politike, ne bi bilo korektno završiti da se ne spomenu neki napori i značajni pozitivni pomaci. Što se pozicije Ministarstva unutarnjih poslova tiče, ohrabruje, ili barem pruža nadu dokument pod nazivom Strategija reforme upravljanja ljudskim potencijalima Ministarstva unutarnjih poslova za razdoblje od 2009.do 2011., koji je nastao i okviru Twinnning projekta PHARE 2005. „Jačanje upravljanja ljudskim potencijalima, sustava obrazovanja i obuke MUP-a, Policijske akademije“, a koji je i financiran sredstvima Europske unije. Taj dokument u prvom planu donosi 10 ključnih točaka sustava upravljanja ljudskim potencijalima koje želi Ministarstvo unutarnjih poslova RH, a to su:

1. Promatrati upravljanje ljudskim potencijalima kao cjelovitu funkciju koja u sebi integrira sve mjere i aktivnosti vezane uz djelatnike Ministarstva.[[274]](#footnote-274)
2. Osigurati strateško i plansko predviđanje potreba glede djelatnika i kompetencija zahvaljujući alatima analize radnih situacija i njihova usklađenja.
3. Uspostaviti upravljanje kompetencijama kao glavni kriterij upravljanja ljudskim potencijalima zahvaljujući primjeni sustava koji će sistematično povezivati upravljanje kompetencijama s njihovim razvojem putem cjeloživotnog obrazovanja.
4. Promicati stjecanje zajedničkih etičkih vrijednosti s policijama država članica Europske unije: transparentnost, otvorenost, učinkovitost, solidarnost i odgovornost.
5. Promicati u različitim razdobljima karijere osjećaj za inicijativu i odgovornost.
6. Prilagoditi mehanizme obuke zahtjevima sustavnog predviđanja, te razvoja u području analize i istraživanja (ne)sigurnosti i kriminala.
7. Rasteretiti sjedište Ministarstva manje složenih zadataka te omogućiti da se više posveti svojoj ulozi strateškog upravljanja, zatim bolje raspodijeliti i koordinirati odgovornosti u području upravljanja ljudskim potencijalima većim uključivanjem svake službe i svake hijerarhijske razine u podjeli zadataka.
8. Razviti informiranje djelatnika i internu komunikaciju poticanjem konzultacija i sudjelovanja djelatnika, te jačanjem rukovodnih kompetencija rukovodećeg tijela.
9. Osigurati transparentnu primjenu svih propisa iz područja upravljanja ljudskim potencijalima i pretočiti ih u stroge i nepristrane postupke zasnovane na preciznim kriterijima.
10. Pružiti djelatnicima nužnu podršku za obavljanje njihovih poslova i osigurati za teže radne uvjete naknade u vidu primjerenih mjera.

### 4. 5. SUSTAV ZAŠTITE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA ZA LEGITIMNO PODUZETE RADNJE

U obavljanju policijskih poslova policijski službenici primjenjuju zakonom propisane ovlasti policije. Policijska ovlast je svojevrsna punomoć koja je propisana određenim aktom i obuhvaća pravo i obvezu policijskog službenika da poduzima određene aktivnosti. U naravi je policijska ovlast svako pravo policijskog službenika i najmanjeg zadiranja u prava čovjeka-građanina, u smislu prisile da čini nešto protiv svoje volje pod prijetnjom određene negativne posljedice po sebe u slučaju nesuradnje odnosno nepostupanja po zahtjevu policijskog službenika. Svaki policijski službenik zna ili bi morao znati da je građanima dopušteno sve što im zakonom nije izričito zabranjeno, dok za razliku od njih, država i njena tijela, posebice policijski službenici koji imaju tzv. monopol sile, smiju u prava i slobode ljudi zadirati samo u mjeri i na način propisan zakonom. Policijski službenik prilikom službenog postupanja mora imati u vidu razmjer između ovlasti koju primjenjuje i svrhe obavljanja policijskog posla, te će uvijek primijeniti policijsku ovlast kojom se u najmanjoj mjeri zadire u slobode i prava čovjeka, a postiže svrha obavljanja policijskog posla. Pri tome je dužan poštivati dostojanstvo, ugled i čast svake osobe, kao i druga temeljna prava i slobode čovjeka.[[275]](#footnote-275)

Primjena policijskih ovlasti nužno zahtijeva i učinkovite zaštitne mehanizme protiv bilo kakvih nezakonitosti ili zlouporaba. Naime, svako prekoračenje ovlaštenja ili izlazak iz zone zakonitog postupanja, policijskog službenika može dovesti pod sumnju počinjenja određenog „službeničkog“ ili drugog kaznenog djela. Tako se postiže ravnoteža između „monopola sile“ s jedne strane i težnje za kontrolom nad takvim „monopolistom“.

No, kako su predviđeni brojni mehanizmi zaštite građana od nezakonitih ili nepravilnih postupaka policije, jasno je i da policijski službenik mora osjećati određenu pravnu i stvarnu sigurnost da neće snositi negativne posljedice ako je policijski posao obavio na zakonit i metodološki ispravan način. S tim u svezi, Zakon o policijskim poslovima i ovlastima u određenoj mjeri štiti policijske službenike koji su uporabili sredstva prisile, posebice vatreno oružje na način da propisuje da su osobni podaci policijskog službenika koji je uporabio vatreno oružje tajna, te mu se osigurava nužna medicinska i psihosocijalna pomoć.[[276]](#footnote-276) Također, isključuje odgovornost policijskog službenika koji je uporabio sredstva prisile kada su uporabljena na način propisan zakonom, a kad se protiv policijskog službenika vodi kazneni postupak ili postupak za naknadu štete zbog uporabe sredstava prisile ili drugih radnji u obavljanju policijskog posla, Ministarstvo mu osigurava pravnu pomoć na teret Ministarstva.

Nadalje, Zakon o policiji propisuje da za štetu koju policijski službenik počini trećim osobama u službi ili u svezi sa službom odgovara Republika Hrvatska, osim ako se dokaže da je šteta posljedica zakonite primjene policijskih ovlasti.[[277]](#footnote-277)

Isto tako, propisano je da Republika Hrvatska odgovara za štetu koja potječe od opasne stvari, ako je opasna stvar bila u vlasništvu Republike Hrvatske i ako je štetu počinio policijski službenik u službi ili u svezi s obavljanjem službe. Policijski službenici dužni su nadoknaditi štetu koju u službi ili u svezi s obavljanjem službe namjerno ili krajnjom nepažnjom nanesu Republici Hrvatskoj. Te obveze se može u cijelosti ili dijelom osloboditi ako je do nje došlo postupanjem po nalogu nadređenog rukovoditelja, pod uvjetom da ga je policijski službenik prethodno pisano ili usmeno, ako to okolnosti nalažu, upozorio da će provedbom naloga nastati ili da bi mogla nastati šteta. Policijskog službenika koji je odgovoran za štetu počinjenu krajnjom nepažnjom može se iz opravdanih razloga djelomično ili u cijelosti osloboditi obveze naknade štete, ako je šteta nastala obavljanjem policijskih poslova, zbog znatnih napora u obavljanju policijskih poslova ili pod okolnostima kada je štetu bilo teško izbjeći.

Zaštita policijskog službenika nakon uporabe sredstava prisile predstavlja vrlo važnu podršku policijskom službeniku u obavljanju policijskih poslova.[[278]](#footnote-278) Policijski službenik je državni službenik koji poduzima policijske poslove u ime države. Uporaba sredstava prisile predstavlja najteži zahvat u temeljna prava čovjeka pa stoga postoji i opravdan razlog da se u zakonu istakne pomoć i zaštita policijskog službenika. Na predmetnu problematiku se izravno može primijeniti čl. 14. Zakona o sustavu državne uprave[[279]](#footnote-279) u kojem stoji da jedino Republika Hrvatska izravno i primarno odgovara za štetu koju građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom državnog službenika. Logika takvog rješenja je jasna: država je ta koja putem svojih mehanizama izabire, selektira, školuje, stručno usavršava, ocjenjuje, kažnjava, nadzire i prati rad policijskih službenika, slijedom čega je i logično da preuzima odgovornost za pravilne i zakonite, kao i za nepravilne i nezakonite postupke policijskih službenika. Tim više što policijski službenik i ne nastupa u svoje ime, već u ime i za račun državnog tijela, tj. države. Ukoliko neki od tih službenika postupe nepravilno i nezakonito, i sama ima određenu odgovornost zbog takvog odnosa prema njima, i uvijek ima na raspolaganju mehanizme kojima može od policijskog službenika namiriti ukupnu ili dio nanesene štete, te ga eventualno sankcionirati putem disciplinskog postupka. Na tom tragu je ustrojen jedan cjelovit postupak ocjene opravdanosti i zakonitosti uporabe sredstava prisile[[280]](#footnote-280), koji u svojoj biti predstavlja prijenos odgovornosti s pojedinca – policijskog službenika, na državu. De facto, potpisujući da je određena uporaba sredstava prisile bila zakonita i opravdana, načelnik policijske uprave ili Glavni ravnatelj policije (u slučajevima kad on daje ocjenu), u ime države preuzima odgovornost za taj postupak policijskog službenika.

No, u praksi policijskog postupanja događalo se i još se događa da osobe nad kojima su policijski službenici u obavljanju službe zakonito i opravdano primijenili sredstva prisile, tužbom za naknadu štete u parničnom postupku zahtijevaju popravljanje štete izravno od policijskog službenika. Pri tome se pozivaju na čl. 1061. Zakona o obveznim odnosima[[281]](#footnote-281), gdje u st. 2. stoji da oštećenik ima pravo zahtijevati popravljanje štete i neposredno od zaposlenika ako je šteta prouzročena namjerno. Da stvar bude gora, neke od tih tužbi urode plodom i policijski službenici se nađu u situaciji da moraju nadoknađivati značajne iznose dosuđenih odšteta. Takvi slučajevi potom postanu tema razgovora među policijskim službenicima i sve to skupa pogubno djeluje na motivaciju policijskih službenika i njihovu odlučnost u primjeni propisa, a može i izazvati pojavu izbjegavanja uporabe sredstava prisile čak i u situacijama kad je takva uporaba nužna, jedina i najblaža efikasna mjera. Rješenje tog problema može se pokazati ključnim, no, mada je bila prilika, to nije riješeno ni novim Zakonom o policiji. Rješenje je moguće tražiti u primjeni specijalnog propisa u odnosu na opći, odnosno u „promašenoj pasivnoj građanskopravnoj legitimaciji“, s obzirom da Zakon o sustavu državne uprave jasno i nedvojbeno kaže da jedino Republika Hrvatska izravno i primarno odgovara za štetu, a ne državni, odnosno policijski službenik. Ipak, takva praksa je do sada već nanijela veliku štetu policijskom sustavu i pojedinim policijskim službenicima.

Iz perspektive policijskih službenika, ništa bolje stanje nije ni s ustanovom tzv. supsidijarnog tužitelja, tj. oštećenika kao tužitelja u kaznenom postupku iz čl. 55. Zakona o kaznenom postupku. Poznato je da i „stari“ i „novi“ ZKP predviđaju mogućnost preuzimanja progona od strane oštećenika u nekim slučajevima kad državni odvjetnik utvrdi da nema osnova za progon po službenoj dužnosti. To je ustanova koju naše pravo daje oštećeniku za slučaj da državni odvjetnik (javni tužitelj), neopravdano otkloni kazneni progon, iako postoje uvjeti za to[[282]](#footnote-282). Ta ustanova na ovim „pravnim“ prostorima egzistira još od „starojugoslavenskog“ Zakonika o sudskom krivičnom postupku iz 1929. godine (uz prekid od 1948.-1953.), i imala je svoje pobornike ali i žestoke kritičare (od kojih je najpoznatiji Ogorelica). S gledišta policijskog službenika je moguće, a u praksi se i događalo[[283]](#footnote-283), da nakon uporabe sredstava prisile, ali i primjene drugih policijskih ovlasti, osoba prema kojoj je ovlast primijenjena, nadležnom državnom odvjetništvu podnese kaznenu prijavu protiv policijskog službenika zbog različitih mogućih inkriminacija. Nadležni državni odvjetnik razmotri prijavu, prikupi potrebna saznanja te utvrdi da nema osnova za progon policijskog službenika i o tom u zakonskom roku obavijesti podnositelja prijave. Nakon toga, na njegovo mjesto stupa oštećenik kao tužitelj i progon policijskog službenika se nastavlja „kao da se ništa nije dogodilo“.

Pri tom prikupljanju činjenica i saznanja, pravnik - profesionalac, državni odvjetnik, zbog svoje dvojake uloge u kaznenom postupku, stranke u postupku, ali i državnog tijela, može koristiti vlastite ali i policijske resurse. Dakle, ima puno veća znanja i mogućnosti utvrđivanja činjenica i prikupljanja saznanja nego što ih ima oštećenik, koji i nakon stupanja na mjesto tužitelja nastupa s ograničenim ovlastima i mogućnostima stranke u postupku. Ako je tomu tako, onda se na ovaj način potvrđuje Ogoreličina bojazan da se „stvara opasnost neosnovanih, lakomislenih i obijesnih krivičnih progona, dakle šikaniranja okrivljenika (u ovom slučaju policijskih službenika, op.a.), čiji je položaj u krivičnom postupku ionako nepovoljan, odnosno da se institucija supsidijarne kaznene tužbe u praktici pokazala posve nepodesnom, preživjelom i suvišnom tako, da se njome bez ikakve svrhe opterećuju sudovi.“[[284]](#footnote-284)

Istina je da takva prijava prolazi određenu sudsku kontrolu pred optužnim vijećem u stadiju prethodnog ispitivanja i odgovora na optužnicu, no to nikako nije jamstvo policijskom službeniku da neće trpjeti određene posljedice u vidu vođenja kaznenog postupka protiv njega sa svim frustracijama i neugodnostima koje uz to idu pa i kad bi bio potpuno siguran da postupak neće završiti osuđujućom presudom, što naravno, nikada nije slučaj. Još ako slučaj dobije medijsku pozornost, frustracije i neugodnosti se multipliciraju. Nesporno je da se u sličnoj situaciji mogu naći pripadnici bilo koje struke i profesije, ali zbog svog specifičnog položaja i prirode policijskog posla, očito su tome najviše izloženi upravo policijski službenici. Stoga bi razuman zakonodavac svakako trebao razmisliti o ograničavanju prava na supsidijarnu tužbu u ovakvim slučajevima. Svakako valja imati na umu i činjenicu na koju skreće pozornost Cameron, da je policija posebno osjetljiva na kritike jer je njihov posao veoma težak i opasan.[[285]](#footnote-285) Dodaje da sud i odvjetnici ne moraju brzo djelovati poput policije koja radi sa ograničenim informacijama i koja se susreće s agresivnim i naoružanim kriminalcima, umjesto toga oni u miru sudnice i bez ikakvog pritiska rješavaju spor, bez obzira je li policijsko postupanje bilo zakonito ili nezakonito. U tim okolnostima lako je vidjeti je li došlo do povrede zakona.

I na ovom mjestu treba napomenuti da postoji dovoljno mehanizama za otkrivanje i procesuiranje onih policijskih službenika koji svojim ponašanjem i postupanjem odstupaju od profesionalnih standarda i zakonitog postupanja, o nekima od njih je bilo ranije riječi, a o nekima će biti riječi i kasnije u ovom radu, u poglavlju o nadzoru nad radom policije. Ovdje je riječ o policijskim službenicima koji na najbolji način obavljaju policijski posao, a ipak postoji mogućnost da zbog toga završe na optuženičkoj klupi, s manjim ili većim izgledima na osudu. A ako se takva situacija ponovi dovoljno često puta, u njihovoj percepciji može doći do sinergijskog efekta svih mogućih postupaka koji se protiv njih mogu pokrenuti, te do jedne rezignacije, a onda prijeti opasnost da će se policijski službenici početi suzdržavati od primjene policijskih ovlasti koje su alatke za obavljanje policijskih poslova. Kako je „proizvod“ policije osobna i imovinska sigurnost ljudi, onda će, više je nego vjerojatno, ta sigurnost doći u pitanje. Stoga se o ovim segmentima mora povesti računa i pronaći primjereno rješenje na način da policijski službenik ne narušava ustavno načelo jednakosti svih pred zakonima, ali da ipak osjeća jednu sigurnost da država koju predstavlja vodi računa o njemu i štiti ga ako zakonito i ispravno radi svoj posao. Možda bi prvi znak dobre volje bio promjena očito nedovoljno osmišljenih odredbi koje u kaznenom i prekršajnom postupku nalažu da se od policijskih službenika koji su utvrdili osnovanu sumnju da je neka osoba počinila kazneno djelo ili prekršaj, na sudu kada se tamo poziva u svojstvu svjedoka, uzimaju podaci potpuno privatnog karaktera, kao što je adresa boravišta i slično. Zbog toga mnogi policijski službenici i službenice imaju neugodnosti, a očito je da u takvim predmetima ne nastupaju za svoje ime i interes, i ti podaci zapravo nikom ni nisu potrebni s obzirom da im se pozivi i ostali akti dostavljaju putem njihove ustrojstvene jedinice.

Ovu cjelinu možemo zaključiti riječima G. Bosiočića: „Istinska vrijednost policijskog posla jest svaki sačuvani ljudski život, svako sačuvano ljudsko pravo i golem osjećaj osobne sigurnosti građana. Svaki policajac ima odgovoran posao, jer svojim radom širi prostore mira i sigurnosti, vjeru u vladavinu prava i učinkovito djelovanje pravne države. Kada policajac vodi računa o zaštiti ljudskih prava i kada ih primjenjuje, on se u tim postupcima mora osloboditi straha da ne pogriješi, jer ako ga ti strahovi svladaju, tada svojim djelovanjem može povrijediti ljudska prava, kao što može učiniti i ako djeluje na način da ništa ne učini.

U svojem radu policajac je dužan izgraditi osjećaj svoje vrijednosti i neovisnosti, odgovornosti i profesionalne osobnosti. Tada ga napušta bojaznost pogreške, tada ima pravo na odlučivanje i provedbu odluke.“[[286]](#footnote-286)

### 4. 6. ADEKVATAN DRUŠTVENI POLOŽAJ I VREDNOVANJE RADA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

Da bi mogli govoriti o adekvatnom društvenom položaju i vrednovanju rada policijskih službenika, moramo se podsjetiti temeljnih pojmova organizacije. Pojam organizacija obuhvaća skladno, misaono i racionalno povezano udruženje određenog broja ljudi koji na osnovi vlastitog programa rada i na osnovi potreba okoline obavlja određenu djelatnost.[[287]](#footnote-287) Ona je u prvom redu sredstvo za ostvarivanje zadanih ciljeva, a njen osnovni činilac je čovjek. Ministarstvo unutarnjih poslova je organizacija, čiji temeljni dio čini policija, odnosno policijski službenici. Na obavljanje poslova i izvršenje zadaća, nesumnjivo značajno utječe adekvatno društveno vrednovanje rada policijskih službenika. Pod adekvatnim vrednovanjem rada policijskih službenika misli se u prvom redu na plaće za njihov rad, i s tim u svezi druga primanja i beneficije, odnosno adekvatno društveno vrednovanje samog policijskog sustava i njegovih pripadnika u široj društvenoj zajednici. Drugim riječima, kakav je društveni ugled same policijske službe i sustava i njegovih pripadnika, tj. policijskih službenika, i ima li ta društvena pozicija preventivni, neutralni ili kriminogeni naboj. Ugled općenito znači dobro mišljenje o nekome ili nečemu. Ugled svakog državnog tijela pa tako i policije, ovisi o nizu pitanja.[[288]](#footnote-288) Država mora osigurati da oni koji obnašaju policijske ovlasti i djeluju autoritetom vlasti budu brižljivo probrani u pogledu njihovih ljudskih kvaliteta, da budu ispravno obučeni za obavljanje svojih zadaća na etičko prihvatljiv način. Veoma je bitno da ih u tome predvode i usmjeravaju osobe visokih ljudskih kvaliteta. Kako je do sada više puta istaknuta uska povezanost države i policije, za očekivati je da država prema policiji ima zaštitnički odnos, i obrnuto. No iznenađuju rezultati nekih istraživanja i u državama za koje se općenito smatra da vode računa o svojim policijskim snagama. Tako su, izučavajući napade na policijske službenike u SAD-u i Velikoj Britaniji, Moxey i McKenzie ustanovili da je plima nasilja protiv policije bila više od samog napada na policiju. Takvo je nasilje usmjereno prema birokraciji općenito i dolazi od razočaranih ljudi koji vlast doživljavaju bešćutnom, odnosno da su policajci prvi na udaru kad se ispoljava neprijateljsko raspoloženje prema vladajućim strukturama.[[289]](#footnote-289) No, s druge strane, Odbor u Ministarstvu unutarnjih poslova koji brine o izgubljenim radnim satima i bolovanjima, za taj problem izgubljenih radnih sati uslijed bolovanja prouzročenim napadima na policijske službenike je pokazao daleko veći interes nego za opću dobrobit policajaca. Odbor je napade na policajce smatrao neizbježnima a interes je pokazao tek kad se shvatilo da osim štete nanesene ljudstvu treba snositi i financijske troškove. I u Njemačkoj nije sporno da aktivni policijski službenik ima velike obveze prema državi, ali je sporan reciprocitet u tom odnosu, odnosno obveza države prema istom tom policijskom službeniku.[[290]](#footnote-290) Morië tvrdi da se kod izvjesnih društvenih grupacija može primijetiti tendencija prema relativizaciji dužnosti države u vezi s vođenjem socijalne skrbi o svojoj policiji. Kao razlog se navodi da policijski službenik nije ništa više od običnog građanina, da princip jednakosti ne podnosi više povlastice službenika, odnosno naslijeđena načela činovništva. Problem nebrige o policijskim službenicima vezuje uz izabrane predstavnike vlasti koji se biraju na ograničen vremenski mandat, u odnosu na policijske službenike čija lojalnost i javno-pravni službenički odnos traje čitav radni vijek, te kaže da ministar i premijer odlaze, policajac ostaje. Što je politička vlast više vremenski ograničena, to je veća opasnost da se važnost obveze vođenja socijalne brige shvati površno, odnosno da se socijalnu brigu (o policijskim službenicima) provodi nekonsekventno i tek povremeno.

Ako u spomenutim državama, u kojima policijski službenici imaju višestruko viši životni i društveni standard od policijskih službenika u RH, imaju problema s vrednovanjem njihovog rada i društvenog položaja, što o tome reći u našoj državi gdje su policijski službenici uvjerljivo pri dnu vrednovanja poslova u javnim službama? Možda bi za usporedbu mogla poslužiti komparacija sa poslom medicinske sestre (brata), srednje stručne spreme, koji je također iznimno odgovoran, rizičan i složen, i vjerojatno jedan od najpotplaćenijih poslova u RH. No, i tako očito potplaćeni pripadnici te struke imaju osobni dohodak minimalno oko 5000 kuna,[[291]](#footnote-291), a gotovo da nema ni vozača kamiona s plaćom nižom od tog iznosa, što onda reći za minimalnu plaću policijskog službenika koja jedva premašuje iznos od 3500 Kuna[[292]](#footnote-292)? Zapravo, u tom kontekstu više nego nerealno zvuči popis očekivanja od policijskih službenika. Ako se od prosječnog policijskog službenika očekuje da bude: pristalog fizičkog izgleda i uredan, da se lijepo i jednostavno izražava, da ima čvrst karakter, da prihvaća disciplinu, da može izdržati napore izobrazbe, da posjeduje stalan interes za napredovanjem, da bude dosljedan borac za red i mir, da ne pati od pretjerane osjetljivosti i povlačenja u sebe, da pokazuje objektivnost, zrelost, fleksibilnost, da je povjerljiv, motiviran i emocionalno stabilan, da je društven, pri­stupačan i energičan, da pokazuje inicijativnost i autoritativnost, da ima fizičke kvalitete, tj. visoke psihofizičke predispozicije i sposobnosti, da je osposobljen u borilačkim vještinama, vještinama baratanja vatrenim i inim oružjem, da je kulturan, uljuđen i taktičan u postupanju prema pripadnicima svih društvenih skupina, da je zaštitnih svih društvenih skupina i predan zaštitnik svih ljudskih prava i sloboda, da je svestrano obrazovan i znalac svog posla i struke, visokih moralnih kvaliteta i neporočan, da poznaje sve moguće i nemoguće zakone i procedure postupanja, da je nepodmitljiv i nepotkupljiv, da je odan i lojalan Ministarstvu i državi, da se, barem na elementarnoj razini može sporazumjeti na nekoliko stranih jezika, koji je svojevrsni posrednik između „vlasti“ i naroda, da u službi i van službe, dakle u svoje slobodne vrijeme mora poduzimati nužne mjere za zaštitu osobne i imovinske sigurnosti ljudi, - a kao nagradu za sve te kvalitete, kvantitete i obveze dobije plaću koja ne može osigurati ni „osnovnu sindikalnu košaricu“ njemu i njegovoj obitelji, ne treba biti vidovit da bi se shvatilo da takav odnos nije održiv.

Ili kako kažu Morris i Hawkins: “Pripadnika policije ogovara javnost, kritiziraju pripovjedači, ismijavaju ga u filmovima, kritiziraju u listovima, a ne podržavaju ga ni tužitelji ni suci, izbjegavaju ga oni koji ga se boje, kriminalci ga mrze, svi ga varaju, glupi i prevarantski političari pak ga šutiraju naokolo kao da je lopta. Izložen je mnogim iskušenjima i pogibeljima, osuđuju ga kad primjenjuje propise, a otpuštaju iz službe, ako to ne čini. Misle da mora imati izobrazbu vojnika, liječnika, odvjetnika, diplomata i odgajatelja za plaću koja je manja od one koju ima nadničar.”[[293]](#footnote-293) Ovdje bi valjalo dodati da, s obzirom na iznimnu brojnost propisa iz nadležnosti policije[[294]](#footnote-294) i uvođenja u poslove policije sve novijih i novijih obveza i standarda, svu tu izobrazbu bi svakih nekoliko godina morao temeljito obnoviti i certificirati, pa je kontinuirano, cjeloživotno obrazovanje policijskih službenika nužno.

Društveni položaj policijskog službenika proizlazi i iz adekvatnog vrednovanja samog policijskog sustava, kao okvira u kojem svaki pojedini policijski službenik djeluje. Ako se na policijski sustav gleda kroz kaznenopravnu prizmu, odnosno kroz njegov položaj u kaznenopravnom sustavu, onda se opravdano može postaviti i pitanje je li taj položaj povoljan? Naime, moglo bi se reći da se kroz naš kaznenopravni sustav provlači svojevrsno nepovjerenje u policiju ili neprihvaćanje stvarnog stanja. Tako se u provedbi mjera i radnji za kazneni postupak prema ZKP/2008. u potpunosti državnom odvjetništvu „prepušta“ poduzimanje dokaznih radnji, dok se policiji dozvoljava samo iznimno poduzimanje dokazne radnje privremenog oduzimanja predmeta (čl. 213. st. 1.).

Više je nego jasno da je pitanje kvalitete obavljenih „pripremnih“ radnji od krucijalnog značaja za sudski postupak, bilo da je riječ o kaznenom ili prekršajnom postupku. Postavlja se, stoga, pitanje stručne osposobljenosti i materijalne opremljenosti za obavljanje neformalnih, ali i formalnih (dokaznih) radnji, koja bi, nesumnjivo, trebala biti na visokoj profesionalnoj razini. No, na žalost, tome ipak nije tako. Naime, naš je raniji Zakon o kaznenom postupku[[295]](#footnote-295), neformalni, izvidni dio posla povjeravao policiji, čijim aktivnostima su u kriminalističkim obradama koordinirala nadležna državna odvjetništva, odnosno državni odvjetnici ili njihovi zamjenici. A formalni dio posla, tj. istražne (dokazne) i hitne istražne radnje koje su imale dokazni karakter, povjeravane su sudu, tj. istražnim sucima. Zakon je ipak, kao supsidijarne izvođače hitnih istražnih radnji, u slučajevima „kada je postojala opasnost od odgode“, dakle, kao svojevrsnu rezervnu varijantu, ovlašćivao i policiju. No u praksi policijskog postupanja, izlasci istražnih sudaca na mjesto kriminalnog događaja i obavljanje hitnih istražnih radnji su bili iznimno rijetki[[296]](#footnote-296).

Zakon o kaznenom postupku iz 2011.[[297]](#footnote-297) je taj segment uredio bitno drugačije. Policija više nije bila ovlaštena samostalno provoditi dokazne radnje koje je ranije mogla provoditi na vlastitu inicijativu, kada je postojala opasnost od odgode. U pogledu provođenja hitnih dokaznih radnji im je prostor bio ograničen samo na očevid i privremeno oduzimanje predmeta i to samo temeljem naloga nadležnog državnog odvjetnika, dok se u pogledu pretrage nisu stvari bitno promijenile.

Nema nikakve sumnje da su za provođenje dokaznih radnji kao što su obavljanje očevida, vršenje pretraga, pribavljanja digitalnih dokaza i slično, koje su u jasnoj nadležnosti, ranije istražnih sudaca, a sada državnih odvjetnika, potrebna specifična specijalistička teoretsko-praktična znanja i vještine te prikladna obuka i oprema. Treba naglasiti da za provođenje pojedinih dokaznih radnji niti državni odvjetnici niti policija nisu imali odgovarajućih iskustava, pri tome se misli na provođenje ispitivanja okrivljenika i ispitivanje svjedoka koje radnje je provodio istražni sudac. Tek su kroz odredbu članka 177. st.5 ZKP/1997. redarstvene vlasti mogle ispitati osumnjičenika koji zapisnik se mogao koristiti kao dokaz u kaznenom postupku. No i primjenom tog članka su zabilježeni brojni problemi, osobito u pogledu prava na obranu osumnjičenika.

Također je potrebna određena informatička, materijalna, pa i iskustvena podloga. No ovdje dolazimo do paradoksa koji već na početnoj razini potvrđuje tezu o svojevrsnom nepovjerenju u policiju ali i „prevelikom povjerenju“ u sud, odnosno u državno odvjetništvo.

Naime, jedino se u programu policijske izobrazbe, na razini moguće stvarne primjene, uče i usvajaju takva specifična znanja, a nasuprot tome, ni državni odvjetnici ni istražni suci nemaju takvu obuku u dostatnoj količini i kvaliteti da bi ih mogli učinkovito provoditi.

Isto tako, jedino policija raspolaže s informatičkim, materijalnim i drugim resursima potrebnim za obavljanje tog posla. Unatoč tomu, zakon u nadležnost stavlja upravo istražnim sucima, sada državnim odvjetnicima obavljanje najosjetljivijih istražnih radnji čije dobro ili loše obavljanje unaprijed može odrediti tijek i okončanje kaznenog postupka. Nasuprot tomu, oni koji su se sustavno obrazovali za obavljanje baš takvih postupaka, nastupali su kao svojevrsna rezervna varijanta, ranije ako im je istražni sudac povjerio tu radnju, a kasnije, kad je postojala opasnost od odgode. Promjenom tog i donošenjem tada novog Zakona o kaznenom postupku,[[298]](#footnote-298) taj položaj umjesto da se popravi, postaje značajno lošiji, pa službenici redarstvenih vlasti gube i takvu „rezervnu“ poziciju. Tu ulogu u procesu prikupljanja dokaznih činjenica uglavnom preuzima novi subjekt, istražitelj, i to prema izričitom, individualiziranom – pisanom nalogu državnog odvjetnika.

Državni odvjetnik preuzima središnju poziciju u prethodnom postupku, ovlasti su mu dodatno proširene, a posebno je značajno preuzimanje i vođenje istrage (tako i istražnih tj. dokaznih radnji) koja je ranije bila u nadležnosti istražnog suca.

Pri tome ni u kom slučaju ne treba dovoditi u pitanje kompetentnosti državnih odvjetnika u poznavanju zakonskog okvira, odnosno zakonskih uvjeta za provođenje pojedinih radnji već je, naravno, riječ o poznavanju specifičnih metodologija i tehnika rada.

S druge strane, u tom razdoblju, niti su državni odvjetnici ovladali posebnim znanjima i vještinama policijskih službenika koji su te poslove desetljećima, (ponekad i rutinski) obavljali, niti im je propisana obveza osposobljavanja za te poslove. Najveći od paradoksa je možda taj da su državni odvjetnici upravo na Policijskoj akademiji prolazili kratku edukaciju o poslovima koje su trebali preuzeti, odnosno u istim tim poslovima usmjeravati policiju. Želimo li stvarno kompetentnog državnog odvjetnika na čelu prethodnog postupka trebati će učiniti značajnije napore u pogledu njihove edukacije. Na nelogičnost takvog stanja i „proturječje koje se ponekad javlja između pravnog uređenja izvida s jedne strane i stvarnih odnosa i realnih mogućnosti ostvarenja zakonskih odredbi“ (!?) s druge strane upozorava i sam zamjenik Glavnog državnog odvjetnika RH[[299]](#footnote-299).

On također navodi da proučavanje prakse postupanja, kao i niza empirijskih studija provedenih u drugim pravnim sustavima kojih je obilježje tužiteljska istraga, pokazuje da je realnost često sasvim drukčija. Poziva se na empirijske studije provedene u Engleskoj i Walesu, Francuskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj, Poljskoj i Švedskoj koje su pokazale da je u zemljama kontinentalne Europe koje su obuhvaćene istraživanjima, uloga državnog odvjetništva u postupku otkrivanja kaznenih djela i počinitelja, ali i osiguranju dokaza ograničena na djelovanje samo u najtežim predmetima te određeno nadziranje policije u srednje teškim slučajevima, odnosno da u najvećem broju predmeta policija obavlja gotovo cijeli posao, a državno se odvjetništvo uključuje nakon utvrđivanja činjenica. U istom kontekstu ističe gotovo jednoglasnu ocjenu njemačkih komentatora da u njemačkom kaznenom postupku gotovo u svim predmetima (osim u onim najvažnijim), policija istražuje samostalno i neovisno o državnom odvjetništvu, a da se državno odvjetništvo ograničava na donošenje formalnih odluka o optuživanju nakon što policija prikupi dokaze.

Pri tom se njemačka policija već od početka 20. stoljeća poziva na svoju činjeničnu kompetenciju u postupku istraživanja; najvažniji zahtjev im je usklađivanje pravnog stanja sa stvarnim životnim, tj. reguliranje samostalnog policijskog postupka istraživanja.

Na istom mjestu i kontekstu Novosel-Pajčić problematiziraju čak i realnu mogućnost nadzora nad policijskim istraživanjem kad kažu: „No, čak i u situacijama kad je državni odvjetnik zainteresiran za nadzor istraživanja koje radi policija, nove istražne tehnike, kao što je korištenje prikrivenih istražitelja, informatora, elektroničkog nadzora te sustavnog prikupljanja i obrade podataka „daleko su od ureda“ državnih odvjetnika, koji, općenito govoreći, nisu eksperti u primjeni tih tehnika niti su u položaju da stvarno mogu kontrolirati njihovo provođenje.“

Valja priznati da je izmjenama ZKP-a iz prosinca 2013.[[300]](#footnote-300) to stanje, gledano iz policijske perspektive djelomično vraćeno na ono kakvo je bilo prije Zakona iz 2011.godine, no ipak s umanjenom uloge policije. Naime, ponovno su uvedene hitne dokazne radnje, a postupanje tijela istraživanja i progona je u zavisnosti o propisanoj visini kazni podijeljeno na istraživanje i istragu. Prije Zakona iz 2011. policija je u slučajevima postojanja opasnosti od odgode bila ovlaštena samostalno poduzimati sve dokazne (istražne) radnje osim obdukcije i ekshumacije. Nakon izmjena Zakona iz prosinca 2013. policija u slučaju postojanja opasnosti od odgode može samostalno obaviti pretragu, privremeno oduzeti predmete, obaviti očevid te uzeti otiske prstiju ili drugih dijelova tijela.[[301]](#footnote-301) Za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora teža od pet godina, a u nadležnosti su općinskog suda, policija samostalno može, ako postoji opasnost od odgode, poduzeti samo dokazne radnje privremenog oduzimanja predmeta i radnje uzimanja otisaka prstiju i drugih dijelova tijela. Za provođenje dokazne radnje pretrage i očevida mora obavijestiti državnog odvjetnika, koji ako stigne na mjesto očevida ili pretrage u tijeku njihova provođenja može preuzeti provođenje radnje ili je prepustiti policiji.

Povjerenju u policiju svakako ne pridonosi ni konstrukcija dvaju kaznenih djela iz glave tridesete Kaznenog zakona čija bi svrha trebala biti da štiti javni red i osobe koje ga osiguravaju, tj. policijske službenike. Riječ je o prisili prema službenoj osobi iz čl. 314 i napadu na službenu osobu iz čl. 315. Teško se oteti dojmu da dio konstrukcije ovih kaznenih djela ne da nije takav da odvraća potencijalne napadače na službene osobe, nego kao da u nekoj mjeri i stimulira prisilu i napad prema službenim osobama. Naime, nakon što u prvim stavcima oba ova kaznena djela zakonodavac inkriminira prisilu i napad prema službenim osobama, svojim zadnjim stavcima kao da opravdava prisilu i napade na službene osobe. Kako drugačije protumačiti izričaj: „Počinitelj kaznenog djela iz stavka 1., 2., i 3. ovoga članka koji je bio izazvan protuzakonitim, bezobzirnim ili osobito grubim postupanjem službene osobe ili osobe koja joj ovlašteno pomaže, može se osloboditi kazne.“ Postavlja se pitanje zašto se zakonodavac ovakvom konstrukcijom poslužio kod ovih kaznenih djela i slično kod kaznenih djela nad vojnim osobama (čl. 361). Zašto je doprinos „žrtava“ ovih kaznenih djela tako naglašen? Postoje li istraživanja koja bi potkrijepila ovakvo stanovište zakonodavca? Bi li se ovako moglo konstruirati kazneno djelo ubojstva, silovanja, razbojništva i druga kaznena djela? U svakom slučaju, zakonodavac na ovaj način stvara dojam da službene i vojne osobe, češće od drugih „žrtava kaznenih djela“ djeluju protuzakonito, bezobzirno ili osobito grubo pa da je ovakav zakonski izričaj u tim slučajevima opravdan. Pri tome ne treba zaboraviti da je protuzakonito, bezobzirno i osobito grubo ponašanje sadržano u zakonskom opisu i biću nekih općih ali i posebnih kaznenih djela za koja mogu odgovarati i policijski službenici. A u tom slučaju građaninu stoje na raspolaganju neki opći kaznenopravni instituti kao što je, primjerice, pravo na nužnu obranu. Bi li se ovakva konstrukcija u javnosti tolerirala kad bi se, primjerice, kazneno djelo silovanja uredilo na sličan način? Bi li javnost i vladine i nevladine udruge ostale mirne kad bi se kod kaznenog djela silovanja dodao posljednji članak koji bi propisivao da se može osloboditi kazne počinitelj koji je bio izazvan ponašanjem svoje buduće žrtve? Oko ovog pitanja bi se zacijelo mogla razviti polemika u kojoj bi se zasigurno, između ostalog, mogli čuti stavovi o nepovjerenju, pa i svojevrsnoj diskriminaciji službenih osoba, u pravilu policijskih službenika i policijskog sustava.

Ništa bolja situacija nije ni s nekim rješenjima iz Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (NN 76/09.,92/14.), iz kojih se također može iščitati stanovito nepovjerenje u policiju, odnosno policijske rukovoditelje. Tako u čl. 43. st.2. koji uređuje dovođenje i privođenje stoji: „Policijski službenik dovodi osobu na temelju pisane zapovijedi nadređenog ili naloga nadležnog tijela izdanog na temelju zakona.“ Iz takve alternativne formulacije proizlazi pravna jednakost ta dva osnova za dovođenje. Pri tome je jasno tko može policijskom službeniku izdati pisanu zapovijed, odnosno čl. 64.st.2. Pravilnika o načinu postupanja policijskih službenika[[302]](#footnote-302) kaže da je može izdati rukovoditelj najmanje na mjestu pomoćnika načelnika policijske postaje, načelnik odjela ili sektora u policijskoj upravi, te načelnik ustrojstvene jedinice u sjedištu ministarstva, što su sve radna mjesta u Visokoj stručnoj spremi, koja podrazumijevaju i nemalo policijsko iskustvo. S druge strane, u tijela nadležna za izdavanje naloga o dovođenju svakako spadaju sudovi i državna odvjetništva, no i tijela državne uprave koji vode prekršajne postupke kao npr. carinske uprave, porezne uprave, Državni inspektorat, lučke kapetanije itd. Već samo izvršenje naloga o dovođenju, isto kao i pisane zapovjedi o dovođenju izdane od strane nadređenog, podrazumijeva i mogućnost prisilnog izvršenja te mjere i do tog momenta ta dva osnova imaju jednak status. No, kad je riječ o ulasku u tuđi dom bez pisanog naloga, tu prestaje pravna jednakost ta dva akta. Naime, čl. 74. st.1. t. 4. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima kaže da policijski službenik može bez pisanog naloga ući i obaviti pregled tuđeg doma i s njim povezanih prostora radi izvršenja naloga o dovođenju, ali ovaj put ne navodi pisanu zapovijed nadređenog! Stavak 3. istog članka dodaje da, ako na drugi način nije moguće ući u tuđi dom, da ga policijski službenik može i nasilno otvoriti ili za ulazak koristiti nužni prolaz kroz prostore u posjedu druge osobe. Iz tog nedvojbeno proizlazi da radi izvršenja „tuđeg“ naloga (izdanog od nadležnog tijela), policijski službenik može i bez pisanog naloga, pa i nasilno ući u tuđi dom, ali radi izvršenja „svoga“ naloga to ne može uraditi.

Dojam nepovjerenja u policiju dodatno pojačavaju neki stavovi i tvrdnje koji teško da bi položili test iole kritičnijeg promišljanja, a koji su u javnosti plasirani kao stanovite civilizacijske datosti. Riječ je, primjerice, o stavu da ministar unutarnjih poslova ne može biti policajac, odnosno osoba iz policijskog sustava, a obrazloženja su u pravilu da to nije u skladu s dosegnutim demokratskim standardima, da postoji stanovita opasnost od zlouporaba i kumulacije moći, i tome slično.[[303]](#footnote-303) No, ne postavlja se pitanje za neke druge slično profilirane službe, odnosno kako to da je, primjerice, ravnatelj Sigurnosno obavještajne agencije (SOE), u pravilu pripadnik te službe, odnosno da nitko ozbiljan ni ne očekuje da bi tom službom mogao uspješno rukovoditi netko tko „u dušu“ ne poznaje taj sustav, i postoji li u tome opasnost od kumulacije moći. Tim više što je u nedavnoj prošlosti zabilježeno da je ravnatelj SOE s tog mjesta postavljen na mjesto ministra unutarnjih poslova. Obrnut slučaj je nemoguće i pojmiti, s obzirom na stav da policajac, ma kako kompetentan bio, ne može doći ni na čelo „vlastitog“ sustava. Zasigurno u svijesti policijskog službenika neugodno odzvanja spoznaja da ministrom unutarnjih poslova može postati svatko osim policijskog službenika. Teško da će mu utjehu pružiti čl. 38. Zakona o policiji, koji kaže da policijski službenik ne smije biti ni član političke stranke, politički djelovati u Ministarstvu, niti se kandidirati na državnim i lokalnim izborima. Za povjerovati je da se mnogi policijski službenici pitaju nije li na taj način dovedena u pitanje ustavna jednakost policijskih službenika, odnosno dovedeno u pitanje „opće i jednako“ biračko pravo iz čl. 45. Ustava, koje podrazumijeva birati i biti biran? Kao razuman razlog za takvo stanje nameće se opravdana težnja za depolitizacijom policije, no pitanje je je li to zaista dobar put do tako postavljenog cilja? Bez namjere produbljivanja tih spornih momenata, opravdano se može postaviti pitanje određenih kompenzacija za takve opravdane ili neopravdane „uskrate prava“, odnosno dobiva li policijski službenik na drugoj strani jednadžbe određene povlastice ili privilegije. Je li to veća plaća u odnosu na druga „građanska“ zanimanja, je li to adekvatno vrednovanje policijskog posla, odnosno adekvatan društveni ugled i položaj pripadnika te službe?

Kad se govori o tim pitanjima, nezaobilazno je spomenuti mišljenje jednog od vodećih sociologa koji se bavio policijskim pitanjima, R. Matića, koji je definirao sociologiju policije kao zasebnu sociološku poddisciplinu.[[304]](#footnote-304) Razmišljati o bilo kakvom zaposlenju i ne uključiti pitanje pravedne plaće puko je beskorisno idealiziranje, a često i manipulacija čovjekovim radom i dostojanstvom, tvrdi Matić. Svaki stručan, marljivo i pošteno obavljen posao treba biti pravedno procijenjen i na­građen.[[305]](#footnote-305) Pravo na pravednu plaću jedno je od temeljnih ljudskih prava, a svaka manipulacija uskraćivanjem plaće ili bilo kakvom prijetnjom radnim statusom od strane poslodavca, nije samo kršenje tih prava, već nasilje koje zaslužuje primjeren zakonski odgovor. Na drugoj strani, kako je naglašeno od samog početka, rad kojemu je glavna motivacija - plaća, teško je spojiv s radom u policijskoj službi. Pokušaj da se policijski posao svede na nezainteresirano odrađivanje za plaću, ubrzo postaje mučenje samoga sebe, neiskrenost prema sebi i drugima, te izvor golemih frustracija, koje nitko ne zaslužuje.

Kako se postaviti prema novcu, pita se nadalje autor, kad plaća u policijskoj službi često ne samo što ne zadovoljava načelo pravednosti, već je ponekad teško dostatna i za osnovne egzistencijalne uvjete? Kako razmišljati kod svakodnevnih susreta s ljudima koji za jednu večer bez problema potroše prosječnu mjesečnu zaradu policijskog službenika, voze automobile čija je cijena ravna nečijoj desetogodišnjoj plaći, a sve to postižu bez vidljivog rada i napora, a vrlo često i daleko od poštenja? Uz to, autor postavlja pitanje, kako ostati motiviran kada pokušaji da se ispitaju okolnosti sumnjivo stečena bogatstva ili da netko od kriminalaca bude priveden pravdi, probude osjećaj da su policijski djelatnici manje zaštićeni od osumnjičenika. Što učiniti kad ti netko od "takvih ljudi" za tvoj "pogled na drugu stranu " ponudi 100, 1 000 ili 10 000 kuna kojima ćeš platiti pristojnu užinu, nakon mjeseci čekanja kupiti cipele koje ti se sviđaju, a možda riješiti sve trenutne novčane glavobolje oko registracije auta, pokrića minusa na tekućem računu ili otplate kreditnog duga.

I odgovor autora je više nego jasan: policijski službenik mora biti nepodmitljiv (potpuno moralno čist i pošten) ili i sam postaje kriminalac, sredine u ovom poslu nema. To je dilema koju svaki kandidat mora sa sobom raščistiti u vrijeme priprave za posao, jer svako odlaganje za pogledati istini u oči može biti nepopravljivo.

Osim toga, sankcije za podmićivanje u specifičnim službama kakva je policijska imaju puno više značenja od počinjene materijalne štete: građanin koji naleti na podmitljivog policajca, izgubit će svako poštovanje za policiju uopće. U neformalnim razgovorima, priča o jednom nepoštenom policijskom službeniku poprimit će razmjere korumpiranosti cijele službe.

Podmićivanje iz autorovog izlaganja valja promatrati na simboličkoj razini, kao predloška i za druge nezakonitosti, odnosno počinjena kažnjiva djela. Što u tom kontekstu reći na 17 razbojništava i brojnih drugih teških kaznenih djela počinjenih od strane policijskih službenika u promatranih deset godina? Kakva se opasnost krije iza takvog stanja razvidna je iz primjera razbojništva počinjenog od strane 45. godišnjeg policijskog službenika s 21. godišnjim stažom u policiji, koji je u Opatiji počinio kazneno djelo razbojništva u zlatarskoj radnji iz koje je otuđio iznos od 5000 Kn.[[306]](#footnote-306) Naime, ovaj slučaj je specifičan jer je policajac – razbojnik dao intervju novinaru, izrazio kajanje, uputio ispriku oštećenima i objasnio svoj čin očajnim položajem bremenitim kreditima, teškom bolesti supruge i neimaštinom do te mjere da u njegovoj četveročlanoj obitelji pri kraju mjeseca nemaju ni za kruh. Iako je nakon noćne smjene išao na gradilišta obavljati teške fizičke poslove za nekoliko stotina kuna, skupljao i prodavao povratnu ambalažu (flaše), posuđivao manje iznose od kolega s posla, i dalje nije mogao osigurati osnovne egzistencijalne potrebe, pa je, po njegovim riječima, birajući između „kopanja po kontejnerima“ i razbojništva, odabrao ovo drugo. „Plijen“ je odmah potrošio na plaćanje duga u trgovačkom centru i kupnju namirnica, plaćanje režija i kupnju pokaza za javni prijevoz mlađem sinu.

Mada nitko razuman neće opravdati ovakav čin, spomenuta opasnost leži u tome da se javnost postupno navikava na to da, nakon brojnih kriminalnih afera najviših državnih dužnosnika, eto i policija kreće u kriminalne vode. Komentari čitatelja ispod navedenog novinskog članka su više nego zabrinjavajući i puni razumijevanja i solidariziranja s njegovim, kako navode, činom očajnika. Postavlja se pitanje što je sljedeće? Hoće li recesijsko „kresanje“ prava (plaća) u javnom sektoru policijske službenike postupno pretvarati u „socijalne slučajeve“, a onda povratno takva pozicija pojedincima poslužiti kao opravdanje i legitimacija da „okrenu leđa“ pravnom poretku i zakonu? Postavlja se također pitanje i koliko su policijski službenici svjesni vlastite društvene pozicije i pozicije policijskog sustava općenito.

Dio odgovora je razvidan iz Matićevog istraživanja koje je uz sudjelovanje OESS-a, strukovne Udruge kriminalista, te Policijske akademije, u razdoblju od 2008. – 2010., proveo anketiranjem 536 policijskih službenika uključujući i rukovoditelje, pod nazivom „Okolnosti koje otežavaju učinkovito, zakonito i moralno postupanje policije“. Prezentirani rezultati se svode na stavove policije: da zakoni više štite počinitelje kaznenih djela nego građane, da je “curenje“ informacija veliki problem, da je kroničan problem s nedostatkom materijalnih sredstava, da je izražen problem stresa, da kadrovske promjene - političko kadroviranje predstavljaju sustavnu deprofesionalizaciju, da je neadekvatan sustav poticaja i nagrada, te prisutna neizvjesnost i nemogućnost upravljanja karijerom.[[307]](#footnote-307)

Možda sve ovo objašnjava i odgovore na anketni upitnik iz poglavlja VI. ovog rada, gdje je vidljivo da što se tiče percepcije pravnog, kadrovskog i društvenog položaja policijskih službenika, u svim zapadnoeuropskim državama i Srbiji su time zadovoljni, dok u RH i Sloveniji nisu, što je svakako podatak koji zahtjeva daljnju analizu i otvara niz pitanja o razlozima za nezadovoljstvo. Naročito jer se, uz iznimku dviju država, u svim državama smatra da povoljan položaj ima preventivni utjecaj na „policijsku delinkvenciju“, odnosno da nepovoljan položaj potiče tu pojavu.

Zaokružujući ovo izlaganje o društvenom položaju policijskog sustava i njegovih službenika i vrednovanju tog društvenog segmenta, malo tko ga može ocijeniti povoljnim, a ako je tomu tako, onda takav položaj zaista može poticajno djelovati na razne oblike policijskih devijacija, pa onda te devijacije još više umanjuju i otežavaju taj položaj i tako u krug.

# VIII. NADZOR NAD RADOM POLICIJE

Na početku valja razriješiti terminološko određenje pojma nadzor i pojma kontrola. Prema Aniću[[308]](#footnote-308), nadzor je stalna i pažljiva kontrola, praćenje koga, nadgledanje, a kontrola ukupnost uvida i praćenja činjenica i stanja oko jedne osobe, pravne osobe i pojmova u društvu i prirodi, pregled, nadzor, provjera. Uspoređujući značenje tih dvaju pojmova, čini se da su ta dva pojma ipak sinonimi, tj. istoznačnice, koji su se više ili manje rabili u različitim povijesnim periodima. Stoga će se u daljnjem tekstu za ta oba pojma rabiti pojam nadzora, s obzirom da se taj pojam više udomaćio u zakonskim i drugim tekstovima. Nadzor spada u ciklus upravljanja i predstavlja njegov posljednji dio.[[309]](#footnote-309) On znači uspoređivanje stvarne djelatnosti upravnih organizacija, odnosno rezultata te djelatnosti s djelatnošću odnosno rezultatima koje smo očekivali, a ta se usporedba provodi na temelju unaprijed utvrđenih kriterija.[[310]](#footnote-310) Nadzor nije jednokratna djelatnost koja se obavlja jednom pa onda prestaje; to je permanentna aktivnost u upravnoj organizaciji koja se provodi na sustavan način i kontinuirano sa svrhom poboljšanja njene uspješnosti. Kontrolni procesi u upravi proširuju se i povezuju u cjelovit sistem.[[311]](#footnote-311) Nerijetko se odgovornost izjednačava s nadzorom pa se cijeli nadzor poima kao utvrđivanje nečije odgovornosti za pogreške. No, nadzor se ne smije tako usko shvatiti. On mora težiti stalnoj provjeri uspješnosti rada i njegovo provođenje nužno ne implicira utvrđivanje krivnje i odgovornosti. Nadzor mora utvrditi objektivne tokove radnih procesa i njihove rezultate; on ne predstavlja poglavito nadzor nad ljudima koji rade u upravnoj organizaciji. Ipak proces nadzora ne bi bio djelotvoran ako ne bi bile utvrđene ovlasti nadzornih tijela i utvrđeni kriteriji za odgovornost onih čiji rad se nadzire. Nadzor predstavlja završnu etapu u ciklusu rukovođenja (planiranje, organiziranje, vođenje, nadzor). Stariji teoretičari organizacije daju nadzoru najveće značenje i tvrde da rukovoditi znači – nadzirati.[[312]](#footnote-312) Međutim, moderniji pristup procesu rukovođenja (Leadership i drugi koncepti) nastoje nadzor svesti na najmanju mjeru ugrađujući njene elemente u informatizirani proces, inzistirajući na samonadzoru i uključujući u nadzorni proces sve djelatnike. Govoreći o gubicima djelotvornosti zbog neprikladnih kontrola i mnogim „nesporazumima“ koji su proizašli iz poistovjećivanju kontrole i vodstva, Jaeger kaže da glavni cilj kontrole nije otkrivanje ljudskih slabosti, već se ponajprije radi o tome da se očisti pijesak što škripi u motoru kako bi on što bolje radio.[[313]](#footnote-313)

Još tridesetih godina prošlog stoljeća, kada je tadašnji predsjednik britanske vlade, sir Robert Peel, postavio temelje moderne britanske policije i inaugurirao "Grofovske policijske odbore" (*County police commitees*) kao neku vrstu nadzora policije od strane građana, kontrola rada policije je stalna intrigantna tema kojom se bavi i znanost o policiji.[[314]](#footnote-314) Van De Kar ide čak dotle da nadzor nad radom policije dovodi u vezu sa samim temeljima demokracije kad kaže[[315]](#footnote-315): „Kao što znamo, demokracija ne proizlazi samo iz političke volje, pa čak i uz prisutnost višestranačkog parlamenta i kompletnog zakonodavstva u skladu s načelima pravne države i ljudskih prava, kao i slobodni i pošteni pravosudni sustav, sve to, naravno, neophodno je, ali nije dovoljno. Neće biti dovoljno djelotvorno, ukoliko ne bude uključeno u jednu demokratsku kulturu. Demokracija je zapravo stvar kulture. Ali da bi kultura demokracije bila u dobrom zdravlju građani se moraju osjećati sigurnima, znati da će njihovo dostojanstvo i pojedinačna ljudska prava biti poštivani. I samo onda možemo imati jednu dobru mješavinu osnovnih ljudskih prava i političkog provođenja demokracije. Kaže da način na koji policija izvodi svoje aktivnosti može imati veoma važnu ulogu u razvijanju tog osnovnog osjećaja povjerenja. No, budući da su građani jednog demokratskog društva obično kritični prema vlasti koja je zadužena da štiti njihove interese, pa tako i prema policiji, efikasna kontrola nad aktivnošću policije i čitave vlasti veoma je važna za izgradnju povjerenja između javnosti i vlasti. Isto tako je važno da se može ocjenjivati kvaliteta rada policije. To može u velikoj mjeri pridonijeti unapređivanju njenog funkcioniranja.

Bayley je tu još izričitiji.[[316]](#footnote-316) On kaže da je policija ta koja „regulira slobode koje su neophodne za demokraciju“. Demokratska društva drži na okupu lanac odgovornosti i način na koji se unutarnja ruka prinude države, policija, smatra odgovornom za svoje postupke, jedna je od važnih karika. U osnovi i u principu, bez odgovornosti policije teško se može govoriti o demokraciji...

Ewald C., glavna inspektorica Stockholmske policije, Švedska, nadzor nad radom policije vidi kao obvezu koja proizlazi iz Europske konvencije o ljudskim pravima koja zahtijeva učinkovite zaštitne mehanizme protiv zlouporaba moći koju policija ima, u smislu prava na uporabu sile, na uhićenje, držanje ljudi u pritvoru, što su stvari od vitalnog interesa u demokratskom društvu.[[317]](#footnote-317)

U svojoj polemičkoj knjizi „Politika policije“ (u Velikoj Britaniji), Reiner je posvetio nekoliko stranica pitanju - tko kontrolira novu policiju?[[318]](#footnote-318) Ortodoksno stajalište bilo je da to čini narod ili njegovi predstavnici koji su bili sposobni da nameću kako treba obavljati policijske zadatke. Revizionisti (to su oni političari koji su htjeli reformirati postojeću policiju u pravcu jedne moderne policije), su smatrali da su kontrolu policije faktički obavljale društvene elite i u slobodnim gradovima i u grofovnijama, usmjeravajući policiju da „opasne klase“ drži na uzdi. U svojoj kritici ovih dviju koncepcija Reiner misli da su vjerojatno elite upravljale policijom u ranim danima, ali nakon 1870. godine, već su šefovi policije u slobodnim gradovima i grofovnijama tražili i ostvarili profesionalnu neovisnost u većoj mjeri. Posljednjih godina o ovoj se temi razgovara čak i u onim sredinama koje, već tradicionalno, imaju ugled demokratskih. Tako je npr. u Engleskoj 1984. godine stupio na snagu „Police and Criminal Evidence Act“ koji je u toj sferi, bez daljnjega, najdosljedniji izraz nastojanja da se precizno definira status, uloga i ovlaštenje policije poglavito, dakako, u okvirima kaznene procedure. Isto vrijedi za Njemačku i neka druga zakonodavstva europske kontinentalne provenijencije.[[319]](#footnote-319)

Danas je pitanje nadzora nad radom policije vrlo ozbiljno političko i stručno pitanje, preko kojeg se mogu identificirati stavovi države odnosno državne vlasti prema mnogim pitanjima, poglavito pitanjima temeljnih ljudskih prava. Od kada postoji policija, postavlja se pitanje nadzora nad njom, no može se reći da je to pitanje gotovo dramatično dobilo na značaju negdje iza 1990. godine, kad gotovo sve europske države, ali i šire, ovom pitanju posvećuju najviši značaj u nastojanju da se što bolje osmisli, odnosno unaprijedi efikasan nadzor nad radom policije. To reći i deklarirati potrebu kao imperativ nije osobito teško, no zaista osmisliti i provesti u svakodnevnoj praksi, nešto je sasvim drugo. Zasigurno je da postoji opće suglasje da se, zbog brojnih razloga koji su ranije u ovom radu spominjani, a poglavito monopola sile kojima raspolaže, policiju ne smije prepustiti samoj sebi, odnosno samonadzoru, te da se u taj proces na određeni način moraju uključiti građani, tj. javnost. Takav tzv. civilni, građanski nadzor nad policijom se počesto smatra „krunom“ uspješnog nadzora nad radom policije, no pitanje je kakvi su načini i modaliteti takvog nadzora, odnosno koliko je on uopće moguć i produktivan. Naime, da bi se određeni mehanizam uspješno nadzirao, nesumnjivo se moraju poznavati svi sklopovi unutar toga mehanizma, te svi procesi i sve procedure koje tamo vrijede. A koji to građani, tj. javnost, i sa kakvom naobrazbom i praksom to znaju i mogu znati kad je riječ o tako glomaznom i složenom mehanizmu kakva je policija sa silnom raznolikošću poslova, zadaća i procedura? Potpuno je ista stvar sa mnogim drugim tijelima koja imaju šire ili uže ovlasti nadzora nad radom policije, bilo da je riječ o pučkom pravobranitelju, vladinim ili nevladinim tijelima i udrugama, predsjedničkim ili parlamentarnim tijelima i odborima. Tko god savršeno ne poznaje cjelokupan mehanizam do te mjere da zna mjesto i ulogu svakog „zupca u zupčaniku“, i nije u stanju mehanizam rastaviti do tog posljednjeg zupca, taj mehanizam ne može efikasno, odnosno cjelovito nadzirati. Takva filozofija nameće jedno jedino rješenje, a to je da nadzirati takav mehanizam najbolje može onaj tko o njemu najviše zna, a znanje se stječe kroz obrazovanje i praksu na tom mehanizmu. Preneseno na policijski sustav to znači da policiju najefikasnije mogu nadzirati najistaknutiji profesionalci u policijskim redovima, a s obzirom na spomenuto obrazovanje i praksu, to bi uglavnom trebali biti policijski rukovoditelji kojima je to ionako u opisu poslova, ali i najveći stručnjaci za pojedina pitanja a koji ne moraju biti rukovoditelji. Ali, već se na ovoj razini razmišljanja suočavamo s određenim kontradikcijama i spornim detaljima. Ako se nadzor prepusti policijskim rukovoditeljima, onda zapravo civilnog nadzora nema, nego imamo samonadzor za koji je rečeno da je neprihvatljiva opcija. S druge strane, jedna od važnijih zadaća rukovoditelja radi kojih i postoje i primaju plaću je da nadziru rad svojih službenika, a to ionako rade, manje ili više kvalitetno. Ako bi se, pak nadzor povjerio najvećim stručnjacima za pojedina pitanja (koji nisu rukovoditelji), pitanje je isplati li se „rasipati“ najsposobnije kadrove na poslove nadzora, odnosno nije li ih mudrije iskoristiti za one poslove radi kojih policija u konačnici i postoji, dakle da policijske poslove obavljaju na najbolji način i na opću korist.

Pri iznalaženju najboljih rješenja valja voditi računa o još jednoj iznimno važnoj stvari, a to je ravnoteža interesa. Činjenica je da u državi koja, kako kaže Cooper, djeluje na temelju vladavine prava i nepovjerenja prema obnašanju vlasti od strane neizabranih službenika, ne postoji mogućnost napuštanja vanjskih mehanizama odgovornosti, a s druge strane valja imati na umu spoznaju da pretjerani nadzor može ugroziti inicijativu i kreativnost karijernih službenika,[[320]](#footnote-320) te time umjesto da dovede do poboljšanja cjelokupnog sustava, dovede do suprotnog učinka, i cijeli vanjski nadzor učini kontraproduktivnim.

Rješenje bi se moglo naći na tragu uvođenja specijaliziranih ustrojstvenih jedinica, van redovne hijerarhije, koje bi se bavile poslovima specijalističkog nadzora. Takve jedinice, da bi bile u funkciji ovako široko postavljenih zahtjeva, odnosno bile rješenje ovako složene situacije, morale bi uživati značajnu neovisnost o ostatku hijerarhijske organizacije, biti visoko profesionalizirane i koje bi bile oslonac u stvarnom i pravnom smislu svima onima koji imaju pravo nadzora nad policijom. I naravno, svi subjekti nadzora bi morali biti sukreatori poslovnika tih jedinica i imati određene upravljačke poluge u svojim rukama, sve do mogućnosti utjecaja na kadrovska rješenja.

Moglo bi se reći da su rješenja Ministarstva unutarnjih poslova RH po tom pitanju, barem na deklarativnoj razini, vrlo blizu zadovoljavajućim rješenjima, no, naravno, na provedbenoj razini ima određenih problema o čemu će kasnije u ovom radu biti više riječi.

## 1. ZAŠTO NADZOR NAD RADOM POLICIJE?

Kad se god u ovom radu govorilo o policiji, o njenom mjestu i ulozi u društvu, kao naličje se mogla nazrijeti mogućnost zlouporabe, a na žalost, povijest nas uči da zlouporabe policijske službe u bližoj i daljoj prošlosti nisu bile rijetkost. Logika je neumitna, nadzor nad radom policije je u izravnoj funkciji zaštite ljudskih prava i pravne države, odnosno vladavine prava. Neodržavanje pravne države može dovesti do kršenja ljudskih prava, a tamo gdje dođe do kršenja ljudskih prava, neminovno će se pojaviti pobuna.[[321]](#footnote-321) Zaključak je neizbježan: kršenje ljudskih prava ne pridonosi održavanju javnog reda i sigurnosti. Učinak je suprotan jer pridonosi njihovom pogoršanju. Zato bi se poruka mogla prihvatiti kao temeljno načelo. Za Ujedinjene narode, ništa ne može biti jasnije. Zašto onda neke „zastarjele priče“ kruže i žive u nekim policijskim krugovima? Svi smo čuli argument da je poštivanje ljudskih prava proturječno učinkovitoj provedbi zakona. Da bi se proveo zakon, uhvatio počinitelj i osigurala njegova osuda, katkad je potrebno malo „prilagoditi pravila“, stara je priča. Svjedoci smo slučajeva da se prekomjernom primjenom sile smiruju prosvjedi i osiguravaju uhićenja ili se fizičkom prisilom izvlače podaci i obavijesti od uhićenika. Prema tom načinu razmišljanja, obavljanje policijskog posla je rat protiv kriminala, a ljudska su prava prepreka koju policiji postavljaju odvjetnici i nevladine udruge za ljudska prava. Takve „priče“ preživljavaju iako nam povijest stalno ukazuje da ništa ne može biti neistinitije. Najveća je zabluda da poštivanje ljudskih prava šteti učinkovitosti policijskog postupanja, a suprotna je i logici zdravog razuma. Ako znamo da je temeljna zadaća policije da građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom zaštićenih vrijednosti kao što su pravo na život, slobodu i tjelesni integritet, osobnost, ugled, čast, sloboda kretanja, pravo utočišta i nepovredivost doma itd., onda se opravdano može postaviti pitanje koje prkosi zdravom razumu: Kako se može štititi neko pravo kršeći ga?

Kršenje ljudskih prava prilikom policijskog uredovanja otežava ionako tešku zadaću policije i policijskih službenika. Činjenica je da kad onaj tko provodi i zastupa zakon postane onaj koji ga krši, rezultat nije samo napad na ljudsko dostojanstvo i sam zakon, nego i stvaranje zapreka za učinkovito policijsko djelovanje. Težnja za što većom učinkovitosti ne smije biti na štetu zakonom utvrđenih načela zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda.

Prema stavu Ureda Visokog povjerenstva Ujedinjenih naroda za ljudska prava u Zagrebu[[322]](#footnote-322), praktični učinci kršenja temeljnih prava i sloboda od strane policijskih službenika su mnogostruki:

* srozavaju javno povjerenje
* pogoršavaju građanski nemir
* pogoršavaju djelotvorne sudske progone
* izdvajaju policiju iz zajednice
* pridonosi tome da su krivci na slobodi, a nedužni se kažnjavaju
* ostavljaju žrtvu kriminala bez pravde radi njihovih patnji
* cijepaju koncept provedbe zakona kad je riječ o policiji, odstranjujući element „zakon“
* prisiljavaju policijske službe da u svom pristupu djeluju represivno, a ne preventivno
* izazivaju međunarodnu i medijsku kritiku te politički pritisak na vladina tijela.

Nasuprot tome, kad je riječ o policiji, poštivanje ljudskih prava pojačava učinkovitost policijske službe, etički je imperativ i praktičan uvjet za obavljanje policijskog posla. Kad je vidljivo da policija poštuje, podržava i brani ljudska prava:

* gradi se javno povjerenje i jača suradnju sa zajednicom
* pridonosi se miroljubivom rješavanju sukoba i žalbi
* zakonski progoni uspješno se rješavaju sudskim putem
* zadovoljeno je pravedno upravljanje pravosuđem i jača se povjerenje u cjelokupan sustav
* služba je primjer drugima u društvu kako treba poštivati zakon
* policija je bliža zajednici i u mogućnosti sprječavati i rješavati kaznena djela preventivnim policijskim djelovanjem
* zajamčena je potpora sredstava javnog priopćavanja, međunarodne zajednice i političkih tijela
* Kad se poštuju ljudska prava, policijski službenici i služba u cjelini imaju korist koja pridonosi i unapređuje svrhovitost policijskog djelovanja i istodobno gradi strukturu policijskog djelovanja koja se ne temelji na strahu i pukoj moći, nego na časti, profesionalizmu i zakonitosti.

Navedena argumentacija je dostatna za imperativnim zahtjevom za nadziranjem rada policije a da mogućnosti zlouporabe ni nisu posebno raščlanjene. Stoga ćemo pokušati te opće zlouporabe svesti na prepoznatljive pojave i oblike, bez ambicije da zaključimo listu mogućih zlouporaba policijske službe.

Čini se da su se američki autori tim pitanjem najviše bavili, a njihova iskustva i spoznaje se sasvim sigurno mogu primijeniti i na europski krug zemalja pa i šire. Tako Palmiotto piše da „od samog početka policijskog postupanja u Sjedinjenim Državama, policijsko loše ponašanje muči redarstvene agencije.[[323]](#footnote-323) Kako smo ušli u 21. stoljeće, nismo se približili eliminiranju ovog problema uglavnom zbog same prirode policijskog posla. Slično kao i u našoj državi, navedeni autor razlikuje počinjenje kaznenih djela koja mogu počiniti policijski službenici od kršenja službene politike ili procedure (čitaj pravila službe), što je prijestup neetičnog ili nemoralnog ponašanja koji nemaju obilježja kaznenog djela (kod nas disciplinska djela). Policijske „incidente“ razvrstava na kršenje ljudskih prava, korupciju, kriminal i pretjeranu uporabu sile što se može reflektirati kao individualno, grupno ili organizacijsko ponašanje.

Na temelju kriterija, rezultiraju li policijski prijestupi novčanom nagradom ili materijalnom dobiti razlikuje (obične) policijske prijestupe i prijestupe zbog stjecanja materijalne dobiti. Kod (običnih) policijskih prijestupa priklanja se podjeli Thomasa Bakera (1986.) te oblike lošeg policijskog ponašanja razvrstava na: krivokletstvo, seksualni odnosi tijekom službe, spavanje tijekom službe, konzumiranje alkohola tijekom službe, konzumiranje opojnih droga tijekom službe, policijsku brutalnost.

Prijestupima zbog stjecanja materijalne dobiti smatra koruptivna ponašanja koja dijeli u deset vrsta:

1. **korupcija ovlasti**: službenici primaju besplatnu hranu i piće, te razne usluge ili popuste;
2. **mito**: službenici primaju novac, robu ili usluge za preusmjeravanje poslova vučnim službama, službama hitne pomoći, automehaničarskim i drugim radionicama i td.;
3. **prigodne** (situacijske) **krađe**: prigodne krađe od uhićenih, žrtava, s mjesta provala i nezaštićene imovine;
4. **iznude**: službenici uzimaju novac ili druge vrijedne predmete od prometnih prekršitelja ili kriminalaca uhvaćenih u počinjenju djela;
5. **zaštita ilegalnih aktivnosti**: novac za zaštitu prihvaćen od strane policijskog službenika od operacija vezanih za poroke ili od zakonitih poslovanja koji posluju i ilegalno;
6. **sređivanje prometnih prekršaja**: nepokretanje ili storniranje prekršajnih naloga za novac ili druge oblike materijalnih nagrada;
7. **sređivanje** (ostalih) **prekršaja**: nepokretanje i odustajanje od prekršajnih postupaka za materijalnu dobit;
8. **sređivanje kaznenih postupaka**: sređivanje kaznenih slučajeva za novac ili druge oblike materijalne dobiti;
9. **direktne kriminalne aktivnosti**: službenici se upuštaju u teška kaznena djela poput provala, razbojništva i krađe;
10. **interne isplate**: prodaje slobodnih dana, godišnjeg, radnih zadataka i sl. jednog kolege drugome.

Problamatizirajući dalje pitanje policijske korupcije, isti autor kaže da mnoge države imaju pravila koja zabranjuju policijskim službenicima da primaju zahvale, te da su mnoge policijske agencije usvojile politiku koja zabranjuje službenicima prihvaćanje besplatnih obroka, cigareta, namirnica i drugih primanja. No, kako je znak pažnje integrirani dio društva, postoje oni koji ne smatraju korupcijom ako policijski službenik prihvati dar. Po njemu, postoje različiti stupnjevi korupcije i neki oblici korupcije mnogo su ozbiljniji od drugih. Policijski službenici grada New Yorka koriste termine „biljojedi“ i „mesojedi“ kako bi opisali različite oblike korupcije. „Biljojedi“ su policijski službenici koji prihvate zahvalu od građevinara, vučnih službi ili kockara koji aktivno ne traže zabranjena plaćanja. „Mesojedi“ su policijski službenici koji agresivno traže materijalnu dobit kroz značajne novčane iznose od kockanja, narkotika ili drugih kaznenih djela. Općenito, nezakonite aktivnosti poput kockanja, prostitucije ili narkotika mogu opstati samo u dogovoru s policijom ili ako se policija složi da gleda u drugu stranu.

Policijski službenici širom Sjedinjenih Država bili su osuđeni za silovanje, razbojništva, obiteljsko nasilje, zlostavljanje djece i ubojstva. Policijski službenici u Miamiju bili su osuđeni za ubojstvo, reketarenje, razbojništvo, trgovanje kokainom i teško zlostavljanje. U Detroitu četiri policijska službenika osuđena su za smrt crnog motocikliste koji je pretučen na smrt. Tijekom pljačke vijetnamskog restorana u New Orleansu policijska službenica u glavu je pucala zaštitaru koji je ujedno bio i njezin partner tijekom službe. Službenica je zatim ubila sve svjedoke koji su je mogli prepoznati. Naposljetku je službenica lišena slobode jer ju je prepoznalo dijete vlasnika restorana koje se skrivalo tijekom razbojništva. U Savannah, Georgia policijski službenik opržio je vlastito dijete stavivši ga u kipuću vodu. U Wichita, Kansas službenik je osuđen za zlostavljanje djece. U Gaesburgu, Illinois policijski službenik osuđen je za pljačku banke, a redarstvenik u Chatham Countyu, Georgia je uhvaćen tijekom pljački trgovina s namirnicama uključujući i jednu koja je bila u njegovom patrolnom području. Nedavno je velik interes javnosti pobudio slučaj suđenja 28-godišnjem policajcu iz New Yorka koji je uz monstruoznu poruku: jedva čekam probati meso djevojke, planirao ubiti, skuhati i pojesti 100 žena do čijih je podataka došao iz povjerljivih policijskih baza podataka.[[324]](#footnote-324)

Palmiotto nadalje kaže da nitko ne može sa sigurnošću reći koliko ozbiljno ili široko je rasprostranjena korupcija u policijskim odjelima. U nekim situacijama, djela policijske korupcije počinjena su od strane pojedinca, a u drugim situacijama počinjena su od strane grupe policijskih službenika, dok su u nekim situacijama cijeli odjeli ili gradske vlati uključene u korumptivna ponašanja. Često dobri službenici odbijaju izići na vidjelo s dokazima, a nadglednici odbijaju biti dio zaustavljanja korupcije. Newburn navodi primjere učestalog primanja provizije Njujorške policije od ilegalnih kockarnica ili reketarenja malih prodavaonica od kraja 19. stoljeća sve do 1950-ih.[[325]](#footnote-325) Navodi da su tijekom 1970-ih, policijski službenici tijekom obavljanja redovne službe dodatno zarađivali primanjem mita ili iznudom nad preprodavačima droge, vlasnicima ilegalnih kockarnica ili svodnicima, što je otkriveno 1972., podsjeća da je 1990. godine otkrivena grupa policijskih službenika koji ne samo da su primali mito od strane kriminalaca, nego su i sami bili uključeni u preprodaju kokaina i drugih opojnih droga. Isti autor navodi i neke slučajeve iz Ujedinjenog kraljevstva i Australije kao skandali Birmingham six, The Guildford Four i Carl Bridgewater affair, a također i aktivnosti Midlands Serious Crime Squad (grupe za teška kaznena djela Midladsa) koje su uključivale sakrivanje dokaza, premlaćivanje osumnjičenika, prepravljanje priznanja i krivokletstvo tijekom sudskih postupaka. u Australiji su također dokazani slučajevi kriminalnog ponašanja policijskih službenika. Korupcija vezana za ilegalne kockarnice poznata je od početka 20. stoljeća, posebno na području New South Walesa 1930-ih i Victorie 1950-ih. Provođenjem unutarnjih istraga (istrage The Beach, Kaye, Lucas, Lusher i Neesham), otkrivena je korumpiranost unutar policijskih organizacije New South Walesa, Queenslanda, i Victorije tijekom 70-ih godina. Dvije posljednje provedene istrage Komisije za istragu mogućih nezakonitih aktivnosti i povreda službene dužnosti u Queenslandu (Fitzgerald, 1989.) i istraga Kraljevske komisije policije New South Walesa, utvrdile su raširenu i organiziranu korupciju u policijskim organizacijama. Obje istrage su također ukazale i na druge probleme; neprikladnu izobrazbu i trening policijskih službenika s posebnim naglaskom na „usvajanje načela policijske etike“, loše ili nedovoljno osposobljeno rukovodstvo, „policijski kodeks“, tj. kultura gdje postoji vidljivi prijezir prema pravosudnom sustavu, prema zakonu i odbijanje primjene istog na policijske službenike, neobaziranje na istinu, zlouporaba službene dužnosti.

Veić ističe da se sve češće u zapadnoeuropskim državama ističe kao cilj – borba protiv kriminaliteta policije.[[326]](#footnote-326) Citirajući V. Sielaff, navodi podatak da su ispitivanja u policiji pokrajine Nordrhein-Westfalen 1990. g. pokazala da je svaki peti slučaj organiziranog kriminaliteta povezan s policajcima. Kao najčešće poslove koji su neprihvatljivi s gledišta policije, a pojavljuju se u Njemačkoj i drugim europskim zemljama navodi: usko surađivanje s detektivskim agencijama i službama koje obavljaju privatno osiguranje; ulaženje u zajedničke poslove s osuđivanim osobama; dopuštanje da osobe koje se bave prostitucijom plaćaju zajedničke posjete lokalima; u slobodno vrijeme obavljanje ugostiteljskih usluga u lokalima s pretežitom kriminalnom klijentelom, u fitnes i sličnim klubovima; sudjelovanje u rizičnim poslovima brisanja i ostvarivanja dugova; dobivanje povoljnih kredita od različitih posrednika; u slobodno vrijeme druženje s osuđivanim osobama, prostitutkama, s njima provođenje godišnjeg odmora i sl.; povezanost s kockarima i drugim osobama koje se bave ilegalnim hazardnim igrama; pribavljanje boravišnih i radnih dozvola inozemnim prostitutkama i za to primanje novčanih i seksualnih usluga.

Ovaj kratki presjek kroz američka i europska iskustva i gledanja na policijske zlouporabe se gotovo bezrezervno može preslikati i na hrvatsku državu i policiju. I hrvatska svakodnevnica su naslovi poput: Curenje informacija u medije srušilo je našu istragu o mafiji[[327]](#footnote-327), podmićeni policajci ugrozili najtajnije istrage USKOK-a,[[328]](#footnote-328) od borca protiv droge (glavnog ravnatelja policije) do osramoćenog preljubnika,[[329]](#footnote-329) inspektor za borbu protiv prostitucije zajedno sa suprugom policajkom organizirao prostituciju,[[330]](#footnote-330) policajac razbojnik haračio po Pitomači,[[331]](#footnote-331) i td.

Iz kojeg god kuta gledali na problem, zabrinjava činjenica da je u državi od nešto više od 4 milijuna stanovnika, 1043 policijska službenika, u 10 godina, osnovano osumnjičeno za 1566 kaznenih djela (IV. poglavlje ovog rada), te 6222 teže povrede radne discipline (V. poglavlje), koja su u adekvatnim postupcima i procesuirana. Pitanje tamne brojke ostaje otvoreno.

Iz navedenih američkih iskustava čini se potrebnim detaljnije elaborirati barem dvije vrste zlouporaba koje su u RH manje poznate i izučavane, a ili su aktualne ili se mogu brzo aktualizirati, a to su seksualni odnosi tijekom službe, koji se u američkoj literaturi uglavnom nazivaju „policijskim seksualnim prijestupom“, odnosno „seksualnim nasiljem“ nad ženama, i tzv. policijska brutalnost.. Te stavke sve više dobivaju na značaju zbog velikog broja policijskih službenica koje su u nekoliko posljednjih godina intenzivno primane u policijsku službu, ali i sve veće aktivnosti tzv. ženskih udruga i problematiziranja „ženskog pitanja“. Što se tiče „policijske brutalnosti“, to pitanje se učestalo aktualizira u medijima, ali i u praksi Europskog suda za ljudska prava, i sa svakim novim slučajem dobiva sve dramatičnije dimenzije.

Čini se prikladnim ovo poglavlje završiti riječima J.J. Fyfea: „neovisno o razlozima, policija koja nije voljna suočiti se sa vlastitim pogreškama jednako snažno kao što se suprotstavlja kriminalcima, na taj način samo osnažuje argumente onih koji se zalažu za što snažniju kontrolu policije od strane institucija izvan policijskog sustava. Sukladno tomu, ne postoje nikakve isprike za poduzimanje svega mogućega kako bi se suzbile nepravilnosti u radu policije.“[[332]](#footnote-332)

### 1. 1. POLICIJSKI SEKSUALNI PRIJESTUP

Mada ovaj oblik prijestupa (čitaj zlouporabe) nekima može zvučati trivijalno, čini se da on poprima sve ozbiljnije dimenzije u svjetskim razmjerima. Feminističke studije uvelike utječu na to kako akademska zajednica gleda na zločin, poglavito na nasilje nad ženama.[[333]](#footnote-333) Uključivanje ovih pretpostavki dopušta istraživanje važne pojave zanemarivanja „ženske“ komponente u policijskom kriminalu. Iz istraživanja i literature o prekomjernoj uporabi sile, čovjek bi zaključio da policija nepotrebno koristi silu samo nad muškarcima, i da žene nisu izložene izravnom i sustavnom maltretiranju od strane policijskih službenika. Ovo zanemarivanje, koje je rezultat usmjerenosti istraživanja kao i previda, nije u skladu s međunarodnom literaturom, u kojoj policijsko maltretiranje žena (osobito seksualno nasilje), dobiva veliku pozornost.

Povijesno, žena je bila marginalizirana u odnosu na ulogu policije i njenu funkciju. Ulazak žena u policiju, povezuje se uz XIX. stoljeće i potrebu postojanja žena koje bi nadgledale starije žene i djecu u zatvorima, pritvorima i duševnim bolnicama. U New Yorku je 1845. godine šest žena imenovano na radna mjesta nadglednika žena i djece u dva zatvora, a broj se vremenom povećavao.[[334]](#footnote-334) Početkom XX. stoljeća, ženama je bilo dopušteno obavljati policijske funkcije povezane s društvenim radom, sve do negdje 1971. godine, kad je samo 10 ili 11 žena na području cijelih Sjedinjenih američkih država obavljalo poslove policijske službenice u patroli.[[335]](#footnote-335) Iako je od tada broj žena u patrolama porastao i nekoliko istraživanja potvrđuje njihovu sposobnost i stručnost, integracija žena u policijske organizacije još uvijek nailazi na zapreke. U javnom policijskom djelovanju i dalje dominiraju muškarci, ne samo kod zapošljavanja nego i u ideologiji i kulturi iz koje djeluju.

U posljednja tri desetljeća, pišu dalje isti autori, istraživanje policijske korumpiranosti, zastranjivanje i loše postupanja sve je učestalije. To istraživanje dobilo je oblik izvješća vlade kao i neovisnog istraživanja. U prošlosti, naglasak je u literaturi bio na policijsku korumpiranost nasuprot policijskom zastranjivanju. Tek je nedavno zastranjivanje, neovisno od korupcije, dobilo zasluženu pažnju. Ta istraživanja otkrivaju stalni oblik lošeg postupanja koje je u suprotnosti s tradicionalnim poimanjem policijske korumpiranosti, a taj fenomen nazivaju “policijski seksualni prijestup“. Policijski službenik dolazi u kontakt s brojnim ženama za vrijeme rutinskih ophodnji. Ti susreti se odvijaju u uvjetima koji omogućuju iznuđivanje seksa. Službenik također ima priliku zaustaviti mnoge žene koje se vraćaju kući nakon opijanja. Žena pod utjecajem opijata može odlučiti da su njene seksualne usluge mala cijena koju treba platiti da izbjegne uhićenje zbog vožnje pod utjecajem alkohola. Prilika koja olakšava zastranjivanje policijskih službenika je jedan segment u razumijevanju policijskog kriminala. Međutim, većina policijske literature implicitno pretpostavlja da je policija poželjna roba s kojom je većina žena voljna trgovati u zamjenu za blagost. Takva pretpostavka “dobrovoljnog seksa“ sprječava alternativna poimanja policijskog seksualnog nasilja zasnovanog na žrtvi.

Amnesty International i odjel Human Rights Watch su prepoznali policijsko seksualno nasilje nad ženama kao ozbiljan problem ljudskih prava. Izvješće Human Rights Watch-a o stanju u pakistanskoj policiji donosi podatke da je „više od 70% uhićenih žena bilo žrtvama fizičkog i seksualnog zlostavljanja od strane policijskih službenika, ali niti jedan policijski djelatnik nije za to dobio kaznenu prijavu. Izvješće Amnesty Internationala iz 1991. bilježi sustavno policijsko zlostavljanje žena u zemljama diljem svijeta, uključujući silovanja, seksualno ponižavanje putem čestog i nepotrebnog pregledavanja skidanjem, korištenjem policijske moći i privilegija da bi se seksualno okoristili te ponižavajuće verbalno zlostavljanje.

Od dolaska žena u policiju sredinom 70-ih, istraživači ispituju i problem seksualnog zlostavljanja policijskih službenica. Seksualno zlostavljanje predstavlja najočitije upozorenje ženama da one ne pripadaju tom zanimanju u kojem dominiraju muškarci. Prema istim autorima, Susan Martin je otkrila da je „većina policijskih službenica doživjela i seksualnu diskriminaciju i seksualno maltretiranje.“[[336]](#footnote-336) Njezino istraživanje otkriva da od 70 ispitivanih žena u policiji, dvije trećine su navele barem jedan slučaj seksualne diskriminacije i 75% njih je prijavilo slučajeve seksualnog maltretiranja na poslu. Opis maltretiranja s kojim se suočila prva grupa žena u ophodnji ukazuje da je to maltretiranje očito, zlobno, širokog raspona, organizirano i uključivalo je nadređene službenike, povremeno je čak prijetilo ugrožavanjem života. Oni koji pokušavaju objasniti što je temelj ovakvog maltretiranja dolaze do istog zaključka kao i oni koji pažljivo ispituju kako policija postupa s nasiljem nad ženama, općenito navodeći da je uzrok tomu seksistička, muško organizirana ideologija. U našoj državi ovakva istraživanja i analize nisu rađene, što ne znači da za time nema potrebe. Za povjerovati je da bi takvo istraživanje bilo vrlo korisno, te da bi u konačnici dovelo i do poboljšanja položaja žena u hrvatskoj policiji. Isto tako, podatak o 22 različita seksualna delikata policijskih službenika, od čega 10 silovanja u 10 godina promatranih u poglavlju o fenomenologiji policijske delinkvencije, također alarmantno zvuče i predstavljaju dobru osnovu za temeljitije istraživanje ove pojave u svim njenim dimenzijama.

### 1. 2. POLICIJSKA BRUTALNOST

Na početku treba odgovoriti na pitanje što to jest policijska brutalnost, odnosno kako definirati taj pojam. Prema Aniću[[337]](#footnote-337), biti brutalan znači: koji je grub, surov, divljački, koji je bez milosti, nemilosrdan, bezobziran. Što se tiče policijske brutalnosti, Fyfeova definicija se čini sasvim prihvatljivom: „namjerna uporaba više sile nego što je potrebno policijskim službenicima kako bi obranili sebe ili druge, obavili uhićenje ili poduzeli bilo koji drugi vid zakonitog postupanja.“[[338]](#footnote-338) Pri tome se nikako ne smije poistovjetiti brutalnost sa, na zakonu osnovanom neophodnom silom potrebnom za izvršenje službenog zadatka, odnosno obavljanje policijskog posla. Prema tome, policijska brutalnost nije objektivna već subjektivna kategorija, koja se odnosi na onog koji primjenjuje prisilu, pa iz nekih subjektivnih razloga u većoj ili manjoj mjeri u tom pretjeruje zlorabeći poziciju moći. Po svojim odlikama, policijska brutalnost se umnogome preklapa s kaznenopravnim pojmom zlostavljanja. Fyfe smatra da se nepravilnosti rada policije mogu klasificirati na nekoliko načina, no jedna od osnovnih podjela je između profitom motivirane korupcije i neprofitabilnog zlostavljanja građana rangiranog od nepristojnosti, preko verbalnog zlostavljanja pa sve do brutalnosti. U mnoštvu slučajeva činilo se kako je brutalnost bila u funkciji obračuna sa kriminalom, no kako takvi policijski službenici nikada ne bi uzeli mito. To nije uvijek istina, budući da se pokazalo kako korumpirani službenici također mogu biti brutalni, bez obzira je li to zbog ostvarivanja profita ili zbog toga što generalno imaju malo obzira prema zakonskim normama. Drugim riječima, organizacijske jedinice policije povezivane sa skandalima vezanih uz brutalnost često su imuni na profitom motiviranu korupciju, no organizacijske jedinice sa koruptivnom poviješću su se znale povezivati sa brutalnošću. Prema istom autoru, za to postoje dva razloga. Prvi je u tome što rukovoditelji koji su “takvi”, imaju velikih poteškoća u odvajanju vremena kako bi policijskim službenicima na terenu sklonima brutalnom ponašanju ukazali na pogrešno ponašanje ili su jednostavno nezainteresirani za preveniranje takvog nezakonitog ponašanja. Brutalnost je specifična za policijske službenike kojima je važnije kažnjavanje počinitelja od zaštite sebe ili drugih ili obavljanja uhićenja i obično je počinjeno od policijskih službenika koji ulažu velike napore da prikriju način svoga postupanja.

Fyfe pravi razliku između brutalnosti i nepotrebne sile za koju kaže da može prouzročiti više štete nego brutalnost, no ona ne uključuje namjeru na strani policijskih službenika. Umjesto toga ona se koristi kada policijski službenici prilikom postupanja dolaze u opasne situacije u kojima moraju uporabiti silu kako bi izbjegli svoje ili tuđe ozljeđivanje ili smrt. Dok brutalnost uključuje namjerno ozljeđivanje drugih, nepotrebna sila obično se poduzima kada se policijski službenici žele dokazati pred svojim rukovoditeljima, nepotrebno postupajući tamo gdje to pametniji i bolje obučeni policijski službenici izbjegavaju.

U slučajevima namjernog zlostavljanja građana, obično je prikladno za to okriviti izvršnu razinu, dakle one koji postupaju, no brutalnost može biti individualan postupak, no isto tako može biti rezultat slabosti rukovodeće razine koja bi trebala poduzimati mjere kako bi se prevenirali takvi incidenti.

U našim uvjetima policijska brutalnost se uglavnom može dovesti u vezu s uporabom sredstava prisile, što je zajednički naziv za: tjelesnu snagu, raspršivač s nadražujućom tvari, palicu, sredstva za vezivanje, uređaj za prisilno zaustavljanje motornog vozila, službene pse, službene konje, posebna motorna vozila, kemijska sredstva, vatreno oružje, uređaj za izbacivanje vode, eksplozivna sredstva, te posebna oružja.[[339]](#footnote-339) Naravno da se brutalno postupanje može ispoljiti pri svakom pa i najbanalnijem postupanju policije, no ipak se taj „višak sile“, nastavlja na „osnovnu silu“, pa je realno da se ispoljava upravo pri takvim policijskim postupcima. S obzirom da kod nas nisu provedena istraživanja čiji bi rezultati mogli egzaktno ocrtati okvire „policijske brutalnosti“ u našim uvjetima, preostaje nam da se te teme dotaknemo na razini dojma. Bolji poznavatelji „naših“ prilika bi se zasigurno lako složili oko toga da je kod nas veći problem neupuštanje policije u intervenciju i kad za to postoji zakonit i opravdan razlog, negoli „višak sile“ pri takvim intervencijama. Razlozi za to su već ranije spominjani, a u kratko se mogu svesti pod određenu pravnu (i stvarnu) nesigurnost policijskog službenika kakve će posljedice te intervencije i sam snositi. Drugim riječima, naravno da je i kod nas prisutan taj problem ali se čini da nije osobito izražen, odnosno da je najveći broj uporabi sredstava prisile zaista onakva kakvom je i ocijenjena od strane nadležnih policijskih rukovoditelja, dakle zakonita i opravdana. U pet godina je od ukupno 81355 uporaba sredstava prisile, svega njih 8 (0,009%) ocijenjeno kao neopravdano odnosno nezakonito.[[340]](#footnote-340)

Može se reći da je područje uporabe sredstava prisile normativno dobro uređeno, kako u Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima[[341]](#footnote-341), tako i u Pravilniku o načinu postupanja policijskih službenika[[342]](#footnote-342). Tako sredstva prisile smiju biti uporabljena u slučajevima propisanim Zakonom radi zaštite života ljudi, svladavanja otpora, sprječavanja bijega, odbijanja napada i otklanjanja opasnosti, ako je vjerojatno da se mjerama upozorenja i naredbi neće postići cilj.

Sukladno spomenutim propisima, sredstva prisile se uporabljuju nakon prethodnog upozorenja, a policijski službenik je dužan uvijek uporabiti sredstvo prisile kojim se s najblažim posljedicama postiže cilj, te prestati s uporabom odmah po prestanku razloga zbog kojih je sredstvo prisile bilo uporabljeno. Isto tako, jasno je i precizno propisan postupak ocjene zakonitosti i opravdanosti uporabe sredstava prisile, i taj postupak u svojoj biti predstavlja prijenos odgovornosti s pojedinačnog policijskog službenika koji je to sredstvo prisile uporabio, na državu koja je pasivno legitimirana za slučajeve tužbi za taj čin u ovom ili onom obliku. No, upravo to najblaže sredstvo prisile kojim se postiže cilj u nekim državama je već sada sporno, a vrlo je moguće da i u našim prilikama postane sporno već u bliskoj budućnosti. Riječ je, naravno, o tzv. smrtonosnoj sili i iznalaženju „manje smrtonosnih“ rješenja kojima bi se jednako efikasno obavio policijski posao.

Tako je u SAD-u, još 1967. godine, tzv. Predsjedničko povjerenstvo za provođenje zakona, utvrdilo da nacionalni kaznenopravni sustav boluje od ozbiljnog tehnologijskog jaza, da je tehnološka revolucija imala iznenađujuće malo utjecaja na kaznenopravni sustav, te da je oprema većine policijskih agencija (službi), imala par desetljeća zastarjelu razinu tehnologije.[[343]](#footnote-343) U svojoj biti sve se zasnivalo na revolveru i palici. Od 200 preporuka tog povjerenstva, njih se 11 izravno bavilo policijskom tehnologijom, na što se nastavila tzv. savezna inicijativa koja je nastojala potaknuti rast, razvoj i profilaciju korištenja tehnologija na području primjene zakona za što je odvojeno preko pola milijarde dolara tijekom slijedećih 15 godina. Ta inicijativa je uključivala razvoj i unaprjeđenje računalnih tehnologija, razvoj kontrolnih sustava novog doba (uključujući GIS tehnologije i sl.), kao i stvaranje, njegovanje i korištenja širokog i rastućeg spektra onoga što se naziva manje-nego-smrtonosne opcije. Ranije, čisti fokus inicijative bio je na računalno potpomognutim tehnologijama i informacijskim sustavima. Međutim, eksplozija tužbi koje su bile podnijete protiv policije i policijskih agencija nakon pročišćavanja odlomka 1983 Zakona o ljudskim pravima, potaknuo je najveće i najbolje financirane policijske organizacije da započnu istraživanje o ne smrtonosnim i manje-nego-smrtonosnim opcijama. Od 1967. godine pa do 1991. broj tužbi je porastao sa 13400 na brojku od 130000, a takav eksponencijalni rast se i nadalje nastavio s tendencijom ekstremnog povećanja.

Iako su policijske organizacije pobjeđivale u pretežnom broju tužbi podnijetih protiv njih, (oko 96% na državnim sudovima), troškovi gubitaka, obrana tužbe (pobijeđena ili izgubljena), osiguranje od odgovornosti i troškovi van sudskih nagodbi dostigli su kritičnu masu za mnoge odjele. Troškovi uključeni u jednoj velikoj tužbi znali su osakatiti mali okružni proračun. U stvari, trošak osiguranja od odgovornosti jednom je u Essex County, New Jersey, izazvao privremeno zatvaranje vrata svoje policijske akademije i odlazak kući svih 70 kadeta, jer okrug i odjel nisu mogli priuštiti trošak osiguranja od odgovornosti. Prema Barrineauvom istraživanju,[[344]](#footnote-344) u SAD-u je 1994. povodom takvih parnica isplaćeno nevjerojatnih 780 milijardi dolara.

Ovi strahovi od odgovornosti također su pokrenuti, u cijelosti ili dijelom, od strane nekoliko odluka Vrhovnog suda koje su ozbiljno promijenile način obavljanja policijske profesije. Slučajevi Tennessee protiv Gamer (1985.) i Graham protiv Connor (1989.), zahtijevali su razvoj manje agresivne politike. Logička progresija je bila pomak prema spektru manje-nego-smrtonosnih taktika i tehnologija koje su često puta jednako efikasne, a manja je mogućnost tužbi od odgovornosti obzirom na njihovo korištenje.

Ta tehnologija uglavnom obuhvaća određene prilagodbe streljiva,korištenje aerosola – spreja, korištenje plinske tehnologije, električne energije, i sl.

Kod prilagodbe streljiva kao primjer može se spomenuti tzv. sporo zrno kalibra 5,56 mm koje se sastoji od 5 olovnih kuglica kalibra .22 čija je brzina zrna nedovoljna da prodre u tijelo; zatim RPL Mark II gumeni meci kalibra .69 brzine do 300 m/s; tzv. stršljenovo gnijezdo (hornet's nest), što je u suštini mala najlon vrećica ispunjena s komprimiranim gumenim lopticama izrađenim za sačmaricu; bolo projektil, koji se sastoji od tri gumene loptice kalibra .27 povezane žicom dužina 12 stopa koji se nakon ispaljivanja u noge osobe, s udaljenosti od 20 do 40 metara omota oko nogu sputavajući ih na taj način; prstenasti aerodinamični profil -nesmrtonosni uređaj, gumeni projektil u obliku krafne, koji stvara paralizirajući efekt koji peče kada pogodi osobu i sl.

Što se tiče korištenja aerosola, odnosno plinske tehnologije, osim što je moguće koristiti je u gore spomenutom streljivu, moguće je i njeno samostalno korištenje. Kao primjer može se spomenuti Oleo capsicurn (OC) sprej, u suštini, zgnječeni crveni papar u tekućoj bazi koji izaziva ozbiljne iritacije kože i osjećaj gorenja koji traje 45 do 60 minuta. Trenutačna reakcija na sprej je nekontrolirano treptanje očiju i curenje sinusa uz nekontroliranu reakciju lučenja sluzi.

Zatim imamo CS Baton 9410, iznimno moćan plin koji se ispaljuje iz mlaznog pištolja u obliku štapa mažoretkinja, a služi za onesposobljavanje mase ili manje grupe, gdje je prioritet kontrola, a ne odbijanja napada. Dodatna korist ovog uređaja je u tome da se nakon ispaljivanja projektila može koristiti kao konvencionalno obrambeno sredstvo - palica. Učinkovita implementacija vremena za plin je 2 do 3 sekunde.

CS Bacač Launcher 700 raspoređuje plin u posudama slično kao kod Batona 9410, s iznimkom da se ispaljuju i puškom. Puška može ispucati od 1 do 4 granate odjednom, ovisno o stilu prilagodbe mehanizma. Slično granati Oleoresin Capsicum, značajka ovog posebnog manje-nego-smrtonosnog alata je uvijanje i vrtnja patrone nakon ispaljivanja, čineći je gotovo neuhvatljivom za one kojima je namijenjena. Dodatna sigurnosna značajka ovog alata je gumena posuda, značajni faktor u izbjegavanju ozljeda i građanske odgovornosti. Postoje brojne inačice tih sprejeva i alata za njihovo izbacivanje u smislu preciznosti i pouzdanja djelovanja, a u našoj zemlji je u slobodnoj prodaji moguće naći tzv. CS i Paper sprejeve za samoobranu. Uredba o vrstama naoružanja i opreme policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova[[345]](#footnote-345) kao osnovnu policijsku opremu predviđa raspršivač s dozvoljenim neškodljivim tvarima, dok kao posebnu opremu navodi plinsko oružje, oružje za ispaljivanje dozvoljenih kemijskih sredstava, oružje za ispaljivanje gumenog streljiva, te oružje za ispaljivanje drugih vrsta streljiva.

Što se tehnologije korištenja električne energije tiče, riječ je uglavnom o različitim inačicama takozvanih omamljivača kao što je taser, baton, belt i slično, koji rade na principu trenutnog, ali dugoročno neškodljivog onesposobljavanja osoba pomoću visokog napona.

Scott i dr. navode još mnoga manje smrtonosna rješenja u različitim fazama razvoja i korištenja kao što su:[[346]](#footnote-346)

* 1. Imobilizirajući zvučni valovi: Akustično oružje, koje koristi tehnologije zvučnih valova, omogućuje onesposobljavanje pojedinca kada je izložen zvučnim valovima. Zvučni valovi se ispaljuju iz modificirane puške.
  2. Mikrovalovi i imobilizirajući radijacijski snop: Slično tehnologiji imobilizirajući zvučnih valova, modificirane puške ispaljuju mikrovalove ili slično, uzrokujući učinak onesposobljavanja sličan onome koji nastaje omamljivačem belt.
  3. Tehnologija vodenog mlaza: ispaljivanje snažnog vodenog mlaza onesposobljava i kontrolira male ili velike grupe, uz minimalnu opasnost od ozbiljne ozljede ili smrti. Može se ispaljivati iz ručne puške za pojedinačne udare ili iz poznatijeg dizajna topa za kontrolu mase.
  4. Zamka Spiderman: Zamka Spiderman je u osnovi mreža koja se ispucava iz različitih oružja i lansera. Zamka okružuje pojedinca i brzo zamršuje i sprječava bijeg. Zamka dolazi s teškom loptom u svakoj od četiri ugla mreže. Dakle, postoji minimalna opasnost od povrede, ako pojedinca udari u glavu sa kutnim utezima.
  5. Strobna svjetlost: Onesposobljavajući strobni efekat koristi moć zasljepljujućeg svjetla iz mehanizma držanog na dlanu. Djelotvoran je i za pojedince i male grupe. Svjetlosni efekt dezorijentira i čini lakšim uhićenje i kontrolu.

Imajući u vidu izloženo, te sve veći broj parnica zbog primijenjenih policijskih ovlasti u RH, za očekivati je da će se u bliskoj budućnosti problem manje smrtonosne sile aktualizirati i na našim prostorima.

#### 1. 2. 1. PRESUDE EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

U kontekstu spomenute policijske brutalnosti, odnosno zlostavljanja iz čl. 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija)[[347]](#footnote-347), svakako je potrebno razmotriti relevantne presude Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) u kojima je Republika Hrvatska osuđena zbog povreda tih odredbi. Prije toga je potrebno ukratko objasniti platformu djelovanja tog suda. Naime, mučenje, nečovječno postupanje, ponižavajuće postupanje, nečovječno kažnjavanje i ponižavajuće kažnjavanje, kao oblike zabranjenog ponašanja iz čl. 3. Konvencije, Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu, zajedno naziva “zlostavljanjem“ *(ill-treatment)*.[[348]](#footnote-348) Taj članak sadržajno korespondira s čl. 23. st. 1. Ustava RH koji propisuje da „nitko ne smije biti podvrgnut bilo kakvom obliku zlostavljanja....“. Pravo „ne biti zlostavljan“ Europski sud ustrajno smatra jednim od temeljnih konvencijskih prava i jednom od temeljnih vrijednosti demokratskog društva, a njegova nederogabilnost je apsolutna, tj. nije dopuštena ni u slučajevima izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda, ratnog stanja, kao ni u najtežim okolnostima tijekom mirnodopskih stanja kao što su terorističke prijetnje i slično. Europski sud u svojoj praksi opetovano ponavlja da je čl. 3. apsolutno neovisan o ponašanju ili stanju žrtve ili naravi zločina, ali i o naravi prijetnje državnoj sigurnosti. Iz takvog stava sud je izveo i nekoliko obveza države potpisnice. Prva je obveza države da se suzdrži od primjene mučenja ili nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili samog kažnjavanja u kom smislu je država odgovorna za postupke svih svojih institucija, osobito državnog aparata sile kao što je vojska, policija, snage sigurnosti i druga službena tijela koja su nadležna za provedbu zakona, bez obzira djeluju li po naređenju ili po vlastitom nahođenju. Druga je obveza države da u pravni sustav ne unosi odredbe koje mogu utjecati na pojavu mučenja i drugih oblika zlostavljanja, da poduzima mjere protiv osoba odgovornih za zlostavljanje, da školuje svoje policijske, vojne i druge kadrove radi osiguravanja da će oni svoja ovlaštenja koristiti na zakonit način, da poduzima mjere za sprječavanje svih oblika zlostavljanja, pa i onda kad ga počine treće (privatne) osobe itd. (tzv. materijalne pozitivne obveze). Treća je obveza države da djelotvorno istražuje slučajeve protivne čl. 3. Konvencije (tzv. procesne pozitivne obveze). Upravo kršenje ove obveze države je u presudama suda protiv RH bila dominantno utvrđena.

Što se pak tiče apsolutne nederogabilnosti čl. 3. Konvencije, možda kao najeksplicitniji primjer može poslužiti tzv. slučaj Daschner, koji neki autori smatraju najkontraverznijim slučajem u njemačkoj poslijeratnoj kaznenopravnoj teoriji.[[349]](#footnote-349) Najkraće, riječ je o otmici djeteta poznatog njemačkog bankara čiji je otmičar uhićen ali nije želio otkriti gdje se oteto dijete nalazi. Zamjenik šefa policije, Daschner je zaprijetio počinitelju da će mučenjem od njega „izvući“ priznanje, pa je počinitelj i prije ispunjenja prijetnje priznao gdje se dijete nalazi, međutim je dijete pronađeno mrtvo, tj. počinitelj ga je ubio neposredno nakon otmice. Slučaj je završio na njemačkom Zemaljskom sudu koje je Daschnera proglasio krivim za kazneno djelo „prinude“ i izrekao mu sudsku opomenu. No, sam slučaj je izazvao žučne rasprave u općoj i stručnoj javnosti. Vodeći kaznenopravni teoretičari su zauzimali različita stajališta, pa su u pokušaju opravdavanja Daschnerova postupka nuđena rješenja u različitom stupnjevanju zlostavljanja, pozivu na prirodno pravo spašavanja života koje je jače od svake državne zabrane, viđenja da je Daschner eventualno počinio disciplinski a nikako kaznenopravni prijestup, odnosno da je postupao upravo u funkciji svoga posla – spašavanja života građana, u nužnoj obrani odbijajući protupravni napad otmičara koji se sastojao iz propuštanja otmičara da policiji omogući da spasi oteto dijete koje može biti negdje umire. Prevladao je već spomenuti stav i tumačenje apsolutne nederogabilnosti, tj. da odstupanje od zabrane zlostavljanja nije dopušteno ni u slučajevima najtežih ugroza i prijetnji opstanku kako čitavog naroda, tako ni pojedinih njegovih pripadnika. Na tom tragu valja promatrati i presude ESLJP protiv Republike Hrvatske.

Na prvom mjestu treba istaknuti predmet V.D. protiv Hrvatske[[350]](#footnote-350) u kojem je ESLJP utvrdio i materijalne i postupovne povrede članka 3. Konvencije. Predmet razmatranja je bila policijska intervencija tijekom koje je došlo do ozljeđivanja podnositelja tužbe V.D. ESLJP je ocjenjujući raspoloživu dokumentaciju utvrdio da je tijekom intervencije došlo do prekoračenja uporabe sile prema V.D. te da su mu tom prilikom od strane policijskih službenika nanesene ozljede koje nisu povezane s uporabom sredstava prisile s ciljem svladavanja otpora V.D.

Ovdje se radi o situaciji karakterističnoj za policijske intervencije tijekom koje dolazi do uporabe sredstava prisile od strane policijskih službenika. Naime, uporaba sredstava prisile, u ovom slučaju tjelesne snage, podrazumijeva korištenje zahvata borilačkih vještina, obrambenih, ali i napadačkih borilačkih tehnika kako bi se provela policijska radnja ili primijenila ovlast. Iako su napadačke tehnike (udarci i sl.), dopuštene a često i neophodne, naravno ukoliko je to najblaže sredstvo koje jamči uspjeh intervencije, vrlo često je u praksi prisutno sustezanje policijskih službenika tijekom sastavljanja dokumentacije da priznaju kako su korištene napadačke tehnike da se uspostavi kontrola nad osobom nad kojom se primjenjuje sila. Osobito je to slučaj kada je osumnjičeni tjelesno snažniji od policijskih službenika. U dokumentaciji se obično navodi korištenje defanzivnih tehnika (ključ na laktu, poluga i sl.) što dovodi do diskrepancije između ozljeda koje nastaju na tijelu osumnjičenika i mogućih ozljeda uporabom opisanih zahvata. Upravo do takvih zaključaka je došao Sud i u ovom slučaju, s tom razlikom da su policijski službenici ozljede pokušali obrazlagati samoozljeđivanjem V.D., što je vrlo jasno demantirano nalazom sudskomedicinske vještakinje. Ocjenu je li u ovom konkretnom slučaju bilo potrebno koristiti takve tehnike, odnosno udarce u pojedine dijelove tijela moguće je donijeti samo temeljitom analizom svih činjenica.

Druga situacija koja se javlja kod ovakvih intervencija je intenzivni eksces kada policijski službenici nastavljaju s primjenom sredstava prisile i nakon što je otpor prestao ili primjenjuju napadačke tehnike kada su dovoljne samo obrambene tehnike.

U pogledu postupovnog segmenta povrede članka 3. Konvencije istaknut je neadekvatan postupak Općinskog državnog odvjetništva koje je odbacilo kaznenu prijavu protiv dvojice od četvorice policijskih službenika koji su provodili intervenciju, dok se u postupku protiv druge dvojice policijskih službenika u tri godine nije poduzela niti jedna radnja.

Ovakva presuda obvezuje Republiku Hrvatsku na provođenje odnosno nastavak postupka protiv policijskih službenika u kojem bi se pouzdano utvrdile činjenice potrebne za donošenje odluke.

Razmatramo li pak mogućnosti unaprjeđenja sustava da se takve situacije ne bi ponavljale svakako treba naglasiti ulogu policijskih struktura koje ocjenjuju zakonitost uporabe sredstava prisile. Taj postupak je potrebno objektivizirati u smislu da se od najranijih faza uključuju policijski službenici koji nisu bili uključeni u bilo kojem obliku u postupanje tijekom kojeg je došlo do uporabe sredstava prisile. Nezaobilazno mjesto također ima edukacija policijskih službenika i to ne samo u pogledu normativnih okvira već i u učinkovitoj primjeni policijskih vještina uporabe sredstava prisile

Osim navedenog slučaja ozbiljniji problemi javljaju kroz povredu tzv. Salduz doktrine[[351]](#footnote-351) odnosno prava na obranu već kod prvog ispitivanja. U tom smislu treba spomenuti predmet Šebalj protiv Hrvatske[[352]](#footnote-352) i to u dijelu u kojem je ESLJP utvrdio povredu članka 6. stavak 1. i stavak 3.c Konvencije od strane hrvatske policije.

U postupku protiv Šebalja koji se vodio pred hrvatskim sudovima zbog sumnje o počinjenim imovinskih delikata važnu ulogu je imalo priznanje, odnosno Zapisnik o ispitivanju osumnjičenika koje je obavljeno od strane policijskih službenika. Pri tome hrvatski sudovi nisu uzimali u obzir činjenicu da je taj iskaz dan bez nazočnosti branitelja što dovodi u pitanje njegovu dokaznu vrijednost. ESLJP vrlo jasno ukazuje, uspoređujući podatke o vremenu nazočnosti Šebalja u prostorijama policije i nazočnosti njegovog branitelja kako nije bilo moguće da je takav iskaz dan pred braniteljem. Naime oni su, prema evidencijama koje se vode u policijskim postajama bili u različita vremena u policiji. Postojanje i ažurno vođenje takvih evidencija u policijskim postajama predstavlja važan i nezaobilazan segment tijekom provođenja izvida iako se u praksi vrlo često na njega uslijed intenzivnog provođenja pojedinih radnji zaboravi. Vidimo da je na osnovi takvih evidencija u istom predmetu, ali na drugom saslušanje ESLJP odbio prigovor Šebalja.

Također treba reći da su nerijetko odredbe članka 177. st. 5 tada važećeg Zakona o kaznenom postupku[[353]](#footnote-353) primjenjivane pogrešno. Iako je prema njima bila dopuštena mogućnost korištenja iskaza danih redarstvenim vlastima kao dokaza u kaznenom postupku, zanemarivane su bile odredbe da će se u obzir moći uzeti samo oni iskazi koji su dani pred braniteljem.

Naime, policijski službenici bi tijekom izvida, odnosno prikupljanja obavijesti dobili priznanje od osumnjičenika i o tome sastavili zabilješke, a ponekad i zapisnik. Nakon toga je, po dolasku branitelja iz tih bilješki diktiran zapisnik ili samo pročitan, a da nije obavljeno ispitivanje osumnjičenika pred braniteljem.

Naravno da je za ovakvu situaciju potrebna „suradnja“ odvjetnika, da on prihvati takav način rada i da potpiše zapisnik kao da je bio nazočan ispitivanju. Tu se javlja i pitanje tzv. policijskih odvjetnika koji su suradljiviji s policijom, dostupni su za dolazak na policiju kada drugi nisu, no to je pitanje odvjetničke etike te se nećemo time detaljnije baviti.

U smislu povrede Salduz[[354]](#footnote-354) doktrine, ali i povrede članka 3 EKLJP svakako treba spomenuti predmet Mađer protiv Hrvatske[[355]](#footnote-355). Okosnica ovog predmeta je kriminalističko istraživanje provođeno od strane zagrebačke policije povodom ubojstva V.M. za koje je osumnjičen, a kasnije i osuđen Mađer.

Najprije nekoliko riječi o povredi članka 3. Konvencije. Naime ESLJP je utvrdio povredu i materijalnih i postupovnih aspekata ovog članka. Povreda materijalnih aspekata sastajala se u nečovječnom postupanju prema Mađeru koje se očitovalo nanošenjem fizičke i psihičke boli dugotrajnim boravkom u neprikladnim uvjetima u prostorijama policije (nemogućnost spavanja, sjedenje na stolcu preko dva dana, nedovoljno uzimanje hrane) kako bi se slomio psihički otpor i dobilo priznanje. Zbog nepostojanja jasnih medicinskih nalaza ESLJP je odbio prigovor Mađera o navodnom zlostavljanju od strane policije tijekom transporta do policijskih prostorija.

S druge strane, povreda procesnih odredaba se sastojala u nepostojanju djelotvorne istrage povodom spomenutih oblika zlostavljanja. Iako je Mađer državnim tijelima iznio obavijesti o nečovječnom postupanju nije provođena istraga kojom bi se to potvrdilo ili opovrgnulo.

Bez obzira što Mađer nije podnosio posebne kaznene prijave protiv policijskih službenika ESLJP smatra da je obavješćivanjem o zlostavljanju nadležnog suda tijekom postupka koji se vodio protiv njega ispunio dužnost obavješćivanja mjerodavnog nacionalnog tijela.[[356]](#footnote-356) Sud je trebao te obavijesti proslijediti nadležnom državnom odvjetništvu.

Osim povrede članka 3. Konvencije ESLJP je utvrdio i povredu članka 6. stavka 3.c u svezi članka 6. stavka 1. Konvencije. Tijekom spomenutih izvida policija je dobila i priznanje Mađera da je počinio kazneno djelo ubojstva, međutim, kao što je i naprijed spomenuto kod predmeta Šebalj protiv Hrvatske, to ispitivanje nije obavljeno pred braniteljem. Obzirom da je taj iskaz uzet kao dokaz u daljnjem kaznenom postupku Mađer se pozivao na njegovu nevaljalost zbog nemogućnosti konzumiranja pravne pomoći.

Sagledavajući naprijed analizirane presude ESLJP može se zaključiti nekoliko važnih činjenica.

Prije svega može se steći dojam da u policijskoj, ali i pravosudnoj javnosti još uvijek ne postoji odgovarajuća percepcija i uvažavanje presuda ESLJP, odnosno potrebi njihovog utjecaja na formiranje domaće sudske prakse, ali i usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s odredbama Konvencije. Zanemaruje se da je, njezinim ratificiranjem, ona postala integralni dio hrvatskog pravnog sustava i da je o njenim odredbama, a osobito o stajalištima koja zauzima ESLJP u pojedinim predmetima potrebno voditi računa tijekom svakodnevnog postupanja. Mogli bismo zaključiti da su takva stajališta još uvijek prisutna zbog neučinkovitog izvršavanja presuda u kojima je Republika Hrvatska osuđena. Pri tome se misli na neprovođenje učinkovitih istraga prema predstavnicima nadležnih državnih tijela koji su svojim postupcima doveli do povreda odredaba Konvencije i u krajnjoj liniji donošenja odgovarajućih presuda nacionalnih sudova koji će to potvrditi. Važnu ulogu u tom smislu ima Vrhovni sud i Ustavni sud Republike Hrvatske koji bi trebali u svojim odlukama čvrsto braniti postulate Konvencije.

Navedeno potvrđuje i činjenica da se tijekom pisanja rada nije došlo do podataka o provođenju učinkovitih istraga vezano uz navedene predmete, osobito nakon presude ESLJP. Tome u prilog govori obavijest[[357]](#footnote-357) o presudi Mađer protiv Hrvatske od strane Zastupnice Vlade RH pred ESLJP u kojoj se od Ministra unutarnjih poslova traži samo upoznavanje s presudom službenika Ministarstva, osobito policije. S ovim dopisom su upoznati službenici policije no iz raspisa se ne stječe dojam da će biti učinjeni značajniji napori kako bi se takve situacije izbjegle.

Edukacija naravno ima važnu ulogu u prevenciji takvih ponašanja koja dovode do povrede odredaba Konvencije. Ona mora biti specifična, usmjerena prema onim strukturama nadležnih državnih tijela kod kojih je došlo do povreda ili potencijalno postoji najveća opasnost od povreda, ona mora biti cjelovita, a ne samo upućivati na jedan segment koji nam je tog trenutka značajan, i mora biti trajna. Stalno upoznavanje s judikaturom ESLJP, ne samo u predmetima protiv Republike Hrvatske mora postati standard u funkcioniranju pravosudnih tijela.

## 2. NADZOR NAD RADOM POLICIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Za razliku od inozemnih stručnih časopisa, u našoj stručnoj publicistici pitanje zakonitosti postupanja, odnosno mehanizama kontrole policije godinama je vrijedilo gotovo kao svojevrstan tabu ili se, u najmanju ruku, o tome raspravljalo vrlo suzdržano. Zaista, sve što je u nas o tome objavljeno redovito su bili prijevodi, dakle radovi stranih autora u nekim od mnogobrojnih specijaliziranih izdanja europske, odnosno američke periodike.[[358]](#footnote-358) Domaći autori ovom su se problematikom bavili samo fragmentarno. Policija, kao tzv. „zatvorena“ socijalna grupa, posebna supkultura koju, između ostaloga, karakterizira razvijena profesionalna konspiracija i naglašena solidarnost njenih članova te, uopće, nedostupnost očima javnosti - često ostaje izvan društvene kontrole ili je ona krajnje otežana, bez obzira na to kako je koncepcijski postavljena.

Danas nužnost takve kontrole, prema Cvitanoviću nije sporna, također, nisu upitni niti njeni modaliteti, odnosno mehanizmi, no, dakako, problem njene efikasnosti kontinuirano je prisutan. Općenito, imajući na jednoj strani pred očima globalni corpus građanskih prava i sloboda, stalno nastojanje da se on provede u život te, istodobno, na drugoj strani kontinuirani pritisak na policiju, glede njene efikasnosti u suzbijanju kriminalnog fenomena, često je upravo policijski službenik onaj koji drastično osjeća sukob tih dviju tendencija. Autor skreće pozornost na prirodu policijskih poslova, izloženost policije stresu, profesionalnim oboljenjima, sve do toga da je vulnerabilitet i mortalitet naglašeniji nego u nekim drugim profesijama, pa upozorava da svaki ozbiljan pristup toj problematici, mora imati u vidu i ovu čisto ljudsku dimenziju. Naglašava potrebu da se detaljno reguliraju osjetljivi mehanizmi kontrole zakonitosti te izbjegnu osjetljive lacunae legis (*zakonske praznine*) na tom području te insistira da se kontrola zakonitosti rada policijskih tijela povjeri jednom nezavisnom tijelu koji će ujedno biti lako dostupan građanima. U jednom dijelu policijskih poslova smatra da je to sud, ali se pita koliki postotak policijske djelatnosti može biti nadziran na taj način i koliko efikasno.

Što se toga tiče, Vršac[[359]](#footnote-359) piše: „U našem društvu (a i drugdje) bez odgovarajućeg organiziranog i djelujućeg sustava društvenog nadzora ne može se računati na to da bi ustavnost i zakonitost rada i poslovanja vodećih struktura te organizacija, organa i zajednica kretali se u planiranom smjeru. Bez efikasnog djelovanja nadzornih mehanizama, dakle, može se dogoditi da društveni red i društvena disciplina popuste, što može uzrokovati katastrofalne materijalne, političke, ekonomske, socijalne i moralne posljedice, koje mogu usporiti razvoj neke države i društva. U širem kontekstu kontrola znači nadzor nad provođenjem propisa, internih akata, planskih dokumenata, nadzor nad radom i poslovanjem pojedinaca, poduzeća i drugih organizacija, organa i zajednica, procjena uspješnosti ili neuspješnosti djelovanja, sprječavanje kažnjivih djela, grešaka, slabosti, aljkavosti, nepravilnosti i, naravno, utvrđivanje svih društveno štetnih pojava – uključuje i traženje moralne, političke, stručne, disciplinske i krivične odgovornosti.“

Nadzor nad radom policije slojevito je pitanje, s obzirom na to da može biti vanjski i unutarnji, politički, u povodu određenog događaja ili općenit.[[360]](#footnote-360) Premda on i sad postoji i premda se, po broju stegovnih i drugih postupaka, može zaključiti da je funkcionalan, on može biti i bolji, smatra Veić. Zalaže se da se u taj nadzor uključi i javnost. Podsjeća da je Kodeks policijske etike propisao određene oblike sudjelovanja javnosti u istraživanju slučajeva koji se češće javljaju i izazivaju sumnju u ispravno policijsko postupa­nje. Točno je da to ispitivanje ni­je svojedobno funkcioniralo, ali je postojala osnova za to. Takvi i slični oblici ispitivanja predstavki građana i konkretnih ponašanja policije stvaraju povjerenje između policije i građana i uobičajeni su u svijetu. Istražujući normativni ustroj u RH koji uređuje sudjelovanje građana u ispitivanju odgovornosti policije za postupanje, isti autor još 2003. godine zastupa stajalište da u našoj državi postoje normativne mogućnosti osnivanja zajedničkih povjerenstava za ispitivanje odgovornosti policijskih službenika. Na takva povjerenstva u području ispitivanja različitih pritužbi na rad policije, gleda kao na motor za ubrzavanje procesa približavanja policije i građana i doprinos stvaranju povjerenja koje se u suvremenom društvu izražava stupnjem zadovoljstva građana u policiju.[[361]](#footnote-361) Efikasna kontrola nad aktivnostima policije i čitave vlasti je važna za izgradnju mjera povjerenja između javnosti i vlasti uopće.[[362]](#footnote-362)

Kada se raspravlja o ustroju, a time i nadzoru policije u RH, a posebno kod donošenja pravnih akata za policiju, često se ističe potreba demilitarizacije, depolitizacije i profesionalizacije policije. Valja podsjetiti da novi Zakon o policiji u čl. 38. propisuje policijskim službenicima da ne smiju biti članovi političkih stranaka, politički djelovati u Ministarstvu, niti se kandidirati na državnim i lokalnim izborima. Propisana je obveza da su policijski službenici dužni u roku 3 mjeseca od stupanja na snagu spomenutog zakona, podnijeti zahtjev za brisanje iz članstva političke stranke.

Hrvatska se u pogledu depolitizacije priklonila Francuskom modelu, gdje niti jedan policijski službenik ispod ministarske razine ne može biti član političke stranke, dok se u Njemačkoj, policijska i politička dužnost ne isključuju, ali se zbog političkih zasluga, barem na deklarativnoj razini, (op.a.), ne postaje policijskim čelnikom.[[363]](#footnote-363)

### 2. 1. STRUKTURA NADZORA NAD RADOM HRVATSKE POLICIJE

Oni koji misle da hrvatska policija nije dovoljno nadzirana, mogli bi biti iznenađeni tko je sve i u kojoj mjeri može, pa i mora nadzirati.

S obzirom na poziciju ovlaštenika za poduzimanje nadzora (subjekta nadzora), unutar ili van policijskog sustava, nadzor nad radom hrvatske policije možemo podijeliti na:

1. vanjski nadzor
2. unutarnji nadzor.

Pod unutarnjim nadzorom se podrazumijeva nadzor poduzet od strane ovlaštenih osoba unutar Ministarstva unutarnjih poslova, dok pod vanjskim nadzorom podrazumijevamo nadzor od strane „ovlaštenih osoba“ izvan Ministarstva.

S obzirom na pravo i dužnost nadzornog subjekta da poduzima određene nadzorne aktivnosti, podrazumijevamo sustavni nadzor i nadzor iniciran slučajem.

Pod sustavnim nadzorom razumijeva se trajna, kontinuirana nadzorna djelatnost i praćenje aktivnosti nadziranog tijela u dijelu poslova i aktivnosti za koje je nadležan nadzorni subjekt. Za opstojnost sustavnog nadzora nije od odlučnog značaja intenzitet i učestalost pojedinačnih nadzornih aktivnosti u provedbi takvog nadzora, niti širina nadziranog područja, bitna je dužnost, obveza nadziranja određenog užeg ili šireg spektra poslova i aktivnosti nadziranog sustava ili tijela, koja je najčešće propisana posebnim pravnim aktom. Drugim riječima, „nadzornik“ mora „bdjeti“ nad „nadziranim“, u cijelosti njegovih aktivnosti ili u dijelu aktivnosti koji su po bilo kojem kriteriju u nadležnosti nadzornika, bez obzira je li se ili nije dogodio neki incident koji bi pobudio interes „nadzornika“ ili javnosti. Dužnosti uvijek proizvode i odgovornosti, pa se može reći da je nadzornik i odgovoran ili barem suodgovoran za stanje nadziranog sustava, u onom dijelu koje su „pokrivene“ njegovom nadležnosti.

Nadzor iniciran slučajem je jednokratni akt određenog tijela ili pojedinca koji je izazvan pojedinačnim konkretnim događajem - slučajem.

Inicijativa za provedbu takvog nadzora najčešće dolazi od građana koji smatraju da je postupanjem policije, ili konkretnog policijskog službenika prema njima povrijeđeno neko njihovo pravo. Potrebne provjere ne provode građani izravno, oni iniciraju provjere svojim obraćanjem određenom tijelu u kojeg imaju najviše povjerenja. Ako je to tijelo ovlašteno za poduzimanje nadzornih aktivnosti, ono može provesti provjere samostalno tj. izravno, ili neizravno, koristeći se „uslugom provjere“ ovlaštene službe vanjskog ili unutarnjeg nadzora. Ako tijelo kojem se građani obrate nije ovlašteno za poduzimanje nadzornih aktivnosti nad radom policije, ono, nakon određene analitičke i druge „obrade“ upućuju zahtjev za provođenjem potrebnih provjera tijelu ovlaštenom na poduzimanje nadzornih aktivnosti. Povjerenje u onog tko provodi provjere je od ključnog značaja za cijeli ovaj sustav, i svatko kome je stalo do vjerodostojnosti obavljenih provjera, a time i do vjerodostojnosti samog tog tijela, učinit će sve da takvo povjerenje stekne, odnosno zadrži. To je moguće jedino tako da se svaka provjera obavi maksimalno stručno i nadasve objektivno. U slučaju nadzora iniciranog slučajem ne postoji obveza nadzora na strani „nadzornika“, a time ni odgovornost za stanje nadziranog subjekta. Postoji samo slučaj - spor, koji postaje povodom za provođenjem nadzora nekog od ovlaštenika za poduzimanje nadzornih aktivnosti.

Tijela koja su ovlaštena na provođenje sustavnog nadzora, uz dužnost sustavnog nadziranja aktivnosti iz svog djelokruga, imaju pravo i dužnost i na provođenje nadzora iniciranog slučajem kad to u konkretnom slučaju ocijene potrebnim ili dobiju takvu inicijativu po bilo kojem osnovu.

### 2. 2. PRESJEK VRSTA NADZORA NAD RADOM POLICIJE:

1. **VANJSKI NADZOR**
2. parlamentarni
3. nadzor Vlade RH
4. predsjednički
5. pučkopravobraniteljski
6. sudski (državnoodvjetnički)
7. građanski – civilni (građanske udruge, nevladine organizacije, novinari, građani pojedinci i dr.)
8. međunarodni nadzor
9. **UNUTARNJI NADZOR**

**1. HIJERARHIJSKI**  (redovni – izvanredni)

* viša ustrojstvena jedinica nižu,
* nadređeni službenik podređene
* nadzor po linijama rada,

**2. NADZOR NAD UPORABOM SREDSTAVA PRISILE**

* specifičan nadzor s elementima hijerarhijskog i specijalističkog nadzora

**3. SPECIJALISTIČKI** (redovni – izvanredni)

* službenici specijalizirani za zakonitost, odnosno metodologiju rada

### 3. VANJSKI NADZOR NAD RADOM HRVATSKE POLICIJE

Kako je već rečeno, pod vanjskim nadzorom podrazumijevamo nadzor koji poduzimaju osobe koje su izvan sustava Ministarstva unutarnjih poslova, a temeljem važećeg pravnog akta imaju pravo i dužnost nadziranja rada policije bilo u ukupnosti njihovih poslova i zadaća, bilo određenog segmenta njihova rada.

#### 3. 2. 1. PARLAMENTARNI NADZOR

Ustav Republike Hrvatske u čl. 81. st. 1. al. 10. kaže da Hrvatski sabor „nadzire rad Vlade Republike Hrvatske i drugih nositelja javnih dužnosti odgovornih Hrvatskom saboru, u skladu s Ustavom i zakonom“.

Pod parlamentarnim se nadzorom, stoga, podrazumijeva nadzor koji Sabor Republike Hrvatske, putem svojih radnih tijela – odbora, provodi nad radom Vlade Republike Hrvatske i drugih nositelja javnih dužnosti.

Taj nadzor u odnosu na policiju, s obzirom na trodiobu državne vlasti, odnosno odvojenost zakonodavne od izvršne vlasti, a time i izostanak suodgovornosti za nadzirani djelokrug, nema obilježja sustavnog nadzora već je po svojoj prirodi nadzor iniciran slučajem, odnosno predstavkom, pritužbom ili prijedlogom koji ukazuje na kršenje zakona i prava građana.

U širem smislu, pod parlamentarnim nadzorom se može smatrati i nadzor Pučkog pravobranitelja, koji je Ustavom definiran kao opunomoćenik Hrvatskog sabora, no taj će nadzor biti zasebno razmatran kasnije u ovom radu[[364]](#footnote-364).

S obzirom da pravo nadzora nad radom Vlade Republike Hrvatske i drugih nositelja javnih dužnosti izvorno pripada Hrvatskom Saboru, proizlazi da svaki odbor ili komisija ima jednako pravo nadzora nad Vladom, odnosno njenim dijelovima, ministarstvima i drugim državnim upravnim organizacijama. No zbog prirode policijskih poslova, odnosno preklapanja u zaštiti specifičnih prava i sloboda iz nadležnosti pojedinih saborskih radnih tijela, neki odbori su više povezani s radom policije, pa su samim time i više u obvezi nadziranja rada policije iz svog djelokruga rada.

Prema tome, na prvom mjestu se svakako nalazi Odbor za predstavke i pritužbe, zatim Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost, te Odbor za ravnopravnost spolova.[[365]](#footnote-365)

Odbor za predstavke i pritužbe:

* razmatra predstavke, pritužbe i prijedloge upućene Saboru te ukazuje nadležnim tijelima na kršenje zakona i prava građana u postupku pred državnom upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti,
* ukazuje Saboru na kršenje zakona i druge štetne pojave od šireg značenja i predlaže poduzimanje potrebnih mjera za njihovo otklanjanje,
* ispituje, putem ovlaštenih tijela, osnovanost predstavki, pritužbi i prijedloga te ukazuje ovlaštenim tijelima na potrebu poduzimanja, na zakonu osnovanih, mjera te o tome izvješćuje podnositelje predstavki i pritužbi, odnosno prijedloga,
* podnosi jednom godišnje izvješće o svom radu Saboru.

Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina u dijelu poslova za koje je odgovorno Ministarstvo unutarnjih poslova, u svojoj nadležnosti ima:

* provedbu potvrđenih međunarodnih akata koji uređuju zaštitu ljudskih prava,
* načelna pitanja, prijedloge i mišljenja u vezi s ostvarivanjem odredbi Ustava Republike Hrvatske o ljudskim pravima i temeljnim slobodama,
* ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda,
* ostvarivanje prava nacionalnih manjina utvrđenih Ustavom Republike Hrvatske i zakonima, i predlaganje mjera za ostvarivanje tih prava.
* Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost bavi se područjima koja se odnose na:
* ustrojstvo i djelokrug tijela državne uprave u području unutarnjih poslova i obrane,
* državljanstvo i osobni status građana,
* obranu i zaštitu, državnu i javnu sigurnost, sigurnost prometa, zaštitu od požara i elementarnih nepogoda,
* nadzor nad zakonitošću rada Ureda za nacionalnu sigurnost i Službe za zaštitu ustavnog poretka naročito u pogledu ostvarivanja Ustavom Republike Hrvatske i zakonom utvrđenih ljudskih prava i temeljnih sloboda, pravnih osoba, državnih i drugih tijela, te prava i sloboda utvrđenih normama međunarodnog prava,
* daje mišljenje o imenovanju čelnika sigurnosnih službi u skladu s Ustavom,
* izvješća državne revizije, financijske policije i kriminalističke policije u dijelu koji se odnosi na nepravilnosti u financijskom poslovanju državnih tijela,
* druga pitanja unutarnje politike, nacionalne sigurnosti i obrane.

Upravo je nadzor poduzet od strane radne skupine sastavljene od pripadnika ovog odbora „digao prašinu“ u javnosti krajem lipnja 2011. godine. Naime, riječ je o poznatom slučaju iniciranom anonimnim podneskom protiv saborskog zastupnika, gospodina Slavka Linića, gdje se dovodila u pitanje uloga Glavnog ravnatelja policije i zamalo cijelog policijskog sustava. Tim povodom je Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost donio Zaključak o formiranju radne skupine sastavljene od pet članova tog Odbora, sa zadaćom provođenja nadzora u Ministarstvu unutarnjih poslova i obavljanja razgovora u Državnom odvjetništvu s ciljem utvrđivanja točnosti navoda iz predstavke gospodina Linića.[[366]](#footnote-366) Još „svježiji“ slučaj se odnosi na „prisluškivanje“, odnosno izlistavanje telekomunikacijskih kontakata načelnika centra Sigurnosno obavještajne agencije Zagreb iz listopada 2012., koji je bio intenzivno medijski praćen[[367]](#footnote-367). No, takav način rada u provedbi parlamentarnog nadzora je ipak iznimka a ne pravilo, i koliko je javnosti poznato, to je tek treći[[368]](#footnote-368) slučaj da se parlamentarni nadzor provodi na ovaj način.

Odbor za ravnopravnost spolova bavi se područjima koja se odnose na poticanje i praćenje primjene načela ravnopravnosti spolova u zakonodavstvu Republike Hrvatske, a posebice:

* sudjelovanje u izradi, provedbi i analizi ostvarenja Nacionalne politike za ostvarenje ravnopravnosti spolova u Republici Hrvatskoj,
* suradnju i utvrđivanje mjera i aktivnosti za unapređivanje prava na ravnopravnost spolova,
* predlaganje programa mjera za uklanjanje diskriminacije po spolu,
* uvođenje načela ravnopravnosti spolova u obrazovanju, zdravstvu, javnom informiranju, socijalnoj politici, zapošljavanju, poduzetništvu, procesima odlučivanja, obiteljskim odnosima i dr.

U parlamentarni nadzor svakako spada i djelovanje kroz istražna povjerenstva, koje Hrvatski sabor može osnovati za svako pitanje od javnog interesa.[[369]](#footnote-369)

Time su više ili manje ocrtani osnovni okviri nadzora Sabora RH nad Ministarstvom unutarnjih poslova. No, postavlja se pitanje koje su stvarne mogućnosti da jedan saborski Odbor, istražno povjerenstvo ili radna skupina izvrši konkretan nadzor nad jednim, sasvim određenim i spornim postupkom policijskog službenika. Kako će jedno tijelo, pa bilo ono i saborsko, koje, u pravilu broji više od deset članova, izvršiti nadzor u konkretnim uvjetima? Pri tome treba imati na umu da sastav radnog tijela, prema Poslovniku Sabora, isto kao i istražnog povjerenstva sukladno Zakonu o istražnim povjerenstvima, u pravilu odgovara stranačkom sastavu Sabora.[[370]](#footnote-370) To naprosto znači da su članovi određenih odbora u tom konkretnom odboru predstavnici određenih političkih opcija i snaga, a ne i predstavnici određene struke. A ako je tomu tako, kako mogu članovi pojedinog odbora „razmatrati, ukazivati i ispitivati“[[371]](#footnote-371) konkretne, ponekad u stručnom smislu visokosofisticirane i visokosporne događaje o kojima u stručnom smislu ne znaju mnogo. Osim toga nije jasno po kojim pravilima i procedurama takva povjerenstva postupaju, koji su rokovi u kojima moraju izraditi izvješća, na koji način prikupljanju dokaze itd. Očito je da se najprije moraju informirati o svim segmentima tog problema na općoj razini, ispitati sve propise s tim u svezi i sve propisane opće i posebne procedure i prakse postupanja da bi mogli dati određeni sud o konkretnom problemskom pitanju. To je svakako vrlo vrijedan način nadzora nad radom policije ali koji ima svoje ograničavajuće faktore i može se aktivirati jako rijetko, odnosno može biti iznimka a nikako pravilo. No, potrebno je ukazati na to da postoji i velika opasnost od ovakvih vrsta nadzora. Naime, ukoliko radna skupina iz različitih razloga, što mogu biti izuzetna složenost i sofisticiranost *malverzacije*, finesa koja je razlučiva i razumljiva samo upućenim *insajderima*, nedovoljna stručnost članova povjerenstva i slično, ne utvrdi nezakonitost određenog postupka, ona time, *de facto,* pozitivnim izvješćem taj postupak trajno legalizira. Jer tko i na temelju čega, nakon što ovaj Odbor, osnosno njegova radna skupina utvrdi da nije bilo nezakonitosti u određenom slučaju, može i smije ustvrditi suprotno, i koje su konotacije u tom slučaju? Na ovom mjestu treba opet ponoviti da novi Zakon o policiji, eksplicite brani policijskim službenicima pripadnost bilo kojoj političkoj stranci. A ako ne pripadaju nijednoj političkoj stranci, teško da će neki policijski službenik, ma kako kvalitetan i stručan bio, ikada dospjeti u Hrvatski Sabor, odnosno u neki saborski Odbor, pa da bi se, eventualno, po tom osnovu tamo zatekao netko tko bi o određenom stručnom pitanju imao i osobna znanja i iskustva. S obzirom na izneseno, u najvećem broju slučajeva, što je u praksi dnevnog postupanja i svakodnevna praksa, jedino logično i moguće rješenje je da određeni saborski odbor zatraži provođenje potrebnih provjera od Vlade RH ili nekih vladinih tijela, odnosno od ministra unutarnjih poslova, te od istih zatraži izvješće, odnosno očitovanje o nekom konkretnom pitanju o kojem taj odbor onda zauzima određeni načelni stav. A konkretne provjere provodi onda ministar unutarnjih poslova, odnosno služba koju on odredi, te o rezultatima izvješćuje „nalogodavca“. No, ako su konkretne provjere provodili policijski službenici Ministarstva, bez obzira kojim povodom i koga su o tome trebali izvijestiti, onda je ovdje riječ o lijepo zapakiranom unutarnjem nadzoru. Tu se, naravno opet postavlja pitanje može li se vjerovati onima koji provode takav unutarnji nadzor. I opet je odgovor da je to stvar povjerenja u one koji su taj nadzor proveli, a povjerenje ovisi o objektivnosti i stručnim kompetencijama aktera. Sve drugo je iluzija i kratkog daha.

#### 3. 2. 2. NADZOR PREDSJEDNIKA RH – PREDSJEDNIČKI NADZOR

Kad govorimo o nadzoru Predsjednika Republike nad radom policije, govorimo o vrlo specifičnoj situaciji. Prvo i osnovno je da se mora voditi računa o ustavnom položaju i ovlastima Predsjednika Republike i njegovim ingerencijama u odnosu prema zakonodavnoj, sudbenoj i izvršnoj vlasti. U odnosu na nadzornu ulogu Predsjednika, Ustav ne sadrži niti jednu normu iz koje bi se mogla iščitati takva njegova obveza, odnosno pravo, no, isto tako nema ni jedne norme koja bi mu to pravo uskratila. Članak 103. st. 1. Ustava RH kaže da „Predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske, u skladu s Ustavom i zakonom, surađuju u usmjeravanju rada sigurnosnih službi“. Očito je prevladao stav da je tu riječ o službama s obavještajnim, odnosno kontraobavještajnim predznakom, ali u širem smislu bi se i policija mogla smatrati sigurnosnom službom, pa bi slijedom toga i Predsjednik Republike imao pravo i dužnost barem pojačane brige o toj službi. S obzirom na to da je riječ o službi koja je dnevno u situaciji, bolje rečeno opasnosti da krši temeljna ljudska prava i slobode, upravo on bi ovu službu zasigurno morao motriti s povećanom brigom i budnošću. Ovdje postoji određeni prostor i ustavni temelj za poboljšanja na području nadzora nad radom policije, ali i daljnje profesionalizacije policije. Naime, nikakvim se tumačenjem iz ustavnog pojma „sigurnosne službe“ ne može isključiti policija, tim više jer se za Sigurnosno obavještajnu agenciju (SOA-u) i Vojnoobavještajnu agenciju (VOA-u) koristi termin agencija a ne služba. Realno je stoga tumačiti da je Ustav sigurnosne službe poimao šire od pojma sigurnosnih agencija. Budući je temeljna zadaća policije briga upravo o osobnoj i imovinskoj sigurnosti građana, drugim riječima, glavni „proizvod“ policije je sigurnost osoba i imovine, očito bi se policija trebala smatrati sigurnosnom, ako ne i „najsigurnosnijom“ službom. A ako je tomu tako, onda nije jasno zašto predsjednik države ne koristi ovlasti iz st. 2. čl. 103. Ustava, te supotpisuje imenovanje čelnika policije kao sigurnosne službe? Tu bi se moglo otvoriti pitanje tko je stvarni čelnik policije kao sigurnosne službe? Ministar ili Glavni ravnatelj policije. I ta situacija je rješiva po istom modelu kao u Ministarstvu obrane gdje se ministar, kao eksponent vladajuće politike (Vlade), određuje i imenuje po jednom kriteriju (politike), a Zapovjednik glavnog stožera, kao „prvi operativac“ po drugom kriteriju, tj. kriteriju struke. Možda bi najsretnije rješenje za Ministarstvo unutarnjih poslova, iz perspektive profesionalizacije policijske struke moglo biti upravo to da se Glavnog ravnatelja policije, na temelju javnog natječaja odabire, a potom imenuje po sličnom kriteriju kao načelnika Glavnog stožera u Ministarstvu obrane jer su sličnosti, ali i koristi od takvog modela očigledne. A ako se vratimo suštini nadzorne uloge bilo kojeg subjekta, a to je briga o najboljem funkcioniranju bilo kojeg sustava i briga o ljudskim pravima i slobodama, nezamislivo je da se iz tog procesa može isključiti Predsjednik Republike. No, ako bi se stvari sagledavale u tom svjetlu, budući da Predsjednik RH nije suodgovoran za stanje vezano uz nadzirano područje, taj nadzor ne bi imao obilježja sustavnog nadzora već nadzora iniciranog slučajem, tj. predstavkom i pritužbom građana. Trenutna stvarnost je takva da je u Uredu Predsjednika Republike Hrvatske funkcionira Odjel za predstavke, pritužbe i pomilovanja, kojem se građani obraćaju kad imaju primjedbi na policijske postupke. No, u pogledu ustrojstva cijelog Ureda ima određenih pravnih nesuglasica o kojima je svoj stav zauzeo i Ustavni sud RH.[[372]](#footnote-372) Naime, Hrvatski sabor nikad nije donio zakon kojim bi se uredilo ustrojstvo i djelokrug Ureda predsjednika Republike Hrvatske. Sukladno tome, Predsjednik Republike Hrvatske do danas nije donio ni pravilnik kojemu je svrha razraditi odredbe zakona o ustrojstvu i djelokrugu Ureda predsjednika Republike Hrvatske[[373]](#footnote-373). U svakodnevnoj stvarnosti se ta pravna nesuglasja ne osjete i građani koji se svojim predstavkama i pritužbama žele obratiti baš Predsjedniku Republike, to i čine i njihovi se podnesci primjereno tretiraju. Drugo je pitanje koliko je takav nadzor realan i efikasan, i može li se, osim dobre volje i želje da se izađe u susret željama i potrebama građana, imati povjerenje u izvršene provjere. U ovom trenutku, imajući na umu podjelu nadležnosti između Vlade RH kao izvršne vlasti i Predsjednika RH, te legislativni deficit, vrlo je upitna mogućnost da neki pojedinac ili tijelo iz Ureda Predsjednika Republike, odnosno Odjela za predstavke, pritužbe i pomilovanja, poduzme neposredne provjere u nekoj ustrojstvenoj jedinici Ministarstva unutarnjih poslova kao dijela izvršne vlasti. Jedino što preostaje, a što u praksi i funkcionira na taj način je da se određene provjere, uz dostavljanje predstavke ili pritužbe, zatraže preko Vlade RH, odnosno da se iz Ureda Predsjednika RH izravno obrate Ministarstvu unutarnjih poslova, pa da provjere izvrše određene službe Ministarstva, te o rezultatima provjera izvijeste „naručitelja“ provjera ili „nalogodavca“.

No, kao i u slučaju prethodno obrađenog „parlamentarnog nadzora“, ako su konkretne provjere provodili policijski službenici Ministarstva, bez obzira kojim povodom i koga su o tome trebali izvijestiti, onda je i ovdje riječ o lijepo zapakiranom unutarnjem nadzoru. Tu se, naravno opet postavlja pitanje može li se vjerovati onima koji provode takav unutarnji nadzor. I opet je odgovor da je to stvar povjerenja u one koji su taj nadzor proveli, a povjerenje ovisi o objektivnosti i stručnim kompetencijama aktera.

#### 3. 2. 3. NADZOR VLADE RH

Vlada RH je temeljem Ustava RH i Zakona o sustavu državne uprave ovlaštena i dužna provoditi nadzor nad kompletnom državnom upravom i tijelima koji imaju javne ovlasti. S obzirom na prirodu, odnosno odgovornost za stanje nadziranog objekta, taj nadzor ima karakter sustavnog nadzora, ali Vlada reagira i poduzima primjeren nadzor i u pojedinačnim slučajevima za koje sazna.

Obveza nadzora nad radom policije proizlazi iz Ustava RH, koji u čl. 113. kaže da Vlada Republike Hrvatske:

* usmjerava i nadzire rad državne uprave (al. 6),
* usmjerava djelovanje i razvitak javnih službi (al. 8).

U provođenju nadzora nad obavljanjem poslova državne uprave Vlada može[[374]](#footnote-374):

1. ukinuti propise tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u povjerenim im poslovima državne uprave,
2. podnijeti zahtjev Ustavnom sudu Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti propisa pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave s Ustavom i zakonom,
3. raspraviti stanje u pojedinom tijelu državne uprave, tijelu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravnoj osobi koja ima javne ovlasti te odrediti mjere koje su to tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba koja ima javne ovlasti dužni poduzeti radi izvršavanja poslova državne uprave iz svog djelokruga, a osobito razriješiti, odnosno predložiti razrješenje čelnika tijela državne uprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje lokalna samouprava te zakonom kojim im je ovlaštenje preneseno,
4. pokrenuti postupak za utvrđivanje odgovornosti službenika i namještenika,
5. poduzeti i druge mjere u skladu sa zakonom i drugim propisima.

Vlada RH nema poseban Ured koji se bavi nadziranjem rada državne uprave, ali ima druge Urede čija djelatnost pokriva brojne segmente rada MUP-a, kao što su:

* Ured za ljudska prava
* Ured za javnu nabavu
* Ured za ravnopravnost spolova
* Ured za suzbijanje zlouporaba opojnih droga i dr.

U svakodnevnoj praksi vlada nadzire državnu upravu kroz redovna godišnja i periodična izvješća, odnosno kroz (izvanredna) izvješća o određenom slučaju koji je predmet interesa. Kod traženja izvješća odnosno zahtjeva za provođenjem nadzora u pojedinom segmentu Vlada, odnosno vladina tijela se rukovode različitim faktorima kao što su npr:

* uočeni nedostaci
* izražen medijski interes odnosno uznemirenost građana
* sindikalni zahtjevi i prijedlozi
* prijedlozi i sugestije Ombutsmana
* prijedlozi i sugestije građana i građanskih udruga itd.

Kako je iz navedenog vidljivo, Vlada RH ima ozbiljnu odgovornost za stanje tijela javne uprave, poglavito policije. S tim u svezi, za očekivati je da ima i razrađene mehanizme nadzora nad ministarstvima i državnim upravnim organizacijama. Jer, ako već na razini osnovnog gospodarskog subjekta, rukovođenje tim subjektom podrazumijeva planiranje, upravljanje i nadzor, koji predstavlja posljednji dio tog ciklusa, za očekivati je da se taj model preslikava i na vladino vođenje cjelokupne državne uprave. No, kako je već rečeno, vlada nema nikakvo posebno tijelo, ured ili slično koji bi se bavio nadzorom javne uprave, već se u smislu provođenja nadzora nad tim tijelima oslanja na izviješća čelnika tih tijela. Postavlja se pitanje, je li za očekivati da čelnici tijela javne vlasti, odnosno tijela državne uprave kojima stoje na čelu i za funkcioniranje kojih su odgovorni, dostave negativno izviješće o funkcioniranju tijela za koje su odgovorni, pogotovu kad je riječ o ministarstvima čiji ministri i čine Vladu. Takav scenarij je moguć ali se čini malo vjerojatnim jer bi time čelnik tijela izvijestio o svom neuspjehu.

Sve kad bi Vlada RH, odnosno njen Predsjednik/ca, i želio provesti ozbiljan nadzor u Ministarstvu unutarnjih poslova, bilo da je riječ o određenom konkretnom predmetu ili određenom segmentu rada, Vlada RH nema kapaciteta za provesti takav nadzor već je prisiljena formirati posebno ad hoc tijelo ili naložiti ministru unutarnjih poslova i njegovim stručnim službama da provede taj nadzor i izvijesti o utvrđenom i poduzetom. Ako se odluči za prvu varijantu, otvara se niz pitanja kao što su stručne kompetencije, neovisnost i objektivnost članova tog tijela, pitanja pristupa određenim tajnim podacima, normativni deficit i sl., a u praksi takav slučaj do sada nije zabilježen. Ako se odluči za drugu varijantu, to opet, kako god postavili stvari, znači da je naloženo ministru da nadzire sam sebe, odnosno službe za čije je pravilno i zakonito funkcioniranje osobno odgovaran[[375]](#footnote-375). I opet, po treći put ponavljamo da se, s obzirom da konkretne provjere provode policijski službenici Ministarstva, bez obzira kojim povodom i koga su o tome trebali izvijestiti, kao i u prethodnim slučajevima, parlamentarnog i predsjedničkog nadzora, i u ovom se slučaju radi o lijepo zapakiranom unutarnjem nadzoru. Tu se, naravno opet postavlja pitanje može li se vjerovati onima koji provode takav unutarnji nadzor. I opet je odgovor da je to stvar povjerenja u one koji su taj nadzor proveli, a povjerenje ovisi o objektivnosti i stručnim kompetencijama aktera. No ovaj put objektivnost i stručne kompetencije nisu dovoljne, jasno je da je potrebna i određena neovisnost službe koja provodi provjere i o samom ministru i svim drugim službama i osobama unutar Ministarstva. A je li to moguće i izvedivo, o tom kasnije.

#### 3. 2. 4. NADZOR PUČKOG PRAVOBRANITELJA - OMBUDSMANA

Zbog svoje specifične pozicije općenito, i specifičnostima vezanim uz njegovo mjesto i ulogu u odnosu na nadzor policije, o pučkom pravobranitelju je potrebno nešto više reći. Pučki pravobranitelj korijen vuče iz klasične skandinavske institucije *justitiae ombudsman*, parlamentarnog povjerenika za zaštitu prava građana pred državnom vlašću i upravom, kao i pred lokalnim vlastima, koja se iz skandinavskih zemalja proširila u sustave europskih demokratskih država.[[376]](#footnote-376) Ombudsman je prvi put uspostavljen 1809. godine u okviru švedskog Ustava, a nakon II. svjetskog rata, posebno 60-tih godina proširio se u Europi, a onda i širom svijeta. Nakon Francuske, Austrije i Njemačke pučkog pravobranitelja uvela je i Velika Britanija 1967. godine, koja nije sklona „preslikavati“ institucije. Nove demokratske države uvele su razne pravobranitelje, tako je Ustav Federacije Bosne i Hercegovine 1994. godine predvidio četvoricu Ombudsmana i pritom im dao bitan značaj u društvu.[[377]](#footnote-377)

Pučki pravobranitelj štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnom i javnom upravom, što se može tumačiti uže i šire; šire tumačenje polazi od stava da se pučki pravobranitelj pojavljuje kao umješač u upravni postupak, u okviru kojeg pomaže građanima da ostvare svoja prava, te sugerirajući tijelima uprave moguća rješenja, koja omogućavaju kvalitetniji rad, kao i potpuniju zaštitu građana; ili uže tumačenje u kojem pučki pravobranitelj djeluje samo kao tijelo koje predstavlja „savjest sustava“.

Oko 60-tak država uvele su u svoj ustavnopravni sustav instituciju pučkog pravobranitelja te je na taj način ombudsman postao sastavni dio sadržaja razvijenih ustava. Pravna znanost pokazala je veliki interes za ovu instituciju, pa je čak osnovan i Europski institut za ombudsmane koji je osnovan u Innsbrucku, a koji je aktivno bio uključen u uvođenje ombudsmana u Istočnoj Europi i to prvo u Poljskoj, a zatim u Mađarskoj.

U Republici Hrvatskoj pučki pravobranitelj je ustavna kategorija i dan mu je značaj zasebne parlamentarne institucije izvansudske zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih ustavom i međunarodnim ugovorima koji su na snazi u Republici Hrvatskoj. Zakon o pučkom pravobranitelju se na temelju odluke Ustavnog suda RH smatra tzv. organskim zakonom za čije je donošenje potrebna većina glasova svih zastupnika.[[378]](#footnote-378) Pučki pravobranitelj je opunomoćenik Hrvatskog Sabora koji štiti ustavna i zakonska prava građana, bilo pojedinaca ili grupe građana, u postupku pred državnom upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti (ministarstva te županijska, gradska i općinska upravna tijela, zatim javne ustanove, fondovi i slično). U svom radu je samostalan i neovisan i nitko mu ne može nalagati što će i na koji način raditi, odnosno kako će reagirati na određeno situaciju tj. saznanje o povredi ljudskih prava i u kojem smjeru, i u kojoj mjeri će rješavati konkretni predmet. Osim u okviru ustavnih i zakonskih odredbi, pučki pravobranitelj djeluje i u okviru međunarodnih pravnih akata o ljudskim pravima i slobodama koje je potpisala i ratificirala Republika Hrvatska. On nema ovlasti štititi ustavna i zakonska prava u sudskim predmetima, već isključivo u upravnim predmetima. Kada Ured pučkog pravobranitelja zaprimi pisanu predstavku, a radi se o građanskim, parničnim i izvanparničnim te kaznenim stvarima on se proglašava nenadležnim te o tome obavještava stranku. Posebnost funkcije pučkog pravobranitelja je što njegove intervencije nemaju pravno obvezujuću snagu i obavezu, već samo značenje autoritativnog upozorenja, prijedloga i savjeta. On dakle djeluje svojim moralnim autoritetom, s osloncem na parlament i javnost, a ne obvezatnim pravnim aktima.[[379]](#footnote-379)

Pučkog pravobranitelja bira Hrvatski sabor i ima najmanje tri zamjenika.[[380]](#footnote-380) Zamjenike pučkog pravobranitelja bira Hrvatski sabor na prijedlog pučkog pravobranitelja. Pučki pravobranitelj i njegovi zamjenici biraju se na vrijeme od osam godina i mogu biti ponovno izabrani.

Pred institucijom pučkog pravobranitelja država osigurava zaštitu ustavnih i zakonskih prava građana u postupcima koji se vode pred Ministarstvom obrane, oružanim snagama, službama sigurnosti, zatim pred tijelima lokalne (regionalne) samouprave te zaštitu prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu pred tijelima državne vlasti. Razmatra i nadležan je za pojedinačne slučajeve ugroženosti prava građana koje su im prilikom izvršavanja poslova iz svoje nadležnosti počinila tijela državne uprave, tijela s javnim ovlastima ili djelatnici zaposleni u tim tijelima. Također razmatra i druga pitanja koja su od interesa za zaštitu ustavnih i zakonskih prava koja se temelje na drugim izvorima saznanja, a na prvom mjestu iz sredstava javnog priopćavanja.[[381]](#footnote-381)

Ugrožavanje prava građana najčešće se očituju u nepravilnom radu spomenutih tijela te ih pučki pravobranitelj zbog toga upozorava, izvještava, predlaže i daje preporuke, a može predložiti pokretanje kaznenog, prekršajnog ili disciplinskog postupka tj. povrede radne discipline, ako utvrdi da se radi o povredi prava s elementima tih kažnjivih djela i radnji. Svoja upozorenja, izvještaje tj. obavještenja, prijedloge i preporuke pučki pravobranitelj može slati sredstvima javnog priopćavanja koja su ih dužna objaviti i to kada se radi o ugrozi prava većeg stupnja, zatim kod pitanja vezanih za zaštitu ustavnih i zakonskih prava. Pučki pravobranitelj u pojedinačnom slučaju može podnijeti izvješće Hrvatskom saboru i nadležnom ministarstvu, a može inicirati donošenje izmjena zakona koji se odnose na zaštitu ustavnih i zakonskih prava građana. Također, poduzima u konkretnoj situaciji radnje ispitivanja pojedinačnih povreda, ustavnih i zakonskih prava građana, propusta ili drugih nepravilnosti u radu tijela državne uprave ili pravnih osoba s javnim ovlastima. Može u svako doba pregledati kazneno-popravne domove i druge ustanove te jedinice u kojima se ograničava sloboda kretanja građana.

Svatko ima pravo podnošenja pritužbe pučkom pravobranitelju, bez potrebe da dokaže pravni interes. Stranka je oslobođena plaćanja takse, a pučki pravobranitelj će slobodno odlučiti hoće li i koje od navoda iz pritužbe ispitati. Ured pučkog pravobranitelja ovlašten je surađivati sa svim tijelima u sustavu zaštite prava građana i promicanja ljudskih prava u RH. O učinjenom tijekom godine Ured pučkog pravobranitelja podnosi izvješće parlamentu, a isto tako svoje godišnje izvješće čini dostupnim javnosti objavljivanjem na web stranici Ureda pučkog pravobranitelja.

Treba svakako napomenuti da je Ured pučkog pravobranitelja od 01. siječnja 2009. godine postao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije. Naime, s početkom 2009. godine stupio je na snagu Zakon o suzbijanju diskriminacije,[[382]](#footnote-382) a kako bi na tom polju suradnja s sličnim tijelima u Europskoj uniji bila što bolja i povezanija, Ured pučkog pravobranitelja je postao i članom Europske mreže tijela za suzbijanje diskriminacije.

Isto tako, početkom 2011. godine, pučki pravobranitelj je postao centralnom figurom Nacionalnog preventivnog mehanizma za sprječavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.[[383]](#footnote-383)

Pučki pravobranitelj i ostali opunomoćenici Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda imaju imunitet kao i zastupnici u Hrvatskom saboru.

Pučki pravobranitelj je iznimno važna karika u nadzoru policije, a moglo bi se reći da u odnosu na ranije spomenute nadzore realno ima određene mogućnosti provođenja tog nadzora. On je temeljem Ustava RH, Zakona o pučkom pravobranitelju, Zakona o suzbijanju diskriminacije te Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprječavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, ovlašten i dužan provoditi nadzor nad kompletnom državnom upravom i tijelima koje imaju javne ovlasti. Može u svako doba bez prethodne najave pregledati mjesta u kojima se nalaze osobe lišene slobode, mjesta u kojima se nalaze osobe kojima je ograničena sloboda kretanja te mjesta u kojima su smještene ili borave pojedine skupine čija prava i slobode pučki pravobranitelj štiti, kao i izvršiti pregled svih prostorija u tijelima u kojima obavlja pregled. Također ima pravo razgovora sa svim osobama koje mogu dati informacije vezane za sumnju na kršenje ljudskih prava postupanjem u tijelu ili ustanovi koju se pregledava, i to bez nazočnosti službenika iz nadziranih tijela ili ustanova (čl. 28.).

Bitno je za napomenuti da tijela državne uprave, tako i Ministarstvo unutarnjih poslova, kao i tijela s javnim ovlastima moraju surađivati s pučkim pravobraniteljem i omogućiti mu dostupnost informacijama i dokumentacije, kao i omogućiti mu ulazak u svoje prostore i pregled istih te udovoljiti svakom drugom opravdanom zahtjevu Ureda pučkog pravobranitelja. Dužni su mu u roku koji on odredi, odgovoriti na upite i podnijeti tražena izvješća, kao i obavijestiti ga o mjerama koje su poduzete povodom njegove preporuke ili prijedloga.

Pučki pravobranitelj nadzire policiju na način da provodi ispitni postupak nakon zaprimljene pismene pritužbe, odnosno ako na drugi način sazna za neku nepravilnost ili nezakonitost iz svoje nadležnosti. Taj drugi način saznanja obuhvaća široku lepezu mogućih izvora saznanja kao što su osobni kontakti i zapažanja, ali i javno dostupni izvori kao što su mediji i slično. Ako Ured pučkog pravobranitelja ocijeni da je nadležan u konkretnom slučaju tj. ako odluči postupati po pritužbi, provodi ispitni postupak. Mada ima pravo i mogućnost neposrednog provođenja provjera u bilo kojoj ustrojstvenoj jedinici iz svoje nadležnosti, što ponekad i čini, u dnevnoj praksi, taj postupak se obično provodi na način da pučki pravobranitelj obavještava Ministarstvo unutarnjih poslova o zaprimljenoj pritužbi i traži očitovanje u vezi toga. Nakon toga Ministarstvo takav zahtjev prosljeđuje ili Odjelu za unutarnju kontrolu u Kabinetu ministra ili Ravnateljstvu policije, a oni dalje traže očitovanje od nadležne policijske uprave ili njihovi službenici poduzimaju neposredne provjere u svezi spornog slučaja. U posljednje vrijeme događa se i da se Ured pučkog pravobranitelja obraća izravno policijskoj upravi na čijem području se sporni događaj zbio, skraćujući na taj način put i vrijeme cirkuliranja podneska kao i odgovora s tim u svezi.

O provedenim nadzorima pučki pravobranitelj očituje se u godišnjim izvješćima koje podnosi Hrvatskom saboru, a koji su i javno dostupni na web stranici Ureda pučkog pravobranitelja.

U posljednjih osam godina tj. od 2006. – 2013. godine Ured pučkog pravobranitelja RH obradio je ukupno 497 pritužbi, odnosno ispitnih postupaka na rad policijskih službenika.[[384]](#footnote-384) Broj pritužbi na rad policijskih službenika u odnosu na ukupan broj pritužbi u Uredu pučkog pravobranitelja kreće se od 2 – 3%. Najveći broj pritužbi odnosi se na izraženu sumnju u prekoračenje policijske ovlasti kod primjene sredstava prisile. Za napomenuti je da se pod pritužbama misli na razne građanske pisane podneske pučkom pravobranitelju, ali i postupke inicirane saznanjima iz javnih medija.

Tablica 20: Prikaz pritužbi na rad policije

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2006.** | **2007.** | **2008.** | **2009.** | **2010.** | **2011.** | **2012.** | **2013.** |
| **pritužbe na rad policije** | 28 | 52 | 45 | 41 | 47 | 45 | 53 | 186 |
| **pritužbe ukupno** | 1655 | 1878 | 1560 | 1655 | 1823 | 1900 | 1849 | 3021 |

Znakovito je izvješće za 2010. kao i izvješća prethodnih godina, iz kojih je razvidno nezadovoljstvo pučkog pravobranitelja sa stanjem u Ministarstvu unutarnjih poslova, kako se navodi: „Kao i prethodnih godina, odgovori koji se u ispitnim postupcima dostavljaju pučkom pravobranitelju nerijetko su formalni te sadrže općeniti stav o zakonitosti postupanja.[[385]](#footnote-385) Iz odgovora nije razvidno što je poduzeto u postupku ispitivanja pritužbe i na čemu se temelji stav o osnovanosti odnosno neosnovanosti pojedine pritužbe. Takvi formalni odgovori, naročito ukoliko dolaze iz Odjela za unutarnju kontrolu, izazivaju sumnju ne samo u objektivnost postupka već i u neovisnost Odjela za unutarnju kontrolu. Sumnju dodatno potvrđuju slučajevi u kojima Odjel za unutarnju kontrolu ne postupi prema traženju pučkog pravobranitelja, već predmet proslijedi npr. Ravnateljstvu policije na daljnje postupanje. Imajući na umu upravo navedene nedostatke pučki je pravobranitelj u svojim godišnjim izvješćima Hrvatskom saboru u proteklih pet godina opetovano ukazivao na nužnost donošenja pravilnika kojim bi se normativno uredio postupak ispitivanja pritužbi i nužnost sudjelovanja građana u postupcima ispitivanja. Jednako tako, pučki je pravobranitelj naglašavao potrebu uspostave civilnog nadzora nad radom policije te faktičnog i normativnog jačanja Odjela za unutarnju kontrolu. U svim prethodnim komunikacijama pučkog pravobranitelja i Ministarstva unutarnjih poslova kao osnovni razlog nemogućnosti uklanjanja ukazanih nedostataka navodila se manjkavost ranijeg Zakona o policiji. Stoga je pučki pravobranitelj, nakon objave nacrta Prijedloga Zakona o policiji, u čijem tekstu nisu bili otklonjeni navedeni nedostaci, Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije uputio primjedbe na tekst nacrta Prijedloga Zakona. Uvažavajući navedeno, pučki pravobranitelj pozitivnim ocjenjuje izmjene čl. 5. (u odnosu na nacrt Prijedloga Zakona) kojim je propisano da u postupku ispitivanja pritužbi sudjeluju i dva predstavnika javnosti. Iako će ovo rješenje, prema mišljenju pučkog pravobranitelja, doprinijeti transparentnosti rada policije i jačanju povjerenja građana u policiju, opravdano je upitati se, s obzirom na broj podnesenih pritužbi, hoće li povjerenstvo sastavljeno od tri člana biti u mogućnosti detaljno ispitati pritužbe građana koji su nezadovoljni odgovorom i postupkom provjere navoda ili će rad povjerenstva biti ispunjavanje forme. Nadalje, pučki pravobranitelj smatra da je pravilnik o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama građana (iz čl. 5. st. 6. Zakona o policiji) nužno donijeti u najkraćem vremenskom razdoblju i time osigurati standardizaciju i objektivnost postupka.[[386]](#footnote-386) Jednako tako, u najkraćem je vremenu potrebno donijeti pravilnik o načinu provođenja unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica (iz čl. 7.st. 2. Zakona o policiji).[[387]](#footnote-387) Insistiranje na žurnosti donošenja pravilnika proizlazi iz činjenice da je sukladno čl. 129. ranijeg Zakona o policiji ministar bio dužan u roku od 6 mjeseci od dana stupanja Zakona na snagu donijeti propis o načinu obavljanja unutarnjeg nadzora i kontrolne djelatnosti. Međutim, tijekom 10 godina, koliko je Zakon bio na snazi navedeni pravilnik nije bio donesen. Ovaj podatak moguće je tumačiti kao stav ministarstva o ulozi Odjela za unutarnju kontrolu. Neovisno o pravilniku, pučki pravobranitelj smatra potrebnim naglasiti, da je uloga, nadležnost i neovisnost u radu Odjela za unutarnju kontrolu, čija je zadaća nadzor ne samo nad radom policijskih službenika, već svih djelatnika Ministarstva unutarnjih poslova, trebala biti propisana zakonom. Nadalje, istaknuto je da su razlozi zbog kojih se pristupilo izradi novog zakona: poboljšanje učinkovitosti i neovisnosti policije, uključujući i depolitizaciju te veći profesionalizam i specijalizaciju policijskih službenika. Želja za daljnjom depolitizacijom policijske službe te zakonska zabrana članstva u političkim strankama za djelatnike Ministarstva unutarnjih poslova, prema mišljenju pučkog pravobranitelja svakako je dobrodošao korak u pravome smjeru, no je li taj korak dovoljan? Pučki pravobranitelj podupire svako nastojanje u cilju daljnje depolitizacije policije, ali smatra kako se depolitizacija policije neće postići samom zakonskom zabranom članstva u političkim strankama. U tom je smislu zakonom trebalo jače naglasiti relativnu samostalnost i odvojenost profesionalne policijske službe i Ravnateljstva policije u odnosu na politički dio Ministarstva. Stoga se pozitivnim ocjenjuje propisivanje izbora glavnog ravnatelja policije putem javnog natječaja. No, imajući na umu da Zakon jasno propisuje uvjete i okolnosti imenovanja i razrješenja glavnog ravnatelja policije, pučki pravobranitelj smatra da je trebalo u odredbi kojom je propisano da glavnog ravnatelja imenuje i razrješuje Vlada Republike Hrvatske, izostaviti dio u kojem se navodi „na prijedlog ministra“.

Predloženom bi se promjenom jasno odvojila profesionalna uloga glavnog ravnatelja od političke funkcije ministra unutarnjih poslova. Slijedom navedenog, pučki pravobranitelj smatra da je donošenjem novog Zakona o policiji samo djelomično iskorištena prilika za uklanjanje navedenih nedostataka i stvaranje uvjeta za daljnju profesionalizaciju policije i Ministarstva unutarnjih poslova.“

Iz izvješća za 2011. godinu, moguće je pratiti pomake koji su se u međuvremenu dogodili, odnosno nisu dogodili.

„U većini slučajeva bio je primjetan ažuran rad prituženog tijela glede brzine provedenih postupaka i dostavljenih odgovora. Međutim, unatoč provedenim ispitnim postupcima, obavijesti ili izvješća nerijetko su bila formalnog karaktera, a u nekim slučajevima pojedini pritužbeni navodi nisu bili u potpunosti razjašnjeni, pri čemu valja naglasiti da je većina pritužbi pučkom pravobranitelju podnesena radi neprofesionalnog odnosa prema građanima ili primjene sredstava prisile. Stoga ovakvo postupanje prituženog tijela, unatoč dosadašnjim upozorenjima pučkog pravobranitelja, ne samo da nije prihvatljivo već nerijetko ukazuje na nedostatak volje da se odgovarajuće sankcioniraju pojedinci koji u obavljanju policijskih poslova prekorače svoje ovlasti ili postupaju nezakonito. Iako je promptna osuda svakog neprofesionalnog ili nezakonitog postupanja temelj prevencije, ona počesto izostaje, što nesumnjivo, kod pojedinaca može biti protumačeno kao "zeleno svjetlo" za daljnje neprofesionalno ili nezakonito djelovanje.

Uzrok takvog postupanja prituženog tijela, između ostaloga, treba tražiti i u ustanovljenom načinu rada te manjkavostima normativnog okvira kojim se uređuje postupak ispitivanja pritužbi građana, o čemu je pučki pravobranitelj izvještavao u svojim ranijim izvješćima Hrvatskom saboru. S obzirom na navedeno, pučki pravobranitelj smatra opravdanim naglasiti da postupak ispitivanja pritužbi do danas nije nimalo unaprijeđen, još od donošenja bivšeg Zakona o policiji 2000. godine.

Osim manjkavosti normativnog okvira postupka ispitivanja pritužbi, pučki je pravobranitelj u svojim prethodnim godišnjim izvješćima naglašavao i potrebu zakonskog uređivanja nadležnosti, uloge, zadaće i neovisnost u radu Odjela za unutarnju kontrolu te nužnost uspostave građanskog nadzora nad radom policije.

Iako donošenjem Zakona o policiji (iz 2011. godine) ukazani nedostaci nisu bili otklonjeni, pojedine je odredbe pučki pravobranitelj ocijenio kao pozitivan pomak (opisano u dijelu Izvješća za 2010. godinu). Nedvojbeno, pozitivnim se ocijenilo propisivanje sudjelovanja predstavnika javnosti u postupcima ispitivanja pritužbi, pri čemu je istaknuta nužnost žurnog donošenja pravilnika o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama građana (iz čl. 5. važećeg Zakona). Međutim, taj pravilnik, unatoč obvezi iz čl. 124. novoga Zakona (sukladno kojem Vlada Republike Hrvatske i ministar trebaju donijeti provedbene propise u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, dakle do listopada 2011. godine), do danas nije donesen niti su, prema podacima kojima raspolaže pučki pravobranitelj, imenovani predstavnici javnosti u povjerenstvu za rad po pritužbama. Imajući na umu navedeno, opravdano je zaključiti da važeći Zakon, u odnosu na ispitivanje pritužbi građana, unatoč najavama, nije polučio pozitivan rezultat te nije doprinio transparentnosti rada policije, a samim time i jačanju povjerenja građana u policiju.

Imajući na umu značaj Odjela za unutarnju kontrolu, naročito u odnosu na profesionalizaciju, zakonitost i etičnost policijskog postupanja te upravo spomenute manjkavosti sustava ispitivanja pritužbi, pučki je pravobranitelj u svojim godišnjim izvješćima opetovano ukazivao na potrebu faktičnog i normativnog jačanja Odjela te nužnost zakonskog definiranja njegove nadležnosti i samostalnosti. No, važećim Zakonom to nije učinjeno. Krajem 2011. godine donesen je Pravilnik o načinu provedbe unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica ministarstva unutarnjih poslova, kojim je trebalo uspostaviti temelje jakog, neovisnog unutarnjeg nadzora nad radom policije. Prema mišljenju pučkog pravobranitelja (imajući na umu odredbe Pravilnika) to nije postignuto.“

Značajan dio izvješća se u daljnjem dijelu odnosi na kritike brojnih rješenja iz Nacrta prijedloga (novog) Zakona o policiji iz 2012. godine, a budući se zbog brojnih kritika unutar i van države od tog Zakona odustalo, nema potrebe navoditi ostatak izvješća.

Kontinuitet nezadovoljstva se nastavlja i u izvješću za 2012. godinu[[388]](#footnote-388), jedino se pozdravlja donošenje Pravilnika o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencije predstavki i pritužbi te o radu povjerenstva (NN58/012.), ali je vidljiv oprez pučkog pravobranitelja kad naglašava da će pomno pratiti rad Povjerenstva kako bi se uvjerio da kvaliteta postupaka po pritužbama i predstavkama udovoljava očekivanim standardima zaštite ljudskih prava. Da se taj oprez pokazao opravdanim vidljivo je iz izviješća za 2013. godinu[[389]](#footnote-389). Naime, pokazalo se da je zbog nemogućnosti sastajanja svih članova povjerenstva i nemogućnosti imenovanja zamjenskih članova, povjerenstvo obradilo samo 45 pritužbi od 221 zaprimljene. Mada je riječ o malom uzorku (u MUP-u je u istoj godini zaprimljeno 2520 predmeta), postotak utemeljenosti i djelomične utemeljenosti navoda iz pritužbi koje je razmatralo povjerenstvo je više nego dvostruko veći (22,2%) od utemeljenosti podnesaka koje je utvrdio unutarnji nadzorni mehanizam MUP-a. Više o tome će biti riječi kod građanskog nadzora[[390]](#footnote-390). Unatoč tome, ili upravo radi toga, pučka pravobraniteljica ocjenjuje da se nemogućnošću ažurnog rješavanja pritužbi građanima nedvojbeno umanjuje zaštita njihovih prava. Moguće je da je takav kritički odnos prema unutarnjim nadzornim mehanizmima MUP-a rezultirao povećanim povjerenjem građana prema pučkom pravobranitelju što je vidljivo iz višestruko većeg broja zaprimljenih pritužbi na rad policije 2013. godine nego svih prethodnih godina.

Iz citiranih dijelova izviješća pučkog pravobranitelja je razvidno da on, s punim pravom značajnu pozornost pridaje mjestu i ulozi Odjela za unutarnju kontrolu, te pravnoj neuređenosti, odnosno lošoj uređenosti unutarnjeg i vanjskog nadzora u Ministarstvu unutarnjih poslova. Isto tako, najveći značaj pridaje i depolitizaciji policije, ali i taj problem, kao uostalom svi problemi s provedbom pravnih propisa i najviših profesionalnih standarda na koje je ukazano u pojedinim poglavljima ovoga rada, je opet usko povezan s mjestom i ulogom Odjela za unutarnju kontrolu, odnosno s nadzornom djelatnošću, pa ma tko je provodio. Više i detaljnije o tom problemu će biti govora u nastavku ovog rada, kad se bude govorilo o tzv. specijalističkom unutarnjem nadzoru.[[391]](#footnote-391)

#### 3. 2. 5. SUDSKI – DRŽAVNOODVJETNIČKI NADZOR

Ustav RH,[[392]](#footnote-392) u čl. 19. kaže da pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu, te da se jamči sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.

Sudski, odnosno državnoodvjetnički nadzor nad radom policije je vrlo specifičan i ne radi se o nadzoru u pravom smislu riječi. Naime, niti sud niti državna odvjetništva nemaju ovlast nadziranja policije kao organizacije, odnosno državnog tijela. Naprotiv, policija nikako nije „servis“ ni sudu ni državnom odvjetništvu kako se često može čuti, nego je zasebno, samostalno državno tijelo sa svojim poslovima, zadaćama i ovlaštenjima opisanim u Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave[[393]](#footnote-393) i drugim pozitivnim propisima. Naravno da je po prirodi svog posla dužna izvršavati naloge suda i državnog odvjetništva, uostalom kao i sve druge organizacije i građani, odnosno u kriminalističkom istraživanju kaznenih djela je u obvezi sve svoje izvidne i dokazne aktivnosti usklađivati i koordinirati s nadležnim državnim odvjetništvima. Isto tako, i državna odvjetništva i sudovi su u situaciji da kroz konkretne postupke koje je policija pokrenula samostalno ili ih provodi na zahtjev nadležnih državnih odvjetništva, donose meritorne odluke kako o pravovremenosti, tako i o zakonitosti i pravilnosti postupaka. Budući da policija kaznene prijave protiv počinitelja kaznenih djela podnosi državnom odvjetništvu, ono ima stvarnu mogućnost usmjeravanja rada policije na način da zahtijeva da te prijave budu tako činjenično i pravno obrađene da omogućuju i odluku državnog odvjetnika hoće li protiv počinitelja kaznenog djela podignuti optužni akt i time pokrenuti sudski postupak. U tom smislu rad policije je pod kontrolom državnog odvjetništva.[[394]](#footnote-394) Naravno da se to odnosi na one policijske službe, u prvom redu kriminalističke policije, koje se u okviru Ministarstva unutarnjih poslova bave kriminalističkim istraživanjem kaznenih djela. Jasno je da je ovdje riječ o manjem dijelu policijskih poslova ako ga promatramo u odnosu na poslove javnog reda i mira i drugih poslova temeljne policije, poslove vezane uz sigurnost prometa, poslove granične policije i druge policijske poslove. Najveći dio policijskih poslova nema nikakve dodirne točke s državnim odvjetništvom, pa je slijedom toga i nadzorna uloga državnog odvjetništva vezana samo za određeni, uski dio policijskih poslova.

Što se sudova i sudskog nadzora nad radom policije tiče, Zakon o sudovima[[395]](#footnote-395) propisuje da su sva državna tijela i pravne osobe dužni pružati pomoć sudovima u obavljanju sudbene vlasti, a zasigurno se to, s obzirom na njenu procesnopravnu poziciju odnosi i na policiju. Ovdje, da kako, nije riječ samo o kaznenim sudovima, jer ne treba smetnuti s uma ni prekršajne sudove na kojima završava velika većina policijskih predmeta bilo da je riječ o optužnim prijedlozima, bilo o prigovorima protiv prekršajnih naloga policije. Sudski nadzor u ovakvim predmetima se realno svodi na proučavanje spisa i pripreme za vođenje postupka, te eventualno uočavanje nelogičnosti, nepravilnosti ili nezakonitosti u tzv. prethodnom postupku, prije otpočinjanja, ali i za vrijeme vođenja postupka.

Takva vrsta nadzora može rezultirati utvrđivanjem određenih manjkavosti i nalogom da državno odvjetništvo, odnosno policija provede određene dodatne radnje ili postupke, ali i utvrđivanjem određenih nezakonitosti ili nepravilnosti u konkretnim slučajevima, što u daljnjem postupku može poprimiti obilježja osnova sumnji da je počinjeno neko kažnjivo djelo (kazneno, prekršajno ili disciplinsko) od strane nekog policijskog službenika koji je sudjelovao u obradi predmetnog slučaja.

Sukladno čl. 204. Zakona o kaznenom postupku sva tijela državne vlasti i sve pravne osobe dužne su prijaviti kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti, koja su im dojavljena ili za koja su sami saznali, pa je slijedom toga i sud u obvezi prijaviti sumnju na počinjenje takvog kaznenog djela tijelu nadležnom za provođenje izvidnih i dokaznih radnji. Temeljem tog osnova sumnje može se provesti kriminalističko istraživanje koje će dovesti ili do potvrde ili do raspršenja početne osnove sumnji, a time i adekvatnog postupka s tim u svezi. No, ovdje opet dolazimo do problema koji je ranije u ovom radu naznačen, a to je tko će to i na koji način provesti kriminalističko istraživanje „kolega“ policajaca, i kako imati povjerenje u rezultate tog istraživanja. Na ovo i na brojna ranije postavljena pitanja pokušat će se odgovoriti u nastavku ovog rada.

#### 3. 2. 6. MEĐUNARODNI NADZOR

Imajući u vidu članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji, valja reći da se pod međunarodnim nadzorom policije ne misli ni na kakav nadzor s te nadnacionalne razine, odnosno nikakav „politički“ nadzoru nad RH i njenim pojedinim institucijama, mada bi se i to moglo smatrati međunarodnim nadzorom u širem smislu.. Ovdje je riječ o konkretnom, na pravnim temeljima zasnovanom nadzoru nad radom represivnih tijela, pa slijedom toga zasebnom vrstom vanjskog nadzora možemo smatrati nadzor određenih nadnacionalnih, tj. međunarodnih tijela i organizacija koje temeljem međunarodnih pravnih akata koje je RH prihvatila i ratificirala imaju pravo izravnog i neposrednog nadzora policije i policijskog postupanja. Ti pravni temelji su u prvom redu:

1. Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka od 10. 12. 1984. godine (nastala u okviru Ujedinjenih naroda),
2. Europska konvencija o sprječavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, od 26. 11. 1987. godine (nastala u okviru Vijeća Europe).[[396]](#footnote-396)

Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka definira izraz tortura kao svaki akt kojim se jednoj osobi namjerno nanosi bol ili teška tjelesna ili duševna patnja, da bi se od te osobe ili neke treće osobe dobile obavijesti ili priznanja, ili da bi se ta osoba kaznila za djelo što ga je ona ili neka treća osoba počinila ili za čije je izvršenje osumnjičena, da bi se ta osoba zastrašila ili da bi se na nju izvršio pritisak, ili bilo zbog kojega drugog razloga utemeljenog bilo na kojem obliku diskriminacije, ako ta bol ili te patnje nanosi službena osoba ili bilo koja druga osoba koja djeluje u službenom svojstvu, ili na njen poticaj ili s njezinim izričitim ili prešutnim pristankom. Taj se izraz ne odnosi na bol ili patnje koje su posljedica isključivo zakonitih sankcija, neodvojivih od tih sankcija, ili koje te sankcije uzrokuje.

U vezi s razmatranom Konvencijom UN-a, važno je istaknuti kako je radi brige o njezinom poštivanju osnovan Odbor protiv mučenja. Navedenom Odboru države članice UN-a koje su Konvenciju prihvatile podnose izvješća o ispunjavanju obveza koje slijede iz Konvencije. Odbor, u pravilu, ne posjećuje države članice radi provođenja istraga o poštivanju Konvencije, ali na druge načine može provjeravati obavijesti koje je Odbor primio, a koje se odnose na poštivanje Konvencije. Sukladno Fakultativnom protokolu uz ovu konvenciju od 2007. godine počinje djelovati i tzv. Pododbor za sprječavanje torture.[[397]](#footnote-397)

Europska konvencija o sprječavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja je bitno operativnije tijelo za nadzor nad postupanjem policije prema osobama kojima je po bilo kojem osnovu oduzeta sloboda. Njena „operativna oštrica“ je Odbor protiv mučenja (*CPT - Committee for the Prevention of Torture*) koji djeluje u okviru Europske konvencije o sprječavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Bez obzira što Odbor koji djeluje prema Konvenciji UN-a i razmatrani Odbor imaju istovjetne nazive, ipak se njihove ovlasti i metode rada bitno razlikuju. Danas je gotovo općeprihvaćeno da mandat CPT-a predstavlja jedan od najsnažnijih mehanizama u pravu o ljudskim pravima.[[398]](#footnote-398)

CPT je ovlašten posjetiti bilo koju državu članicu, odnosno članovi toga Odbora mogu posjetiti bilo koje mjesto u kojem su smještene osobe kojima je oduzeta sloboda (uhićenici, kažnjenici, osobe koje se zadržavaju, prepraćuju i dr.). Tijekom posjeta policijskoj postaji CPT obično ispituje opće uvjete u policijskoj postaji i provodi podrobno fizičko ispitivanje cjelokupnog prostora namijenjenog zadržavanju, uključujući ispitivanje tehničkih uvjeta prostora (osvjetljenje, veličinu, pristup vodi i dr.), promatra ponašanje policijskih službenika i ostalog osoblja prema pritvorenim osobama u postaji, ispituje spise (predmete) koji se odnose na zadržane osobe, razgovara s zadržanim osobama bez svjedoka kako bi se uvjerio u način ponašanja i ophođenja s njima tijekom zadržavanja.

Odbor ima obvezu izvijestiti Vladu konkretne države o svojoj namjeri obavljanja posjeta. Nakon takve obavijesti može u bilo koje vrijeme posjetiti bilo koje mjesto u kojem su smještene osobe kojima je oduzeta sloboda. Najčešće CPT, oko tri dana prije dolaska, preko časnika za vezu obavijesti policijske postaje i druge ustanove koje namjerava posjetiti. Takva je obavijest najčešće štura bez mogućnosti dodatnog pojašnjavanja. CPT po dolasku u državu nije vezan eventualnom listom prije označenih mjesta koja će posjetiti.

Pri ulasku u policijsku postaju članovi CPT-a se moraju legitimirati dežurnom policijskom službeniku. U tu svrhu oni raspolažu s najmanje dvije vrste dokumenata. Prvo je to njihov osobni identifikacijski dokument (najčešće putna isprava). Drugo je isprava izdana od Vijeća Europe kojom se potvrđuje pripadnost CPT-u koja u slučaju posjete Republici Hrvatskoj mora biti napisana na hrvatskom jeziku. U toj ispravi nabrojene su njihove ovlasti i povlastice. Treći dokument (neobavezan) izdaje država kojoj su članovi CPT-a u posjeti.

U usporedbi s nekim vrstama ranije spomenutih nadzora nad radom policije u RH, postavlja se pitanje koliko je realan i u stručnom smislu moguć takav nadzor. Da je i realan i moguć govore nadzori provedeni u četiri navrata upravo od strane CPT-a, i to 1998., 2004., 2008., te 2012. godine. Temeljem njihovih preporuka, došlo je do konkretnih promjena u postupanju prema osobama pod policijskim nadzorom, poglavito u dijelu koji se odnosi na prikladnost, odnosno neprikladnost tzv. prostorija za zadržavanje u policijskim postajama, ali i u prihvatnom centru za azilante u Ježevu.[[399]](#footnote-399) Također su i na pojedinačnoj razini utvrđene određene nepravilnosti koje su u određenom broju slučajeve rezultirale kaznenim i disciplinskim postupcima.

U svakom slučaju, da bi nadzor bio kvalitetno obavljen, potrebni su kvalitetni i ljudi i procedure, a Konvencija je i na ta pitanja dala odgovore. Članovi Odbora biraju se među osobama visokih moralnih kvaliteta, kojima je kompetentnost na području ljudskih prava priznata ili koji imaju profesionalno iskustvo na područjima koja su obrađena Konvencijom.[[400]](#footnote-400) Članovi moraju obavljati svoju dužnost u svom pojedinačnom svojstvu, biti nezavisni i nepristrani te učinkovito obavljati svoju dužnost u Odboru. Članove Odbora bira Odbor ministara Vijeća Europe apsolutnom većinom glasova, prema popisu kandidata kojeg priprema Ured Savjetodavne skupštine Vijeća Europe. Svako nacionalno izaslanstvo stranaka u Savjetodavnoj skupštini predlaže tri kandidata, od kojih barem dva moraju biti državljani te države. Članovi odbora biraju se na razdoblje od četiri godine.

Prema općenitom pravilu posjete (čitaj nadzore, op.a.), mogu izvršavati najmanje po dva člana Odbora. Odbor može, ukoliko smatra potrebnim, zatražiti pomoć stručnjaka i prevoditelja.

U izuzetnim okolnostima nadležne vlasti dotične stranke (države), mogu izjaviti Odboru neslaganje u vezi posjeta u vrijeme ili na mjestu koje Odbor predloži. Takva izjava o neslaganju može se temeljiti jedino na razlozima nacionalne obrane, javne sigurnosti, ozbiljnih nereda na mjestima gdje se nalaze osobe lišene slobode, zdravstvenog stanja osobe ili hitnog ispitivanja koje je u tijeku i odnosi se na ozbiljno kazneno djelo. Nakon davanja takve izjave o neslaganju, stranka i Odbor odmah će započeti razgovore kako bi se pojasnila situacija i omogućilo Odboru obavljanje njegovih funkcija. Ti dogovori mogu obuhvaćati transfer osobe koju je Odbor želio posjetiti na bilo koje drugo mjesto. Do trenutka održavanja posjeta stranka će Odboru dati podatke o svim dotičnim osobama.

Nakon svakog posjeta (nadzora), Odbor će napisati izvješće o činjenicama otkrivenim tijekom posjeta, navodeći sve primjedbe koje je podnijela dotična stranka. Dotičnoj stranci se dostavlja to izvješće koje sadrži sve preporuke koje Odbor smatra potrebnim. Odbor se može savjetovati sa strankom kako bi predložio, ukoliko je potrebno, poboljšanja u zaštiti osoba lišenih slobode. Ukoliko stranka odbije suradnju ili odbije poboljšanje situacije sukladno preporukama Odbora, Odbor može odlučiti nakon što je dopustio stranci da se izjasni o svojim stajalištima, dvotrećinskom većinom svojih članova da dade javnu izjavu o tome.

Odbor, njegovi članovi i navedeni stručnjaci uživaju diplomatske povlastice i imunitete.

U kontekstu međunarodnog nadzora svakako treba navesti već ranije spomenuto formiranje tzv. Nacionalnog preventivnog mehanizma[[401]](#footnote-401) sukladno Fakultativnog protokolu uz Konvenciju protiv mučenja UN koji bi prema Zakonu o Nacionalnom preventivnom mehanizmu[[402]](#footnote-402) trebao surađivati s Pododborom UN za sprječavanje torture. Naime, kako je već spomenuto, poslove Nacionalnog preventivnog mehanizma obavlja pučki pravobranitelj. U obavljanju tih poslova, uz pučkog pravobranitelja, obvezno sudjeluju dva predstavnika udruga registriranih za obavljanje djelatnosti iz područja zaštite ljudskih prava i dva predstavnika akademske zajednice. Sukladno čl. 3. Navedenog Zakona poslovi Nacionalnog preventivnog mehanizma su:

* redoviti obilasci mjesta u kojima se nalaze ili bi se mogle nalaziti osobe lišene slobode radi jačanja njihove zaštite od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja,
* davanje preporuka nadležnim tijelima vlasti i ustanovama radi poboljšavanja postupanja prema osobama lišenim slobode i uvjeta u kojima se one nalaze radi sprečavanja mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja,
* davanje prijedloga i primjedbi na zakone i druge propise te nacrte zakona i drugih propisa radi promicanja zaštite osoba lišenih slobode od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja,
* suradnja s Pododborom Ujedinjenih naroda za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, slanje informacija i sastajanje s Pododborom za sprečavanje mučenja.

Osobama lišenim slobode u smislu citirnog Zakona smatraju se osobe kojima je određeno bilo kakvo zadržavanje, zatvaranje ili smještaj u mjesto pod javnim nadzorom i koje to mjesto ne smiju napustiti po svojoj volji.

Osobe koje sudjeluju u obavljanju poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma imaju ovlasti vrlo slične CPT-u:

* nenajavljenih obilazaka tijela ili ustanova te pregleda prostorija u kojima se nalaze osobe lišene slobode,
* slobodnog pristupa podacima o tijelima i ustanovama u kojima se nalaze osobe lišene slobode,
* slobodnog pristupa podacima o broju osoba lišenih slobode u tijelu ili ustanovi koja se obilazi,
* slobodnog pristupa svim podacima o postupanju s osobama lišenim slobode u skladu sa zakonom,
* razgovarati s osobama lišenim slobode po slobodnom izboru i bez nazočnosti službenika tijela ili ustanove koja se obilazi,
* razgovarati s drugim osobama koje im mogu dati odgovarajuće informacije vezane uz sumnju na kršenje ljudskih prava postupanjem u tijelu ili ustanovi koja se obilazi.

Osobe koje sudjeluju u obavljanju poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma vezane su obvezom čuvanja tajnosti podatke o osobama lišenim slobode koje su saznale u obavljanju poslova.

O obavljenom obilasku (nadzoru), sastavlja se zapisnik koji potpisuju sve osobe koje su u tome sudjelovale. Pučki pravobranitelj na temelju tog zapisnika o svakom obilasku sastavlja izvješće koje se dostavlja tijelu ili ustanovi u kojoj je obilazak obavljen, a u slučaju utvrđenih nepravilnosti i tijelu nadležnom za nadzor tijela ili ustanove u kojoj je obilazak obavljen.

O eventualno utvrđenim slučajevima mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja pučki pravobranitelj upozorava i daje preporuke tijelu ili ustanovi u kojoj je takva povreda utvrđena. Tijelo ili ustanova u kojoj je povreda utvrđena dužna je u roku utvrđenom u izvješću poduzeti mjere povodom upozorenja ili preporuke pučkog pravobranitelja te o poduzetim mjerama bez odgađanja izvijestiti pučkog pravobranitelja. Ako tijelo ili ustanova ne postupi u propisanom roku u skladu s traženjem pučkog pravobranitelja ili ne postupi po njegovim preporukama, pučki pravobranitelj o tome obavještava Hrvatski sabor.

Osobe koje sudjeluju u obavljanju poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma ovlaštene su po dostavljenom izvješću poduzeti kontrolni pregled tijela ili ustanove u kojoj su utvrđeni slučajevi mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

#### 3. 2. 7. GRAĐANSKI – CIVILNI NADZOR NAD RADOM POLICIJE – POVIJESNI OSVRT

Podvrgnuti policiju građanskom - civilnom nadzoru, očito je postao rastući problem i ponajprije se aktualizirao na području SAD-a, a onda i u „ostatku“ svijeta. Sve od sredine 1960-tih, postupci povodom pritužbi protiv policije evoluirala su u važna problemska pitanja za postupanje u slučajevima „spornog“ policijskog postupanja i odgovornosti. Česta objavljivanja slučajeva policijskog nasilja i rasne diskriminacije, često u formi javnog i političkog prosvjeda, u SAD-u je dovela do prijedloga u promjenama načina na koji bi se građani mogli žaliti na policijsko postupanje, i u nekim slučajevima na nepostupanje.[[403]](#footnote-403) Odnosi građana i policije se više ne promatraju uopćeno, nego u fokus dolazi pojedini individualni postupak pojedinog policijskog službenika prema pojedinom građaninu, u kojem se pojedinac individualno obraća radi specifične povrede svojih prava od strane točno određenog policijskog službenika koji je postupao. Ovakav odnos, odnosno promjena rakursa, predstavljena kao fenomen „prvog vala“ doživljena je kao civilno upletanje u policijski monopol u pritužbenim procesima. Iako nisu stvarno uključeni u istrage povodom pritužbi na postupke policijskih službenika, zajednice građana-promatrača barem su počele promatrati i ocjenjivati postupke pritužbi te su također počele davati preporuke postupanja prema policajcima temeljenim na pritužbama. Policija je tako izgubila isključivi monopol nad nadzorom policije. Ono što je istaknuto kao trajna vrijednost ovakvog nadzora putem pritužbi je to da krajnji cilj nije utvrđivanje odgovornosti policijskih službenika, bilo kaznena ili disciplinska, već da je na ovaj način uspostavljen i mehanizam koji će pomoći policijskim rukovoditeljima u njihovim aktivnostima u policijskim organizacijama. Velik broj službenika javnog sektora prepoznao je benifite građanskih pritužbi u javnom sektoru, ali to nije tako dobro prihvaćeno od strane policije. Duboko ukorijenjeno konzervativno ponašanje u većini policijskih organizacija i njihova nepopustljivost da se uključe u samoocjenjivanje koje bi bilo dostupno javnosti osiguralo je da tranzicija iz vanjskog uplitanja u procese pritužbi bude često otežana i ispod minimuma.

Naravno da spomenuti razlozi, tj. slučajevi policijskog nasilja i rasne diskriminacije u SAD-u nisu jedini, pa čak ni pretežni razlog za uvođenje civilnog nadzora nad radom policije. Razlozi za uspostavljanje građanskog nadzora mogu se pronaći u demokratskoj ideji kako bi građani trebali imati utjecaja nad svojom vlašću.[[404]](#footnote-404) Uspostavljanje i održavanje učinkovitog i neovisnog mehanizma građanskog nadzora nad radom policije je iznimno složen posao, za čiji uspjeh ili neuspjeh su „zaslužni“ brojni čimbenici, poput: političke podrške, policijske suradnje, podrške aktivista uključenih u provedbu, sredstava (materijalnih, tehničkih, ljudskih potencijala), sposobnosti vođenja i upravljanja tim mehanizmom, te podrške javnosti. Prikladna participacija građana u vlasti je bila vodeća filozofska misao stoljećima i dalje prožima suvremeno političko i administrativno promišljanje i praksu.[[405]](#footnote-405)

Otpor policije prema implementaciji takvog građanskog nadzora obilježje je „drugog vala“ u razvoju tog područja.[[406]](#footnote-406) Suočavanje s policijskim opstrukcionizmom te uvođenje novih žalbenih postupaka poznat je razvojni put u povijesti reforme policijske odgovornosti. No, daleko je od toga da bude samo dio povijesti. Međutim, iako je pozornost uvelike bila usmjerena na sistemske probleme, neki su rani kritičari razvoja „prvog vala“ počeli izražavati skepticizam prema postavci, da je uključenost civilnih tijela u obradu pritužbi nužno doprinijela učinkovitosti sustava za rješavanje pritužbi građana i policijskom vladanju općenito. Simbolički, moglo bi se osporiti da su razlozi za odbacivanje od strane policije dominiranih mehanizama odgovornosti bili snažni i uvjerljivi. Učestalost raznovrsnih policijskih skandala snažno su upućivali na nesposobnost policije da se odlučno obračuna s problemima korupcije i prekomjerne uporabe sile. Zlostavljanje određenih grupa i neljubazno ophođenje prema građanima također su se doimali izvan policijske kontrole. Ipak, s konkretnog gledišta, pokazuje se teškim potkrijepiti tezu da je sustav policijske odgovornosti učinkovitiji uslijed primjene ovih novih žalbenih postupaka. Treća razvijajuća faza (ili „treći val“) civilnog nadzora ocrtava složenu sliku. Pojednostavljeno, u etabliranim demokracijama, gdje je civilni nadzor prisutan desetak ili više godina, vidljivi su znakovi konsolidacije i poboljšanja ali i promjena, nazadovanja i čak odbacivanja. Izvan kruga tih zemalja, svjedočimo proširenju principa i prakse civilnog nadzora u zemlje i regije s vrlo raznolikim društvenim, političkim i kulturnim tradicijama. U mnogim slučajevima te su zemlje obilježene izrazitim socioekonomskim nedostacima, odsustvom političke stabilnosti, te imaju malo iskustva i razumijevanja za demokratsku praksu. Ne iznenađuje stoga da te različite tradicije i okolnosti utječu na funkciju i uporabu državnih policijskih snaga. One također uvelike utječu na recepciju civilnog nadzora, kao što nekolicina autora ističe i analizira u svojim radovima.

Nedostatak političke volje je također jedan od faktora koji doprinose iskorjenjivanju koncepta civilnog nadzora. Kao što Lewis ističe, vladin početni entuzijazam prema tom konceptu često biva potisnut pragmatičnom politikom. Doima se da je u formulacijskoj fazi policijskog procesa često vladi lakše popustiti jakom policijskom lobiju nago mu se suprotstaviti. Strukturalne tenzije nastaju i između jednom etabliranih nadzornih tijela i vlada, koje su ih bile prisiljene stvoriti uslijed političkih imperativa demokracije. Kada se to desi, potpora vlade tijelima civilnog nadzora može opadati do razine na kojoj postupci ili nereagiranje vlade prijeti samoj legitimnosti procesa.

Težnja da se vanjski nadzor sve više koristi je u velikoj mjeri potpomognuta mišlju da se na policijske odjele, koji su samostalni, ne može pouzdati da će provoditi nepristrane i temeljite istrage pritužbi podnesenih protiv njihovih djelatnika.[[407]](#footnote-407) Dokazi koji podupiru ovakvo mišljenje uključuju studije o nekvalitetnim policijskim istragama, anegdote o ponižavajućim komentarima internih istražitelja o podnositeljima pritužbi, statističke pokazatelje koji pokazuju nisku stopu dokaza u pritužbama koje su se rješavale interno. No, stvaranje nezavisnih nadzornih mehanizama je imalo tek „manji“ utjecaj na procese pritužbi, ishod istrage i policijske standarde ponašanja nego što su predviđali zagovornici reformi (ili kritičari).

Iz navedenog je razvidno da je građanski nadzor nad radom policije društvena realnost, ali u mnogim segmentima nije zaživio u punom obujmu, tj. stječe se dojam da je još u fazi testiranja, odnosno u eksperimentalnoj fazi. Općenito, vlasti su nametnule građanski (civilni) nadzor kao posljedicu „policijskih skandala“, koji su imali značajnog odjeka u javnosti.[[408]](#footnote-408) Građanski nadzor uglavnom je prisutan u jednoj fazi postupanja i rijetkost je da se provodi od prijave do konačne odluke. Ovo je dijelom i zbog činjenice da kod građana postoji nedostatak ili pomanjkanja istraživačkog iskustva, nepoznavanje policijskih procedura i nedostatak ljudstva i izvora. Njihova se uloga u biti svodi na savjetovanja i preporuke koje se ne moraju i uvažiti od strane onih koji odlučuju, ali u nekim slučajevima postoji mogućnost i ovlast za reviziju istrage unutarnjih policijskih poslova što može rezultirati izvješćem i preporukom.

Postoje i problemi povezani s građanskim (civilnim) nadzorom. Naknadna nadziranja i revizije razvijaju sukobe između policijskih odjela i njegovih zaposlenika sa opunomoćenikom nadziranja ili vanjskim tijelom. Policija vidi nadzornika kao nekoga koji protuzakonito prisvaja njihove ovlasti te se tome opiru s pozivom na činjenice da nadzornik i njegovo osoblje ne posjeduju potrebno znanje i iskustvo da istražuju policijske stvari – poslove. Ustaljeno je i mišljenje da su nadzornici uglavnom antipolicijski usmjereni te da poprilično vjeruju optužbama građana, više nego policijskom iskazu. Ipak, kada takav nadzor postoji, on široko rasterećuje policijsku administraciju od odgovornosti za provjeravanje istinitosti pritužbi i jamči da se policiju nadzire.

I na europskom tlu, još od najranijih vremena policija je bila svjesna Peelove koncepcije o obavljanju policijskih zadataka s pristajanjem na brzo i nepristrano ispitivanje bilo koje pritužbe od strane građana. Bilo je jasno da policajci nisu iznad zakona a strogoća disciplinskih propisa odmah se primijenila protiv prijestupnika. Metropolitenska policija može se navesti kao primjer za ovu konstataciju. U svojoj povijesti tih policijskih snaga Ascoli kaže: „U problematici pritužbi protiv policije, policijski su komesari s izuzetnim smislom za detalje osiguravali da pravda dođe do izražaja. Svaku pritužbu, a bilo ih je mnogo, osobno su istražili.“[[409]](#footnote-409) Pritužbe krajem devetnaestog stoljeća te u prvoj polovini dvadesetog stoljeća, bile su predmet bavljenja pojedinih odbora za stražarsku službu ili grofovnijskih šefova policije. Zadnje ozakonjenje, tj. Zakon o policiji i dokazu u kaznenom postupku iz 1984. godine koji je čak sadržavao 26 odjeljaka što su se bavili pritužbama, jasno je ukazivao na namjeru državnog poretka da osigura povjerenje stanovništva u postupku i kontrolu istraga povodom pritužbi.

Svojevrsni oblici civilnog nadzora nad redarstvenim vlastima na području Austrougarske monarhije, pa i području Republike Hrvatske poznati su čak s kraja osamnaestog stoljeća. U tom smislu značajne su odredbe „Redarstvenog reda“ koji je sačinjen za slobodne i vojno-pomorske gradove Senj i Karlobag prema cirkularnim naredbama izdanima 1792. godine u Trstu:[[410]](#footnote-410) Tako čl. 64. propisuje, da ukoliko netko želi podnijeti žalbu protiv podređenih službenika upućuje se da to u hitnim slučajevima učini usmenim, a u ostalim slučajevima pismenim putem redarstvenom ravnatelju i nakon toga vojnom zapovjedniku te da svoju žalbu preda u dežurnom uredu redarstva, a čl. 65. govori, da se žalba protiv odluke vojnog zapovjednika mora uputiti visokocijenjenom Karlovačko-varaždinskom glavnom zapovjedništvu; u onim slučajevima gdje bi odlaganje moglo štetiti donesenoj odluci, ova žalba neće odgoditi izvršenje.

#### 3 .2. 8. GRAĐANSKI NADZOR NAD POLICIJOM RH

Prva ideja i inicijativa da se u ocjenjivanje postupaka policijskih službenika u Republici Hrvatskoj uključe građani datira još iz 2001. godine. Naime, te godine, Etičkim kodeksom hrvatske policije je propisano da se radi ispitivanja etičnosti policijskog ponašanja, koja se učestalije ponavljaju u policijskoj službi, osniva etičko povjerenstvo.[[411]](#footnote-411) Etičko povjerenstvo je trebao imenovati ravnatelj policije, a trebalo je biti sastavljeno od sedam članova, od kojih troje ne bi bili policijski službenici. No, na žalost, kao i u brojnim drugim slučajevima, od te inicijative je ostalo „samo mrtvo slovo na papiru“, jer to etičko povjerenstvo nikad nije imenovano.

Stoga se, sve do nedavno, građanski nadzor nad radom policije u Republici Hrvatskoj ostvarivao isključivo putem konzumacije prava građana na podnošenje predstavki i pritužbi, odnosno davanja određenih prijedloga, što je ustanovljeno Zakonom o policiji iz 2000. godine. Građani to pravo i dalje mogu konzumirati neposrednim obraćanjem Ministarstvu unutarnjih poslova ili određenoj ustrojstvenoj jedinici Ministarstva, ali i obraćanjem raznim udrugama građana, nevladinim organizacijama, novinarima ili medijskim kućama, koji se onda u njihovo ili svoje ime obraćaju određenoj razini Ministarstva.

U međuvremenu, civilni nadzor je zaživio ili zaživljava u formi dva nova tijela sastavljena pretežno, odnosno isključivo od osoba van sustava MUP-a, što je propisano izmijenjenim Zakonom o policiji ali i Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima, što će i biti pojašnjeno onim redom kojim je i uvedeno u pravni sustav Republike Hrvatske.

Pravo na predstavku i pritužbu je ustavna kategorija, odnosno ustavno pravo koje izvire iz čl. 46. Ustava, koji kaže da svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor. U tom kontekstu, potrebno je spomenuti i čl. 20. Ustava koji kaže da tko se ogriješi o odredbe Ustava o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, osobno je odgovoran i ne može se opravdati višim nalogom.

Zakon o sustavu državne uprave u čl. 84. detaljnije regulira opisano ustavno pravo građana i proširuje aktivnu legitimaciju za podnošenje prijave na pravne osobe, dok Zakon o policiji[[412]](#footnote-412) kao lex specialis za policijske službenike, tu problematiku uređuje u čl. 5. Slijedom toga, potrebno je čl. 5. u cijelosti citirati:

*Kad fizička ili pravna osoba podnese predstavku ili pritužbu na rad policijskog službenika ili drugog zaposlenika Ministarstva, odnosno ustrojstvene jedinice policije ili druge ustrojstvene jedinice Ministarstva, smatrajući da su njoj ili nekome drugom nezakonitom ili nepravilnom radnjom policijskog službenika ili drugog zaposlenika Ministarstva povrijeđena prava ili prekršen zakon, obveza je rukovoditelja mjerodavne ustrojstvene jedinice obavijestiti podnositelja predstavke ili pritužbe o utvrđenom činjeničnom stanju i poduzetim mjerama u roku od 30 dana od dana primitka predstavke, odnosno pritužbe.*

*Ako je podnositelj pritužbe nezadovoljan odgovorom i provedenim postupkom provjere navoda, spis predmeta se bez odgode dostavlja na daljnje postupanje i rješavanje povjerenstvu za rad po pritužbama u Ministarstvu.*

*Povjerenstvo iz stavka 2. ovoga članka čine tri člana: policijski službenik Ministarstva te dva predstavnika javnosti koje imenuje saborski Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina na prijedlog organizacija civilnog društva, organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija.*

*Ministarstvo vodi evidenciju predstavki i pritužbi.*

*O načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencije iz stavka 4. ovoga članka te o radu povjerenstva ministar donosi pravilnik.*

Raniji Zakon o policiji iz 2000. godine je to područje uredio člankom 6. u kojem je stajalo:

*Kada fizička ili pravna osoba podnese prijavu protiv policijskog službenika ili ustrojstvene jedinice, smatrajući da su joj nezakonitom ili nepravilnom radnjom policijskog službenika povrijeđena njena prava, obaveza je izvijestiti podnositelja prijave o utvrđenom činjeničnom stanju i poduzetim mjerama u roku od 30 dana od dana prijama prijave.*

Razvidno je da je novi zakon donio značajne promjene u postupanju po predstavkama ili pritužbama na rad policijskog službenika. Kako se i vidi iz citiranih zakonskih članaka, u novom Zakonu o policiji, što se tiče podnošenja predstavki otišlo se još i dalje, pa se tako umjesto prijave, kako stoji u starom Zakonu o policiji, navodi predstavka ili pritužba što je nedvojbeno puno širi pojam od prijave po „starom“ zakonu. Što se tiče općenito podneska na rad, odnosno na koga se isti odnosi, u starom zakonu se navodi samo policijski službenik, dok se u novom zakonu navode uz policijskog službenika i drugi zaposlenici Ministarstva, isto kao i ustrojstvene jedinice. Što se subjekta, odnosno podnositelja podneska tiče, po novom zakonu ga može podnijeti i osoba kojoj nisu izravno narušena neka prava, već i nekome drugome. Uz povrijeđena prava, kako stoji u starom zakonu, u novom zakonu se navodi i prekršen zakon, kao uvjet za podnošenje podneska. Pri odgovoru na podnesen podnesak, u novom zakonu na odgovor u roku 30 dana obvezuje se mjerodavnog rukovoditelja, dok u starom zakonu stoji samo načelna obveza odgovora u roku od 30 dana. No, najznačajnija novina koju je potrebno posebno istaknuti je krupan iskorak na unapređenju civilnog nadzora kroz uvođenje povjerenstva za rad po pritužbama u Ministarstvu u kojemu po prvi put u povijesti sudjeluju građani i to neposredno. Naime, jedan član povjerenstva je iz redova policije a većina, tj., dva člana povjerenstva, predstavnika javnosti, dolaze iz redova građana koje imenuje saborski Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina na prijedlog organizacija civilnog društva, organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija. To povjerenstvo za pritužbe, odnosno predstavke djeluje u drugom stupnju, ako stranka nije zadovoljna odgovorom ili provedenim postupkom provjere navoda, pa se u tom slučaju spis predmeta bez odgode dostavlja na daljnje postupanje i rješavanje tom povjerenstvu.

Povjerenstvo je formirano u rujnu 2012. godine, a prvi je sastanak održan tek 20. prosinca 2012. godine.[[413]](#footnote-413) Građani su očito je, prepoznali važnost tog vida civilnog nadzora nad primjenom policijskih ovlasti te su Povjerenstvu 2013. godine uputili 221 pritužbu. Od toga, zbog objektivnih ograničavajućih razloga u radu Povjerenstva koji se odnose na mogućnost sastajanja članova te na zahtjevnost postupka ispitivanja pritužbenih navoda, u 171 slučaju se u tekućoj godini nije postupalo u smislu razmatranja sadržaja i donošenja odluke. O znatnim zaostacima u radu, odnosno da nisu u mogućnosti upućivati odgovore strankama u propisanom roku od 90 dana, Povjerenstvo je u ožujku 2013. godine obavijestilo Hrvatski sabor i ministra unutarnjih poslova, uz napomenu da će nastavak rada Povjerenstva u postojećem zakonskom okviru neminovno dovesti do zaostataka u radu koje u danim okolnostima neće biti moguće otkloniti kroz druže vremensko razdoblje. Kako bi se unaprijedila ažurnost rada po pritužbama, a samim time i zaštita prava građana od mogućeg neprofesionalnog postupanja policijskih službenika, samo Povjerenstvo je predložilo da se izmjenama Zakona o policiji, Službi za unutarnju kontrolu MUP-a povjeri postupanje pri provjeri navoda pritužbi građana u drugom stupnju (a ne samo po predstavkama, kao sada), a da Povjerenstvo postupa temeljem pritužbi građana na odgovore Službe za unutarnju kontrolu MUP-a. Druge predložene mogućnosti su da se opseg rada Povjerenstva ograniči na spise koji se direktno odnose na moguće povrede Zakona o policijskim poslovima i ovlastima počinjene postupanjem policijskih službenika, te imenovanje zamjenika članova Povjerenstva ili povećanje broja vijeća u kojima zasjeda Povjerenstvo. Naime, Povjerenstvo nije moglo postupati u propisanim rokovima i zbog nepostojanja mogućnosti zamjenskih članova pa je svaka odsutnost bilo kojeg člana zbog opravdanih razloga dovodila do blokade rada i nemogućnosti sazivanja sjednica, a tijekom 2013. godine sastalo se ukupno 25 puta.

Međutim, unatoč očitim poteškoćama u radu Povjerenstva, rezultati razmatranih predmeta i donesenih ocjena vrlo su znakoviti. Tako je od 45 dovršenih predmeta, 35 predmeta ocijenjeno kao neutemeljeno, četiri predmeta ocijenjeno je kao utemeljeno, a šest kao djelomično utemeljeno. Navedeni podaci ukazuju da je Povjerenstvo, čak i u otežanim uvjetima rada, u 22,2 % obrađenih slučajeva utvrdilo djelomičnu ili potpunu utemeljenost pritužbi građana.

S druge pak strane, MUP je u 2013. godini zaprimio 2520 pritužbi, predstavki i anonimnih podnesaka. Riješeno je 2238 slučajeva, od čega je u 77 slučajeva utvrđena utemeljenost, a u 127 djelomična utemeljenost. Zbroj slučajeva u kojima su pritužbe ili predstavke građana ocijenjene kao utemeljene i djelomično utemeljene ukazuje da se kroz sustav nadzora unutar MUP-a utvrdi manje od 10 % povreda u postupanju policije. Uspoređujući podatke Povjerenstva i MUP-a o utemeljenosti i djelomičnoj utemeljenosti prigovora građana na postupanje policije, uočljivo je da se značajno veći postotak osnovanosti prigovora građana utvrđuje izvan samog sustava MUP-a, odnosno, u radu Povjerenstva, iako je riječ o značajno manjem broju predmeta.

Slijedeći važan korak je izmjena Zakona o policijskim poslovima i ovlastima iz srpnja 2014. godine u kojem je jedno cijelo poglavlje (V) naslovljeno i posvećeno građanskom nadzoru nad primjenom pojedinih policijskih ovlasti.[[414]](#footnote-414) Ovdje je riječ o nadzoru nad pojedinim a ne svim policijskim ovlastima, i to onim ovlastima koji se u javnosti često percipiraju kao tajne mjere koje „graniče“ sa posebnim dokaznim radnjama, a to su provjera uspostavljanja elektroničke komunikacije i prikrivene policijske radnje, tj. promatranje, pratnja, klopka i zasjeda. Taj nadzor se može provoditi nakon dovršetka kriminalističkog istraživanja tijekom kojeg su primijenjene navedene policijske ovlasti a provodi ga Vijeće za građanski nadzor nad primjenom pojedinih policijskih ovlasti. Prilikom obavljanja nadzora Vijeće je ovlašteno od Operativno-tehničkog centra za nadzor telekomunikacija zatražiti usporedbu podataka s kojima raspolaže s podacima Ravnateljstva policije o primijenjenim ovlastima, može vršiti uvid u izvješća i druge dokumente policije, tražiti pisana očitovanja, a radi pojašnjenja navoda iz očitovanja može obaviti razgovore s rukovoditeljima i policijskim službenicima koji su primjene ovlasti odobrili i primjenjivali. Izvješće o saznanjima i prikupljenim podacima Vijeće u roku od 15 dana dostavlja predsjedniku Hrvatskog sabora, predsjednicima Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost i Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora, ministru unutarnjih poslova i glavnom ravnatelju, a izvješćuje se i podnositelj zahtjeva.

Nadzor se provodi na temelju programa nadzora koji utvrđuje Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost i uz prethodno pribavljeno mišljenje Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, na temelju zahtjeva građana koji smatraju da su im nezakonitom primjenom navedenih policijskih povrijeđena prava, te zahtjeva državnih tijela i pravnih osoba u vezi sa sumnjom na nezakonitu primjenu tih ovlasti.

Vijeće je sastavljeno od pet članova i pet zamjenika članova, predstavnika građana, koje imenuje i razrješuje Hrvatski sabor na temelju javnog poziva na prijedlog organizacija civilnog društva te znanstvenih i stručnih organizacija.

U radu Vijeća, ali bez prava odlučivanja, sudjeluje policijski službenik Ravnateljstva policije kojeg odredi glavni ravnatelj, čija zadaća je pružanje stručne pomoći članovima Vijeća.

Članovi i zamjenici članova Vijeća su osobe koje uživaju profesionalni osobni ugled u javnosti te svoju funkciju obavljaju kao počasnu funkciju.

Kao dodatno jamstvo Zakon propisuje da član i zamjenik člana Vijeća ne može biti osoba koja:

* nije državljanin Republike Hrvatske,
* je član političke stranke,
* je osuđena za kazneno djelo ili se protiv nje vodi kazneni postupak za kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti,
* je osuđena za prekršaj s obilježjem nasilja ili za teži prekršaj za koji je propisana kazna zatvora ili se protiv nje vodi postupak za takav prekršaj.

Za članove i zamjenike članova Vijeća provodi se postupak temeljne sigurnosne provjere, a za svoj rad su odgovorni Hrvatskom saboru. Nadzor nad zakonitošću rada Vijeća provodi saborski Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost.

Budući je ova vrsta nadzora nad radom policije značajan novitet koji je u fazi uvođenja, trebat će neko vrijeme da se realno ocijene njegovi rezultati i dosezi.

Iz presjeka geneze uvođenja građanskog nadzora nad radom policije razvidno je da se Republika Hrvatska postupno približava modelima zemalja poput Velike Britanije, Belgije, Kanade, i dr., koje na ovaj ili onaj način nadziru rad policije putem parlamentarnih komisija koje se u pravilu ne formiraju iz redova zastupnika, upravo radi toga da bi se izbjeglo prenošenje stranačkih interesa u rad tih tijela. No, jasno je da je još dug put do uspostavljanja građanskog nadzora nad radom policije kakav je, primjerice, uspostavljen nad policijom Engleske i Walesa. Naime, u tim državama je 2002. zakonom o reformi policije (*Police Reform Act*), utemeljena „Nezavisna komisija za žalbe protiv policije“ (*IPCC – Independent Police Conplaints Commission*), koja je s radom počela 2004. godine.[[415]](#footnote-415) Predsjednika IPCC-a imenuje kraljica na prijedlog ministra unutarnjih poslova, što dovoljno govori o značaju koji se tome pridaje, a on ima zamjenika i 15 povjerenika koji su javne osobe i ne smiju imati „policijsku pozadinu“, odnosno ne smiju biti iz redova policije. Imenuju se na pet godina s mogućnošću produženja na još pet godina, a postupak njihovog imenovanja i razrješenja je zakonski precizno reguliran i jamči im sigurnost mandata. Bave se „ozbiljnim“ pritužbama na rad policije a osobito kad uslijed policijskog uredovanja nastupi smrt neke osobe ili teške tjelesne ozljede, kod optužbi za korupciju, kod optužbi protiv rukovodećih službenika, kod optužbi za diskriminaciju na temelju rase, spola, religije, i drugih teških slučajeva.

Ipak, ako se osvrnemo na sve do sada spomenute vrste vanjskog nadzora nad radom policije, ostaje otvoreno pitanje realnih mogućnosti razumijevanja unutarnjih procesa koji se dešavaju prilikom policijskog uredovanja od strane osoba izvan tog sustava, a moglo bi se slobodno reći i izvan takvog policijskog mentalnog sklopa. Ne treba smetnuti s uma da je tu riječ ne samo o tome je li ili nije neka zakonska norma ili procedura ispoštovana, nego da je ovdje riječ o ranije spomenutoj Matićevoj cjelovitoj sociologiji policije[[416]](#footnote-416). Pokazalo se da efikasno nadzirati bilo koji sustav može samo onaj tko taj sustav razumije do u najsitnije finese, jer, sve i da se utvrdi određena povreda procedure, tko to, osim „matičnog“ profesionalca može osvijetliti „subjektivne“ značajke te povrede, odstupanje od standardne procedure, kriterije izbora između više metoda, je li u pitanju neznanje, nehaj ili namjera i gdje je uopće i moguće, odnosno „unosno pogriješiti“. Problem je što i takvi „matični“ profesionalci, ma koliko bili stručni u operativnim poslovima te struke, jednom kad s tih poslova prijeđu na poslove nadzora tih procesa, nakon nekog vremena prestaju biti dio prakse koja je živo tkivo i mijenja se s vremenom i gube korak s svakodnevnom praksom. Istim tempom kojim gube korak s dnevnom praksom, gube korak i s „dnevnim“ zlouporabama i „nepodopštinama“ u dnevnoj praksi. Drugim riječima, i kad neki sustav nadziru odabrani profesionalci iz tog sustava, moraju razviti način da prate razvoj dnevne prakse, a time i „dnevnih“ zlouporaba u praksi, kako bi uopće mogli ostvarivati svoju nadzornu ulogu. Sličan je odnos između počinitelja kaznenih djela i policijskih službenika koji kriminalistički istražuju ta djela u cilju hvatanja počinitelja. Naravno da je onaj tko čini kaznena djela uvijek na korak prednosti jer ima veći izbor mogućnosti, a onaj tko ga slijedi je uvijek korak iza njega, a da bi ga otkrio i procesuirao mora ga ili prestići ili mu, koristeći se nekim „prečicama“ presjeći put. A da bi u tome bio uspješan, mora i te kako dobro poznavati sve putove i sve prečice. Postavlja se pitanje kako to uopće može znati netko tko je izvan tog sustava, ma kako dobronamjeran, predan i obrazovan bio?

I u ovom pitanju je očito prepoznatljiv toliko često prisutan problem forme i sadržaje, tj. suštine. Tko god želi zadovoljiti formu odnosno problem riješiti *pro forme*, ne ulazeći u bit, suštinu, dobro je svako rješenje u koje će povjerovati prosječni konzumenti vijesti u dnevnim tiskovinama, a tko zaista želi riješiti problem, to će pitanje povjeriti profesionalcu. A sasvim je drugi problem, o kojem će više riječi biti kod unutarnjeg nadzora, kako profesionalizirati sustav nadzora i učiniti ga učinkovitim, neovisnim, tj. funkcionalnim i društveno korisnim.

#### 3. 2. 9. PREDSTAVKE I PRITUŽBE GRAĐANA

Pošto policajci ne rade „pod nosom“ svojih nadređenih, nego uglavnom rade sami bez drugih policajaca, policijske zlouporabe nije lako utvrditi. Također, priroda policijskog posla često zahtijeva da u djeliću sekunde trebaju donijeti odluku pod ograničenim uvjetima pristupa nadzoru i vodstvu.[[417]](#footnote-417) Sve to umnogome otežava nadzor nad radom policije čime god on bio motiviran, svakodnevnim poslom policijskog rukovoditelja ili predstavkom/pritužbom nezadovoljnog građanina. No, sam pristup tom pitanju može svjedočiti o kursu i profilu same policijske organizacije, odnosno volji da za račun i u korist građana, kojima u konačnici i služe, istražuje zakonitost i pravilnost postupanja vlastitih službenika prema tim istim građanima. Makra stoga s pravom postavlja pitanje: "Ako načas zanemarimo ekstremne aspekte policijske intervencije i reagiranja na njih, osnovno je pitanje ovo: Tko rješava pritužbe građana protiv policije, te je li to rješavanje institucio­nalizirano ili ne."[[418]](#footnote-418) S tim u svezi postoje dvije temeljne tendencije: jedna polazi od profesionalnog statusa policije i gotovo apriornog povjerenja u policijske rukovo­ditelje, pa se pritužbe protiv policije rješavaju unutarnjim organizacijskim mehaniz­mom policije. Druga tendencija polazi od toga da je policija zatvorena društvena struktura, čak specifična "subkultura", sa strogom subordinacijom, konspiracijom i solidarnosti svojih pripadnika, koju dosljedno tome treba stalno nadzirati, pri čemu moraju doći do izražaja sami građani bez obzira o kakvoj se instituciji radi (vijeće, odbor, povjerenstvo ili sl.).

Po pitanju problematike zaprimanja i obrade predstavki/pritužbi građana na rad policije u RH, može se reći da je u Ministarstvu unutarnjih poslova razrađen sustav na kojem bi mnoge europske države mogle biti zavidne. Naime, od 2007. godine, predstavke se zaprimaju, evidentiraju, prate, prosljeđuju, obrađuju i zatvaraju putem informacijskog sustava, odnosno pomoću novoosmišljene informatičke aplikacije na centraliziran način za cijelo Ministarstvo. Prije osmišljavanja i uvođenja te aplikacije, događalo se da isti skripter fotokopira ili neznatno izmijeni sadržajno jednu te istu predstavku u više primjeraka i svaki primjerak uputi različitim subjektima, kao npr. ministru, ravnatelju policije, predsjedniku države, pučkom pravobranitelju itd. Nakon toga bi ti adresati u pravilu prosljeđivali tu istu predstavku ili ministru, ili ravnatelju ili načelniku policijske uprave na čijem se području sporni događaj zbio, ponekad sa različitim zahtjevima, odnosno uputama kako sporni događaj obraditi. Događalo se da neki od adresata uputi predstavku načelniku policijske uprave na provjeru navoda, a da drugi adresat zaključi da treba provesti neposredne provjere pa uputi svoje službenike da izvrše terenske provjere bez znanja načelnika područne policijske uprave. To je ponekad unosilo zbrku u to područje rada kako u pogledu evidentiranja broja predstavki i njihova „dupliranja“, pa do različitog tretmana u različitim ustrojstvenim jedinicama. Stoga je uvođenje nove aplikacije uvelo red u to područje, te su sve ustrojstvene jedinice dobile obvezu da predstavke građana u najkraćem roku putem terminalske mreže unesu u jedinstveni informacijski sustav ministarstva. On je osmišljen tako da se na jedinstven način i prema jedinstvenoj metodologiji, sukladno međunarodnim standardima, vrši unos i vodi evidencija predstavki, da se omogući stanovita racionalizacija u smislu preciznijeg usmjeravanja, praćenja i nadzora rada po predstavkama a poglavito da ne dopušta „dupliranje“, ali ni brisanje, niti druge načine zlonamjernog manipuliranja istima.

Uvođenjem ove aplikacije u operativnu upotrebu, osobito se postiglo sljedeće:

1. objedinjavanje rada po predstavkama/pritužbama za područje cjelokupne RH, tj. izbjegavanje nepotrebnog dupliranja,
2. izbjegavanje višestrukog analitičkog i statističkog evidentiranja istog podneska od istog podnositelja,
3. mogućnost trenutnog uvida u stanje provjere po svakoj zaprimljenoj predstavci u svim ustrojstvenim jedinicama od strane nadležnih rukovoditelja u ustrojstvenim jedinicama, te mogućnost nadzora rada od strane nadležnih rukovoditelja u Ravnateljstvu policije i Ministarstva te čelnika tijela ministarstva na području cjelokupne RH,
4. mogućnost pravovremenog preuzimanja rada po podnesku od strane više nadležne ustrojstvene jedinice u hijerarhiji,
5. uvođenje jedinstvene metodologije analitičko-statističkog praćenja u svim ustrojstvenim jedinicama rada po predstavkama sa posebnim naglaskom na uočavanje učestalih istovrsnih nepravilnosti i nezakonitosti u radu ustrojstvenih jedinica ili pojedinih policijskih službenika,
6. utvrđivanje jasnih pokazatelja najčešćih nepravilnosti i nezakonitosti u radu policijskih službenika u cilju usklađivanja i usmjeravanja službe od strane nadležnih jedinica Ravnateljstva policije,
7. ujednačavanje kvalitetnih procedura provjera po predstavkama građana i davanja odgovora građanima,
8. niz drugih analitičko-statističkih komparacija i pretraživanja navedene evidencije.

Istovremeno su stvoreni uvjeti za primarno rješavanje pritužbi građana u sredinama gdje je problem i nastao, što je standard usvojen u zemljama članicama EU, čime se stvara pozitivan i kvalitetan odnos povjerenja građana u rad policije koja obnaša zadaće na tom području, a pomoć sa više razine je neophodna samo u složenijim slučajevima, dok je istovremeno osiguran središnji nadzor.

Takav ozbiljan i vjerodostojan pristup obradi građanskih predstavki trebao bi u konačnici dovesti do povećanja povjerenja građana u policiju kao i do smanjenja broja predstavki, a samim time i do rasterećenja policijske službe od neoperativnih poslova te do povećanja efikasnosti rada.

Sama aplikacija prati hijerarhijski ustroj Ministarstva, što omogućuje hijerarhijski višoj ustrojstvenoj jedinici praćenje, nadzor, ali prema potrebi i preuzimanje rada po konkretnom predmetu od niže ustrojstvene jedinice.

Tom aplikacijom upravlja Služba za unutarnju kontrolu u Kabinetu ministra unutarnjih poslova, koji dodjeljuje i ovlaštenje za pristup aplikaciji određenim ustrojstvenim jedinicama i pojedincima, koji je i centralno mjesto za rad po predstavkama građana.

Imajući u vidu izneseno, te spomenuto unapređenje civilnog nadzora, može se reći da je problematika predstavki/pritužbi građana riješena na zadovoljavajući način. Mada je u prošlosti bilo stanovitih problema oko donošenja pravilnika o radu po predstavkama i pritužbama, odnosno pravilnika o načinu obavljanja unutarnjeg nadzora i kontrolne djelatnosti, što je vidljivo i iz izviješća pučkog pravobranitelja (VIII.3.2.4.), ti su pravilnici u konačnici ipak doneseni. Pravilnik o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencije predstavki i pritužbi te radu povjerenstva donesen je 25. svibnja 2012. godine[[419]](#footnote-419), i temeljitije razrađuje način postupanja nakon zaprimljene predstavke i pritužbe. U bitnome, pravilnik slijedi dosadašnju praksu u postupanju s predstavkama i pritužbama, ali su i nakon njegovog donošenja ostale neke dvojbe, a o njima će više riječi biti u poglavlju koje će se baviti Odjelom, odnosno Službom za unutarnju kontrolu. S druge strane, nesporno je da tako razrađen sustav pridonosi profesionalizaciji kako cijelog policijskog sustava, tako i svakog policijskog službenika ponaosob, jer zna da postoji mogućnost, jasan put i uhodana procedura kako da se građanin prituži na njegovo ponašanje i djelovanje, te da će svaki takav podnesak biti primjereno tretiran i provjeren. Drugim riječima, to onda znači da postojanje i funkcioniranje tog sustava doprinosi tome da se policijski službenici suzdržavaju od neprofesionalnih i nezakonitih postupaka, tj. ima značajan preventivni naboj.

Od ustrojavanja Odjela za unutarnju kontrolu, 1994. godine, vodi se evidencija broja predstavki te njihova utemeljenost, odnosno neutemeljenost, kako je vidljivo iz slijedeće tablice.

Tablica 21: Prikaz predstavki/pritužbi na rad policije i njihova utemeljenost

| **GODINA** | **BROJ  PREDSTAVKI** | **UTEMELJENO** | **%  UTEMELJENOSTI** | **DJELIMICE  UTEMELJENO** | **%  DJ. UTEMELJENOSTI** | **%  UKUPNA UTEMELJENOST** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2013.** | **2520** | **77** | **3,05** | **127** | **5,03** | **8,3** |
| **2012.** | **1576** | **60** | **3,8** | **86** | **5,5** | **9,3** |
| **2011.** | **1656** | **59** | **3,6** | **106** | **6,4** | **10,0** |
| **2010.** | **1803** | **55** | **3,05** | **111** | **6,16** | **9,21** |
| **2009.** | **1977** | **85** | **4,30** | **101** | **5,11** | **9,41** |
| **2008.** | **2168** | **75** | **3,46** | **86** | **3,97** | **7,43** |
| **2007.** | **2490** | **132** | **5,30** | **11** | **0,44** | **5,74** |
| **2006.** | **2270** | **141** | **6,21** |  |  |  |
| **2005.** | **954** | **146** | **15,30** |  |  |  |
| **2004.** | **607** | **111** | **18,29** |  |  |  |
| **2003.** | **938** | **155** | **16,52** |  |  |  |
| **2002.** | **854** | **126** | **14,75** |  |  |  |
| **2001.** | **697** | **126** | **18,08** |  |  |  |
| **2000.** | **743** | **132** | **17,77** |  |  |  |
| **1999.** | **409** | **87** | **21,27** |  |  |  |
| **1998.** | **492** | **90** | **18,29** |  |  |  |
| **1997.** | **501** | **91** | **18,16** |  |  |  |
| **1996.** | **458** | **117** | **25,55** |  |  |  |
| **1995.** | **342** | **75** | **21,93** |  |  |  |
| **1994.** | **244** | **71** | **29,10** |  |  |  |

Valja napomenuti da se do 2007. godine radilo po nešto različitoj metodologiji i da se predstavka smatrala utemeljenom i u situacijama kad se npr. od 5 različitih navoda, nakon provedenih provjera jedan navod pokazao istinitim tj. utemeljenim, odnosno ako je utvrđen bilo kakav drugi propust u postupanju policijskih službenika. Za razliku od takvog tretiranja, od 2007. godine, takvi slučajevi se evidentiraju kao djelomično utemeljeni pa je zapravo podatak u ukupnoj utemeljenosti poredbeni podatak u odnosu na period prije 2007. godine, kao što je vidljivo iz slijedeće tablice. No, unatoč tome, drastične razlike u postocima utemeljenosti se jedino mogu dovesti u vezu s položajem Odjela za unutarnju kontrolu, odnosno njegovom marginalizacijom o čemu je nešto rečeno u izvješću pučkog pravobranitelja[[420]](#footnote-420), a više riječi će biti kasnije u ovom radu[[421]](#footnote-421).

### 4. UNUTARNJI NADZOR NAD RADOM HRVATSKE POLICIJE

Mnogi autori upravo u dobro organiziranom unutarnjem nadzoru vide ključ rješenja mnogih gorućih problema današnjice, a poglavito pitanje korupcije. Tako Schaupensteiner kaže da suzbijanje korupcije kao postavljeni cilj ne može biti samo zadatak pravosuđa i tijela kaznenog gonjenja. Osobito javnu upravu poziva da stvori ili ojača mehanizme unutarnje kontrole, jer da nedostatna kontrola ili čak nepostojanje ikakve kontrole olakšava nezakonito spletkarenje suradnicima kao i ljudima izvan uprave.[[422]](#footnote-422) Zasigurno nije beznačajno kad taj autor, obnašajući poslove vrhovnog državnog tužitelja u državnom tužiteljstvu u Frankfurtu, kaže da je potrebno krenuti s većim brojem internih kontrola u upravi i boljom kvalitetom ispitivanja, te da im kvantitativno i kvalitativno treba poboljšati opremljenost, kako materijalnu tako i u ljudstvu. Kaže da kontrolne mehanizme treba usmjeriti na suzbijanje nezakonitih radnji te navodi da se u konkretnim ispitivanjima koriste vanjski stručnjaci radi njihove neovisnosti i tehničkih i upravno pravnih znanja. Troškove angažiranja vanjskih stručnjaka procjenjuje visokima ali i navodi da su troškovi angažiranja takvog neovisnog stručnjaka u prosjeku osam puta manja od nastale štete. Rješenje vidi u tome da državni službenici ovladaju tim znanjima i vještinama kako bi smanjili troškove, odnosno da se to stavi u nadležnost „neke najviše državne ustanove“.

Pod unutarnjom nadzornom djelatnosti moguće je definirati sustavnu i organiziranu aktivnost nadležnih tijela i osoba unutar policijskog sustava koja ima za cilj osigurati zakonito, pravilno i pravovremeno obavljanje službenih poslova i zadataka. Unutarnji nadzor po svojoj prirodi objedinjava elemente sustavnog nadzora i nadzora iniciranog slučajem. Svi ovlaštenici unutarnjeg nadzora imaju pravo i dužnost stalnog praćenja i unapređivanja pravovremenosti, pravilnosti i zakonitosti postupanja zaposlenika iz svoje nadležnosti. Isto tako, sukladno unutarnjim aktima, imaju pravo i dužnost utvrđivanja činjenica u pojedinom spornom slučaju, te adekvatnom postupanju u skladu s utvrđenim činjenicama.

#### 4. 1. HIJERARHIJSKI NADZOR

Hijerarhijski nadzor, načelno, provodi viša ustrojstvena jedinica Ministarstva nad nižom. No, i rukovoditelj svake ustrojstvene jedinice na bilo kojoj hijerarhijskoj razini dužan je provoditi nadzor nad zaposlenicima svoje ustrojstvene jedinice ali i rukovoditeljima i zaposlenicima ustrojstveno nižih jedinica. No, u praksi možemo susresti rukovoditelje, pogotovo na najvišim razinama, koji često zanemaruju nadzor i bave se samo planskim aktivnostima i organizacijom, kompjuterizacijom i drugim tehnološkim izazovima, a nadzor delegiraju na niže razine rukovođenja.[[423]](#footnote-423)

Ponekad se stječe dojam da su mnogi rukovoditelji uvođenje tzv. specijalističkog nadzora percipirali kao njihovo rasterećenje od tog dijela rukovodnih poslova, što je netočno jer je posao nadzora suštinski neodvojiv od poslova rukovođenja.

Hijerarhijski nadzor može biti redovan, tj. unaprijed planiran i najavljen, što je element sustavnog nadzora, ali može biti i izvanredan, tj. iniciran određenim slučajem ili situacijom. Naravno, izvanredni nadzor ne mora nužno biti iniciran određenim događajem, može naprosto biti odluka rukovoditelja da nenajavljeno odredi ili osobno izvrši nadzor određenog segmenta službe u određeno vrijeme i na određenom mjestu kako bi se uvjerio u stupanj aktivnosti, pravovremenost, zakonitost i pravilnost odnosno kvalitetu izvršenja službenih zadaća.

S obzirom na cilj nadzora, može biti nadzorno-usmjerivačkog karaktera, ali i čistog nadzornog karaktera. Cilj nadzorno-usmjerivačke djelatnosti je postizanje bolje kvalitete i boljih rezultata rada na duži rok, dok je cilj nadzora samog po sebi utvrđivanje činjenica u konkretnom predmetu odnosno problemskom pitanju. U praksi policijskog postupanja često se pogrešno prepoznaje i smatra da je cilj i zadaća nadzora pronaći (*iskopati*) što više pogrešaka, pa slijedom toga za to činiti odgovornim određenog pojedinca. No to nije i ne smije biti tako. To ne znači da ne treba u konkretnom slučaju utvrditi i te činjenice i poduzeti propisane mjere s tim u svezi, ali cilj i zadaća nadzora moraju biti u funkciji unapređenja i boljeg funkcioniranja cijelog policijskog sustava i svih njegovih mikrodijelova. Nadzor nije i ne može biti sam sebi svrha.

Teoretičari rukovođenja i organizacijskog ponašanja pod nadzorom smatraju završnu etapu u ciklusu rukovođenja i daju joj najviše značenje tvrdeći da rukovoditi znači nadzirati. No, svaki oblik nadzora u sebi sadrži određeni socijalno-konfliktni aspekt što tu delikatnu aktivnost znatno otežava. Dobar rukovoditelj će stoga putem nadzora nastojati doći do što više pouzdanih podataka i činjenica na kojima će zasnivati svoje odluke, a istodobno će nastojati umanjiti konfliktnu komponentu koju nadzor nosi po sebi.

Nadzor možemo određivati i prema vremenu njegovog poduzimanja, u smislu nadzora određenog segmenta sustava u odnosu na izvršenje određene obveze ili zadatka: prije nego je taj segment preuzeo određenu zadaću; istodobno, tj. paralelno s izvršenjem konkretne zadaće; nakon izvršene zadaće.[[424]](#footnote-424)

Zadaća nadzora prije preuzimanja određene zadaće ima za cilj utvrditi ima li određeni segment sustava kapacitet za izvršenje određene zadaće, tj. prognozirati hoće li taj segment službe na zadovoljavajući način moći odraditi određenu zadaću ili ne. Zadaća paralelnog nadzora je praćenje izvršenja određene (složenije) zadaće i predviđanje i sprječavanje mogućih nezakonitosti ili drugih problema s tim u svezi. Nadzor nakon izvršene zadaće ima za cilj analizirati postupanje i izvlačenje određenih zaključaka i smjernica za buduće slične slučajeve.

Iz prethodnog je razvidno koliko je uloga nadzora povezana s ulogom rukovođenja, odnosno rukovoditelja i koliki je preventivni potencijal nadzora. Proizlazi da nije moguće kvalitetno rukovođenje bez kvalitetnog nadzora.

Načela kvalitetnog nadzora je moguće usporediti s medicinom. Da bi čovjek-pacijent dugo, zdravo i kvalitetno živio i radio valja stalno brinuti o svom zdravlju i podvrgavati se redovnim nadzorima (sistematskim pregledima), i kad ne osjeća nikakve tegobe. No, ako osjeti određene tegobe podvrgnut će se izvanrednim nadzorima koji će imati za cilj otkriti uzrok baš te, konkretne tegobe. Zadaća liječnika i opće medicine i specijalista za određeno problematično pitanje je da postavi pravilnu dijagnozu, dade određenu prognozu, propiše određenu terapiju i prati i nadzire stanje pacijenta do njegovog izlječenja. Za izlječenje će nekada biti dovoljan topli čaj, nekad će morati posegnuti za antibioticima, a u najtežim slučajevima će morati odstraniti, amputirati poneki organ ili trulo tkivo. Što se tiče dijagnostičkih postupaka, također je stvar vrlo slična, neki su jednostavni i bezbolni a neki su bolni i naporni. Više je nego jasno da izostanak nadzora ili nekvalitetan i površan nadzor nad zdravljem može dovesti i do smrti pacijenta, odnosno kad to primijenimo na određeni organizacijski sustav, do kolapsa i urušavanja tog sustava.

Hijerarhijski nadzor policije se u stručnim krugovima često percipira kao nadzor kojim se zahvaća metodologija rada, a manje zakonitost policijskog postupanja misleći da zakonitost rada provode specijalizirani policijski službenici unutarnje kontrole, tj. službenici za zakonitost postupanja, što nije potpuno ispravno. Hijerarhijski nadzor podrazumijeva nadzor nad obje komponente policijskog postupanja, s istih osnova s kojih nadređeni policijski službenik nadzire rad podređenih službenika želeći da taj obavlja policijske poslove i zakonito i metodološki ispravno, bez obzira što postoje specijalizirani službenici koji se pretežno bave zakonitosti policijskog postupanja.

Za specifičan oblik hijerarhijskog nadzora, koji se obavlja po linijama rada, često se rabi naziv stručni nadzor. Naziv stručni nadzor nije najprikladniji jer bi zlonamjernici mogli zaključiti da bi drugi oblici nadzora bili nestručni, što svakako nije slučaj. Stoga je prikladniji naziv nadzor po linijama rada, a podrazumijeva nadzor, a češće usmjeravanje po određenim specijalističkim pitanjima u konkretnim predmetima.

Naime, poslovi policije, posebno kriminalističke policije su specijalizirani po određenim linijama rada, pa te specijalizirane linije rada kao npr. gospodarski, organizirani, kriminalitet droga i dr. imaju i specifične tehnike i metode rada na suzbijanju te vrste delinkvencije. Za očekivati je da onaj tko vrši nadzor po određenoj liniji ili u konkretnom predmetu, raspolaže specijalističkim znanjima i vještinama upravo s tog područja, odnosno te linije rada jer je to naprosto preduvjet kvalitetnog nadzora.

Ovdje je moguće povući paralelu prema specijalističkom nadzoru, gdje se poslovi zakonitosti postupanja mogu de facto smatrati određenom specijalističkom linijom rada, a službe koje obnašaju te poslove stručnim službama koje se bave zakonitosti policijskog postupanja.

##### 4. 1. 1. NAČIN PROVOĐENJA HIJERARHIJSKOG NADZORA

Ovlast i dužnost nadzora proizlazi iz hijerarhijski višeg položaja ustrojstvene jedinice i odgovornosti više ustrojstvene jedinice za djelovanje i rezultate niže. Zato nadzor nalaže rukovoditelj više ustrojstvene jedinice, vodeći računa da nadzor ne utječe negativno na obavljanje policijskih poslova i zadaća. Neposredan nadzor provode policijski službenici pod rukovodstvom rukovodnog službenika potrebnog ranga, a po potrebi se u nadzor mogu uključiti i drugi rukovodni službenici određenog ranga.

Nadzor se obavlja uvidom u predmete, izvješća i druge pisane materijale, obilaskom službenika u neposrednom obavljanju službenih poslova i zadataka ali i na druge načine prikladne za prikupljanje saznanja i utvrđivanje činjenica.

Kod nadzorno usmjerivačke djelatnosti uloga rukovoditelja je da svaki u svojoj domeni osigura efikasnost rada i napredak organizacije na način da kroz planiranje i nadzor sve zaposlenike organizacije usmjeri ka tom cilju.

Postavlja se pitanje kako usmjeriti nečije aktivnosti prema cilju ako smo nadzorom utvrdili određena odstupanja od zacrtanih ciljeva. Tu je najprikladniji način edukacija, koja u osnovi znači razvijanje tjelesnih, umnih i moralnih sposobnosti odnosno obrazovanje, školovanje i odgoj. Posljednja etapa kontrolnog ciklusa je poduzimanje korektivnih akcija, pa je nužno korigirati nečiju djelatnost i postupanje kako bi ih se usmjerilo ka postizanju cilja ali pri tome i ukazati na načine kako do toga cilja doći.

Već je više puta konstatirano da je nadzorna funkcija jedna od najvažnijih u sustavu rukovođenja a kako je sintagma nadzorno-usmjerivačka djelatnost širi pojam jer obuhvaća i načine (usmjeravanje) da se odstupanja od smjerova korigiraju, nužno je da se provedbom nadzorno-usmjerivačke djelatnosti provedu i aktivnosti korigiranja što podrazumijeva i edukacijske aktivnosti. Nije rijedak slučaj da se nadzorno-usmjerivačka djelatnost doživljava kao isključivo nadzor čiji je cilj utvrditi pogreške i propuste u radu te stvoriti temelje za sankcioniranje. Međutim, uloga nadzorno-usmjerivačke djelatnosti mora se shvaćati upravo onako kako se ona i zove a to znači da je cilj utvrditi eventualna odstupanja od propisanih normi i standarda te prvenstveno educirati i uputiti izvršitelje da svoje aktivnosti korigiraju i usklade sa propisanima i normama (pa i etičkim) da bi se ostvarili planirani ciljevi organizacije na optimalan način.

Nadzor (uz planiranje i dr.), predstavlja sredstvo koje omogućava postizanje tih ciljeva pa iz toga slijedi da je nadzor obligatorna zadaća na svim razinama rukovođenja a posebno su to zadaće neposrednih rukovoditelja. Najbolja usporedba je s brodom kojeg nije dovoljno izvesti iz luke i odrediti kurs, već njime treba upravljati i vršiti korekcije kursa na način da se izbjegnu hridi, plićine i sl., a to nije moguće bez permanentnog nadziranja svih parametara potrebnih za uspješnu plovidbu do cilja. Može se, stoga reći i da je cilj nadzorno-usmjerivačke djelatnosti postizanje bolje kvalitete i boljih rezultata rada na duži rok te da je u funkciji unapređenja i boljeg funkcioniranja cijelog sustava, u našem slučaju – policijskog sustava.

Kako, u teoriji i praksi, rukovoditi, u najvećoj mjeri znači planirati i nadzirati, nadziranje i usmjeravanje je delikatna aktivnost budući u sebi sadrži određeni socijalno-konfliktni aspekt. Od rukovoditelja se očekuje da prikupi što više pouzdanih podataka i činjenica na kojima će zasnivati svoje odluke uz istodobno izbjegavanje konfliktnih komponenti koje nadzor sam po sebi nosi.

#### 4. 2. NADZOR NAD UPORABOM SREDSTAVA PRISILE

Nadzor nad uporabom sredstava prisile nije ništa drugo do li specifičan, tipski hijerarhijski nadzor, kojim rukovoditelj određenog ranga utvrđuje zakonitost i opravdanost uporabe sredstava prisile, odnosno, utvrđuje razloge za isključenje protupravnosti tog čina i odgovornosti policijskog službenika[[425]](#footnote-425). Nešto o tome je već rečeno ranije u poglavlju VI. 4.5., koje se bavi sustavom zaštite policijskih službenika. Taj postupak u svojoj biti predstavlja prijenos odgovornosti s pojedinca – policijskog službenika, na državu. De facto, potpisujući da je određena uporaba sredstava prisile bila zakonita i opravdana, načelnik policijske uprave ili glavni ravnatelj policije (u slučajevima kad on daje ocjenu), u ime države preuzima odgovornost za taj postupak policijskog službenika.

Što se tiče obveza policijskog službenika koji je uporabio sredstva prisile kao i policijskog službenika koji je zapovjedio uporabu sredstava prisile ona se svodi na to da je o uporabi dužan izvijestiti operativno dežurstvo policijske postaje ili nadležni operativno komunikacijski centar (OKC) i podnijeti pisano izvješće nadležnom rukovoditelju ustrojstvene jedinice[[426]](#footnote-426).

Pisano izvješće o uporabi sredstava prisile mora sadržavati sljedeće podatke:

* vrijeme i mjesto uporabe sredstva prisile,
* vrstu sredstva prisile,
* ime i osobne podatke osobe protiv koje je sredstvo prisile uporabljeno,
* druge podatke kada se radi o uporabi sredstava prisile prema skupini odnosno prema životinjama,
* zakonsku osnovu uporabe sredstva prisile,
* okolnosti pod kojima je sredstvo prisile uporabljeno,
* eventualno nastale posljedice,
* ime i prezime policijskog službenika koji je sredstva prisile uporabio odnosno zapovjedio njihovu uporabu.

Pisano izvješće ne podnosi se zasebno u situacijama kada je uporabljeno samo sredstvo za vezivanje (lisice preventivno) pod uvjetom da vezana osoba nema vidljivih ozljeda i ne izjavljuje primjedbe na postupanje policijskih službenika prilikom vezivanja, već se to konstatira u izvješću o obavljenom policijskom poslu ili primijenjenoj policijskoj ovlasti kojeg policijski službenik (ionako) mora podnijeti.

Nadležni rukovoditelj policijskog službenika koji je uporabio sredstva prisile je dužan odmah prikupiti potrebne obavijesti o okolnostima uporabe sredstava prisile te ih zajedno s pisanim izvješćem i svojim mišljenjem dostaviti na ocjenu načelniku policijske uprave, odnosno glavnom ravnatelju policije u situacijama kad je on nadležan za ocjenu.

Nadležni rukovoditelj može odrediti da se u prikupljanje obavijesti o uporabi sredstava prisile uključi određeni rukovoditelj ili službenik za zakonitost postupanja, odnosno drugi službenik one linije rada čija su specijalistička znanja i iskustva potrebna za relevantniju ocjenu svih okolnosti uporabe prisile.

Glavni ravnatelj policije ili osoba koju on za to ovlasti može odrediti da se u prikupljanje obavijesti o uporabi sredstava prisile uključi stručni tim policijskih službenika Ministarstva, koji se za takvu priliku formira od stručnih predstavnika više ustrojstvenih jedinica.

Stručni tim obvezno se formira u situacijama kada je uslijed uporabe sredstava prisile neka osoba izgubila život, zadobila teške tjelesne ozljede opasne po život ili je zbog uporabe sredstava prisile došlo do uznemiravanja javnosti, odnosno javnog prosvjeda građana.

Rukovoditelji ovlašteni za ocjenu opravdanosti i zakonitosti uporabe, dužni su u roku od 24 sata od prijema pisanog izvješća donijeti ocjenu opravdanosti i zakonitosti uporabe sredstava prisile.

Postupak ocjene uporabe sredstava prisile ne obuhvaća samo pitanje zakonitosti nego i metodološke ispravnosti konkretne uporabe, uključujući sva načela u primjeni, od načela nužnosti, razmjernosti, preciznosti, selektivnosti, do načela postupnosti.

Postupak ocjene uporabe sredstava prisile završava potpisom ocjene od strane načelnika PU, odnosno glavnog ravnatelja policije, te unosom iste u informacijski sustav MUP-a.

#### 4. 3. SPECIJALISTIČKI NADZOR

Ranije u ovom radu je bilo riječi o mogućnosti karijernog napredovanja po liniji struke, odnosno svojevrsnom odvajanju napredovanja u struci od napredovanja po rukovodnoj liniji, u kontekstu stručnjaka za pojedina pitanja, koji radi osobne afirmacije napušta užu struku (specijalnost), i napreduje po rukovodnoj liniji, a u konačnici je ponekad rezultat gubitak dobrog stručnjaka i dobivanje lošeg rukovoditelja. Također je bilo riječi o mnogim rukovoditeljima koji posao nadzora, radi njegove konfliktne komponente ali i drugih razloga ili potpuno zapostavljaju ili obavljaju s minimalnim intenzitetom, radije to prepuštajući nekom drugom, najčešće službenicima specijaliziranim za nadzor. Da kako da to pitanje „unutarnjeg specijalističkog nadzora“ nije ni novo ni jednostavno rješivo i mali broj autora se uopće upušta u raspravu o tom pitanju. No, ima i onih koji pokušavaju iznaći ili najbolja ili barem prihvatljiva rješenja. Veić se, primjerice, zalaže za uvođenje institucije parlamentarnog nadzornika – osobe koja bi boraveći u prostorima Ministarstva unutarnjih poslova mogla imati uvid u posebno utvrđene segmente rada ministarstva[[427]](#footnote-427), što u kontekstu problema vezanih uz parlamentarni nadzor, o kojem je ranije bilo riječi i te kako ima smisla.

Naravno da to nije izoliran već svjetski problem na koje razne države različito odgovaraju, a neke idu dotle da se svaki susret s građanima elektronski evidentira. Takav je slučaj s nekim državama u SAD-u, gdje neki odjeli instaliraju neke oblike sustava video ili audio nadziranja kako bi zabilježili susrete policije s građanima.[[428]](#footnote-428) Video nadziranje je postavljeno u vozila, gdje postoje video kamere koje se aktiviraju svaki puta kada se policijski službenik zaustavi ili susretne građanina ili se uključuje u neku vrstu razgovora. Premda su policijski službenici u postupanju pružili otpor ovakvoj vrsti nadzora, on se pokazao kao efikasan nadzor službenika u odnosu sa građanima. Policijski službenici, svjesni nadziranja, suzdržavaju se od govora ili aktivnosti koje mogu povrijediti građane ili koje oni mogu interpretirati kao neprofesionalno ponašanje ili ponašanje van policijskih granica i procedura. Snimke mogu također biti korištene kako bi oslobodile policijske službenike kada se građani žale na njihovo postupanje.

Audio nadgledanje u biti funkcionira na isti način. Ovdje su službenici izloženi audio snimačima koji su postavljeni tako da snime sve susrete sa građanima. Audio nadzor je, prema istom autoru koristan, jeftiniji i dobra je alternativa video nadziranju. Audio snimke mogu registrirati bitne činjenice kako bi se naknadno detaljno inspicirao događaj. Problem ovakvog nadzora je prvenstveno trošak. Video kamere su prilično skupe za instaliranje, posebice u vozilima koje mogu razviti velike brzine. Održavanje uređaja može također biti skupo.

Primjera radi, u Knoxvilleu, Tennessee, policijski odjel instalirao je video kamere u svoja vozila. Njihova politika bila je da te kamere trebaju biti aktivirane i ostanu uključene cijelo vrijeme tijekom smjene a državni pravobranitelj Tennesseea inzistira da snimke trebaju biti sačuvane trajno. Doslovno, odjel sada ima na tisuće uskladištenih snimki. U Riversideu, California, policijski odjel implementirao je sustav koristeći digitalne video kamere i sumnjive susrete pohranjuje na računalo u odjelu. Ovo je bitno smanjilo probleme pohrane, ali je rezultiralo potrebom za dodatnom radnom snagom koja će uređivati i pohranjivati snimke na čuvanje. Kod njih nije bilo slučajeva istraživanja audio ili video snimaka kako bi se utvrdilo je li građanska pritužba osnovana, a ustrojena je i stvarna evidencija policijske administracije prema kojoj je broj pritužbi smanjen a istraživanje građanskih pritužbi postalo mnogo lakše i poštenije.

No, jasno ja da je, uz sve poteškoće s tim u svezi, ova vrsta nadzora moguća u određenom broju postupanja „motoriziranih“ ophodnji, odnosno određenom broju praktičnih situacija, kao kod poslova prometne policije, granične kontrole na graničnim prijelazima, javnog reda i mira na sportskim terenima i slično. Ali, niti je moguće „organizirati“ sigurnosne događanja da se odvijaju u fokusu kamere, odnosno u dometu mikrofona, niti je ovakav način primjenjiv u brojnim drugim praktičnim situacijama kad je npr. potrebna brza intervencija i djelovanje pješačke ophodnje, a posebno je ovakav način neprimjenjiv kod poslova kriminalističke policije, odnosno kriminalističkog istraživanja, pa pitanje najboljeg modela unutarnjeg specijalističkog nadzora ovim ne možemo smatrati riješenim. S druge pak strane, svaka policijska intervencija koja iz ovih ili onih razloga ne bi bila snimljena bi tu intervenciju opteretila dodatnom sumnjom jer, eto nije snimljena.

##### 4. 3. 1. SPECIJALISTIČKI NADZOR POLICIJE U RH

U poglavlju VIII. 3.2.4., prezentirani su dijelovi godišnjih izvješća pučkog pravobranitelja iz kojih su vidljive njegove velike zamjerke na rad Ministarstva unutarnjih poslova, između ostalih i da pravilnik kojim bi se uredilo područje predstavki i pritužbi građana te način obavljanja unutarnjeg nadzora do tada nije donesen, mada je to bila zakonska obveza ministra još od 2000. godine (čl. 129. Zakona o policiji iz 2000.g). Ovdje valja reći da je u prosincu 2011. donesen i objavljen Pravilnik o načinu provedbe unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica Ministarstva unutarnjih poslova[[429]](#footnote-429) vrlo upitne nomotehničke i suštinske kvalitete, a Pravilnik o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencije predstavki i pritužbi te o radu povjerenstva[[430]](#footnote-430) tek krajem svibnja 2012. godine. Stoga se daljnje elaboriranje temelji na postojećoj legislativi i njenom tumačenju, višegodišnjim iskustvima i spoznajama na poslovima specijalističkog nadzora, sudjelovanjima u radnim skupinama za izradu navedenih propisa i najboljim dostupnim i poznatim praksama.

Pod unutarnjim specijalističkim nadzorom u Republici Hrvatskoj smatra se nadzor nad zakonitosti i pravilnosti postupaka zaposlenika MUP-a, s posebnim naglaskom na zakonitost i pravilnost primjene policijskih ovlasti od strane policijskih službenika. Po svom karakteru ovaj nadzor objedinjava obilježja sustavnog i nadzora iniciranog slučajem. To znači da specijalističke službe i službenici imaju zadaću trajnog nadzora koji se provodi putem redovnog izvješćivanja, praćenjem stanja kroz bilten događaja i pojava, putem tiska i sl., ali i obvezu reagiranja na svako saznanje o nezakonitostima i nepravilnostima u postupanju policijskih službenika.

Pravo i dužnost unutarnjeg specijalističkog nadzora između ostalog, proizlazi i iz zakonske obveze ministra da brine o zakonitom i pravodobnom izvršavanju zakona i drugih propisa[[431]](#footnote-431), što se onda u primjerenoj formi preslikava i na druge ustrojstvene oblike u ministarstvu.

I ova vrsta nadzora je, faktički, hijerarhijski ustrojena i vezana je na funkcije ključnih rukovoditelja.

Unutarnji specijalistički nadzor u pravilu provode policijski službenici koji su specijalizirani za provođenje nadzora, poglavito policijski službenici Službe za unutarnju kontrolu Kabineta ministra, policijski službenici za nadzor, unapređenje rada i razvoj policije u Uredu glavnog ravnatelja policije, te policijski službenici za zakonitost rada policije u policijskim upravama. Važno je napomenuti da oni pri tom ne uživaju ekskluzivitet. Naime, u određenim, specifičnim situacijama nadležni rukovoditelj može odrediti i druge policijske službenike koji su sposobni i stručni izvršiti nadzor u pojedinom slučaju, poglavito policijske rukovoditelje i službenike specijalizirane za određenu liniju rada, odnosno određenu specifičnu problematiku.

Ova vrsta nadzora bi u svom fokusu trebala imati pretežno zakonitost policijskog postupanja, poglavito koruptivna ponašanja. No, u tehničkom smislu, poradi jedinstvenog evidentiranja predstavki i pritužbi građana, odnosno drugih predmeta u radu tih službi, bave se i drugim nepravilnostima unutar policijskog sustava, s tom razlikom da predmete koji ne ukazuju na nezakonitost, u pravilu prosljeđuju u rad, tj. provjere, drugim nadležnim ustrojstvenim jedinicama, odnosno rukovoditeljima. Po svojoj prirodi ima obilježja specifične linije rada nadzora nad zakonitosti postupanja, pa se i ta vrsta nadzora na svojevrstan način može smatrati nadzorom po linijama rada, s tom razlikom da je ta linija rada - zakonitost postupanja, s obzirom na svoj značaj, stavljena pod izravno rukovođenje najviših rukovoditelja, ministra, glavnog ravnatelja policije i načelnike policijskih uprava.

Pozicioniranje ovih ustrojstvenih oblika unutar policijskog sustava je od iznimne važnosti za kvalitetu nadziranja. Naime, ovi ustrojstveni oblici iskaču iz redovne hijerarhijske organizacije, pa i po ustrojstvenoj razini imaju specijalistički položaj unutar policijskog sustava. Tako je Odjel za unutarnju kontrolu pozicioniran unutar Kabineta ministra, Odjel za nadzor rada policije unutar Ureda glavnog ravnatelja policije, a službe i službenici za zakonitost postupanja u policijskim upravama su također organizacijski pozicionirane u ili pri uredima načelnika policijskih uprava. Takva njihova pozicija i oslonac na autoritet čelnika kojeg „servisiraju“ informacijama im olakšava posao nadzora, a ministru, glavnom ravnatelju policije i načelnicima policijskih uprava omogućava da određene informacije o funkcioniranju, odnosno disfunkcioniranju sustava kojim upravljaju, osim iz redovnog – rukovodnohijerarhijskog izvora informacija, dobivaju i od tih specijaliziranih službi i službenika. Dakle, rukovoditelji i službenici tih specijaliziranih jedinica nisu hijerarhijski nadređeni onima koje nadziru, i nisu odgovorni ili suodgovorni za njihovu efikasnost u „poslovanju“, što im omogućava određenu objektivnost spram onih koje nadziru, a sebi određenu komfornu situaciju da nisu suodgovorni za eventualno utvrđene nepravilnosti. To ponekad može biti čak i štetno pa neki od tih službenika znaju „prerevnosno“ raditi na utvrđivanju neispravnosti, smatrajući da su to uspješniji što utvrde veći broj nezakonitosti i neispravnosti bez sagledavanja cjeline i ukupnog konteksta događanja. Njihovo „pravo nadzora“ osim iz određenih pravnih akata, proizlazi i iz hijerarhijski nadređene pozicije rukovoditelja „za kojeg rade“, i njegovog prava i obveze da nadzire hijerarhijski podređene službe i službenike. Tako je moguće da službenik Odjela za unutarnji kontrolu u Kabinetu ministra, po policijskom zvanju i položaju bude „ispod“ glavnog ravnatelja policije, odnosno načelnika neke policijske uprave, ali da ima pravo i dužnost obaviti nadzor i nad jednim i nad drugim jer ne nastupa u svoje ime, nego u ime i za račun ministra policije koji je njima hijerarhijski nadređen i ima pravo i dužnost nadzirati njih i sve druge službenike i zaposlenike Ministarstva. Naravno da se pri tome ne očekuje od ministra da osobno obavlja nadzor, mada i takva mogućnost postoji, već to za njega obavlja „njegova“ specijalizirana služba sastavljena od vrhunskih profesionalaca koja bi to trebala činiti osobito profesionalno i pri tome biti osobito obazriva s obzirom na presumpciju nedužnosti svih građana, a onda i policijskih službenika i njihovih rukovoditelja. Takva situacija se onda preslikava na razinu glavnog ravnatelja policije i njegove specijalizirane službenike, odnosno na načelnike policijskih uprava i njihove specijalizirane službenike.

Tako praksa i ustroj ovih službi u MUP-u potvrđuje tvrdnju da je funkcija nadzora u uskoj vezi s funkcijom rukovođenja jer opskrbljuje rukovoditelja informacijama neophodnim za uspješno rukovođenje. S druge strane, mogućnost korištenja ovih službi i, uvjetno rečeno, paralelnog nadzora, povećava odgovornost ključnih rukovoditelja za ukupno funkcioniranje policijskog sustava.

Jedini problem koji se može ispriječiti ovako organiziranom unutarnjem nadzoru je pitanje znaju li ovo i ključni rukovoditelji? Zna li ministar unutarnjih poslova da stvari stoje ovako kako su prethodno prezentirane s obzirom na „dogmu“ kako policijski službenik ne bi smio biti ministar policije i njegovu „vanstručnu“, odnosno političku funkciju? Tko ga to upućuje u poslove ministra i koliko mu vremena treba da uopće upozna i shvati način funkcioniranja tako glomaznog i heterogenog sustava kakav je Ministarstvo unutarnjih poslova, pa i svoje mjesto i ulogu u njemu općenito, a poglavito u smislu nadzora nad radom policije i njegove odgovornosti za zakonitost rada u tom cjelovitom sustavu? I je li uvijek u svačijem interesu to da ministar u što kraćem vremenu spozna i ovlada poslovima upravljanja ministarstvom za koje u jednom trenutku postaje odgovoran a da o tome cijelome sustavu, kao „autsajder“, zapravo malo zna. Riječ je, naravno, prvenstveno o odnosima vlasti i oporbe, ali i odnosima između različitih interesnih skupina. Imajući u vidu da je izmjena ministara unutarnjih poslova rijetko kada (izborne promjene i sl.), unaprijed pripremana situacija, odnosno da se isti najčešće mijenjaju (smjenjuju), u dramatičnim vremenima i okolnostima, čini se da se o ovim elementima premalo vodi računa. Ta situacija neodoljivo podsjeća na primjer spomenut kod rukovođenja policijskim sustavom koji se usporedio s brodom kojem rukovoditelji određuju kurs i brinu o izbjegavanju hridina i plićina na tom zacrtanom kursu. Isti primjer i usporedba može slikovito poslužiti i ovom prigodom, pa možemo zamisliti promjenu kapetana broda usred oluje, i to tako da kapetana za kojeg je utvrđeno da nije dorastao tom poslu ili iz nekih drugih razloga, zamijenimo novim kapetanom – laikom bez pomorske škole i koji možda prvi put uopće plovi brodom, a čija je dužnost spasiti brod. Nadalje se postavlja pitanje je li za očekivati da se novi kapetan odmah pozabavi nadzorom posade i utvrđuje njene propuste, ili da brod što prije stabilizira i daljnju plovidbu učini sigurnom. Naravno da je razuman odgovor ovo drugo, ali zasigurno nakon tog prvog zadatka mora istražiti kako je došlo do toga da se brod nađe u tako nepovoljnim okolnostima da je uopće bilo potrebno njegovo spašavanje, kako bi eliminirao takvu opasnost u budućnosti. A to su nedvojbeno poslovi nadzora za koji su potrebna specifična znanja i vještine kojima kapetan mora osobno raspolagati, odnosno angažirati druge ljude koji raspolažu takvim znanjima i vještinama ukoliko njemu manjkaju. No, u trenutku angažiranja drugih službi i službenika, automatski se nameće dodatno pitanje i dodatni problem, a to je pitanje lojalnosti, odnosno povjerenja u te „ljude od struke“. I opet je odgovor, kao i više puta do sada, da to povjerenje ovisi o objektivnosti i stručnim kompetencijama aktera.

Valja napomenuti da se od osamostaljenja Republike Hrvatske, na mjestu čelnog čovjeka Ministarstva unutarnjih poslova izmijenilo 11 čelnika, tj. ministara, od kojih su se neki zadržali na toj poziciji svega par tjedana.[[432]](#footnote-432)

##### 4. 3. 2. CILJ I NAČINI OBAVLJANJA SPECIJALISTIČKOG NADZORA

Unutarnji specijalistički nadzor poduzima se u cilju:

* sprječavanja i otkrivanja nezakonitih, nepropisnih, nepravilnih i neetičnih postupaka i ponašanja zaposlenika Ministarstva,
* uspješnog upravljanja i rukovođenja zaposlenicima i ustrojstvenim jedinicama Ministarstva,
* zaštite ugleda zaposlenika i Ministarstva,
* unapređenja i očuvanja sustava profesionalnih standarda i odgovornosti,
* otklanjanja nepravilnosti.

Prema očekivanjima međunarodnih i domaćih stručnjaka, specijalistički nadzor posebno mora obuhvatiti slijedeća važna područja:

* uporabu sredstava prisile
* rješavanje predstavki i pritužbi građana
* borba protiv „unutarnje“ korupcije.

Da bi unutarnji nadzor, bio on hijerarhijski ili specijalistički, bio vjerodostojan, mora biti utemeljen na zdravim osnovama. U prvom redu, potrebno je da se prigodom provođenja nadzora štiti ugled i dostojanstvo zaposlenika Ministarstva, i da se svi nalazi temelje na prikupljenim i utvrđenim činjenicama. Rukovoditelji i zaposlenici ustrojstvenih jedinica Ministarstva dužni su službenicima ovlaštenim za unutarnji nadzor pružiti stručnu i tehničku pomoć, osigurati uvjete rada te omogućiti pristup službenom objektu, prostoru, uvid u dokumentaciju i kontakt s osobama s kojima se ukaže potrebnim razgovarati.

U provedbi unutarnjeg nadzora ne bi smio sudjelovati zaposlenik Ministarstva koji je subjektivno povezan sa slučajem koji je predmet nadzora, te ako druge okolnosti upućuju na sumnju u objektivnost provedbe unutarnjeg nadzora.

Poseban problem predstavljaju nadzori koji se sadržajno isprepleću s kriminalističkim istraživanjima, tj. nadzorima koji započinju ili rezultiraju osnovama sumnje da je pojedini policijski službenik počinio određeno kazneno djelo.

U poglavlju IV. 1. ovog rada spominjana je činjenica da, za razliku od nekih drugih policija, kod nas za provođenja kriminalističkog istraživanja nad osumnjičenim policijskim službenicima ne postoje nikakva unutar organizacijska pravila, već se takvim istraživanjima prilazi kao i svim drugima. Za napomenuti je da je tijekom proteklog desetljeća bilo više inicijativa i pokušaja da se to uredi unutarnjih smjernicama, ali su takve inicijative redovito odbijane od strane Ravnateljstva policije. Sporna mogu biti, u pravilu, kriminalistička istraživanja nad policijskim službenicima za koje postoji osnova sumnje da su počinili neko „službeničko“, odnosno „koruptivno“ kazneno djelo. Nešto reda u to područje su unijele izmjene i dopune Zakona o kaznenom postupku s kraja 2013. godine[[433]](#footnote-433) kojima je propisana obveza policije da ako provodi određene dokazne radnje prema službenoj osobi koja je ovlaštena i dužna otkrivati i prijavljivati kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti, mora odmah obavijestiti državnog odvjetnika koji će odlučiti o tome hoće li će sam provesti tu radnju ili će dati nalog istražitelju. Također je značajna i izmjena Zakona o policijskim poslovima i ovlastima iz srpnja 2014. godine[[434]](#footnote-434) jer izravno interveniraju u to područje na način da propisuje, da kad postoji osnova sumnje da je kazneno djelo počinio policijski službenik ili drugi zaposlenik određene ustrojstvene jedinice Ministarstva ili njima bliska osoba ili je kazneno djelo počinjeno u prostorijama ustrojstvene jedinice Ministarstva, kriminalističko istraživanje ne može provoditi ta ustrojstvena jedinica, osim kada su navedene osobe zatečene u počinjenju kaznenog djela ili kada je potrebno provesti hitne dokazne radnje ili druge radnje koje ne trpe odgodu.

Pravilnik o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencije predstavki i pritužbi te o radu povjerenstva (NN 58/012.), također u čl. 5. propisuje: anonimnu usmenu ili pisanu dojavu o nezakonitoj ili nepravilnoj radnji policijskog službenika ili drugog zaposlenika Ministarstva, odnosno ustrojstvene jedinice policije ili druge ustrojstvene jedinice Ministarstva, u kojoj se iznose sumnje na postojanje kaznenog djela, rukovoditelj ustrojstvene jedinice u kojoj je zaprimljena dužan je odmah proslijediti nadležnoj ustrojstvenoj jedinici kriminalističke policije.“ To naprosto znači da i rukovoditelj Odjela za unutarnju kontrolu mora takav podnesak i ako je zaprimljen u tom Odjelu, proslijediti rukovoditelju nadležne kriminalističke službe. S druge strane, također je definirana obveza prosljeđivanja takvog podneska koji ne sadrži sumnju na kakvo kazneno djelo unutarnjoj kontroli.

Moglo bi se opravdano postaviti pitanje zašto je to uopće ikad i bilo prijeporno pitanje. No, odgovor teško da može biti transparentan, a ne bi bilo veliko iznenađenje kad bi se odgovor našao na tragu osobnih taština nekih visokorangiranih čelnika kratkog vijeka, ali dugotrajnih posljedica po policijski sustav.

Jasno je da bi takva kriminalistička istraživanja morali provoditi najstručniji, pa i najpošteniji, odnosno najmoralniji policijski službenici jer je jasno koliko je to zahtijevan posao kriminalistički istraživati „kolege“ koji u pravilu poznaju propise, te tehnike i metode rada policije. I zasigurno bi takvi službenici morali biti primjerenije novčano i na druge načine stimulirani za takav posao. Prezentirana brojka kaznenih djela počinjenih od strane policijskih službenika, te vrlo vjerojatna velika tamna brojka tih djela, zasigurno u svakom pogledu opravdava sistematiziranje određenog broja radnih mjesta takvih specijaliziranih policijskih službenika unutar određenih ustrojstvenih okvira. Čini se najprihvatljivijom varijantom da takva radna mjesta egzistiraju u okviru spominjanog Odjela (sada Službe) za unutarnju kontrolu, odnosno eventualno dislociranih odsjeka tog odjela u većim policijskim upravama. Uostalom, unutar Odjela od 2001. do 2010. je postojalo nekoliko radnih mjesta policijskih službenika za kriminalističke obrade, te voditelj poslova kriminalističkih obrada, na kojima su radili policijski službenici koji su ispunjavali sve uvjete tog radnog mjesta i uredno obavljali svoje poslove. No, krajem 2007. odnosno početkom 2008. godine svi ti službenici, zajedno sa voditeljem poslova kriminalističkih obrada su, u tišini i „po potrebi službe“, raspoređeni na nižerangirana radna mjesta, uglavnom u nižim ustrojstvenim jedinicama, pa i u onima čiji su službenici i rukovoditelji bili predmetom njihovih kriminalističkih obrada. Možda nešto više svjetla na taj problem baci upravo elaboracija geneze Odjela za unutarnju kontrolu, koja kao lakums papir može poslužiti za analitička promišljanja cijele „linije“ zakonitosti postupanja u Ministarstvu unutarnjih poslova, ali i markirati put za neka druga rješenja.

##### 4. 3 .3. ODJEL (SLUŽBA) ZA UNUTARNJU KONTROLU

Do 1994. godine, po pitanju nadzora nad radom policije nije bilo nikakvih problema jer je policijski sustav funkcionirao isključivo hijerarhijski, a onda se javljaju novi ustrojstveni oblici koji nisu unutar klasičnog hijerarhijskog sustava i „nastaju problemi“. Ustrojava se Ured za unutarnju kontrolu i dolazi do prekretnice. Nakon toga se ustrojem predviđaju službenici za zakonitost postupanja po policijskim upravama, a konačno i službenici za zakonitost rada u Uredu glavnog ravnatelja policije. Da se ne bi stekao pogrešan dojam da je hijerarhijski sustav načelno pogrešan, ta tvrdnja nikako ne stoji, no hijerarhijski sustav naprosto ima svoje zakonitosti. Sustav cirkuliranja odluka i informacija na kojima se te odluke zasnivaju bi trebao biti takav da, načelno, informacije moraju „odozdo“ prema „gore“ putovati obogaćene kritičkim osvrtom svakog službenika „više“ hijerarhijske razine i da tako „obogaćene“ stavovima i mišljenjima službenika svih hijerarhijskih razina dolaze na kritičko razmatranje i odluku rukovoditelja koji je ovlašten donijeti odluku određene razine. Obrnutim putem, ta odluka, na svakoj hijerarhijskoj razini raščlanjena i pripremljena za izvršenje, dolazi do krajnjeg izvršitelja. Sve vrijeme, uloga nadređenog službenika se ne iscrpljuje samo na ulozi kritičkog prenositelja informacije u jednom smjeru, odnosno izvršnog naloga u drugom smjeru, već svi oni imaju i ulogu nadzora nad tim procesom i jamca da je proces u oba smjera ispravan s točke gledišta zakonitosti, ali i metodološke i taktične ispravnosti procesa. Očito je da je cijeli taj sustav uspostavljen na povjerenju u hijerarhijski nadređenog, odnosno podređenog službenika. Ali, uz to, vezan je i za obrazovnu razinu i druge uvjete koji su propisani za obnašanje određene dužnosti na određenoj hijerarhijskoj razini. No, problemi nastaju u situacijama kad ta „linija povjerenja“ pukne, ili se posumnja u ispravnost i pouzdanost „jedne karike“. Tad rukovoditelju kojem je „dovedena u pitanje“ neposredno „podređena karika“ mora zaobići slabu ili sumnjivu kariku i obratiti se slijedećem službeniku u hijerarhijskom nizu. A svako zaobilaženje u hijerarhijskom stupu je automatsko generiranje problema i unošenje nesustavnosti u sustav, jer, ovisno o daljnjem razvoju događaja, ti službenici ostaju i nadalje u određenom odnosu nadređenosti i podređenosti.[[435]](#footnote-435) Dodatan problem nastaje ako se mjesto i pozicija pojedinog službenika ne zasniva na transparentnim kriterijima sposobnosti, rezultatima rada, policijskom iskustvu, adekvatnoj stručnoj spremi i drugim kompetencijama već na drugim kriterijima sumnjive ili upitne vjerodostojnosti.

Spasonosno rješenje za svakog ključnog rukovoditelja je mogućnost da se premosti slaba ili sumnjiva karika u hijerarhijskom stupu, a da se ne uruši sustav na način da se suprotstave nadređeni i podređeni službenici. A to su službenici van hijerarhijskog stupa koji obavljaju provjere u ime i za račun određenog ključnog rukovoditelja, a kako je već rečeno, u policijskom sustavu su to ministar, glavni ravnatelj policije i načelnici policijskih uprava.

I tako je zaslugom nekih vizionara koji su proniknuli u te probleme i njihovu prirodu, 1994. osnovan Ured za unutarnju kontrolu ministra unutarnjih poslova, te je donesen i „Privremeni pravilnik o radu Ureda za unutarnju kontrolu Ministarstva unutarnjih poslova“.[[436]](#footnote-436) Cjelovita prezentacija tog dokumenta je potrebna kako zbog njegove „revolucionarnosti“ u širim europskim razmjerima, preciziranja svrhe i cilja njegova donošenja, tako i identificiranja razvojnih smjernica. To nije beznačajno ni u slučaju potrebe tumačenja propisa koji su naslijedili ovaj propis, kako u smislu povijesne tako i teleološke metode tumačenja. Isti nije objavljen u Narodnim novinama, ali ni označen nikakvom oznakom tajnosti, pa, s obzirom na to i protek vremena od njegovog stavljanja van snage, nema ni formalnopravnih zapreka njegovom objavljivanju u ovom obliku.

Paralelno sa donošenjem ovog Privremenog pravilnika, izmjenama Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva unutarnjih poslova,[[437]](#footnote-437) predviđen je određeni broj službenika tog Ureda, koji su po svom položaju, plaćama i dr., unutar hijerarhijskog sustava, de facto bili u rangu savjetnika ministra. U to vrijeme se jedino za te službenike u cijelom Ministarstvu provodila „sigurnosna provjera“ i od strane Sigurnosno obavještajne agencije ali i tzv. policijska operativna provjera, pa su samo rijetki policijski službenici neupitne prošlosti i „sadašnjosti“ mogli biti raspoređeni na rad u tom Uredu.

Kako je iz Privremenog pravilnika (čl. 1.) razvidno, ideja utemeljitelja te službe je bila poduzimanje operativnih mjera i radnji u svrhu sprečavanja pojava nedopuštenih ponašanja djelatnika, dakle prevencija pojava koje su predmet ovog rada. Pod nedopuštenim ponašanjem se razumijevalo svako protuzakonito ponašanje djelatnika ili ponašanje koje je suprotno utvrđenom kodeksu policijske etike, a oštrica Ureda je posebno bila usmjerena na otkrivanje svih oblika nedopuštenih ponašanja djelatnika i naročito pojava **korupcije**, nadzor nad **zakonitošću rada** i financijske discipline, te nadzor nad zakonitom **uporabom ovlasti** ovlaštenih djelatnika. U tom poslu, sve ustrojstvene jedinice Ministarstva su bile dužne Uredu pružiti traženu pomoć i omogućiti uvid u službene evidencije.

Iz članaka 5. i 6. je vidljiv, na prvi pogled neupadljiv, fini balans između ministra i Ureda, odnosno njegovog načelnika koji nalaže postupanje po predstavkama građana upućenih ministru i koji donosi odluke o uključivanju Ureda u značajnije operativno-kriminalističke akcije koje provodi Ministarstvo, kao i u kriminalističku obradu koja se provodi nad pojedinim djelatnicima Ministarstva. Naime, budući je ministar politička figura koji se ne bi trebao miješati u konkretne kriminalističke obrade, pa ni one nad policijskim službenicima, ali je istodobno odgovoran za zakonitost rada u cijelom Ministarstvu, od načelnika Ureda za unutarnju kontrolu, koji bi trebao biti policijski službenik bez političkog predznaka, načinjen je fini most prema „operativnom dijelu službe“, tj. Ravnateljstvu policije, koji ove dvije suprotstavljene opcije izmiruje i balansira.

Članak 8. još dodatno proširuje ionako vrlo široko postavljenu nadležnost Ureda na sve ostale, člankom 2. i 3. neobuhvaćene situacije, na sve ostale sigurnosno indikativne situacije, te potvrđuje svoju **preventivnu funkciju** i ulogu. Valja na ovom mjestu napomenuti, da je i u europskim okvirima vrlo mali broj policijskih organizacija u to vrijeme imao ovakve službe i to samo Belgija i Švedska, a djelomično Malta i Rumunska.[[438]](#footnote-438)

Za napomenuti je i da je u pripremnoj fazi, prije ustrojavanja Ureda, obavljen razgovor s preko 20 vodećih dužnosnika MUP-a, sa svrhom sagledavanja raznolikih mišljenja i koncepata o operativnoj funkciji Ureda, te su pribavljena tada dostupna teoretska razmišljanja i iskustva inozemnih policija tradicionalne demokracije (Austrija, Nizozemska, Italija, SAD). Zaključeno je da Ured u osnovi treba imati svrhu da svojim radom doprinese žurnijem amputiranju iz službe onih koji joj nanose štetu i da zaštiti djelatnike službe od neosnovanih prigovora ili insinuacija, a osobito se, prema redu važnosti, treba baviti:

1. suzbijanjem korumpiranosti policije
2. financijskom disciplinom
3. kontrolom zakonitosti rada
4. nadzorom nad stručnim obavljanjem zadataka
5. otkrivanjem prekršaja profesionalnih normi.

Nakon ustrojavanja Ured je uspješno djelovao, a kao što je i vidljivo iz tablice 20., već u prve tri godine djelovanja postotak utemeljenosti sumnji na nepravilan ili nezakonit rad policije, utvrđen je prosječno u preko 25% slučajeva.

No, bilo je i određenih opaski na njegov rad, odnosno preporuka za izmjene u radu Ureda. Tako *International Criminal Investigative Training Assistance Program* (ICITAP) skreće pozornost da, mada je privremenim pravilnikom predviđeno da Ured postupa po svim prijavama, tj. predstavkama građana, Ured postupa samo po onima koje su izravno zaprimljene, odnosno dostavljene u Ured, a da se značajan dio predstavki obrađuje po policijskim upravama. Smatraju da, unatoč tome što načelnik Ureda za unutarnju kontrolu dobiva mjesečna i godišnja izvješća iz policijskih uprava, on nema kontrolu nad kvalitetom postupanja po tim podnescima, stanjem tih slučajeva u danom trenutku i o tome je li uopće proveden disciplinski postupak, tj. da se privremeni pravilnik ne primjenjuje dosljedno. S tim u vezi preporučuju kadrovska ojačanja Ureda s deset dodatnih timova od po dva djelatnika koji bi bili raspoređeni u Ured, odnosno po policijskim upravama, odnosno regionalnim uredima (kao odsjecima Ureda), koje bi oformio, i njima rukovodio načelnik Ureda, rukovodeći se kriterijima broja predstavki građana, prisutnoj problematici i slično. Dakle, primjedbe se uglavnom odnose da Ured nedovoljno koristi „ovlasti“ iz privremenog pravilnika.

Sredinom studenog 1997. godine, tadašnji načelnik Kabineta ministra i načelnik Ureda za unutarnju kontrolu, obavili su konzultativni sastanak s tadašnjim dekanom Pravnog fakulteta u Zagrebu, prof.dr. Željkom Horvatićem, kojom prilikom je on iznio svoje mišljenje o „budućem“ policijskom zakonodavstvu, te nadležnosti, ustroju i načinu rada službe unutarnjeg nadzora MUP-a. Po njemu, potrebno je kroz zakone kojima se uređuje rad policije, „ozakoniti“ i precizno definirati unutarnji nadzor kao i samu ustrojstvenu jedinicu koja će ga provoditi, a potom pristupiti izradi Pravilnika o načinu postupanja službe unutarnjeg nadzora rukovodeći se pri tome sljedećim načelima:

1. tajnosti,
2. službu unutarnjeg nadzora vezati ustrojstveno, odnosno subordinirano neposredno na osobu ministra,
3. u službi unutarnjeg nadzora sistematizirati relativno mali broj izvršitelja koji će pokrivati pojedine linije rada,
4. izvršenje pojedinih zadaća povjeriti ovlaštenim službenicima Ministarstva prema izboru, odnosno sukladno naravi zadaće; dakle uz, uvjetno rečeno, stalne djelatnike nadzorne službe koristiti se „agentima“ na principu povremenosti i privremenosti,
5. obrađivati isključivo kaznena djela odnosno službenike kao počinitelje kaznenih djela i pri tome postupati sukladno odredbama ZKP-a,
6. rukovoditelja službe unutarnjeg nadzora statusno izjednačiti s najvišim dužnosnicima MUP-a, s obzirom da treba predvidjeti mogućnost obrađivanja i najbližih suradnika ministra.

Činjenica je da nitko ne voli da ga se nadzire i nastoje „zbaciti“ nadzor sa sebe ili ga barem neutralizirati, pa ni policija u tome nije iznimka. Možda se na tom tragu može naći odgovor zašto spominjani provedbeni propisi o načinu provođenja unutarnjeg nadzora tako dugo nisu doneseni. U nedostatku normativnog okvira i jasnih, na propisu utemeljenih odnosa, htjeli ne htjeli, vrsta, snaga i karakter specijalističkog unutarnjeg nadzora u svojoj biti ovisi o odnosu između ključnih rukovoditelja MUP-a, tj. ministra, glavnog ravnatelja policije, ravnatelja uprava u sjedištu Ministarstva i načelnika policijskih uprava i njihovim „osobnim rejtinzima“. To nije dobro ni u situacijama kad bi svi ti rukovoditelji bili najbolji izbor, tj. kompetentni i suvereni na svojim radnim mjestima, što ponekad nije slučaj, a u javnosti se mogu čuti tvrdnje da su neki drugi kriteriji, kao što je lojalnost određenoj političkoj opciji ili interesnoj skupini, daleko dominantniji.

Negdje od donošenja Zakona o policiji iz 2000. g., oštrica Ureda počinje otupljivati, na što je također bilo određenih opaski. Tako profesor M. Punch, na zamolbu Glavne uprave pravnih poslova Vijeća Europe, izražavajući mišljenje o nacrtu Zakona o policiji (iz 2000.g.) upozorava da u nacrtu zakona jedva da postoji i riječ o obvezama i odgovornostima službenika, te osobito njihovih nadređenih.[[439]](#footnote-439) Da je naglasak predominantno na službenim dužnostima i obvezama službenika niže razine, a da je fundamentalno da policija na svim razinama može biti smatrana odgovornom za svoje djelovanje i odluke. Stoga je predložio tvrdnje u, po njemu, tri ključna područja:

1. da će policijski službenici djelovati čestito, razborito, da će pametno rasuđivati, koristiti minimalnu silu te postupati nepristrano;
2. da će viši službenici uzimati primarnu odgovornost za zlouporabe ljudskih prava i kršenje zakona unutar svojih jedinica sve dok se incidenti u potpunosti ne istraže; načelo ostaje i dalje da su pojedinci uvijek odgovorni za svoje vlastito ponašanja, ali su nadređeni odgovorni i interno i eksterno za ponašanje počinjeno pod njihovim uputama i/ili unutar njihove hijerarhijske odgovornosti, npr. gdje oni poriču da su znali za kršenje, ali se razumno može očekivati da su trebali otkriti i kontrolirati protuzakonite aktivnosti;
3. ne postoji gotovo nikakva referenca vezana za interne kontrolne mehanizme i suradnju s vanjskim kontrolnim agencijama pa predlaže da se u cilju osiguranja standarda zakonitosti i integriteta u svakoj jedinici ustroji Ured za sprječavanje korupcije ili Unutarnja istražiteljska jedinica koji će energično provoditi istrage o pritužbama.

No, usvojen je prijedlog zakona u kojem, osim opće konstataciije da Ministarstvo provodi unutarnji nadzor, o unutarnjim nadzornim mehanizmima nije bilo ni riječi, navodeći tek da će to pitanje biti uređeno ranije spomenutim propisom o načinu obavljanja unutarnjeg nadzora i kontrolne djelatnosti koji je donesen tek 11 godina poslije.[[440]](#footnote-440) U prosincu 2000. g. donesena je i Uredba o Unutarnjem ustrojstvu[[441]](#footnote-441) kojom je Ured organizacijski smješten u Kabinet ministra, i načelnik Ureda, do tada podređen izravno ministru, hijerarhijski biva podređen načelniku kabineta ministra.

U daljnjem stagniranju, odnosno nazadovanju, izmjenom Uredbe od 26. travnja 2001., Ured se preimenuje u Odjel, te se ta ustrojstvena jedinica u najvećoj mjeri, pravno i stvarno izjednačava sa svim drugim Odjelima u Ministarstvu, pa i u dijelu koeficijenata za izračun plaća. Time, naravno, dolazi do opadanja interesa visokokvalificiranih i kompetentnih policijskih službenika za rad u ovom Odjelu.

Stupanjem na snagu Uredbe o unutarnjem ustrojstvu prestaje važiti i gore citirani Privremeni pravilnik, a zamjenjuje ga slijedeći izričaj iz čl. 7. Uredbe:

„Ured za unutarnju kontrolu samostalno ili u suradnji s ustrojstvenim jedinicama Ministarstva prikuplja podatke i izvješća koja ukazuju na razne oblike protupravnog ponašanja i postupanja djelatnika; organizira ili samostalno obavlja operativne provjere podataka i izvješća, sistematizira ih te inicira rad operativnih službi sa svrhom rješavanja konkretnog slučaja, uključuje se i nadzire pokrenute postupke do realizacije; analizira i ocjenjuje zakonitost primjene policijskih ovlasti; po nalogu ministra provodi redovnu i izvanrednu kontrolnu djelatnost; provodi postupke po pritužbama fizičkih i pravnih osoba; provodi nadzor nad korištenjem proračunskih sredstava i ostalih prihoda Ministarstva; predlaže mjere za otklanjanje uzroka protupravnih i neprofesionalnih postupanja i ponašanja; prati stanje unutarnje stege i profesionalne etike; izrađuje potrebite analize i izvješća koja podnosi ministru; predlaže ministru mjere za unapređenje unutarnje kontrole.“

Mada u bitnom Uredba slijedi Privremeni pravilnik, vidljive su i određene promjene. U čl. 7. Uredbe se više ne spominje uključivanje u značajnije operativno-kriminalističke akcije i kriminalističke obrade koje se vode nad pojedinim djelatnicima Ministarstva, niti da o tome odluku donosi načelnik Ureda za unutarnju kontrolu kako je stajalo u čl. 6. Privremenog pravilnika. Mada se to izrijekom ne spominje, tumačeći odredbu „organizira i samostalno obavlja operativne provjere podataka i izvješća“, odnosno „uključuje se i nadzire pokrenute postupke do realizacije“, kao dostatan pravni temelj, u Uredu se ustrojavaju ranije spomenuta radna mjesta policijskih službenika za kriminalističke obrade, te jedno radno mjesto voditelja poslova kriminalističkih obrada. No, kako je i spomenuto, krajem 2007., odnosno tijekom 2008. godine, svi ti službenici su raspoređeni na nižerangirana radna mjesta. Na žalost, takvi slučajevi kadroviranja nisu bili nikakva novost, i ranije su bilježeni slučajevi da npr., načelnik Odjela za unutarnju kontrolu bude, „po potrebi službe“ i u najkraćem roku, raspoređen na najniže radno mjesto u visokoj stručnoj spremi, policijskog službenika za obradu kriminaliteta u Policijskoj upravi zagrebačkoj i sl., a da im istodobno nije utvrđena nikakva nepravilnost u radu, upravo suprotno. A više je nego jasno da svaki nadzor pada u vodu i ne može biti ozbiljan ako je kontrolor u bilo kakvom odnosu ovisnosti i mora „strahovati“ od kontroliranog.

Sljedećom izmjenom Uredbe o unutarnjem ustrojstvu od 21. svibnja 2008. godine i sam Kabinet ministra se transformira a radom Kabineta više ne upravlja načelnik nego tajnik Kabineta. Valja napomenuti da je izravno pod Ministarstvom, odnosno ministrom, ustrojeno 12 ustrojstvenih jedinica između kojih i Samostalni Odjel za unutarnju reviziju, Odjel za suradnju s Vojnim ordinarijatom u RH, i drugi, od kojih je Kabinet ministra tek jedna od tih ustrojstvenih jedinica. Odjel za unutarnju kontrolu nije među tih 12 ustrojstvenih jedinica nego je tek dio jedne od njih, tj. Kabineta.

Sljedećom izmjenom Uredbe 19. veljače 2010., iz opisa poslova Odjela za unutarnju kontrolu izostavljaju se poslovi nadzora nad korištenjem proračunskih sredstava i ostalih prihoda Ministarstva, a u Odjelu se ustrojavaju Odsjek za zakonitost postupanja i Odsjek za analitiku, te se definiraju poslovi ta dva Odsjeka.

Tako Odsjek za zakonitost postupanja:

Rješava predstavke fizičkih i pravnih osoba; ostvaruje suradnju s Uredima načelnika policijskih uprava i drugim, po naravi posla, srodnim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva radi prikupljanja i obrade podataka i saznanja koja ukazuju na nezakonito postupanje te neprofesionalno ili nedolično ponašanje djelatnika; uključuje se u rješavanje složenijih slučajeva uporabe sredstava prisile; nadzire zakonitost poduzetih mjera i radnji zaposlenika Ministarstva; daje ocjenu i mišljenje o zakonitosti primjene policijskih ovlasti; inicira poduzimanje preventivnih mjera; predlaže mjere za otklanjanje uzroka protupravnih postupanja zaposlenika; obavlja i druge poslove s područja svog djelokruga.

Odsjek za analitiku:

Analitički prati i vrši raščlambu stanja zakonitosti u primjeni policijskih ovlasti; nadzire način vođenja i korištenja Evidencije o radu po predstavkama te ustrojstvenim jedinicama Ministarstva pruža stručnu pomoć; izrađuje potrebne analize i izvješća; prati stanje unutarnje stege i profesionalne etike; analizira operativne informacije i saznanja o nezakonitom postupanju zaposlenika; surađuje sa srodnim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva u razmjeni i korištenju podataka te obavlja i druge poslove iz svoga područja rada.

Činjenica je da se opis poslova iz čl. 7. nije mijenjao osim u dijelu izostavljanja proračunskog nadzora, ali je također činjenica da bi te poslove Odjela, prilikom ustrojavanja novih ustrojstvenih oblika unutar Odjela, trebalo podijeliti između tih ustrojstvenih oblika, tj. Odsjeka. No, čini se, tomu nije bilo tako. Tako ni jedan Odsjek nije dobio u zadaću „organiziranje ili samostalno obavljanje operativnih provjera podataka i izvješća, iniciranje rada operativnih službi, kao ni uključivanje i nadziranje pokrenutih postupaka do realizacije“, a očito se gubi i „veza“ sa ministrom, izražena izričajem „po nalogu ministra provodi redovnu i izvanrednu kontrolnu djelatnost, izrađuje potrebite analize i izvješća koja podnosi ministru, te predlaže ministru mjere za unaprjeđenje unutarnje kontrole“. A ako taj dio poslova nije pripao ni jednom operativnom dijelu službe, onda je očito da se te poslove iz nekakvih razloga zapostavlja. Naravno da je moguće, ali nije za očekivati da te poslove, koji nisu dani u nadležnost ni jednog Odsjeka preuzme načelnik Odjela, jer je njegova zadaća da upravlja radom Odjela a ne da obavlja operativne poslove iz nadležnosti Odjela.

Kao „posljednji čin drame“, ili možda posljednji čavao u lijesu Odjela za unutarnju kontrolu možemo promatrati donošenje spominjanog Pravilnika o načinu provedbe unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica MUP-a. Naime, pravilnik (čl.2.) razlikuje unutarnju kontrolu i nadzor rada i to na način da pod unutarnjom kontrolom razumijeva skup postupaka uspostavljen za provjeru zakonitosti, profesionalnosti i etičnosti rada policijskih službenika i drugih državnih službenika i namještenika, te ustrojstvenih jedinica Ministarstva; a pod nadzorom rada razumijeva skup metoda i postupaka za praćenje procesa ostvarenja postavljenih ciljeva te poduzimanje korektivnih mjera u slučajevima njihova neostvarivanja. To je ništa drugo nego nedosljedna formulacija unutarnjeg specijalističkog nadzora i hijerarhijskog (rukovodnog) nadzora, poglavito nadzorno usmjerivačke djelatnosti. Opravdano je postaviti pitanje u čemu se sastoje ti postupci praćenja procesa ostvarenja ciljeva (*nadzor rada*), ako ne u tome da se poluče najbolji rezultati rada ali ne na bilo kakav, pa i nezakonit način, već upravo na zakonit, profesionalan i etičan način, što je smisao unutarnje kontrole. Kad se jedna integralna cjelina ovako „umjetno“ razbija, to može biti samo kontraproduktivno i jednoj i drugoj djelatnosti. No, i ostatak pravilnika obiluje nedosljednostima, pa i osnovama za opstrukciju i tako zamišljenog nadzora rada policije. Već čl. 3., u kojem u st. 1. stoji da unutarnju kontrolu u Ministarstvu provode policijski službenici Odjela za unutarnju kontrolu otvara nove dvojbe. Znači li to da u nadzoru rada, nadležni rukovoditelji neće provjeravati zakonitost, profesionalnost i etičnost rada policijskih službenika? Nego će samo provjeravati jesu li ili nisu ostvareni ciljevi? Ne prijeti li tu opasnost od poznate maksime da cilj opravdava sredstvo? Načelna obveza iz st. 2. istog članka, da se prije provođenja unutarnje kontrole istu najavljuje, tj. izvješćuje glavnog ravnatelja policije, pa čak i osobu koju on ovlasti za to(!!!), odnosno načelnika policijske uprave, dovoljno govori o odnosu kontrolora i kontroliranog. Slijedeća faza može biti samo ta da „kontrolor“ moli „kontroliranog“ da ga „prekontrolira“.

Stavak 3. istog članka se već bavi nadzorom nad provođenjem unutarnje kontrole, tj. nadzora nad nadzornikom, što stavlja u zadaću ministru ili osobi koju on za to ovlasti (!!!). S obzirom na obveze ministra i druge okolnosti malo je vjerojatno da bi se ministar bavio pojedinim slučajevima unutarnje kontrole već je za očekivati da tu zadaću dodijeli nekom od svojih suradnika. Pitanje je o kom bi se u tom slučaju moglo raditi ako ne o nekom od zamjenika, pomoćnika, savjetnika, odnosno tajniku kabineta kome ta ustrojstvena jedinica ionako organizacijski pripada. Svaki izbor otvara nova pitanja.

Članak 4. st. 1. određuje da se unutarnja kontrola nad službenicima Odjela za unutarnju kontrolu provodi po nalogu ministra. Načelno je to vrlo dobro rješenje, isto kao i st. 2. istog članka u kom stoji da se unutarnja kontrola nad glavnim ravnateljem policije i tajnikom Kabineta ministra provodi uz prethodnu obavijest ministru. No, ako načelnik Odjela za unutarnju kontrolu, da bi kontrolirao svoje službenike treba nalog ministra, onda svjedočimo potpunom besmislu i opstrukciji unutarnje kontrole na svim razinama. Ne treba smetnuti s uma da je tajnik Kabineta Ministra ustrojstveno nadređen načelniku Odjela za unutarnju kontrolu. Proizlazi da bi službenici unutarnje kontrole smjeli provoditi unutarnju kontrolu nad tajnikom Kabineta, kao svojim nadređenim, samo bi, eto, o tome trebali obavijestiti ministra. Samo je nekom promaklo da ministar sa načelnikom Odjela za unutarnju kontrolu komunicira preko tajnika Kabineta. Ako uopće komunicira. Općenito se prvih nekoliko članaka ovog pravilnika bavi time koga to sve unutarnja kontrola treba obavijestiti ili pribaviti nalog za provođenje unutarnje kontrole, i to dovoljno govori o stvarnim dimenzijama ove djelatnosti. Postavlja se pitanje hoće li se unutarnja kontrola nad određenim osobama provesti ako ta osoba koju se „samo izvješćuje“ izrazi svoje protivljenje unutarnjoj kontroli? I što u situaciji kad unutarnja kontrola istražuje aktivnosti nekog od suradnika ili općenito podređenog službenika glavnog ravnatelja policije kojeg o tome, načelno mora izvijestiti, a utvrdi se ili se sumnja da je taj službenik provodio nalog glavnog ravnatelja policije, odnosno tu istu situaciju preslikamo na razinu policijske uprave gdje postoji ista takva obveza izvješćivanja načelnika policijske uprave. Nije li za očekivati da će glavni ravnatelj, odnosno načelnik policijske uprave opstruirati već i samu naznaku kontrole, a ako i ne opstruira, ima dovoljno vremena i načina da se „dovedu u red“ eventualno sporni detalji.

U članku 5. stoji da za provedbu unutarnje kontrole u policijskoj upravi, Odjel unutarnje kontrole može ovlastiti policijske službenike za zakonitost postupanja u policijskim upravama, ali da je za nadzor provedbe unutarnje kontrole u policijskoj upravi nadležan načelnik policijske uprave. Proizlazi li iz toga da policijski službenici za zakonitost postupanja u policijskim upravama ne mogu samostalno, bez naloga Odjela za unutarnju kontrolu pokrenuti unutarnju kontrolu, mada im je to osnovni posao i stoji im u opisu radnog mjesta? I što da rade ako se njima obrati građanin sa zahtjevom, odnosno temeljem vlastitog zapažanja ili prikupljenih saznanja utvrde potrebu žurnog poduzimanja kontrolnih aktivnosti? I kakvo je to solomonsko rješenje da načelnik policijske uprave ne može vlastitim službenicima za zakonitost postupanja naložiti provedbu unutarnje kontrole, ali ih može nadzirati u tom poslu kad im nalog dade netko drugi? Čini se da svaki sljedeći članak otvara nove nizove spornih pitanja, te ukazuje na temeljno nerazumijevanje ovog područja. Naime, članak 6. propisuje da policijski službenici koji provode unutarnju kontrolu primjenjuju policijske ovlasti propisane Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima, što je suštinski apsolutno promašeno i nepotrebno. Naime, primjena policijskih ovlasti je pravo i dužnost svih policijskih službenika u situacijama kad se sumnja da se priprema ili je počinjeno kakvo kažnjivo djelo, odnosno kad prijeti ili je nastupila kakva opasnost[[442]](#footnote-442), pa to ne treba posebno naglašavati jer su svi policijski službenici u takvoj obvezi. Namjena toga članka bi mogla ići zapravo za drugim učinom, da se minoriziraju njihove nadzorne ovlasti. Nadzorne ovlasti proizlaze iz prava (*obveze*) poslodavca, tj. čelnika tijela da nadzire rad svojih zaposlenika i za to mu nije potrebna nikakva sumnja da se priprema ili je počinjeno kažnjivo djelo niti da prijeti ili je nastupila kakva opasnost. Poslovi i nadzorne ovlasti unutarnje kontrole uređene su čl. 8. i 9., kako slijedi.

Policijski službenici koji provode unutarnju kontrolu:

* analiziraju i ocjenjuju zakonitost primjene policijskih ovlasti;
* provode postupke prema predstavkama i pritužbama fizičkih i pravnih osoba;
* poduzimaju potrebne radnje u svrhu prikupljanja podataka i izvješća koji ukazuju na različite oblike nedoličnog ponašanja i neprofesionalnog ili nezakonitog postupanja policijskih službenika i drugih zaposlenika Ministarstva;
* obavljaju operativne provjere podataka i izvješća, sistematiziraju ih te iniciraju rad operativnih službi sa svrhom rješavanja konkretnog slučaja, uključuju se u rad i nadziru pokrenute postupke do njihova ostvarenja;
* prate stanje unutarnje stege i profesionalne etike;
* izrađuju potrebne analize i izvješća;
* predlažu mjere za unaprjeđenje sustava unutarnje kontrole;
* u poslovima unutarnje kontrole surađuju s Ravnateljstvom policije.

Policijski službenici koji provode unutarnju kontrolu mogu:

* obaviti razgovor s policijskim službenicima i drugim zaposlenicima Ministarstva;
* ući i izvršiti uvid u svaki prostor na korištenju u Ministarstvu koji u svom radu ili u svezi s obavljanjem službenih poslova koriste policijski službenici i drugi zaposlenici Ministarstva;
* izvršiti uvid i koristiti podatke iz evidencija koje vode policijski službenici i drugi zaposlenici Ministarstva;
* izvršiti uvid u dnevnik događaja, upisnike, zapisnike, fotoelaborate, izvješća, naloge, odluke, zaključke, službene zabilješke, skice, bilješke i druge dokumente koje sastavljaju, pribavljaju, zaprimaju ili izdaju policijski službenici i drugi zaposlenici Ministarstva, a prema potrebi zahtijevati i njihovu dostavu u izvornom obliku ili preslici;
* izvršiti uvid u ateste, tehničke i druge podatke o tehničkim sredstvima i opremi koju u radu primjenjuju policijski službenici i drugi zaposlenici Ministarstva te zahtijevati dokaze o osposobljenosti za njezinu uporabu;
* prisustvovati provedbi policijskih poslova;
* od policijskih službenika i drugih zaposlenika Ministarstva zatražiti i druge podatke i obavijesti važne za uspješnu provedbu kontrole i nadzora njihova rada;
* obaviti i druge potrebne mjere i radnje u sklopu policijskih ovlasti.

Pomnijom analizom navedenih poslova policijskih službenika koji provode unutarnju kontrolu, vidljivo je da je tu sadržajno riječ o raščlanjenim poslovima definiranim čl. 7. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu, kako prije, tako i poslije njene izmjene od 19. veljače 2010., no neki detalji, tj. izostavljeni i dodani sadržaji jasno govore o čemu je ovdje riječ. U cijelosti je izostavljena stavka da po nalogu ministra provodi redovnu i izvanrednu kontrolnu djelatnost, da provodi nadzor nad korištenjem proračunskih sredstava i ostalih prihoda Ministarstva, da predlaže mjere za otklanjanje uzroka protupravnih i neprofesionalnih postupanja i ponašanja, te da inicira poduzimanje preventivnih mjera. Modificirane su odredbe da izrađuje potrebite analize i izvješća koja podnosi ministru, te da predlaže ministru mjere za unapređenje unutarnje kontrole i to na način da poslovi ostaju ali je izostavljeno da analize i izvješća **podnose ministru**, te **da ministru** predlaže mjere za unapređenje unutarnje kontrole. Dakle, naglašeno je odmicanje tih poslova od ministra unutarnjih poslova koji je odgovoran za zakonitost rada u Ministarstvu. Znakovit je i dodani stavak kojeg nema u Uredbi, da u poslovima unutarnje kontrole surađuje s Ravnateljstvom policije, dakle da surađuje s onima radi čijeg je nadzora prvenstveno i osnovana ta služba. Kako nekoga nadzirati na način da se s njim surađuje Pravilnik ne pojašnjava, a zdrav razum odgovor teško pronalazi.

Slična je situacija i s navedenim nadzornim ovlastima iz. čl. 9. Pravilnika. Naime, tamo nema ni jedne ovlasti koju nema svaki policijski rukovoditelj od najniže do najviše rukovodne razine, naravno za područje rada kojim rukovodi, naprotiv, imaju ih manje i od nekih rukovoditelja najniže rukovodne razine. Tako, primjerice, šef smjene u policijskoj postaji koja može brojati samo nekoliko službenika, smije i mora utvrditi psihofizičku sposobnost službenika, pa i na način da ih podvrgne testiranju na prisutnost alkohola, odnosno druge supstance, dok iz pobrojanih nadzornih ovlasti unutarnje kontrole i ovakva, minorna nadzorna ovlast nije razvidna.

Na žalost, čini se više nego jasnim da tendencija ovog Pravilnika nije da uspostavi ili unaprijedi kvalitetan nadzor nad radom policije, nego da stvori privid nadzora, odnosno taj nadzor karikira.

Kad se tome doda odredba članka 15. st.1. i čl. 18. st. 2. koji propisuju Obvezu tajnika Kabineta ministra, ili osobe koju on ovlasti (!!!) da provodi redovni i izvanredni nadzor rada ustrojstvenih jedinica Kabineta, u koje, dakako, spada i Odjel za unutarnju kontrolu, čini se da je jasno određena pozicija unutarnje kontrole, tj. specijalističkog nadzora u MUP-u.

Okvir djelovanja unutarnje kontrole zaokružuje spomenuta odredba čl. 5. Pravilnika o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencije predstavki i pritužbi te o radu povjerenstva (NN 58/012), kojom se de facto službu unutarnje kontrole oglašava nenadležnom čak i za anonimne podneske u kojima se iznosi sumnja na postojanje kaznenog djela, te propisuje obveza dostave takvih podnesaka nadležnoj službi kriminalističke policije. Faktički je time okvir djelovanja službe unutarnje kontrole, uz sve ranije spomenute ograde i dvojbe, sužen samo na predstavke i pritužbe građana koje ne sadrže sumnju da bi neki policijski službenik počinio kakvo kazneno djelo. Normativna nedosljednost koja je razvidna iz ova dva pravilnika otežava, pa i dijelom onemogućava dosljedno tumačenje, pa se ne isključuje mogućnost da postoje i drugačija poimanja tog okvira za djelovanje unutarnje kontrole. Takvo stanje, u kombinaciji s čestim promjenama rukovoditelja te službe, u svojoj suštini može potencijalno biti i gore, da se otvore vrata nesustavnom, selektivnom korištenju unutarnje kontrole, da ne kažemo po narudžbi. Nova Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova iz 2012. godine,[[443]](#footnote-443) nije donijela ništa suštinski novog, jedino je Odjel za unutarnju kontrolu promijenio naziv u Službu za unutarnju kontrolu, a njeni odsjeci su preimenovani u odjele.

Nakon elaboracije stanja unutarnje kontrole u kontekstu ukupnog stanja u Ministarstvu unutarnjih poslova, ne doima se tako neobičnim da se u „jeku“ borbe protiv korupcije u koju se svi i na svim razinama bezrezervno zaklinju, od početne zamisli gdje se ta borba protiv unutarnje policijske korupcije i financijska disciplina stavljala na prvo i drugo mjesto kod razloga ustrojavanja Ureda, a kasnije Odjela pa Službe za unutarnju kontrolu, tijekom vremena te zadaće potpuno izgubila iz opisa poslova te ustrojstvene jedinice. A dobro je poznato da je korupcija jedna od nužnih sastavnica organiziranog kriminaliteta, i da mu taj element organiziranosti i daje veza s upravljačkim strukturama, policijom i sl. Također je nesporno da bi upravo Ministarstvo unutarnjih poslova trebalo biti glavni nositelj te borbe, odnosno sama „oštrica mača“ borbe protiv korupcije. Postojanje linije rada organiziranog kriminaliteta i korupcije u Ravnateljstvu policije, kao ni „USKOKA“ ni „PNUSKOKA“ ne bi trebala „ugasiti“ potrebu za istraživanjem unutarnje policijske korupcije jer su to naprosto dvije strane jedne te iste poluge. Slijedom toga, sinhronizirani rad tih ustrojstvenih jedinica, koji bi jedni istraživali taj kriminalitet s „vanjske“ strane te poluge, odnosno kriminalnog podzemlja i nadzemlja, a drugi s unutarnje-policijske strane, morali bi dovesti do sinergijskog učinka, a time i značajnijeg uspjeha u borbi protiv te iznimno pogubne pojave. Nije na odmet napomenuti da se načini rada pripadnika kriminalnog lanca izvana i iznutra značajno razlikuju, pa bi se slijedom toga i ustrojstvene jedinice koje im se suprotstavljaju po načinu i metodologiji rada također razlikovale, ali bi takvo koordinirano djelovanje zasigurno dovelo do značajnijih rezultata. Pogotovu ako se ima u vidu više puta u praksi potvrđeno da „pokvareni“ policajci u pravilu „servisiraju“ više kriminalnih organizacija, a ponekad budu i spona između njih. A o zlu korupcije je na ovome mjestu možda dovoljno samo spomenuti Würgera, kad kaže da su štete zbog korupcije ogromne i pogađaju svakog, a ponajprije širu javnost koja visokim porezima i socijalnim naknadama mora plaćati „ceh“, te da je u tome važna kvalitetna kontrola. Kako kaže, samo uz pomoć moćnih i neovisnih kontrolnih instancija mogu se nadzirati i po potrebi sankcionirati moćnici. Ako to ne uspije, potvrdit će se stara narodna mudrost narodne poslovice: „Mali lopovi stradaju, a veliki vladaju.“[[444]](#footnote-444)

Schaupensteiner ide i korak dalje i razloge za pojavu korupcije u upravi i nalazi u nedovoljnoj stvarnoj sposobnosti i slabostima viših rukovoditelja, ali i izostanku internih kontrola koje se ne provode zbog izostanka organizacijskih mogućnosti ili nepostojanja distance prema suradnicima, odnosno da porasla ovlaštenja pojedinaca ne prati adekvatan službeni nadzor nad tim ovlaštenjima.[[445]](#footnote-445)

Iz navedenog je razvidno da je Ured, kasnije Odjel, a sada Služba za unutarnju kontrolu, od svog osnutka pa naovamo izložen stalnim pritiscima i redukcijama u svom radu, što je u opreci sa početnim zamislima kod njegovog ustrojavanja i javnim izjavama vodećih dužnosnika MUP-a, koje se obično daju u nekim medijski eksponiranim situacijama, o tome kako Ministarstvo ima „jaku službu unutarnjeg nadzora“. Nesumnjivo je da bi Ministarstvo unutarnjih poslova moralo imati „jaku službu unutarnjeg nadzora“, a je li tome tako vidljivo je iz navedenog, odnosno podataka koji su u ovom trenutku javno dostupni, a bi li podaci iz Pravilnika o unutarnjem redu, koji je u ovom trenutku javno nedostupan, odnosno označen oznakom tajnosti, tu sliku promijenili, ostaje bez odgovora do vremena kad i ti podaci postanu javno dostupni.

Ako se prisjetimo svih nedostataka tzv. vanjskog nadzora, i njegovog stvarnog uporišta i upućenosti na unutarnji specijalistički nadzor, te više puta istaknutog pitanja povjerenja u izvršene provjere koje u konačnici ovise o stručnim kompetencijama policijskih službenika i njihovoj objektivnosti, jasno je da netom prezentirano stanje nije stimulativno za kvalitetne i stručne profesionalce koji te poslove rade, ali ni za eventualno kadrovsko pojačanje novim službenicima. Isto tako, budući da su, u pravilu, na tu ustrojstvenu jedinicu upućeni svi ovlaštenici na provođenje nadzora nad radom policije, od Hrvatskog sabora, Vlade, Predsjednika, Pučkog pravobranitelja, pa i samih građana, bilo bi dobro da svi oni, ili samo neki od njih, npr. Pučki pravobranitelj, participiraju u odlukama koje se donose u svezi organizacije i djelovanja te ustrojstvene jedinice. To je potrebno radi osiguranja što višeg stupnja objektivnosti i profesionalnosti, na što se onda nadovezuje povjerenje u njihov rad i rezultate provedenih provjera. Pri tome se, ni u kom slučaju ne smije dovesti u pitanje dominantna uloga ministra unutarnjih poslova s obzirom da bi to, bez obzira na stanje kakvo je gore prezentirano, to trebala biti njegova služba pomoću koje ostvaruje nadzor nad zakonitosti rada u cijelom Ministarstvu.

S obzirom na izneseno, to pitanje postaje centralno pitanje nadzora nad radom policije, a kako smo ranije u ovom radu zaključili da je upravo efikasan nadzor neophodan za dosljednu primjenu inače zadovoljavajućih unutarnjih i vanjskih procedura u MUP-u, proizlazi da je to pitanje zapravo centralno u pogledu funkcioniranja cijelog MUP-a, a mogao bi se izvesti zaključak da je to slučaj i u cjelokupnoj državnoj upravi.

#### 4. 4. EPAC (EUROPEAN PARTNERS AGAINST CORRUPTION) – ZAJEDNIČKI STANDARDI I NAJBOLJA PRAKSA

Kako je već spomenuto, u vrijeme osnivanja Ureda za unutarnju kontrolu MUP-a RH, slične ustrojstvene jedinice u europskim i svjetskim policijama su bile prava rijetkost. Međutim, u ovom trenutku sve europske države imaju službe koje se u većoj ili manjoj mjeri poklapaju s onim što je ili što bi trebala biti ta služba u Republici Hrvatskoj. Zasluga za to u dobroj mjeri pripada *EPAC*-u, široj javnosti manje poznatoj europskoj mreži partnerskih tijela za nadzor rada policije i antikorupcijskih tijela, što nije slučajno objedinjeno. Ta organizacija počinje djelovati negdje od 2000. godine, a objedinjava „praktičare“ u nadzoru rada policije i antikorupcijskoj borbi sa europskog prostora, u prvom redu zemalja Europske Unije. Republika Hrvatska, nakon višegodišnjeg pridruženog članstva, u službeno je članstvo primljena na godišnjoj konferenciji te organizacije održanoj u Novoj Gorici (Slovenija), u studenom 2009. godine. Organizacija održava godišnje konferencije svake godine u drugoj državi, te se oglašava deklaracijama sa tih skupova. To je, prema statutu mreže, neovisna, neformalna, nepolitička mreža operativnih tijela za kontrolu rada policije i operativnih antikorupcijskih tijela država članica EU i Savjeta Europe, zaduženim za neovisnu kontrolu rada policije i preventivnu borbu protiv korupcije.[[446]](#footnote-446) Svrha i ciljevi mreže su samo operativne prirode i uključuju:

* Uspostavljanje, održavanje i razvoj kontakata između specijaliziranih nadležnih tijela;
* promocija principa nezavisnosti, nepristranosti i legitimnosti, kao i odgovornosti, transparentnosti i dostupnosti u svim sustavima osnivanim i obučenim u cilju neovisne kontrole rada policije i borbe protiv korupcije;
* promocija međunarodnih pravnih instrumenata i mehanizama sa profesionalnog gledišta;
* podrška razvoju i promociji zajedničkih radnih standarda i najbolje prakse tijela za kontrolu rada policije i antikorupcijskih tijela;
* omogućavanje platforme za razmjenu informacija i stručnih mišljenja koje se tiču dostignuća u kontroli rada policije i borbi protiv korupcije;
* omogućavanje podrške drugim zemljama i organizacijama koje planiraju uspostaviti ili razviti nadzorne mehanizme i antikorupcijska tijela;
* suradnja sa drugim organizacijama, nadležnim organima, mrežama i drugim zainteresiranim stranama, radi postizanja prethodno spomenutih ciljeva.

Mreža djeluje i putem Međunarodne antikorupcijske škole koja od 2007. godine djeluje u Beču i kroz koju su prošli brojni „operativci“ iz više od 35 zemalja. Nakon višegodišnjeg uspješnog rada i razmjene iskustava između nadzornih i antikorupcijskih tijela, 2008. godine, na godišnjem skupu Mreže u Litvi, usvojeni su i prihvaćeni zajednički standardi i najbolja praksa koja osigurava efikasnost antikorupcijskih agencija.[[447]](#footnote-447)

Nije slučajno da se kao prvi standard ističe nužna neovisnost specijaliziranih tijela koja bi se realizirala kroz odgovarajući status institucije, zapošljavanje i otpuštanje čelnika i drugih viših rukovoditelja, neovisnost istrage i mogućnost direktne komunikacije s medijima. Kao ne manje važni standardi ističu se: povjerljivost istraga, odgovornost, prevencija, edukacija, adekvatni resursi i obuka, adekvatna kriminalna odgovornost, koordinacija antikoruptivne politike i suradnja na nacionalnoj razini te jačanje međunarodne suradnje.

Kod definiranja najboljih praksi, također se, nimalo slučajno na prvom mjestu nalazi prevencija korupcije koja se oživotvoruje kroz: nacionalne antikorupcijske programe, nadzor financiranja izbornih kampanja i političkih stranaka, pravila lobiranja, antikorupcijski pregled i razvoj zakonodavstva, analize rizika i sustave unutarnje kontrole, sprečavanje sukoba interesa, razvoj kodeksa ponašanja, provjeravanje osoblja javnih institucija, izjave o imovini i prihodima javnih službenika, naknade šteta u građanskom postupku te prijavama korupcije od strane građana. Ne manje važno mjesto zauzimaju edukacija i odnosi s javnošću, kao i istraživanje korupcije koje se oživotvoruje kroz pristup informacijama, razvoj učinkovitih mjera za prikupljanje dokaza, učinkovitu suradnju između policije i drugih državnih tijela, zaštitu pouzdanika i svjedoka, ublažavanje kazne i poticanje suradnje između javnih institucija i tijela koji istražuju i progone korupciju kroz specijalističke radne skupine i uključivanje stručnjaka.[[448]](#footnote-448)

#### 4. 5. KOMPARATIVNI PRIKAZ EUROPSKIH JEDINICA ZA NADZOR RADA POLICIJE I ANTIKORUPCIJSKU BORBU

Kako bi se mogao procijeniti položaj Odjela za unutarnju kontrolu u odnosu na slične specijalizirane službe za nadzor policije i antikorupcijsku borbu u europskim državama, valja taj položaj sondirati po nekoliko ključnih parametara a to su: kome je služba organizacijski podređena, kome podnosi izvješća, koje su ključne zadaće, odnosno ovlasti i zadaće, nad kojim predmetima i tijelima ima nadležnost, kad je oformljena i koliko ima zaposlenika.

Iz kontakt kataloga[[449]](#footnote-449) *EPAC*-a je razvidno da među europskim državama postoje brojne razlike u organizaciji policije kao službe, iz čega onda proizlaze i razlike u organizaciji nadzora nad tom službom. Ista je situacija i s antikorupcijskim aktivnostima. No, bez obzira na te, više formalne a manje suštinske razlike, moguće je izvući neke zajedničke odrednice, odnosno trendove koji se odnose na nadzor rada policije i antikorupcijske aktivnosti.

1. Prema parametru **kome je služba podređena i kome podnosi izvješća**, daleko je najveći broj službi koje su organizacijski vezane za najviše policijske rukovoditelje, u prvom redu ministre, kojima i podnosi izvješća, ali ima i službi koje su potpuno nezavisne i izvan policijskog sustava, koje su odgovorne prema najvišim državnim tijelima, parlamentu i vladi.
2. Prema parametru **koje su ovlasti i zadaće službe**, većina službi provodi nadzor nad svim zaposlenicima ministarstava u okviru kojih djeluje policija, a dobar dio službi ima i šire ovlasti nadzora nad cijelom državnom, tj. javnom upravom. Također imaju istražne ovlasti u pogledu kaznenih i disciplinskih djela počinjenih od strane policijskih službenika s posebnim naglaskom na koruptivna djela, te provjere predstavki protiv policijskih službenika. Isto tako, uglavnom imaju ovlast davanja preporuka, tj. konzultativnu ulogu, brinu o profesionalnim standardima i tzv. pravilima policijske službe, a značajan broj službi ima ulogu obuke policijskih službenika.
3. Prema parametru **organizacijske nadležnosti**, većina službi je, unatoč ispreplitanju navoda iz te stavke sa stavkom ovlasti i zadaća, navela kaznenopravne slučajeve, te slučajeve povezane s korupcijom, disciplinska pitanja i predmete, prevenciju, edukaciju, strukturalna poboljšanja, angažman na poboljšanju unutarnjih propisa, tj. pravila policijske službe.
4. Prema parametru **personalne nadležnosti**, gotovo sve službe su nadležne za sve zaposlenike u policijskim sustavima, a dio službi je nadležan i za druge državne službenike, tj. pripadnike javnih službi.
5. Prema parametru **godine osnivanja i broja zaposlenika** vidljivo je da je velika većina službi ustrojena u drugoj polovici 90-tih i početkom 2000-tih, dakle puno kasnije nego Ured za unutarnju kontrolu MUP-a RH, ali da ga svojim ustrojem i brojem službenika, i općenito nadzornim kapacitetima s obzirom na broj stanovnika, uvelike nadmašuju.[[450]](#footnote-450)

### 

### 5. EUROPSKA NAČELA POLICIJSKOG NADZORA

Zaslugom *EPAC*-a, izrađena su i u studenom 2010. g. usvojena Europska policijska načela nadzora, kako bi se osigurali modeli učinkovitog policijskog nadzora za kojim mogu težiti organizacije i vlade koji djeluju u Europi.

Načela su izgrađena na dobroj praksi od strane policijskih nadzornih tijela koja već djeluju u Europi, zadnje prosudbe od strane Europskog suda za ljudska prava i razmišljanju povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe, kao i mišljenju povjerenika koje je objavljeno u ožujku 2009. u pogledu nezavisnog i učinkovitog postupanja vezanog uz predstavke protiv policije.

U svom razmišljanju, povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe, Thomas Hammarberg navodi da: „Nezavisan i učinkovit policijski sustav vezano uz podnošenje predstavki je od temeljne važnosti za djelovanje demokratske i odgovorne policijske službe. Nezavisno i učinkovito postupanje vezano uz predstavke jača očekivanja javnosti i povjerenje u policiju i osigurava nemogućnost opraštanja kazne (kazni) za nesavjestan rad ili neodgovarajuće (loše) postupanje. Policijski sustav vezano uz predstavke mora biti razumljiv, otvoren i dostupan i s pozitivnim pogledom i razumijevanjem vezano uz pitanja kao što su spol, rasa, etnička, vjerska pripadnost, uvjerenje, seksualna orijentacija, osjećaj pripadnosti spolu, pravna-poslovna nesposobnost i dob. Isti mora biti učinkovit i uz primjerene potrebnih resurse pridonijeti razvijanju i djelovanju policijskih službi."[[451]](#footnote-451)

Isti navodi da je u zadnjih trideset godina bilo značajnog povećanja u ovlastima koje su date policijskim službenicima i drugim predstavnicima službi za provođenje zakona u borbi protiv organiziranog kriminala, korupcije i terorizma. S obzirom na povećanje policijskih ovlasti tako će se i očekivanja policijskih službi uskladiti s načelima demokracije, odgovornosti i poštivanja ljudskih prava, kako je to i navedeno u preambuli Kodeksa Ujedinjenih Naroda o ponašanju redarstvenika-„svaka agencija za provođenje zakona mora biti reprezentativna i odgovorna prema zajednici u cijelosti."

Ova načela namijenjena su za primjenu od strane tijela koja provode i imaju ulogu policijskog nadzora. Načela imaju mnoge različite pristupe vezano uz policijski nadzor u cijelom svijetu i primjenljiva su u okvirima zakonske politike pojedinih zemalja i organizacija.

Načela bi sa svoje strane morala unaprijediti:

* najviše standarde u policiji;
* poštivanje vladavine zakona i ljudskih prava u svim aktivnostima policije;
* veće povjerenje u policiju;
* primjerene sustave odgovornosti vezano uz policijske službenike i ostale koji provode zakon;
* veću odštetu za one koji su žrtve nesavjesnog rada policije;
* veću otvorenost i razumijevanje građana prema policiji;
* sustave kojima bi se osiguralo da su naučene lekcije iz incidenata (incidentnih situacija) i pogrešaka;
* veće poštivanje zakona, općenito rada policije i djelovati kako bi se smanjili kriminal i neredi.[[452]](#footnote-452)

# IX. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iz svega iznesenog, razvidno je da je policijski posao iznimno zahtjevan i složen. S obzirom na to, ni sustav u kojem djeluju policijski službenici s obzirom na svoju složenost i raznorodnost na više ustrojstvenih razina ni ne može biti jednostavan, pa je iznimno zahtjevno organizirati ga u optimalan, koherentan sustav, funkcionalan na teorijskoj i praktičnoj razini.

No, ne treba ni za trenutak izgubiti iz vida da je to sustav čija je temeljna zadaća suzbijanje kaznenih djela i drugih kažnjivih ponašanja u društvu, a da bi imali ikakvih izgleda na uspjeh u tom poslu, moraju posebnu pozornost posvetiti borbi protiv tih pojava u vlastitim redovima. S druge strane, to je i jasna zakonska obveza svakog pripadnika tog sustava na bilo kojoj organizacijskoj razini. Slijedom toga jedna od iznimno bitnih stavki u svakoj organizaciji i reorganizaciji policijskog sustava, nesumnjivo bi trebala, uz ostalo, biti i „unutarnje zdravlje i integritet“, odnosno korektnost i poštenje službenika koji čine taj sustav, te stvaranje sustavnih predispozicija za to.

Poradi ispunjenja same svrhe postojanja, ali i vlastite vjerodostojnosti i „neporočnosti“ kao preduvjeta uspješnosti u borbi protiv svake vrste delinkvencije, policija mora imati i kontinuirano razvijati sustav za identifikaciju i eliminaciju neželjenih ponašanja i njihovih nositelja u svojim redovima kako bi uopće mogla ispuniti svoju ulogu „borca protiv delinkvencije“, ali i ulogu svojevrsnog garanta reda i mira, odnosno ukupnog stanja sigurnosti. Sustav se nužno mora oslanjati u prvom redu na mjere pretežno preventivnog predznaka, ali i razvijati sustav identificiranja i otkrivanja kažnjivih djela kad prevencija „zakaže“.

Teza da pravilno postavljen sustav primanja u policijsku službu, školovanja, odnosa s javnošću, normativne uređenosti, karijernog napredovanja i rukovođenja, vrednovanja i ocjenjivanja rada, unutarnjeg nadzora, ali i ukupnost pravnog i društvenog položaja policijskog službenika u sustavu kaznenog prava i općenito u društvu, ima veliki značaj za prevenciju kažnjivih ponašanja policijskih službenika, pokazala se točnom. Da bi Ministarstvo unutarnjih poslova u cijelosti i na najbolji način ispunilo svoju društvenu ulogu, nužno se podrazumijeva uređen sustav primjenjivih i mjerljivih kriterija i pravila, detaljno razrađenih za svaki pojedini segment organizacije policijskog posla ali i statusnih pitanja policijskih službenika, na kojima bi se sam sustav bazirao. I mora, naravno, biti dosljedno primjenjivan. Postojanje, i dosljedno oživotvorenje tog sustava je najbolja prevencija od svekolikih zlouporaba i malverzacija svih vrsta. Pokazalo se da takav sustav postoji, da je normativno uređen na zadovoljavajući način, ali i da ima prostora za daljnja poboljšanja. No, pokazalo se isto tako da postoji i paralelni „antisustav“ tj. široka lepeza mogućnosti izigravanja sustava što je u dnevnoj praksi i previše česta pojava. Takav „antisustav“ se može smatrati čak i kriminogenim čimbenikom koji poticajno djeluje na „službeničku delinkvenciju“, odnosno, služi barem kao izgovor onima koji bi i inače nezakonito postupali „jer se (po njima) na pošten način ionako ništa ne može“.

Jasno je da utvrđivanje adekvatnih kriterija za odabir pristupnika koji konkuriraju za prijem u policijsku službu samo po sebi ne znači mnogo ako se ti kriteriji ne primjenjuju u svakodnevnoj praksi, odnosno ako se kriteriji i procedura mogu nekažnjeno izigravati. Također ni edukacija budućih policijskih službenika nema veliku vrijednost ako je neorganizirana i neadekvatna. Isto tako se i odnosi javnosti i policije mogu temeljiti na različitim platformama, kako „javnointeresnim“ tako i na „privatnointeresnim“ ovisno o tome je li u određenoj konstelaciji odnosa prevalentan javni ili privatni interes kako policijskih administratora i rukovoditelja, tako i vlasnika, odnosno kreatora određenih medija i medijskih politika. A što se normativne aktivnosti tiče, treba se samo prisjetiti na zakonu utemeljene privatizacije devedesetih godina, čuvenog Zakona o golfu i sličnih zakona i inih propisa pa da svima bude jasno kako i u toj djelatnosti postoje mogućnosti različitih zlouporaba.

Izgradnja i održavanje pravičnog sustava karijernog napredovanja, koji se po prirodi stvari isprepleće sa sustavom rukovođenja i upravljanja, baziranog na pravičnim i poštenim kriterijima, ključ je motivacije policijskih službenika. Ti kriteriji bi svakako morali sadržavati sve vidove i oblike obrazovanja prilagođenog potrebama policijskog sustava, radnog iskustva koje je ekvivalentno vrstama i vremenu obavljanju policijskih poslova, te kvaliteti i zalaganju pri ispunjavanju radnih obveza, što bi se iščitavalo iz radne ocjene. Izostanak takvog sustava odnosno brojne nedosljednosti u njemu su jedan od uzroka nezadovoljstva u sustavu. Drastični primjeri nepriznavanja karijernosti policijske službe očituju se u službeni­cima koji zauzimaju najviše operativne i rukovodne funkcije a da za to nisu dovoljno kompetentni. Ključno pitanje je zašto je tomu tako, je li riječ o običnom nesnalaženju ili zlouporabama sustava u privatne svrhe pojedinaca ili određenih interesnih skupina? S obzirom na predug period nesnalaženja i određenu sustavnost u negativnoj selekciji kadrova, odgovor je, očito, zadovoljavanje određenih parcijalnih interesa pojedinaca ili interesnih skupina. A takva pojava zlouporabe javnog u odnosu na privatni interes svuda u svijetu se percipira kao korupcija, i to kao njen najfatalniji oblik. No, u našim prilikama se često čuje od rukovoditelja i funkcionara najniže pa do najviše razine, da svaki „šef“ ima „pravo“ sebi birati suradnike, što samo po sebi ruši svaki organizirani sustav karijernog napredovanja, pa i samo ustavno načelo jednakosti svih građana.

No, isto tako valja napomenuti da je novi Zakon o policiji pitanje premještaja, imenovanja i druge elemente karijernog napredovanja policijskih službenika ili po prvi put pravno uredio, ili uredio na bitno bolji način, pa se mogućnosti zlouporaba i manipulacija znatno reduciraju. Obećava i nova strategija reforme upravljanja ljudskim potencijalima kao i nekoliko Uredbi o određenim statusnim pitanjima policijskih službenika. No, ostaje da se vidi hoće li se ti propisi dosljedno primjenjivati i hoće li se dobre prognoze pokazati realnima. Kao što je više puta rečeno, i ranije su brojna pitanja bila pravno dobro uređena, ali je praksa nalazila načine zaobilaženja i preskakanja propisa.

Stoga se ključnom pokazuje upravo preporuka izgradnje i održavanja sustava kontrole rada policijskih službenika u obavljanju službenih dužnosti i javnih ovlasti, te sam nadzor policijskog sustava, jer jedino taj segment, ukoliko je pravilno i profesionalno izgrađen i održavan može jamčiti održivost ostalih komponenti koji imaju uopće preventivni naboj i kapacitet.

Što se tiče pravnog i društvenog položaja kako policijskih službenika tako i policijskog sustava, jasno je da povoljan položaj ima preventivni utjecaj na „policijsku delinkvenciju“, odnosno da nepovoljan položaj potiče tu pojavu. No, policijski službenici u Republici Hrvatskoj, za razliku od drugih policija iz regije i Europske unije, nisu zadovoljni tim položajem. Iz elaboracije kakav je njihov stvarni položaj i prisutnost svojevrsnog nepovjerenja u policiju i policijski sustav koji se pokazao krajnje nepovoljnim u svakom, a posebno materijalnom smislu, drugo se ni ne može očekivati. Više je nego očit nerazmjer između društvenog očekivanja od policijskih službenika i policijskog sustava kako u kvalitativnom, tako i u kvantitativnom smislu. Sve su veća očekivanja od policije i sve se više širi područje policijskog djelovanja, uz istovremeno umanjivanje naknada i beneficija za takav posao, i sve lošiji tretman kako službe tako i službenika, što policijski sustav postupno nagriza i razara. A takvi trendovi u sustavu uvijek znače više prostora različitim zlouporabama, prekoračenjima ovlaštenja, zlostavljanjima, koruptivnim ponašanjima, kao i političkim i drugim uplivima i lobiranjima. Istodobno takvo stanje značajno otežava položaj onih koji se upuštaju u suzbijanje tog oblika delinkvencije, protiv kojeg se ionako iznimno teško i složeno boriti. Stoga je izgradnja, tj. poboljšanje antikriminalnog sustava baziranog na prevenciji kao strateškoj odrednici, imperativ koji se postavlja pred svaku upravljačku strukturu Ministarstva unutarnjih poslova. Takav sustav potom treba održavati s najvećom pažnjom i brigom, ali ga isto tako pomno i brižljivo nadzirati, jer je efikasan nadzor nad aktivnostima policije i čitave vlasti od iznimnog značaja za izgradnju mjera povjerenja između javnosti i vlasti uopće.

U suprotnom, policija bi se mogla pretvoriti u društveno beskorisnu organizaciju, pa sve dotle da bi mogla predstavljati i izvor opasnosti za sigurnost i stabilnost jednog društva.

Vrlo je tanka linija razgraničenja između zakonitog i nezakonitog postupka policijskog službenika kod primjene većine policijskih ovlasti. Mnogi se odavno pitaju kako ograničiti ovlasti policije, a da ona ostane djelotvorna u zaštiti prava građana. Teško je uspostaviti pravilnu ravnotežu između državnih funkcija, obveza, interesa i ovlasti na tom području i pojedinačnih temeljnih prava čovjeka. Sve veći opseg državnih zadaća i složenost društvenih odnosa u policiji u suvremenim društvima stalno nameće nove obveze i preispitivanje zaštite ljudskih prava i sloboda. Tim više policijska djelatnost svakim danom postaje sve složenija i opsežnija. No, dok je interes javnosti najčešće fokusiran na neko policijsko postupanje, manji je interes za nepostupanje policije. Stoga je potrebno upozoriti na svojevrstan oblik ugrožavanja ljudskih prava i sloboda neprimjenjivanjem ili nedovoljnim i/ili neadekvatnim primjenjivanjem policijskih mjera i radnji. No, s tim u svezi se može postaviti daljnje pitanje, zašto se to policijski službenici suzdržavaju od primjene policijskih ovlasti? Odgovor se, između ostalog, svakako može naći i u njihovom tretmanu nakon toga. Ako postoji i najmanja mogućnost da policijski službenik snosi negativne posljedice nakon što je postupio zakonito i ispravno, to je poruka svakom policijskom službeniku da se suzdrži od intervencije kad god to može. Kako se vidjelo, brojne su mogućnosti različitih tužbi protiv policijskih službenika kojima se dovode u vrlo loš položaj, a odatle do okretanja glave da ne vide razloge za intervenciju, mali je korak, a što bi se lako moglo pretvoriti u sumrak ljudskih prava i veliku opasnost za osobnu i imovinsku sigurnost ljudi.

Očito je i na tom području značajna uloga relevantnog nadzora nad radom policije koje postaje vrlo ozbiljno političko i stručno pitanje, preko kojeg se mogu identificirati stavovi države odnosno državne vlasti prema mnogim pitanjima, poglavito pitanjima temeljnih ljudskih prava. Od kada postoji policija, postavlja se pitanje nadzora nad njom, no može se reći da je to pitanje gotovo dramatično dobilo na značaju negdje iza 1990. godine, kad gotovo sve europske države, ali i šire, ovom pitanju posvećuju najviši značaj u nastojanju da se što bolje osmisli, odnosno unaprijedi efikasan nadzor nad radom policije.

Zasigurno je da postoji opće suglasje da se, zbog brojnih razloga koji su u ovom radu spominjani, a poglavito monopola sile kojima raspolaže, policiju ne smije prepustiti samoj sebi, odnosno samonadzoru, te da se u taj proces na određeni način moraju uključiti građani, tj. javnost. Takav tzv. civilni, građanski nadzor nad policijom se počesto smatra „krunom“ uspješnog nadzora nad radom policije, i u Republici Hrvatskoj je u posljednje vrijeme došlo do značajnog napretka u tom segmentu, no pitanje je kakvi su načini i modaliteti takvog nadzora, odnosno koliko je on uopće moguć i produktivan. Naime, da bi se određeni mehanizam uspješno nadzirao, nesumnjivo se moraju poznavati svi sklopovi unutar toga mehanizma, te svi procesi i sve procedure koje tamo vrijede.

A koji to građani, tj. javnost, i sa kakvom naobrazbom i praksom to znaju i mogu znati kad je riječ o tako glomaznom i složenom mehanizmu kakva je policija sa silnom raznolikošću poslova, zadaća i procedura? Pa opće je poznato da jedan policijski službenik koji radi na poslovima, primjerice, kriminaliteta droga, pa ma kako kvalitetan bio, nije kompetentan odraditi a kamoli nadzirati jednu obradu iz domene gospodarskog kriminaliteta. A oba rade na polovima kriminalističke policije. A što onda reći o različitosti poslova granične policije, interventne i specijalne policije, poslova oružja, javnog reda i mira i tako dalje. Potpuno je ista stvar sa mnogim drugim tijelima koja imaju šire ili uže ovlasti nadzora nad radom policije, bilo da je riječ o pučkom pravobranitelju, vladinim ili nevladinim tijelima i udrugama, predsjedničkim ili parlamentarnim tijelima i odborima. Tko god savršeno ne poznaje cjelokupan mehanizam do te mjere da zna mjesto i ulogu svakog zupca u zupčaniku, i nije u stanju mehanizam rastaviti do tog posljednjeg zupca, taj mehanizam ne može efikasno, odnosno cjelovito nadzirati. Takva filozofija nameće jedno jedino rješenje, a to je da nadzirati takav mehanizam najbolje može onaj tko o njemu najviše zna, a znanje se stječe kroz obrazovanje i praksu na tom mehanizmu. Preneseno na policijski sustav to znači da policiju najefikasnije mogu nadzirati najistaknutiji profesionalci u policijskim redovima, a s obzirom na spomenuto obrazovanje i praksu, to bi uglavnom trebali biti policijski rukovoditelji kojima je to ionako u opisu poslova, ali i stručnjaci za pojedina pitanja a koji ne moraju biti rukovoditelji. Jer, nadzor nad radom policije je u izravnoj funkciji zaštite ljudskih prava i pravne države, odnosno vladavine prava. Isto tako, stvaranje adekvatnih uvjeta za rad takvih „nadzornika“ svjedočanstvo je dobre volje i pristanka na to. U ovom trenutku toga očito nema jer plaće postojećih „nadzornika“, a misli se na službenike Odjela za unutarnju kontrolu i drugih službenika iz linije zakonitosti postupanja, su uglavnom izjednačene s svim drugim službenicima tog ranga, a sigurnost i neovisnost su daleko od onoga što bi trebali biti, pa nekad i bili.

A da je nadzor, vanjski i unutarnji i te kako neophodan, znakovito govore podaci o broju kaznenih i disciplinskih djela počinjenih od strane policijskih službenika. Kako god gledali na problem, činjenica da je u državi od nešto više od 4 milijuna stanovnika, 1043 policijska službenika, u 10 godina, osnovano osumnjičeno za počinjenih 1566 kaznenih djela, te 6222 težih povreda radne discipline, koja su u adekvatnim postupcima i procesuirana i te kako zabrinjava. Kad se tome doda tamna brojka počinjenih a neotkrivenih kaznenih djela koju je vrlo nezahvalno procjenjivati, al u koju ne treba sumnjati, razlozi za zabrinutost mogu samo rasti.

No, ako se broj kaznenih djela počinjenih od strane policijskih službenika usporedi sa kaznenim djelima počinjenih od strane ostalih građana proizlazi da su policijski službenici višestruko „pošteniji“ od ostatka građanske populacije. Naravno, tvrdnja o takvom „poštenju ili nepoštenju“, samo po sebi izaziva brojne dvojbe i polemike. U prvom redu postavlja se pitanje realnih izračuna, odnosno procjena tamnih brojki za obje „delinkventne“ skupine, ali i društvena očekivanja od jednih i drugih a napose, očekuje li se od policijskog službenika apsolutna moralna neupitnost? I bez obzira kakav odgovor bio, kolika se briga i značaj pridaje tom pitanju i kolika su ulaganja potrebna za tako visoka očekivanja od jedne, htjeli ili ne htjeli priznati, kriminalitetu izložene profesije. S obzirom da živimo u društvu gdje se godinama javnost zabavlja aferama čiji su akteri vodeći ljudi države, gdje je korupcija više pravilo nego iznimka, insistiranja na moralnoj čistoći policijskog službenika, najblaže rečeno, mogu se činiti čudnim. No, unatoč svemu, ne smije se imati razumijevanja niti izgovora za policijskog službenika koji čini kaznena djela, jer se od policijskog službenika, kao „čuvara zakona“ naprosto očekuje da ne čini nego da sprječava i otkriva kažnjiva djela i njihove počinitelje i na taj način osigurava sigurnost cjelokupnog društva. Takvim ljudima nikako nije mjesto u policiji, pa je potrebno razraditi učinkovite mehanizme kako da tako predisponirani pojedinci ni ne uđu u policijski sustav, a ako uđu, da ga što prije napuste uz što manje štete. Nije suvišno naglasit još jednom da je očito da je policijska služba zbog brojnih specifičnosti često puta hod po tankoj žici između zakonitog i nezakonitog i da ponekad i nenamjerna pogreška policijskog službenika dovodi pod udar kaznenog, ali i disciplinskog postupka.

Bilo kako bilo, policija koja se nije voljna suočiti sa vlastitim pogreškama jednako snažno kao što se suprotstavlja kriminalcima, na taj način samo osnažuje argumente onih koji se zalažu za što snažniju kontrolu policije od strane institucija izvan policijskog sustava. Sukladno tomu, ne postoje nikakve isprike za poduzimanje svega mogućega kako bi se suzbile nepravilnosti u radu policije. I opet se kao alat za to, nameće pitanje nadzora oko kojeg se više-manje vrti većina aktivnosti usmjerenih na preveniranje kažnjivih djela. Nadzor nad radom policije volimo dijeliti na vanjski i unutarnji. Pri tome, pod vanjskim nadzorom podrazumijevamo nadzor koji poduzimaju osobe koje su izvan sustava Ministarstva unutarnjih poslova, a temeljem važećeg pravnog akta imaju pravo i dužnost nadziranja rada policije bilo u ukupnosti njihovih poslova i zadaća, bilo određenog segmenta njihova rada. U takav nadzor spada parlamentarni nadzor, nadzor Predsjednika i Vlade RH, nadzor Pučkog pravobranitelja, sudski, odnosno državnoodvjetnički nadzor, građanski i međunarodni nadzor.

No, postavlja se pitanje koje su njihove realne mogućnosti efikasnog nadziranja policije i policijskog sustava. Uz iznimku nadzora CPT-ija, a djelomično i pučkog pravobranitelja, pokazuje se da se svim ovlaštenicima takvog vanjskog nadzora nedostaju nadzorni kapaciteti i da se više-manje oslanjaju na unutarnji nadzor policije. A ako je tomu tako onda takav unutarnji nadzor na koji se oslanjaju mora biti na tako visokoj profesionalnoj i stručnoj razini da se u njega neupitno mora imati povjerenje. No, povjerenje ovisi o neovisnosti, objektivnosti i stručnim kompetencijama aktera.

Nedvojbeno je da su na tom području postignuti određeni pomaci kao što je slučaj s građanskim nadzorom nad radom policije i sudjelovanjem građana kroz uvođenje povjerenstva za rad po pritužbama i Vijeća za građanski nadzor nad primjenom pojedinih policijskih ovlasti u kojemu po prvi put neposredno sudjeluju građani. Isto tako, po pitanju problematike zaprimanja i obrade predstavki/pritužbi građana na rad policije u RH, može se reći da je u Ministarstvu unutarnjih poslova razrađen sustav na kojem bi nam mnoge europske države mogle zavidjeti. Naime, predstavke se zaprimaju, evidentiraju, prate, prosljeđuju, obrađuju i zatvaraju putem informacijskog sustava, odnosno pomoću novoosmišljene informatičke aplikacije na centraliziran način za cijelo Ministarstvo.

Što se pak unutarnjeg nadzora tiče, tj. sustavne i organizirane aktivnosti nadležnih tijela i osoba unutar policijskog sustava, usmjerenih na osiguranje pravovremenog, pravilnog i zakonitog obavljanje službenih poslova i zadataka, razlikujemo hijerarhijski i specijalistički nadzor.

Hijerarhijski nadzor proizlazi iz istog takvog hijerarhijskog ustroja i, načelno, provodi ga viša ustrojstvena jedinica Ministarstva nad nižom. No, i rukovoditelj svake ustrojstvene jedinice na bilo kojoj hijerarhijskoj razini dužan je provoditi nadzor nad zaposlenicima svoje ustrojstvene jedinice ali i rukovoditeljima i zaposlenicima ustrojstveno nižih jedinica. No, u praksi se potonja vrsta nadzora često zanemaruje, unatoč spoznaji da nije moguće kvalitetno rukovođenje bez kvalitetnog nadzora.

Pod unutarnjim specijalističkim nadzorom podrazumijeva se nadzor nad zakonitosti i pravilnosti postupaka zaposlenika MUP-a, s posebnim naglaskom na zakonitost i pravilnost primjene policijskih ovlasti od strane policijskih službenika. To znači da specijalističke službe i službenici imaju zadaću trajnog nadzora koji se provodi putem redovnog izvješćivanja, praćenjem stanja kroz bilten događaja i pojava, putem tiska i sl., ali i obvezu reagiranja na svako saznanje o nezakonitostima i nepravilnostima u postupanju policijskih službenika.

Pravo i dužnost unutarnjeg specijalističkog nadzora između ostalog, proizlazi i iz zakonske obveze ministra da brine o zakonitom i pravodobnom izvršavanju zakona i drugih propisa, što se onda u primjerenoj formi preslikava i na druge ustrojstvene oblike u ministarstvu. I ova vrsta nadzora je, faktički, hijerarhijski ustrojena i vezana je na funkcije ključnih rukovoditelja.

Unutarnji specijalistički nadzor u pravilu provode policijski službenici koji su specijalizirani za provođenje nadzora, poglavito policijski službenici Odjela za unutarnju kontrolu Kabineta ministra, policijski službenici za nadzor, unapređenje rada i razvoj policije u Uredu glavnog ravnatelja policije, te policijski službenici za zakonitost rada policije u policijskim upravama.

Pozicioniranje ovih ustrojstvenih oblika unutar policijskog sustava je od iznimne važnosti za kvalitetu nadziranja. Naime, ovi ustrojstveni oblici iskaču iz redovne hijerarhijske organizacije, pa i po ustrojstvenoj razini imaju specijalistički položaj unutar policijskog sustava. Njihova „specijalizacija“ proizlazi iz njihove pozicije u policijskom sustavu, pa je tako Odjel za unutarnju kontrolu pozicioniran unutar Kabineta ministra, Odjel za nadzor rada policije unutar Ureda glavnog ravnatelja policije, a službe i službenici za zakonitost postupanja u policijskim upravama su također organizacijski pozicionirane u ili pri uredima načelnika policijskih uprava. Takva njihova pozicija i oslonac na autoritet čelnika kojeg snabdijevaju informacijama im olakšava posao nadzora, a ključnim rukovoditeljima u ministarstvu omogućava da određene informacije o funkcioniranju, odnosno disfunkcioniranju sustava kojim upravljaju, osim iz redovnog – rukovodnohijerarhijskog izvora informacija, dobivaju i od tih specijaliziranih službi i službenika. Dakle, rukovoditelji i službenici tih specijaliziranih jedinica nisu hijerarhijski nadređeni onima koje nadziru, i nisu odgovorni ili suodgovorni za njihovu efikasnost u „poslovanju“, što im omogućava objektivnost spram onih koje nadziru, a sebi određenu komfornu situaciju da nisu suodgovorni za eventualno utvrđene nepravilnosti.

No, upravo na ovom području, koje nesumnjivo ima iznimno velik značaj i preventivni potencijal, dolazi do nedosljednosti koje bude sumnju u postojanje volje i želje da se policijski sustav optimalno postavi i izbalansira. To se može iščitati iz razvojne geneze Odjela za unutarnju kontrolu kao vodeće nadzorne službe Ministarstva. Kako je iz komparativnog prikaza europskih službi sličnog profila razvidno, u trenutku osnivanja ovog Odjela, iznimno je mali broj europskih država imao jedinice sličnog profila. Usporedbom Privremenog pravilnika o radu Ureda za unutarnju kontrolu iz 1994. vidljiva je visoka podudarnost s europskim načelima policijskog nadzora, koji je nastao tek 2010. godine. Na žalost, nakon što je poslužila kao pozitivan uzor mnogim europskim službama koje su se znatno kasnije ustrojavale, ta ustrojstvena jedinica ne samo da nije zadržala tako postavljenu ustrojstvenu i svaku drugu razinu, nego je u tom pogledu došlo do značajnih redukcija.

Nepojmljivo je, a možda je bolje reći i neprihvatljivo, barem kad je riječ o mjestu i ulozi Službe za unutarnju kontrolu, da su se u „žiži“ borbe protiv korupcije gdje se svi zaklinju u nultu točku tolerancije na korupciju, od početne zamisli gdje se ta borba protiv unutarnje policijske korupcije i financijska disciplina stavljala na prvo i drugo mjesto kod razloga ustrojavanja Ureda, tijekom vremena te zadaće potpuno izgubile iz opisa poslova te ustrojstvene jedinice a da ih neka druga jedinica nije preuzela.

Imajući u vidu uočene nedostatke tzv. vanjskog nadzora, i njegovog stvarnog uporišta i upućenosti na unutarnji specijalistički nadzor, te više puta istaknutog pitanja povjerenja u izvršene provjere koje u konačnici ovise o stručnim kompetencijama policijskih službenika i njihovoj objektivnosti i neovisnosti, jasno je da netom prezentirano stanje nije održivo. Tko god bude ozbiljno htio postaviti policijski sustav na zdrave osnove, morat će, između ostalog, uložiti napore da „nadzornu“ jedinicu profila Ureda za unutarnju kontrolu postavi kao centralnu nadzornu jedinicu na onaj način i na one osnove kakve su bile deklarirane prilikom osnivanja Ureda 1994., te na tim osnovama izgrađivati službu prema europskim načelima policijskog nadzora.

Pri tome, budući da su, u pravilu, na tu ustrojstvenu jedinicu upućeni gotovo svi ovlaštenici na provođenje vanjskog nadzora nad radom policije, od Hrvatskog Sabora, Vlade, predsjednika, pučkog pravobranitelja, državnog odvjetništva, pa i samih građana, bilo bi dobro da svi oni, ili samo neki od njih, npr. pučki pravobranitelj i ravnatelj Ureda za suzbijanje organiziranog kriminaliteta i korupcije, participiraju u odlukama koje se donose u svezi organizacije i djelovanja te ustrojstvene jedinice. Ta participacija se može kretati od toga da ministar samo dostavlja obrazložene odluke koje se odnose na tu službu pa sve dotle da je za svaki organizacijski i kadrovski zahvat potrebna suglasnost tih „vanjskih“ korisnika. To je potrebno radi osiguranja što višeg stupnja objektivnosti i profesionalnosti, na što se onda nadovezuje povjerenje u njihov rad i rezultate provedenih provjera. Pri tome se, ni u kom slučaju ne smije dovesti u pitanje dominantna uloga ministra unutarnjih poslova s obzirom da to je, ili bi trebala biti „njegova“ služba pomoću koje ostvaruje nadzor nad zakonitosti rada u cijelom Ministarstvu. Ali, ne treba zaboraviti ni na to da ni ministri nisu bezgrješnici, a o tome, u konačnici svjedoče i neke sudske presude protiv bivših ministara.

S obzirom da mnogi autori upravo u dobro organiziranom unutarnjem nadzoru vide ključ rješenja mnogih gorućih problema današnjice, a poglavito pitanje korupcije u javnoj upravi, ovakvo rješenje se čini primjenjivim i za cjelovitu državnu upravu. Začuđuje da na posljednjem objavljenom popisu tijela javne vlasti iz 2010. godine, između 233 stavke, od kojih je za neke teško odgonetnuti čime se zapravo bave i zašto su uopće na tom popisu, nema nikakvog ureda ili sl. koji bi se bavio nadzorom nad tijelima javne vlasti, odnosno javne uprave. S obzirom da je predsjednik/ca Vlade odgovoran za cjelovito funkcioniranje javne vlasti, na isti način kako je za ministra vezana ili bi trebala biti vezana centralna služba unutarnjeg nadzora, moguće je uspostaviti i Vladin Ured za nadzor tijela javne vlasti kojem bi centralna uloga trebala biti suzbijanje korupcije u tijelima javne vlasti, zatim nadzor nad trošenjem proračunskih sredstava i tim slijedom gotovo istovjetne zadaće kao Ureda za unutarnju kontrolu MUP-a, onakvog kakav je bio zamišljen prilikom osnivanja. Takav ured je nesumnjivo potreban prvom čovjeku izvršne vlasti, samo je potrebno napraviti odlučan iskorak, okupiti tim stručnih ljudi koji će na načelima sličnim europskim načelima policijskog nadzora isti ustrojiti, pozicionirati, te mu definirati nadležnosti i odgovornosti. Za povjerovati je da bi opća korist od tog Ureda već u kratkom roku višestruko premašila sve troškove oko njegove uspostave i funkcioniranja.

Slijedom iznesenog i zaključenog, može se ustvrditi da su radne hipoteze u cijelosti potvrđene:

* + - 1. Dobro organiziran i vođen policijski sustav s dobro organiziranim i vođenim nadzorom nad radom policije je najbolja prevencija policijske delinkvencije.
      2. Loše organiziran i vođen policijski sustav s loše organiziranim i vođenim nadzorom nad radom policije poticajno djeluje na policijsku delinkvenciju i može se smatrati kriminogenim čimbenikom te pojave.
      3. Udio kaznenih djela koje čine policijski službenici je u odnosu na kaznena djela koje čine drugi građani značajno manji, odnosno, policijski službenici su unatoč svom udjelu u ukupnoj delinkvenciji pošteniji od ostatka populacije.

## Popis slika:

[Slika 1: Usporedni prikaz policijskih službenika i ostalih kao počinitelja kaznenih djela 89](#_Toc351147636)

[Slika 2: Grafički prikaz kaznenih djela policijskih službenika 89](#_Toc351147637)

[Slika 3: Grafički prikaz kaznenih djela u općoj populaciji vodeći računa o razlikama u spolnoj strukturi 90](#_Toc351147638)

[Slika 4: Grafički prikaz počinitelja i nepočinitelja kaznenih djela u policiji 90](#_Toc351147639)

[Slika 5: Grafički prikaz počinitelja i nepočinitelja kaznenih djela u općoj populaciji vodeći računa o razlikama u spolnim strukturama 91](#_Toc351147640)

[Slika 6: Grafički prikaz disciplinskih prijestupa policijskih službenika za teže povrede službene dužnosti počinjene u razdoblju od 2002.- 2011. godine 108](#_Toc351147641)

## Popis tablica:

Tablica 1 : Posebna kaznena djela – delicta proprija koje može počiniti policijski službenik 61

Tablica 2: Opća kaznena djela (delicta communia) kod kojih svojstvo policijskog službenika ima poseban značaj 63

Tablica 3: Prikaz posebnih kaznenih djela počinjenih od strane policijskih službenika u RH u periodu od 2002.- 2011. godine 65

Tablica 4: Prikaz općih kaznenih djela počinjenih od strane policijskih službenika u RH u periodu od 2002.- 2011. godine 67

Tablica 5: Usporedni prikaz broja posebnih kaznenih djela počinjenih od strane policijskih službenika i ostalih počinitelja u RH u periodu od 2002.-2011. godine 74

Tablica 6: Usporedni prikaz broja općih kaznenih djela počinjenih od strane policijskih službenika i ostalih počinitelja u RH u periodu od 2002.-2011. godine 76

Tablica 7: Usporedni prikaz policijskih službenika i ostalih počinitelja kaznenih djela počinjenih u razdoblju od 2002.- 2011. godine 83

Tablica 8: Postotak muškaraca i žena i ponderi 85

Tablica 9: Postotak muškaraca i žena u populaciji i uzorku 85

Tablica 10: Broj stanovnika RH, dobna skupina 18-49, procjena sredinom godine 86

Tablica 11: Pretpostavljena spolna struktura populacije, dobna skupina 18 - 49 po pojedinim godinama 86

Tablica 12: Broj počinjenih kaznenih djela u populaciji za dobnu skupinu između 18 i 49 godina po spolu 87

Tablica 13: Procijenjeni broj počinitelja kaznenih djela u populaciji za dobnu skupinu 18 - 49 godina, izjednačeno po spolnoj strukturi s policijskim službenicima 88

Tablica 14: Broj počinitelja kaznenih djela među policijskim službenicima 91

Tablica 15: Broj počinitelja kaznenih djela u populaciji 92

Tablica 16: Broj počinitelja kaznenih djela u populaciji vodeći računa o spolnoj strukturi kao u policiji 93

Tablica 17: Rezultati provedenih hi – kvadrat testova 93

Tablica 18: Prikaz disciplinskih prijestupa policijskih službenika za teže povrede službene dužnosti počinjene u razdoblju od 2002.- 2011. godine 107

Tablica 19: Usporedni prikaz odgovora na anketni upitnik 118

Tablica 20: Prikaz pritužbi na rad policije 228

Tablica 21: Prikaz predstavki/pritužbi na rad policije i njihova utemeljenost 254

## Popis priloga:

**Prilog 1** : Zajednički standardi i najbolja praksa EPACA (Europski partneri u borbi protiv korupcije)

**Prilog 2** : Komparativni prikaz europskih jedinica za nadzor rada policije i antikorupcijsku borbu

**Prilog 3** : Europska načela policijskog nadzora

## BIBLIOGRAFIJA

Anić, V.: Veliki rječnik hrvatskog jezika, Novi liber, Zagreb, 2003.

Bačić. F.: Krivično pravo, opći dio, četvrto, izmijenjeno izdanje, Informator, Zagreb 1995.

Bačić: F.: Glava XIII. KZ i učinjeni važniji prijedlozi za njezinu izmjenu, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva, Inžinjerski biro d.d., Zagreb, 2004.

Barker T.: Empirijska studija o policijskom zastranjivanju koje ne spada u korupciju, Izbor br. 4/79: RSUPSRH, 1979.

Bakić, Lj i dr.: Policijski priručnik, temeljne policijske ovlasti, MUP, PA, Zagreb, 2002.

Barker T.: An Empirical Study of Police Deviance Other Than Corruption (Empirijska studija o policijskom zastranjivanju koje ne spada u korupciju), Izbor br. 4/79: RSUPSRH

Bavcon, LJ.: Kaznenopravna zaštita prava čovjeka, HLJZKPP, Zagreb, vol. 4. br. 2/97, Zagreb, HUZKZP 1997.

Bayer V.: Kazneno procesno pravo – odabrana poglavlja, knjiga II., MUP RH, Zagreb 1995., pripremio D. Krapac

1. Beccaria, C: O zločinima i kaznama, (Dei delitti e della pene), Književni krug, Split, 1990.
2. Behr, R.: Modernizacija društva i policijske aktivnosti, Uloga policije u demokratskom društvu, MUP RH, Birotisak, 1994.

Blažević, R.: Upravna znanost, Pravni fakultet u Rijeci, 2007.

Borovac. K.: Strategija odnosa s javnošću MUP-a, MUP RH, Odjel za odnose s javnošću.

Borovec, K., Balgač, I., Karlović, R.: Situacijski pristup prevenciji kriminaliteta, MUP RH 2011.

Bosiočić, G.: Pravni i praktični aspekti ustrojstva tijela unutarnjih poslova u Republici Hrvatskoj, HLJZKPIP, Zagreb, vol 3, br. 2/1996.

Brnetić, D.: Kaznenopravna zaštita od torture AGM Zagreb 2009.

Buren. A. B.: Evaluating Citizen Oversight of Police (evaluacija građanskog nadzora nad policijom) LFB Scholarly Publishing LLC, New York 2007.

Cajner. M. I.: Etika policijskog zvanja, komuniciranje policijskih službenika, MUP RH, Zagreb, 2007.

Cajner. M. I.: Prevencija kriminaliteta u Europskoj uniji, MUP RH-a i OSCE,Zagreb 2005.

Cameron, I.: The Europen Convention on Human Rights and the use of lethel force by police officers, IGAI Conference on Hunam Rights and Police Behaviour, Lisabon November 2005.

Capan, S., Borovec. K.: Povjerenje građana u policiju, MUP, Mir ugled povjerenje 46/011.

Chiavario, M.: Principles of Criminal Procedure and Their Application to Disciplinary Proceedings-Draft Rezolution, Revue internationale de Droit Penal (vol. 74), Association Internationale de Droit Penal, br. ¾, 2003.

1. Contact Catalogue 2010 Police Oversight Bodies and Anti-corrption Authorithies, Epac Secretariat, BMI/BIA, Austria, Viena, 2009.

Cooper, Philip J.: Public Law nad Public Administration, Engelwood Cliffs: Prentice Hall, 1988.

Cordona, F.: Foundations and procedures on discipline of civil servants, 2002, www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf

Crnić. I.: Neovisnost sudstva,Vrhovni sud Republike Hrvatske, http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=698

Cvitanović, L.: Kontrola zakonitosti postupanja organa unutarnjih poslova (policije) u svezi sa kaznenim (krivičnim) postupkom, Zagreb, MUP RH, Priručnik, 1991., br. 4.

Cvitanović. L.: Svrha kažnjavanja u suvremenom kaznenom pravu, Kazneno-kriminalistička biblioteka Vladimir Byer, Zagreb, 1999.

Cvjetko, B., Kurtović, A., Krapac, D., Đurđević, Z.: XVll međunarodni kongres za kazneno pravo, HLJZKPP, Zagreb, Vol 12, br.1/2005.

Čas, T.: Konflikti između policajaca i građana i neke karakteristike odnosa između policije i javnosti, Za­greb, MUP RH, Priručnik, 1991., br. 1.

Čepek, V., Veić, P:: Neka temeljna pitanja ustroja i ovlaštenja policije, MUP RH, Zagreb 1992.

Dedić, S. i dr.: Radno pravo, Pravni fakultet u Sarajevu, 2005.

Derenčinović, D.: Mit (o) korupciji, NOCCI, Zagreb, 2001.

Derenčinović, D.: Uvod u kriminologiju i socijalnu patologiju s osnovama kaznenog prava, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, 2004.

Derenčinović. D.:  Novo hrvatsko kazneno pravo, Informator, br.6178/2013.

Derenčinović. D.: Doseg isključenja provjere dvostruke kažnjivosti iz zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama europske unije, HLJZKPP vol 21, br. 2/2014.

Derenčinović. D.:  Novi kazneni zakon - diskurs o pravnom kontinuitetu i kriminalnopolitičkom diskontinuitetu, Profili hrvatskog kaznenog zakonodavstva, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 2014.

Douglas R.: Uzroci i posljedice lošeg vodstva, Izboriz stranih časopisa, MUP RH, 2/94.

Đurđević, Z.: Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi, HLJZKPP, 2/2008.,1077., u: Rodin, S., Ćapeta, T., Goldner Lang i.: Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor, Narodne novine, Zagreb, 2009.

Fätkinhäuer, H. J.: Korupcija u Njemačkoj, Izbor iz stranih časopisa, br. 2-3/95., MUP RH 1995.

Flath, H.: Službeni nadzor – bit i sadržaj, Izbor iz stranih časopisa, br. 4/80., RSUP, 1980.

Fyfe, JJ i dr..: Police Administration, Boston, Mc Graw Hill 1997.

Frank. S.: Kazneno pravo, bilješke o Općem dijelu Krivičnog zakonika od 4. XII. 1947., Izdavački zavod Jugoslovenske akademije znanosti i umjetnosti,Zagreb 1950.

Frank. S.: Teorija kaznenog prava, po Krivičnom zakoniku od 1951., opći dio, Školska knjiga, Zagreb, 1955.

Gažević, N., gl. ur., savjet vojne enciklopedije, Tanasković, R. i dr.: Vojna enciklopedija, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1975.

Geissdörfer, J. W.: Informatori i prikriveni istražitelji, Izbor iz stranih časopisa, br. 1/94., MUP RH 1994.

Geller, W. - Toch, H.: Policijsko nasilje – razumijevanje i kontrola policijskog zlostavljanja i sile(*Police Violence — Understanding and Controlling Police Abuse of Force*), Yale Universitv press, SAD, 1996. // Fvfe, J. J.: Training to Reduce Police - Civilian Violence.

Gjenaro, D. i drugi: Policija i ljudska prava, MUP i HHO, 2002.

Gjenero, D. i drugi: Policija i građani, priručnik za građane, MUP RH I HHO, Zagreb 2005.

Gluščić S.: Pravni standardi i istražne djelatnosti policije u prethodnom kaznenom postupku; MUP RH Zagreb, 2011.

Gluščić S.: Izvidi kaznenih djela prema Noveli Zakona o kaznenom postupku, HLJZKPP, Zagreb, vol.20, broj 2/2013.

Goldshmit, A., Lewis, C.: Civilian oversight of policing, Governance, Democracy and Human rights, Oxford – Portland Oregon, Hart Publishing, 2000.

Goettlicher, D.: Sustav tijelaza ostvarivanje ljudskih prava u Republici Hrvatskoj, Zagreb, Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava, 2002.

Gutierrez Gomez, A.: Vještina rukovođenja, Izboriz stranih časopisa, MUP RH, 4/82.

1. Heider, A: Vladavina zakona i principi demokratskog održavanja reda, Uloga policije u demokratskom društvu, MUP RH, Birotisak, 1994.

Herzog, S.: Evaluating the New civilian Conplaints Board in Israel, Civilian oversight of policing, Governance, Democracy and Human rights, Oxford – Portland Oregon, Hart Publishing, 2000.

Hirsch, H. J.: Internacionalizacija kaznenog prava i kaznenopravne znanosti, HLJZKPP, vol. 12, br.1/2005.

Hofman, F., Zimmerman, B.: Borba protiv korupcije, Aktivnosti zakonodavstva u pravcu smanjenja korupcije, Izbor iz stranih časopisa, br. 1-2/03., MUP RH 2003.

Holz, K.: Korupcija u policiji, istraživanje o opsegu korupcije unutar njemačke policije i o stavu policijskih službenika prema korupciji, Izbor, MUP RH, Zagreb, 4/98.

Horvatić, Ž.: Elementarna kriminologija, Školska knjiga, Zagreb 1993.

Horvatić. Ž.: Kazneno pravo i druge kaznene znanosti, odabrani radovi 1963.-2003., Monografije Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 2004.

Horvatić, Ž., Cvitanović, L.: Politika suzbijanja kriminaliteta, MUP RH, Zagreb 1999.

Horvatić, Ž., Novoselec, P.: Kazneno pravo, opći dio, MUPRH, Zagreb, 1999.

Horvatić, Ž.: Djelovanje međunarodnih organizacija u suzbijanju kriminala, Pravni fakultet u Zagrebu, 2002.

Jaeger, R.: Službeni nadzor i kontrola uspjeha, Izbor, MUP RH; 2/92.

Jelovac, I. - Drakulić, V. - Žibret, A.: Isključenje iz službe - posljedica maladaptacije ili primarnih karakte­ristika, Zagreb, MUP RH, Priručnik, 1990., br. 2.

1. Johnson, R.C.: Uloga policijskih rukovoditelja u 90-im, Izboriz stranih časopisa, MUP RH, Zagreb 2/92.

Juras, D.: Neka pitanja premještaja policijskih službenika, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2/07.

Juras, D.:Predstavke i pritužbe građana na rad policijskih djelatnika u RH, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1-2/1999.

Juras D., Habazin S.: Odvojenost disciplinske i kaznene odgovornosti državnih službenika, Hrvatska pravna revija, Inžinjerski biro, siječanj 2011.

Juras, D.: Disciplinska odgovornost policijskih službenika, Hrvatska javna uprava, 6/2006., 167-211.

Jurina, M., Bakić-Tomić, LJ.: Međuovisnost organizacije, obrazovanja i rukovođenja s kvalitetom rada policije, Istraživački dani, zbornik radova, MUP, PA, VPŠ, prosinac 2001.

Jurina, M.: Rukovođenje i organizacijsko ponašanje, MUP RH 1994.

Karas, Ivičević, E.: Godišnji forum o borbi protiv korupcije i prijevare u Europskoj uniji 2009. (s težištem na oduzimanju imovinske koristi), HLJZKPP 1/2009.

Karas, Ž.: Zakonitost postupaka redarstvenih vlasti u prikupljanju dokaza u kaznenom postupku, magistarski rad obranjen na Pravvnom fakultetu u zagrebu 2006.

Karas, Ž.: Udio postupanja redarstvenih vlasti u provedbi istražne radnje očevida, HLJZKPP 1/011.

Krapac, D.: Engleski kazneni postupak, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1995.

Krapac, D.: Reforma kaznenog postupka i zaštita ljudskih prava, HLJZKPP, Zagreb, br. 1/94, Zagreb, HUZKZP 1994.

Krapac. D.: Europsko kazneno pravo: konvergencijom nacionalnog kaznenog prava prema kaznenom pravu za Europu?, HLJZKPP, vol.6., br.1/99.

Kraska, Peter, B., Kappeler Victor E.: To Serve and Pursue: Exploring Police Sexual Violence Against Women, Police Misconduct a reader for tre 21st Century, Wichita State University, Prentice Hall, New Jersey 2001.

1. Krašovec, D.: Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti, www.mju.gov.sl

Kregar, J.: Pojava korupcije, HLJZKZIP, Zagreb, 1/97.

Kolakušić, M.: Postupak zbog povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika, te udaljenje iz službe (s osvrtom na policijske i sudske službenike), Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja u praksi, Zagreb 2006.,

Kovčo Vukadin, I, Ivanušec, D.: Citizens Complaints as an element for monitoring of Police Work in a democratic Socienty, The 25th Conference of Chiefs of Police of the Europen Capital, Zagreb, 2003.

Kovačević. G.N.: Istražili smo zdravstveno stanje hrvatskih policajaca: Momke u plavom ne ubija metak, nego stres, Zaštita, Tectus, http://zastita.info/hr/clanak/2012/9/istrazili-smo-zdravstveno-stanje-hrvatskih-policajaca-momke-u-plavom-ne-ubija-metak-nego-stres,275,9133.html

Kutnjak – Ivković. S.: Teorija trule jabuke, Zagreb, MUP RH, Halo 92, 8/1996.

Kury, H., Würger, M.: Što Nijemci misle o korupciji, rezultati jedne ankete, Izboriz stranih časopisa, MUP RH, Zagreb, 3-4/04.

Lawrence, C., Mohr, W, K.: Provođenje istražnih radnji u slučaju iznenadne smrti prilikom uhićenja i zadržavanja, Izbor iz stranih časopisa, br. 1-2/05., MUP RH 2005.

Le Clere, M.: Policijska deontologija, Izboriz stranih časopisa, MUP RH, 4/82.

Lockard, J.: Razmišljanja o profesionalnoj zaštiti policijskog službenika i pravosudnog policajca, Izbor, MUP RH, 1-2/2006.

Makra, A.: Znanost ili znanosti o policiji, Priručnik, MUP RH, 6/90.

Mandić. M., Vojković. A. M.: Policajke kroz povijest, Žene u policiji, posebno izdanje MUP mir ugled povjerenje, br. 46/011., MUP RH 2011.

Marić, R.: Profesionalna i ideološka motivacija u policiji, Istraživački dani, zbornik radova, MUP, PA, VPŠ, ožujak 2001.

Matić. R.: Svrha i funkcija policije kao društvene institucije – prilog razmatranju sociologije policije, Društvena istraž. br.6 (80)Zagreb 2005.

Matić, R.: Vojska i policija kao društvene institucije i njihova uloga u 21. stoljeću, Polemos, 6, 1-2, Zagreb 2003.

Matić, R.: Društvo i policijski poziv, Prilog razmatranju policijske etike, MUP RH Policijska akademija, 2004.

Matić. R.: Okolnosti koje otežavaju učinkovito, zakonito i moralno postupanje policije, rezultati istraživanja prezentirani u Policijskoj akademiji u listopadu 2012.

Mecanović, I.: Pučki pravobranitelj u pravnom sustavu RH, Pravni vjesnik 7/1991.

Meyer, C.K., Magedanz, D.c. i dr: Nasilje i policija: osobiti povod napada na policiju, Izbor, MUP RH 1-2/80.

Miklau, R.: Austria - Principles of Criminal Procedure and Their Application in DisciplinaryProceedings, Revue Internationale de Droit Pénal (Vol. 74), Association Internationale deDroit Pénal, br. 3/4, 2003.

Mikulan, K., Povijest policije u hrvatskoj, Varaždinske Toplice, Tonimir, 2003.

Milivojević K.L.: Disciplinski postupak u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske te opće naznake nekih poredbenih sustava disciplinskog sudovanja, HLJZKPP 1/2006.

Miller. J.: Civilian Oversight of Policing, (*civilni nadzor policije*), Lessons from the Literature, Vera Institute of Justice, Global Meeting on Civilian Oversight of Police, Los Angeles, May 5-8, 2002.

Morië, R.: Socijalna skrb – obveza države prema njenim policijskim službenicima, Izboriz stranih časopisa, MUP RH, Zagreb, 2/94.

Mozetić. P.: Policijsko nasilje in kazenski postopek, Pravna praksa 7.12/06. LPP, Ljubljana

1. Moxey, M., Mc Kenzie, I. K.: Napadi na policiju, Izbor iz stranih časopisa, MUP RH, Zagreb, 2/94.

Newburn, T.: Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature, Police Research Series Paper 110, RDS, London,1999.

Noack, P.: Politička dimenzija korupcije,Izboriz stranih časopisa, 1-2/96.,MUP RH, 1996.

Novosel D., Pajčić M.: Državni odvjetnik kao gospodar novog prethodnog kaznenog postupka, HLJZKPP, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu 2/09., zagreb, 2009.

Novoselec. P.: Opći dio kaznenog prava, treće, izmijenjeno izdanje, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2009.

Ogorelica. N.: Kazneno procesualno pravo, Kraljevska zemaljska tiskara, Zagreb, 1899.

Omejec. J.: (Ne) djelotvornost domaćih pravnih sredstava protiv zlostavljanja u smislu čl. 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva – 2008., Inžinjerski biro d.d., Zagreb, 2008.

Palmiotto Michael, J.: Police Misconduct a reader for tre 21st Century, Wichita State University, Prentice Hall, New Jersey 2001.

Pavišić. B., Modly D., Veić. P.: Kriminalistika, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb 2006.

Pecar, J.: Kriminalno - nadzorni značaj javnog mnijenja, Zagreb, RSUP SRH, Priručnik, 1988., br. 6.

1. Pelsmaker, G.: Metode policijske selekcije, Zagreb RSUP SRH, Izbor iz stranih časopisa br. 4/78.

Peters, R.H.: Političko miješanje u rad policije, je li to nešto novo?, Izbor, MUP RH 3-4/91.

Price, B. R.: Integralni profesionalizam — model za obuzdavanje policijskih zloupotreba, Zagreb, RSUP SRH, Izbor, 1979., br. 4

Punch, M.: Mišljenje o nacrtu zakona o policiji Hrvatske, ADACS DAJ Exp. (2000) 19, Strasbourg, 07. Rujna 2000.

Pusić, e.: Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, 2002.

Pušeljić, M., Jelenski, M.: Policijski sustavi – realizacija policijske funkcije kroz ustroj, Policija i sigurnost 1-2/07. Zagreb, MUP RH

Rajko, A.: Nadzor nad tijelima unutarnjih poslova, Hrvatska javna uprava, 2000.

Rogall, K.: Germany - Principles of Criminal Procedure and Their Application in Disciplinary Proceedings, Revue Internationale de Droit Pénal (Vol. 74), Association Internationale de Droit Pénal, br. 3/4, 2003.

Roso, Z.: Informativni razgovor i intervju, MUP RH, Zagreb 1995.

Roxin. C.: Zlostavljanje u pravnoj državi – slučaj Dašner u Njemačkoj, Strani pravni život 3/08., Institut za uporedno pravo, Beograd, 2008.

Savery, Lawson, K.: Što policajci misle o sustavu unapređivanja prema zasluzi, Izboriz stranih časopisa, MUP RH, Zagreb, 4/94.

Schaupensteiner,W.: Suzbijanje delinkvencije korupcije, Izbor 3/94., MUP RH.

Schneider, W, F.: Učinkovitost policije: stajalište rukovoditelja, Izbor iz stranih časopisa, br. 3/92.MUP RH, 1992.

Scott, Robert, F., Copeland, Michael, P., Palmiotto Michael, J.: Tehnological Innovation and the Development of Less-Than\_Lethal Force Options, Police Misconduct a reader for tre 21st Century, Wichita State University, Prentice Hall, New Jersey 2001.

Seiters, R.: Položaj i značaj policije u demokratskoj pravnoj državi, Izbor članaka iz stranih časopisa 1/1996. MUP RH, Zagreb 1996.

Sigler, T. R., Dees, T. M.: Percepcija javnosti o blažim oblicima korupcije u policiji, MUP RH, Izbor iz stranih časopisa 1/921992.

Silardi, A.: Zajedno u borbi protiv korupcije, Izbor 1-2/02., MUP RH, Izbor iz stranih časopisa 2002.

Smolčić. P.: značaj predstavke u zaštiti ljudskih prava i suzbijanju korupcije, Policija i sigurnost, 3/09. Zagreb 2009.

Smolčić, P.: Predstavke na rad zaposlenika i ustrojstvenih jedinica MUP-a RH, Policija i sigurnost 3-4/07., Zagreb 2007.

Sokol, S., Smerdel, B., Ustavno pravo, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2003.

Stork, H.: Policijska kultura u svakodnevnici profesije, Zagreb, MUP RH, Izbor 1/1991.

Stumper, A.: Kadrovsko upravljanje policijom, Izboriz stranih časopisa, MUP RH, 3/88.

Sugman, G. K.: Principles of Criminal Procedure and Their Application to Disciplinary Proceedings-Draft Rezolution, Revue internationale de Droit Penal (vol. 74), Association Internationale de Droit Penal, br. ¾, 2003.

Šilović, J.: Uzroci zločina, Matica Hrvatska, Zagreb 1913.

Šilović. J.: Kazneno pravo, Nadbiskupska tiskara Sv. Kugli knjižare Hrvatskog sveučilišta i Jugoslovenske akademije, Zagreb, 1920.

Šilović. J., Frank. S.: Kazneno pravo, opći dio, Jugoslavenske štampe D.D. Zagreb, Zagreb 1929.

Škrtić, D.: Međunarodni pravni standardi kojima se uređuje policijska uporaba sredstava prisile i opća naznaka nekih poredbenih propisa, HLJZKPIP, Zagreb, 1/2007.

Šuperina, M.: Kaznenopravni položaj policijskih službenika tijela unutarnjih poslova u hrvatskom materijalnom kaznenom pravu, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu i MUP RH, Zagreb 2001.

Šuperina M. Dujmović Z.: Analiza kriminogenih čimbenika protuzakonitog ponašanja policijskih službenika, Policija i sigurnost 3/2010. Zagreb, MUP RH

1. Thiesssen, K. E.: Policijska psihologija, Zagreb RSUP SRH, Izbor iz stranih časopisa, 3/81.

Tintić, N.: Načelo non bis in idem u sistemu disciplinske odgovornosti, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 1/1961.

Tulezi, J.: Policija i javnost, MUP RH, Zagreb 2000.

1. Uberhofen M.: Kaznenopravno suzbijanje korupcije,Zagreb, MUP RH, Izbor iz stranih časopisa4/1999.
2. Turkalj, K.: Pravni i institucionalni okvir Europske unije za suzbijanje terorizma, doktorska disertacija obranjena na Pravnom fakultetu u Zagrebu u travnju 2011. g.

Van De Kar, A.(savjetnica za programe u Direktoratu za pravne poslove pri Vijeću Europe): Predstavljanje Vijeća Europe i njegovih programa suradnje s državama srednje i istočne Europe, - uvodni govor, Uloga policije u demokratskom društvu, MUP RH, Birotisak, 1994.

Wagner, A. E.: Pritužbe građana protiv policije – okrivljeni policijski službenik, MUP RH, Izbor 3/81.

Valković, L., Burić, Z.: Primjena izabranih elemenata prava na formalnu obranu iz prakse Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 18, br.2/2011.

Veić, P. i drugi: Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Narodne novine – pravna biblioteka, Zagreb 2009.

Veić, P.: Hrvatska policija i međunarodni standardi policijskog postupanja, MUPRH, Zagreb 1996.

Veić, P.: Neka otvorena pitanja „Policijskog zakonodavstva“ RH de lega ferenda, Policija i sigurnost, MUIP RH, 2/96.

Veić, P.: Značenje načela razmjernosti za policijsko pravo, Policija i sigurnost br.4/97, MUP RH 1997.

Veić, P.: Nasilje u djelovanju policijskih službenika (policijski službenik – počinitelj i žrtva kaznenih djela koja se ostvaruju uporabom prisile), Policija i sigurnost 1-2/1999., MUP RH

Veić, P.: Opći pristup izgradnji i sadržaj Etičkog kodeksa hrvatske policije, Policija i sigurnost, MUP RH, 3/97.

Veić, P.: O pojmu „smrtonosni hitac“, Policija i sigurnost, Zagreb, 3/92.

Veić, P.: Zapovijed u policiji, Policija i sigurnost, MUP RH, 3/98.

Veić P.: 11 koraka za reformu policije, Globus, EPH, 937/2008.

Veić, P.: Neka pitanja policijske uporabe vatrenog oružja različite od djelovanja prema čovjeku, Policija i sigurnost, MUP RH, 2/94.

Veić, P.: Zakonita uporaba sredstava prisile kao razlog isključenja protupravnosti, MUP RH, Zagreb, 2000.

Veić, P.: Hrvatska policija i međunarodni standardi policijskog postupanja, MUP RH, Zagreb, 1996.Veić, P., Čepek, V.: Neka temeljna poitanja ustroja i ovlaštenja policije, MUP RH, Zagreb, 1986.

Veić, P.: Kaznenopravna odgovornost za policijsku uporabu vatrenog oružja, MUP RH, Zagreb, 1996.

Veić, P.: Policijski službenici i naređenje pretpostavljenog, Priručnik za stručno obrazovanje radnika unutarnjih poslova, Zagreb, 6/1991.

Veić, P. sa suradnicima: Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Narodne novine d.d., Zagreb, 2009.

Veić, P.: Opći pristup izgradnji i sdržaj etičkog kodeksa Hrvatske policije, Policija i sigurnost, Zagreb, 3/97.

Veić, P.: Sudjelovanje građana u ispitivanju odgovornosti policije kao sastojak rada policije u zajednici, Referat na 25. konferenciji šefova policija glavnih europskih gradova, održanog u Zagrebu 2003. G.

Vršac, M.: Organiziranje i rukovođenje u organima unutrašnjih poslova, Obrazovni centar za unutrašnje poslove RSUP-a SRH, Zagreb, 1990.

Würger, K.: Što Nijemci misle o korupciji, Ibor, MUP RH, 3-4/04., Zagreb, 2004.

Zlatarić, B.: Krivično pravo, Klub slušača prava, Zagreb 1936.

Zlatarić. B.: Krivično pravo, opći dio, I. svezak, treće, izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, 1977.

Živković, S.: Disciplinska i materijalna odgovornost u privredi i upravi, Informator, Zagreb, 1962.

Ustav Republike Hrvatske, NN 85/010. pročišćeni tekst.

Kazneni zakon, NN 110/07., 129/00., 51/01., 111/03., 105/04., 84/05., 71/06.,110/07.,152/08.

Kazneni zakon, NN 125/011.

Zakon o kaznenom postupku, NN 152/08., 76/09., 80/011, pročišćeni tekst 121/011.

Zakon o izvršenju kazne zatvora, NN 190/02, pročišćeni tekst, 76/07, 27/08, 83/09.

Zakon o osnovnim pravima iz radnog odnosa, SL SFRJ 60/1989.

Zakon o policiji, NN 34/011.

Zakon o policiji, NN 129/2000.

Zakon o sustavu državne uprave, NN 190/03., 199/03., 79/07.

Zakon o sudovima,NN 122/010. pročišćeni tekst.

Zakon o privatnoj zaštiti NN 68/03., 31/010., 139/010.

Zakon o minimalnim mjerama zaštite u poslovanju s gotovim novcem i vrijednostima NN 173/03., 150/05.

Zakon o privatnim detektivima NN 24/09.

Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09.

Zakon o istražnim povjerenstvima, NN 24/96.

Zakon o potvrđivanju Konvencije o sprječavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, NN Međunarodni ugovori, 14/97.

Zakon o pučkom pravobranitelju, NN 125/011.

Zakon o sudovima, NN 150/05, 16/07., 113/08., 153/09., 116/010., 122/010., 27/011., 157/011.

Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN 85/08.

Zakon o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprječavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, NN 18/011.

Zakon o osnovnim pravima iz radnog odnosa,S.L. SFRJ 60/1989.

Uredba o uvjetima za stjecanje zvanja, promaknuća i raspored na radna mjesta te o funkcionalnim oznakama radnih mjesta policijskih službenika, NN 39/01, 8/06.

Uredba o uvjetima za stjecanje policijskih zvanja, oznakama policijskih zvanja, funkcionalnim oznakama radnih mjesta, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja, NN 129/011.

Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika, NN 129/011.

Uredba o plaćama policijskih službenika, NN 129/011.

Uredba o radnim mjestima policijskih službenika kojima se staž osiguranja računa u povećanom trajanju, NN 129/011.

Pravilnik o postupku ocjenjivanja i evidentiranju ocjena policijskih službenika, NN 34/2002.

Pravilnik o ocjenjivanju policijskih službenika, NN 113/012.

Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika, NN 89/010.

Pravilnik o školovanju, osposobljavanju, stručnom usavršavanju i specijalizaciji policijskih službenika NN 84/07, 8/09. 108/09, 120/010.

Pravilniku o postupku ocjenjivanja i evidentiranja ocjena policijskih službenika NN 34/02.

Pravilnik o nagradama i priznanjima Ministarstva unutarnjih poslova, NN 149/02., 197/03.

Pravilnik o vrstama nagrada, medalja, priznanja i zahvalnica Ministarstva unutarnjih poslova, te uvjetima i postupku njihove dodjele, NN 67/012.

Pravilnik o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne psihičke i tjelesne sposobnosti za osobu koja se prima u policiju i policijskog službenika te o sastavu i načinu rada zdravstvenih komisija u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama, NN 113/012.

Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika NN 141/011.

Pravilnik o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencije predstavki i pritužbi te radu povjerenstva, NN 58/012.

Pravilnik o sadržaju izjave osobe koja se prima u policiju i sadržaja podataka koje te osobe dostavljaju Ministarstvu unutarnjih poslova, NN 113/012.

Pravilnik o sadržaju i dostupnosti informacija o slobodnim radnim mjestima policijskih službenika te načinu objave popisa slobodnih radnih mjesta, sastavu i načinu rada povjerenstva za odabir kandidata za premještaj, NN 113/012.

Pravilnik o pravilima i načinu raspodjele poslova i odgovornosti između različitih službi uključenih u upravljanje ljudskim potencijalima u Ministarstvu unutarnjih poslova NN 113/012.

Pravilnik o policijskom obrazovanju, NN 113/012.

Pravilnik o psihosocijalnoj zaštiti zaposlenika MUP-a, NN 124/012.

Kodeks ponašanja za čuvare zakona/ovlaštene službene osobe s aneksom 34/169, donesen na 106. „Planetarnom zasjedanju“ Opće skupštine UN 17. prosinca 1979.godine

Europski kodeks policijske etike, Vijeće Europe, usvojen (preporuka 10) na Vijeću ministara 19. rujna 2001.

Strategija reforme sustava upravljanja ljudskim potencijalima MUP-a za razdoblje od 2009. do 2011., MUP RH, Zagreb 2009.

Smjernice na području unutarnje zaštite Generalnog direktora policije Republike Slovenije br. 202-1-005/2-2002., od 06. 11. 2002. godine.

Smjernice Ministarstva unutarnjih poslova Republike Slovenije, Generalne policijske uprave, Ureda generalnog direktora policije, Odjela za pritužbe, unutarnju zaštitu i pomoć policajcima.

Kodeks ponašanja za čuvare zakona/ovlaštene službene osobe s aneksom 34/169, donesen na 106. „Planetarnom zasjedanju“ Opće skupštine UN 17. prosinca 1979.godine

Etički kodeks policijskih službenika, MUP RH 2001.

Common Standards and best Praktice for Anti-Corruption Agencies, European Partners against Corruption, Anti-Corruption Working Group Report, Riga, Latvia, 2008.

Constitution of the Network Euroean Partners Against Corruption, <http://www.epac.at/>

http://hr.wikipedia.org/wiki/Integritet

http://en.wikipedia.org/wiki/Broken\_windows\_theory

http://en.wikipedia.org/wiki/International\_Association\_of\_Penal\_Law

http://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-o-radu-pravobranitelja.html

http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG

http://www.epac.at/

http://www.mfin.hr/hr/nacionalna-strategija-suzbijanja-prijevara

www.vlada.hr/hr/content/download/6321/49011/file/41-01..pdf

http://www.mup.hr/UserDocsImages/nacionalni\_programi/trgovanje\_ljudima/NACIONALNI\_PLAN\_ZA\_SUZBIJANJE\_TRGOVANJA\_LJUDIMA\_ZA\_RAZDOBLJE\_OD\_2009%20\_DO\_2011%20\_GODINE.pdf

www.vlada.hr/hr/content/download/64970/921173/file/44\_10\_a.pdf

http://www.mup.hr/UserDocsImages/minstarstvo/2012/strateski%20plan%20MUP-2012.pdf

http://www.mup.hr/169.aspx

http://www.undp.hr/show.jsp?page=90519

http://www.penal.org/?page=mainaidp&id\_rubrique=13&lang=en

Predmet V.D. protiv Hrvatske, zahtjev broj 15526/10, <http://www.mprh.hr/praksa-eu-sudova-cl-301>

Predmet Šebalj protiv Hrvatske, zahtjev broj 4429/09. <http://www.mprh.hr/praksa-eu-sudova-cl-301>

Predmet Mađer protiv Hrvatske, zahtjev broj 56185/07, <http://www.mprh.hr/praksa-eu-sudova-cl-301>

Dopis Zastupnice Vlade Republike Hrvatske Ministru unutarnjih poslova klasa 004-01/11-01/168 i ur.broj 514-10/MB-11-6 od 21.rujna 2011. godine.

Prilog 1.

Europski partneri protiv korupcije

Antikorupcijska radna skupina

Izvješće

**ZAJEDNIČKI STANDARDI I NAJBOLJA PRAKSA ANTIKORUPCIJSKIH AGENCIJA**

**ZAJEDNIČKI STANDARDI**

1. **Nužna neovisnost i autonomija specijaliziranih antikorupcijskih institucija**

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 6. i 36; Kaznenopravna Konvencija Vijeća Europe, čl. 20., Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 3.)*

* Međunarodni standardi zahtijevaju nužnu neovisnost i autonomiju za nadležna tijela u borbi protiv korupcije s ciljem da im pomogne da njihov rad bude efikasan i bez pritisaka. Praksa antikorupcijskih agencija pokazuje da su ti zahtjevi osigurani kroz odgovarajući status institucije, zapošljavanje i otpuštanje ravnatelja i drugih viših rukovoditelja, neovisnost istrage i mogućnost direktne komunikacije s medijima.

1. **Očuvanje povjerljivosti istraga**

*(Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 3.)*

* Povjerljivost istrage treba osigurati kako bi se zaštitili interesi stranaka u procesu (povjerenici, svjedoci, istražitelji, osumnjičeni), i povećala efikasnost istrage. Različiti su načini za to – u nacionalnom zakonodavnim sustavima antikorupcijskih agencija tajnost istraga, uključujući zaštitu svjedoka i pouzdanika, i određuje količine informacija koje mogu izaći u javnost.

1. **Odgovornost**

*(Konvencija UN-a protiv korupcij, čl.1,5 i 10.)*

* Odgovornost antikorupcijskih agencija je bitna za osiguravanje njihove vjerodostojnosti i transparentnosti, i za izgradnju povjerenja javnosti. Praksa antikorupcijskih agencija pokazuje da glavni elementi odgovornosti uključuju uobičajene izvještaje prema parlamentu, predsjedniku i vladama, kao i dostupnost javnosti putem javnih foruma, kao na primjer savjetodavna vijeća i sl.

1. **Tri jednako važna i komplementarna područja aktivnosti – prevencija, edukacija i istrage**

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 6. i 36; Kaznenopravna Konvencija Vijeća Europe, čl. 20., Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 3.i 7.)*

* Prevencija, edukacija i istrage bi trebale biti smatrane jednako važnim i komplementarnim područjem djelovanja. Praksa antikorupcijskih agencija pokazuje da postoje različiti pristupi što se tiče okvirnih funkcija. Neke agencije izvode „pun okvir“ funkcija – istraga, prevencija i edukaciju (latvijski KNAB, litvanski STT, Poljski CBA); neki vrše istrage i prevenciju (austrijski BIA); i neki imaju jednu specifičnu funkciju – istrage, kazneni progon ili prevenciju (njemački DIE, francuski BCLC, rumunjski DNA i slovenski CPC).

1. **Adekvatni resursi i obuka**

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 6. i 36; Kaznenopravna Konvencija Vijeća Europe, čl. 20., Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 3.i 7.)*

* Da bi antikorupcijske agencije bile efikasne trebale bi biti opskrbljene s adekvatnim materijalnim resursima i specijalističkim osobljem. Razina ljudskih i financijskih resursa tih agencija varira od države do države. Zato, njihova adekvatnost može biti procijenjena prema nekoliko kvalitativnih indikatora kao na primjer uobičajen porast financijskih sredstva, stabilnost ljudskih resursa, visok stupanj obrazovanja, prethodno radno iskustvo osoblja, pouzdanost osoblja, učinkovitost postupaka regrutiranja, karijerni izgledi i stručno osposobljavanje.

1. **Adekvatna kriminalna odgovornost**

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 15-19; Kaznenopravna Konvencija Vijeća Europe, čl. 2-4,8. i 12-15., Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 2.)*

* Omogućava antikorupcijskim agencijama da učinkovito obavljaju svoj posao i olakšavaju međunarodnu suradnju u istraživanju i progonu korupcije. Različite aktivnosti koje su povezane sa korupcijom bi trebale biti kriminalizirane u svakoj zemlji i tretirane kao teško kazneno djelo. Sankcije bi trebale biti adekvatne i učinkovite.

1. **Koordinacija antikorupcijske politike i suradnja na nacionalnoj razini**

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 15-19; Kaznenopravna Konvencija Vijeća Europe, čl. 21.)*

* Antikorupcijska tijela se ne bore protiv korupciju samostalno. Međunarodne konvencije ohrabruju sve javne institucije u sprječavanju korupcije u vlastitim redovima i u državi općenito. Zato je koordinacija antikorupcijskim naporima na nacionalnoj razini važna. Praksa u raznim državama pokazuje važnost poslova usklađivanja nacionalnih antikorupcijskih tijela ili sudjelovanja u interinstitucionalnim radnim grupama. Oni također sudjeluju u ad-hoc radnih skupinama prilikom rješavanja specifičnih problema, na primjer financiranje političkih stranaka, lobiranje, itd.

1. **Jačanje međunarodne suradnje**

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 43., 48.,49.; Kaznenopravna Konvencija Vijeća Europe, poglavlje IV., Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 20.)*

* Antikorupcijske agencije smatraju međunarodnu suradnju kao vrlo korisnu za razmjenu iskustva i rješenja na području borbe protiv korupcije kao i zajednički osvrt na korupciju kao globalan izazov. Unutar Europske unije, suradnja se može unaprijediti i povećati osnivanjem Europske antikorupcijske mreže i Međunarodne antikorupcijske ljetne škole. Glavni oblik međunarodne suradnje između antikorupcijskih tijela uključe spoj međunarodne inicijative, razmjenu znanja, iskustva i osoblja i sprovođenje zakona po principu slučaj po slučaj.

**NAJBOLJA PRAKSA**

**1. Prevencija korupcije**

* 1. Nacionalni antikorupcijski programi

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 5.; Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 1.)*

* Antikorupcijski programi su pomogli u koordiniranju antikorupcijskih napora između različitih institucija i postavili su prioritete. Dok je teško implementirati sve mjere i često postoji oskudica resursa u drugim institucijama, dobar je instrument da ih se drži uključenima u borbu protiv korupcije dodjeljujući im zadatke pod tim programom.
  1. Nadzor financiranja izbornih kampanja i političkih stranaka

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 5., 48.,49.; Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 1 i 15., Preporuka Vijeća Europe rec (2003)4))*

* Međunarodni standardi zahtijevaju da države imaju potrebne zakonodavne i administrativne mjere koje će osigurati nezavisno nadziranje financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja.
  1. Pravila lobiranja

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 5.; Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 1.)*

* 1. Antikorupcijski pregledi i razvoj zakonodavstva

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 5.; Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 1.)*

* Anti-korupcijski pregled zakonodavstva i pravno planiranje je preventivna mjera čiji je cilj smanjenje praznine u pravnom sustavu.
  1. Analiza rizika i sustavi unutarnje kontrole

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 5. i 7.; Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 1.i 11.)*

* [Analiza rizika i dostupnost internih kontrola su preventivne mjere osmišljene za utvrđivanje i sprečavanje praznine u postupcima prevencije korupcije i izgradnju kapaciteta javne uprave institucija.](http://dict.susjed.com/index.php?lang=en_hr&word=)

1.6. Sprečavanje sukoba interesa

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 5. i 7. i 8; Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 1., Vijeće Europe – Model kodeksa ponašanja za javne službenike čl. 13.)*

* 1. Razvoj kodeksa ponašanja

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 5. i 7. i 8; Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 1.10.i15., Preporuka Odbora ministara Vijeća Europe o kodeksa ponašanja za javne službenike čl. 13.)*

* Prepoznato je da su kodeksi ponašanja važni za promoviranje vrijednosti kao na primjer integritet, poštenje i odgovornost. Kodeksi postoje da pruže vodstvo službenicima i razjasne postupak što javnost očekuje od njih. Međunarodni zahtjevi prepoznaju kodekse za sve javne službenike i za izabrane službenike.
  1. Provjeravanje osoblja javnih institucija

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 5. i 7.; Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 1.)*

* 1. Izjave o imovini i prihodima javnih službenika

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 5. i 8.; Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 1.)*

* 1. Nadoknada štete u građanskom postupku

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 5. i 20.; Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 1.)*

* 1. Prijava korupcije od strane građana

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 5. i 13.; Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 1.)*

* Po međunarodnim zahtjevima, mora postojati način prijavljivanja antikorupcijskim tijelima, uključujući anonimno, svakog incidenta koji bi mogao biti povezan sa korupcijom. Praksa antikorupcijskih agencija pokazuje da informacije primljene od običnih građana mogu pomoći u identificiranju propusta u pravnom sustavu i proceduri ili čak može donijeti dovoljno dokaza da se započne istraga. Osim toga, ono pomaže podizanju svijesti da je borba protiv korupcije individualna odgovornost svakog od nas.

**2. Edukacija i odnosi s javnošću**

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 5. i 13.; Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 1.)*

2.1. Ciljano anti-korupcijsko obrazovanje

* Općenito, antikorupcijsko obrazovanje je temelj prevencije korupcije, čak važnija od detekcije i sankcioniranja korupcije. Odgovornost akntikorupcijskih agencija u ovom polju aktivnosti ovise o okviru funkcija i razlikuje se od države do države.
  1. Kampanje za podizanje svijesti
* To su česte ad hoc aktivnosti koje mogu privući pozornost šire javnosti na problem korupcije. Koriste se različiti oblici osvješćivanja.

2.3. Odnosi s javnošću

* Neposredni odnosi s javnošću su posebno važni za antikorupcijske agencije. Opće je poznato da je javnost glavni partner antikorupcijskih agencija.

2.4. Sociološka istraživanja

* Ovo je koristan alat za preispitivanje javnog mnijenja o antikorupcijskim agencijama i procjeni antikorupcijskih mjera, svijesti javnosti o korupciji, kao i identificiranje ciljane grupacije za edukativne aktivnosti.

**3. Istraživanje korupcije**

3.1. Pristup informaciji

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 39., 48.; Kaznenopravna Konvencija Vijeća Europe, čl. 21.)*

* Adekvatna i pravovremena informacija je presudna za uspješnu istragu i procesuiranje zločina korupcije. Međunarodni standardi naglašuju potrebu za razmjenu informacije između javnih tijela i potiču da se nađe način kako bi građani mogli prijaviti korupciju. Praksa pokazuje da su korišteni različiti izvori i alati za prikupljanje i analiziranje informacije, kao na primjer obavještajna analiza, interne i javne baze podataka, unutar-agencijski ugovori, masovni mediji, banka informacija, informacije od privatnih poduzeća, izviješća od građana, uključujući i doušnike i povjerenike.

3.2. Učinkovite mjere za prikupljanje dokaza

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 50.; Kaznenopravna Konvencija Vijeća Europe, čl. 23., Rezolucija Vijeća Europe (97) 24, čl. 3.)*

* Uspješno procesuiranje uvelike ovisi o čvrstim dokazima, koji često mogu biti otkriveni korištenjem učinkovitih sredstava kao na primjer tajne operacije, posebne istražne tehnike, baze podataka i obavještajna analiza.

3.3. Učinkovita suradnja između državnih tijela i policijskih tijela

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 38., 48.)*

* Međunarodni standardi, osobito UN-ova konvencija protiv korupcije, hrabri državne vlasti da povećaju suradnju između policijskih tijela u istraživanju korupcije. U praksi, postoje različiti oblici, koji uključuju povezanost operacija i razmjenu informacija kao i tehničke podrške.

3.4. Zaštita pouzdanika i svjedoka

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 32., 33.)*

* Osiguranje zaštite pouzdanika i svjedoka je važno za dobivanje povjerenja i održavanje suradnje sa građanima.

3.5. Ublažavanje kazne

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 37.)*

* Konvencija se brine za ublažavanje kazne za osobe koja je surađivala u istrazi i kaznenom postupku koruptivnog djela. Prakse su pokazale da služe kao poticaj i motivacija za surađuju građana, kao i efikasnost istraga.

3.6. Specijalističke radne skupine i uključenje stručnjaka

*(Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 61.)*

* Konvencija ohrabruje države da potiču suradnju između javnih institucija i tijela koja istražuju i progone korupciju, kao i analizirati suradnju sa stručnjacima u korupciji i okolnosti u kojima se korupcija događa.

Prilog 2.

**PREGLED EUROPSKIH JEDINICA ZA NADZOR RADA POLICIJE I ANTIKORUPCIJSKU BORBU[[453]](#footnote-453)**

1. **Albania - Internal Control Service (služba unutarnje kontrole)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministru unutarnjih poslova |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministru unutarnjih poslova |
| Ovlasti i zadaće | * Istražne ovlasti, * inspekcijske ovlasti, * prevencija |
| Organizacijska nadležnost | * Slučajevi povezani s kaznenopravnim pitanjima |
| Nadležnost nad | Policijom |
| Godina osnivanja | 2001. |
| Broj zaposlenika | 92 |

1. **Austria - Federal Buureau for Interal Affairs (BIA) (Savezni Ured za unutarnje poslove)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Saveznom ministru unutarnjih poslova |
| Organizacijska izvješća podnosi | Saveznom ministru unutarnjih poslova |
| Ovlasti i zadaće | * Istražne ovlasti, * preporuke/konzultacijske ovlasti, * zadaci vezani za obuku * prevencijska i edukativna pitanja |
| Organizacijska nadležnost | * Kaznenopravni slučajevi * Sastavljanje (preventivno) prijedloga za strukturalna poboljšanja * Prevencija i edukativna pitanja |
| Nadležnost nad | * Svi državni službenici s policijskim i administrativnim ovlastima * Svi službenici i zaposlenici drugih ministarstava * Sve lokalne „vlasti“ * Javne antikorupcijske istrage |
| Godina osnivanja | 2001. |
| Broj zaposlenika | 70 |

1. **Belgija – Standing Police Monitoring Committee (Stalni policijski nadzorni odbor)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Parlament |
| Organizacijska izvješća podnosi | Parlamentu |
| Ovlasti i zadaće | * Ovlasti nadziranja i promatranja * Istražne ovlasti * Preporuke/konzultacijske ovlasti * Zadaci vezani za obuku * Disciplinske ovlasti |
| Organizacijska nadležnost | * Kaznenopravna i disciplinska pitanja i predmeti * Pravila službe * Pitanja ljudskih prava i sloboda * Prijedlozi na području prevencije i strukturalnih poboljšanja sustava |
| Nadležnost nad | Svi zaposlenici svih policijskih tijela |
| Godina osnivanja | 1991. |
| Broj zaposlenika | 86 |

1. **Bugarska – Inspectorate Directorate at the Ministry of Interior (Direkcija inspektorata Ministarstva unutarnjih poslova)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministru unutarnjih poslova |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministru unutarnjih poslova |
| Ovlasti i zadaće | * Izravan administrativni nadzor nad svim ustrojstvenim jedinicama ministarstva * Obavlja nadzor, odgovara na predstavke i pritužbe * Prevenira i istražuje korupcijska djela * Druge zadatke po nalogu ministra unutarnjih poslova |
| Organizacijska nadležnost | Nadzor nad radom policije i antikorupcijsko djelovanje u ministarstvu |
| Nadležnost nad | Svim ustrojstvenim jedinicama ministarstva |
| Godina osnivanja | 1996. |
| Broj zaposlenika | 150 |

1. **Hrvatska - Odjel za unutarnju kontrolu[[454]](#footnote-454)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministru unutarnjih poslova i čelniku Kabineta ministra |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministru unutarnjih poslova |
| Ovlasti i zadaće | * Nadzorne ovlasti * Inspekcijske ovlasti * Istražne ovlasti * Preporuke |
| Organizacijska nadležnost | Slučajevi vezani uz disciplinska djela[[455]](#footnote-455) |
| Nadležnost nad | Svi policijski službenici i svi zaposlenici ministarstva |
| Godina osnivanja | 1994. |
| Broj zaposlenika | 21 |

1. **Cipar – Police Standards Directorate (Direkcija za policijske standarde)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ciparskoj policiji |
| Organizacijska izvješća podnosi | Čelniku policije |
| Ovlasti i zadaće | * Nadzorne ovlasti * Istražne ovlasti * Inspekcijske ovlasti * Preporuke/savjetodavne ovlasti |
| Organizacijska nadležnost | * Disciplinski slučajevi * Pravila službe * Kaznenopravni slučajevi |
| Nadležnost nad | Svim policijskim službama i zaposlenicima |
| Godina osnivanja | 2009. |
| Broj zaposlenika | 6 |

1. **Češka Republika – Ministry of the interior (Ministarstvo unutarnjih poslova)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministru unutarnjih poslova |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministru unutarnjih poslova |
| Ovlasti i zadaće | * Otkrivanje kaznenih djela počinjenih od strane policijskih službenika * Operativno istraživanje primjene policijskih ovlasti * Kaznenopravna djela * Predstavke i pritužbe protiv policijskih službenika |
| Organizacijska nadležnost | * Prevencija kroz prijedloge strukturalnih rješenja * Analiza kaznenih djela počinjenih od policijskih službenika * Sudjelovanje u implementaciji preventivnih programa * Međunarodna suradnja s partnerskim službama |
| Nadležnost nad | Ministarstvom unutarnjih poslova |
| Godina osnivanja | 1969. |
| Broj zaposlenika | 170 |

1. **Estonija – Police Internal Control department (Odjel za unutarnju kontrolu policije)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministarstvo unutarnjih poslova – policijskom odboru |
| Organizacijska izvješća podnosi | Generalnom direktoru Estonske policije |
| Ovlasti i zadaće | * Istraživanje disciplinskih djela * Procesuiranje koruptivnih djela * Koordinacija regionalnim policijskim kontrolnim jedinicama * Nadzorne i inspekcijske ovlasti |
| Organizacijska nadležnost | Stega, kriminal, pravila službe |
| Nadležnost nad | Policijske jedinice u cijeloj Estoniji |
| Godina osnivanja | 1998. |
| Broj zaposlenika | 39 |

1. **Francuska – Inspection Generale de la Police Nationale (Generalni inspektorat policije)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministru pravosuđa |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministarstvu pravosuđa, čelniku policije |
| Ovlasti i zadaće | * Administrativne i sudske istrage policijskih djelatnika * Revizija poslova policije * Studije i procjene sigurnosnih politika * Unakrsno preispitivanje funkcioniranja i djelovanja policije |
| Organizacijska nadležnost | * Disciplinski predmeti * Kaznenopravni predmeti * Predmeti vezani za povredu etičkih normi * Prevencija kriminaliteta |
| Nadležnost nad | Svi policijski službenici i ostali zaposlenici policije |
| Godina osnivanja | 1986. |
| Broj zaposlenika | 185 |
|  |  |

1. **Njemačka – Department of Internal Investigation (Odjel za unutarnje istrage)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Zamjeniku ministra policije |
| Organizacijska izvješća podnosi | Zamjeniku ministra policije |
| Ovlasti i zadaće | * Strategija borbe protiv korupcije * Centralne istrage koruptivnih djela * Koordiniranje i provođenje mjera prevencije od korupcije za sve javne službe i privatni sektor |
| Organizacijska nadležnost | Edukacija javnih službenika |
| Nadležnost nad | Sva državna tijela |
| Godina osnivanja | 1995. |
| Broj zaposlenika | 50 |

1. **Grčka – Internal Affairs Division (Odjel unutarnjih poslova)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Čelniku policije |
| Organizacijska izvješća podnosi | Čelniku policije |
| Ovlasti i zadaće | * Kaznenopravne istrage korupcije unutar grčke policije kao i drugih javnih službenika * Istražne ovlasti * Zaštita svjedoka |
| Organizacijska nadležnost | * Istraživanje i procesuiranje kaznenih djela počinjenih od strane pripadnika policije * Nadzor nad iskazanim prihodima pripadnika policije |
| Nadležnost nad | Svim zaposlenicima u policiji, graničarima i specijalnim jedinicama |
| Godina osnivanja | 1999. |
| Broj zaposlenika | 120 |

1. **Mađarska – Protective Service of Law Enforcement Agencies (Zaštitna agencija za provođenje zakona)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministru pravosuđa i provedbe zakona |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministru pravosuđa i provedbe zakona |
| Ovlasti i zadaće | * Nadzor tijela javne vlasti * Preporuke/savjetovanje tijela javne vlasti * Implementacija novih tehnika rada * Prevencija kriminaliteta i istrage kaznenih djela |
| Organizacijska nadležnost | * Nadzor * Disciplinski predmeti * Slučajevi vezani pravila službe * Prekršajna djela |
| Nadležnost nad | Sva državna tijela |
| Godina osnivanja | 1995. |
| Broj zaposlenika | 289 |

1. **Irska - Garda Siochana Ombudsman Commission (Komisija ombudsmana za pritužbe)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Irskom parlamentu |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministru pravosuđa |
| Ovlasti i zadaće | * Predstavke građana * Upravni i istražni nadzor * Istrage u slučajevima koji uključuju smrt ili ozbiljne štete počinjene od strane policije * Ispitivanje politike i prakse koje zatraži ministarstvo pravosuđa |
| Organizacijska nadležnost | * Istraživanje pritužbi na rad irske policije * Nadzor nad radom policije * Preporuke vezane uz politike i prakse |
| Nadležnost nad | Svim zaposlenicima policije |
| Godina osnivanja | 2005. |
| Broj zaposlenika | 89 |

1. **Italija – Anti- Corruption and Transparency Service (Služba za antikorupciju i transparentnost)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Predsjedništvo ministarskog vijeća |
| Organizacijska izvješća podnosi | Parlamentu |
| Ovlasti i zadaće | * Istražiteljske i inspekcijske * Analize i studije * Verifikacija zakona * Preporuke/konzultacije |
| Organizacijska nadležnost | Prevencija i borba protiv korupcije |
| Nadležnost nad | Tijelima javne uprave i javnim službama |
| Godina osnivanja | 2008 |
| Broj zaposlenika | 15 |

1. **Latvija – Corruption Prevention and Combating Bureau (Ured za prevenciju i borbu protiv korupcije)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Premijeru |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministarskom kabinetu i parlamentu |
| Ovlasti i zadaće | * Nadzorne ovlasti * Istraživanje i sankcioniranje * Edukacija i obuka * Preporuke/konzultacije |
| Organizacijska nadležnost | Preveniranje i suzbijanje korupcije |
| Nadležnost nad | Javne službe i političke stranke |
| Godina osnivanja | 2002. |
| Broj zaposlenika | 142 |

1. **Litva – Public Safety Department of the Ministry of the Interior (Ured javne sigurnosti Ministarstva unutarnjih poslova)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministru unutarnjih poslova |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministru unutarnjih poslova |
| Ovlasti i zadaće | * Nadzorne i inspekcijske ovlasti * Preporuke/konzultacije * Koordinacija obuke * Slučajevi vezani za službu |
| Organizacijska nadležnost | * Predlaže strukturalna poboljšanja u području prevencije * Predlaže strategije poboljšanja u području javne sigurnosti * Predlaganje pravnih akata i međunarodnih sporazuma * Organizacija i koordinacija u prevenciji korupcije |
| Nadležnost nad | Ustrojstvenim jedinicama Ministarstva unutarnjih poslova |
| Godina osnivanja | 2001. |
| Broj zaposlenika | 210 |

1. **Luxemburg - Corruption Prevention Committe (Odbor za prevenciju korupcije)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministru pravosuđa |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministru pravosuđa |
| Ovlasti i zadaće | * Prevencija korupcije u javnom i privatnom sektoru * Nacionalna antikorupcijska politika * Razvoj antikorupcijskih tehnika i alata * Nadzor i međunarodno umrežavanje |
| Organizacijska nadležnost | Predlaže poboljšanja u javnoj upravi |
| Nadležnost nad | Sva vladina tijela i javna uprava |
| Godina osnivanja | 2007. |
| Broj zaposlenika | / |

1. **Makedonija – Sector for Internal control and Professional Standards (Sektor za unutarnju kontrolu i profesionalne standarde)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministarstvu unutarnjih poslova |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministru unutarnjih poslova |
| Ovlasti i zadaće | * Prevencija, identifikacija i istraga korupcijskih djela službenika Ministarstva unutarnjih poslova * Istraživanje fenomena nezakonitog djelovanja policijskih službenika, i zlouporaba policijskih ovlasti * Istraživanje oblika kršenja kodeksa ponašanja i pravila policijske službe |
| Organizacijska nadležnost | * Disciplinski predmeti * Kazneni predmeti * Nadzorne aktivnosti |
| Nadležnost nad | Sve ustrojstvene jedinice Ministarstva unutarnjih poslova |
| Godina osnivanja | 2003. |
| Broj zaposlenika | / |

1. **Malta – Permanent Commission Against Corruption (Stalna komisija protiv korupcije)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Nezavisna komisija |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministru pravosuđa i unutarnjih poslova |
| Ovlasti i zadaće | * Istraživanje navodne sumnjive korupcijske prakse * Istraživanje ponašanja javnih službenika * Istraživanje postupaka vladinih službi * Preporuke i instrukcije za prevenciju korupcije |
| Organizacijska nadležnost | * Savjetodavna služba, pomoć ministrima * Slučajevi definirani kaznenim zakonom |
| Nadležnost nad | * Javni službenici uključujući ministre * Lokalne vlasti * Vladina tijela |
| Godina osnivanja | 1988. |
| Broj zaposlenika | 6 |

1. **Nizozemska – National Anti – Corruption Service (Nacionalna Anti-korupcijska služba)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministarstvu pravosuđa  Odboru generalnog prokuratora |
| Organizacijska izvješća podnosi | Odboru generalnog prokuratora |
| Ovlasti i zadaće | * Istražne ovlasti * Preporuke/konzultacije * Korupcija u javnom i vladinom sektoru i policijsko nasilje, smrti osoba pod policijskim nadzorom |
| Organizacijska nadležnost | Kaznenopravni predmeti |
| Nadležnost nad | * Sve javne službe uključujući i policiju * Sva tijela javne vlasti * Pravosudni službenici i izabrani predstavnici * Nizozemski državljani osumnjičeni za korupciju u inozemstvu |
| Godina osnivanja | 1996. |
| Broj zaposlenika | 135 |

1. **Norveška – Norwegian Bureau for the Investigation of Police Affairs (Biro (zavod) za istraživanje policijskih poslova)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Nezavisna organizacija izvan policije i tijela javnog progona |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministarstvo pravosuđa i Ured državnog odvjetnika |
| Ovlasti i zadaće | * Istraživanje kaznenih djela unutar policijske organizacije * Istraživanje slučajeva ozljeđivanja ili smrti osoba uslijed policijskog postupanja |
| Organizacijska nadležnost | Istrage s policijskim ovlastima i optužnim kompetencijama na području javnog tužilaštva |
| Nadležnost nad | Nad zaposlenicima policije i tijelima javnog progona |
| Godina osnivanja | 2005. |
| Broj zaposlenika | 26 |

1. **Poljska – Central Anticorruption Bureau (Centralni antikorupcijski biro)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Premijeru |
| Organizacijska izvješća podnosi | Premijeru, predsjedniku države i parlamentu |
| Ovlasti i zadaće | * Policijske ovlasti i druge posebne mjere * Istražne ovlasti * Inspekcijske ovlasti * koordinacija |
| Organizacijska nadležnost | * Kaznenopravnim istragama * Prevencijom korupcije * Antikorupcijske informacije |
| Nadležnost nad | Svim osobama koje se dovode u vezu sa zločinima korupcije |
| Godina osnivanja | 2006. |
| Broj zaposlenika | / |

1. **Portugal – Inspectorate General of the Internal Administratition (Generalni inspektorat pri unutarnjoj upravi)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Neovisno tijelo |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministru unutarnje uprave |
| Ovlasti i zadaće | * Aktivnosti na usklađivanju s Europskim Odborom protiv torture (CPT) * Nadzorne i istražne ovlasti * Inspekcijske ovlasti i preporuke |
| Organizacijska nadležnost | * Obuka * Kazneni i disciplinski slučajevi diskriminacije i rasizma * Privatna sigurnost * Pravila službe, prijedlozi strukturalnih poboljšanja |
| Nadležnost nad | Svim odjelima Ministarstva unutarnje uprave |
| Godina osnivanja | 1996. |
| Broj zaposlenika | 57 |

1. **Rumunjska – Anti-Corruption General Directorate (Antikorupcijski generalni direktorat)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministru uprave i unutarnjih poslova |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministru uprave i unutarnjih poslova |
| Ovlasti i zadaće | * Prevencija i suzbijanje korupcije zaposlenika ministarstva * Istražne i organizacijske ovlasti * Provođenje testiranja integriteta * Analiza rizika i strategija |
| Organizacijska nadležnost | Istraživanje kaznenopravnih slučajeva u vezi s korupcijom zaposlenika Ministarstva |
| Nadležnost nad | * Graničnom policijom * Žandarmerijom * Glavni inspektorat za izvanredne situacije i drugim tijelima i strukturama Ministarstva |
| Godina osnivanja | 2005. |
| Broj zaposlenika | 449 |

1. **Rumunjska – General Directorate for Intelligence and Internal Protection (Opća uprava za obavještajnu i unutarnju zaštitu)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministru uprave i unutarnjih poslova |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministru uprave i unutarnjih poslova |
| Ovlasti i zadaće | * Istražne ovlasti * Preporuke/konzultacije * Nadzorne i inspekcijske ovlasti |
| Organizacijska nadležnost | * Disciplinski slučajevi * Povrede pravila službe * Kaznenopravni slučajevi |
| Nadležnost nad | Policijom  Graničarima  Žandarmerijom  Uprava za posebne (hitne) slučajeve |
| Godina osnivanja | 1990. |
| Broj zaposlenika | / |

1. **Srbija – Sektor za unutarnju kontrolu policije**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministru unutarnjih poslova |
| Organizacijska izvješća podnosi | Nacionalnom vijeću Republike Srbije |
| Ovlasti i zadaće | * Antikorupcijska borba * Zaštita ljudskih prava * Definiranje i zaštita ljudskih prava * Israživanje predstavki protiv policijskih službenika |
| Organizacijska nadležnost | Prevencija kaznenih djela i korupcije |
| Nadležnost nad | Svim policijskim službenicima |
| Godina osnivanja | 2003. |
| Broj zaposlenika | 62 |

1. **Slovačka – Section of Control and Inspection Service (Odsjek za inspekciju i nadzor)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministarstvu unutarnjih poslova |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministarstvu unutarnjih poslova |
| Ovlasti i zadaće | * Istražne, nadzorne i inspekcijske ovlasti * Preporuke/konzultacije * Nadzorne ovlasti uključujući i gospodarski nadzor * Obuka |
| Organizacijska nadležnost | * Disciplinski slučajevi * Povrede pravila službe * Kaznenopravni slučajevi * Predlaže strukturalna poboljšanja sustava |
| Nadležnost nad | Svim dužnosnicima i zaposlenicima Ministarstva unutarnjih poslova |
| Godina osnivanja | 2004. |
| Broj zaposlenika | 185 |

1. **Slovenija – Uprava za policiju i sigurnost**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministarstvu unutarnjih poslova |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministarstvu unutarnjih poslova |
| Ovlasti i zadaće | * Nadzorne i inspekcijske ovlasti * Preporuke/konzultacije * Normativne aktivnosti |
| Organizacijska nadležnost | * Predlaganje razvojnih smjernica * Nadzor policije * Istraživanje predstavki protiv policijskih službenika * Izrada pravnih akata i strategija |
| Nadležnost nad | Policijskom organizacijom |
| Godina osnivanja | 1999. |
| Broj zaposlenika | 41 |

1. **Španjolska – Inspectorate of Security Service (Inspektorat službe sigurnosti)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministarstvu unutarnjih poslova |
| Organizacijska izvješća podnosi | Državni tajnik za sigurnost |
| Ovlasti i zadaće | * Nadzorne i inspekcijske ovlasti * Preporuke/konzultacije * Sigurnost i zdravlje policijskih snaga * Nadzor nad predstavkama protiv policijskih službenika |
| Organizacijska nadležnost | * Pravila službe i disciplinske mjere * Upravnopravne mjere |
| Nadležnost nad | Policijom |
| Godina osnivanja | 1996. |
| Broj zaposlenika | 70 |

1. **Švedska – Swedish National Police Bord (Nacionalni policijski odbor)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Ministarstvu pravosuđa |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministarstvu pravosuđa |
| Ovlasti i zadaće | * Upravne i nadzorne ovlasti nad radom policije * Regulativne ovlasti po nalogu vlade * Prevencija i detekcija kaznenih djela protiv državne sigurnosti |
| Organizacijska nadležnost | * Nadzor nad radom policije * Briga o ljudskim pravima |
| Nadležnost nad | Svim policijskim organizacijama |
| Godina osnivanja | 1992. |
| Broj zaposlenika | / |

1. **Ujedinjeno Kraljevstvo(Engleska) – Independent Police Complaints commission (Nezavisna komisija za predstavke protiv policije)**

|  |  |
| --- | --- |
| Organizacija je podređena | Nezavisna komisija – nezavisnost zajamčena od parlamenta |
| Organizacijska izvješća podnosi | Ministru unutarnjih poslova |
| Ovlasti i zadaće | * Istražne i nadzorne ovlasti * Daju preporuke * Izdaju materijal za obuku |
| Organizacijska nadležnost | * Javna disciplinska saslušanja * Nadzor nad predstavkama protiv policije * Inspekcijski nadzor |
| Nadležnost nad | Policijskim snagama Engleske i Walesa |
| Godina osnivanja | 2004. |
| Broj zaposlenika | 480 |

Prilog 3.

EPAC

EUROPSKI PARTNERI U BORBI PROTIV KORUPCIJE

**EUROPSKA NAČELA POLICIJSKOG NADZORA**

**DJELOVANJE POLICIJSKOG NADZORNOG TIJELA**

Glavni ciljevi sustava nadzora policije su:

* započeti rješavati pritužbe podnositelja predstavki;
* utvrditi nesavjestan rad policije i, gdje je to moguće osigurati dokaze i pružiti potporu vezano uz kaznene postupke, disciplinske postupke ili druge upravne mjere;
* pružiti policiji povratnu informaciju od članova javnosti koji imaju iskustvo policijske prakse;
* osigurati pristup pravu na učinkovitu zaštitu za kršenje Europske Konvencije o ljudskim pravima-European Convention on Human Rights (ECHR) kao što se to zahtjeva u članku 13. Konvencije;
* spriječiti neodgovarajuće (loše) ponašanje i nesavjestan rad policije;
* u suradnji s policijom i drugim regulatornim tijelima, uspostaviti, nadzirati i ojačati policijske standarde;
* naučiti lekcije o policijskoj politici i praksi.
* Policijsko nadzorno tijelo treba biti odgovorno za istrage po predstavkama kojima se bavi čl. 2. ili 3. ECHR, kao i kad se pojavi pitanje kaznene ili disciplinske odgovornosti. Osim toga, policija bi morala biti u mogućnosti dobrovoljno proslijediti predstavke nadzornom policijskom tijelu.
* Policijsko nadzorno tijelo moralo bi imati ovlast provođenja nezavisnih istražnih pitanja sukladno čl. 2. Konvencije tamo gdje i nije formalno podnesena predstavka.
* Policijsko nadzorno tijelo trebalo bi imati ovlast pozvati se na bilo koje istražno pitanje za koje se smatra da je od interesa javnosti.
* Policijski sustav predstavki trebao bi osim toga djelovati ne samo kao alternativa kaznenoj, javnoj i privatnoj zaštiti za nesavjestan rad policije.

**Organizacijska nezavisnost:**

* Policijskim nadzornim tijelom trebali bi upravljati i isto kontrolirati osobe koje nisu trenutno policijski službenici ili osobe za provođenje zakona, (ključno načelo).
* Policijsko nadzorno tijelo može biti dio upravljačke strukture države ili može biti osnovano odvojeno.
* Policijsko nadzorno tijelo bit će na odgovarajući način odvojeno od hijerarhije policije ili drugih Agencija za provođenje zakona koji su predmet njihovih nadležnosti.
* Svakog policijskog javnog pravobranitelja (ombudsmana) ili policijskog povjerenika za predstavke trebala bi imenovati i biti odgovorna zakonodavna skupština ili odbor izabranih predstavnika koji nisu izrazili obveze vezano uz policijske službe.
* Svaki policijski javni pravobranitelj (ombudsman) ili policijski povjerenik za predstavke trebao bi imati sigurnost zvanja i trebao bi prvenstveno biti imenovan za razdoblje od najmanje 3 godine.
* Policijska nadzorna tijela trebala bi imati slobodu zapošljavanja bivših, aktualnih ili policijskih službenika stavljenih na raspolaganje drugom policijskom tijelu ili drugih službenika za provođenje zakona prema njihovoj procjeni ukoliko navedeno ne odstupa od njihove operativne nezavisnosti.
* Policijsko nadzorno tijelo trebalo bi općenito imati ovlast i biti mjerodavno prema svojoj vlastitoj procjeni kao i izvijestiti javnost općenito i medije o aspektima svoga rada (ključno načelo).

**Financiranje:**

Za učinkovito provođenje svojih dužnosti, policijsko nadzorno tijelo mora imati odgovarajuća financijska sredstva i druge resurse i biti financirano od strane države, (ključno načelo).

**Nadležnost i odgovornosti:**

* Policijsko nadzorno tijelo treba biti ovlašteno ili stvoreno na način da je nadležno nadzirati rad policijskih službenika i drugih pripadnika službe sigurnosti s policijskim ovlastima.
* Javna institucija može također imati druge funkcije, kao što je nadziranje zatvora ili drugih mjesta za zadržavanje, međutim ova se načela ne moraju nužno primjenjivati na druge funkcije.
* Mandat javnih institucija jasno će biti postavljen u ustavnom, zakonodavnom ili drugom formalnom tekstu, specificirajući njegov sastav, ovlasti i područje nadležnosti koje pokriva, (ključno načelo).
* Javna institucija će osigurati da se prema policijskim službenicima i drugim pripadnicima službe sigurnosti koji su sami predmet istrage postupa pravedno, objektivno i da se poštuju njihova ljudska prava.

**Istražne ovlasti:**

Istražiteljima policijskog nadzornog tijela potrebno je osigurati sveobuhvatan niz policijskih ovlasti kako bi se omogućilo provođenje pravednih, nezavisnih i učinkovitih istraga, osobito ovlast dobivanja svih informacija potrebnih za provođenje učinkovite istrage, (ključno načelo).

Policijsko nadzorno tijelo imati će ovlasti provođenja svojih funkcija i tamo gdje je potrebno trebalo bi imati ovlasti istražiti, naložiti istragu ili upravljati ili nadzirati istragu:

* važnih događaja koji proizlaze iz djelovanja policijskih službenika ili pripadnika službe sigurnosti;
* korištenja smrtonosne sile od strane policijskih službenika ili pripadnika službe sigurnosti i smrti u pritvoru;
* navoda da su policijski službenici ili pripadnici službe sigurnosti koristili oblike mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja;
* navoda ili predstavki vezano uz nesavjestan rad policijskih službenika ili pripadnika službe sigurnosti, (ključna načela).

**Podizanje svijesti o radu policijskog nadzornog tijela:**

Policijska nadzorna tijela i policija trebali bi proaktivno djelovati kako bi javnost postala svjesna uloge i funkcioniranja nadzornog tijela i njihovog prava za upućivanje predstavke, (ključno načelo).

**Obveza zainteresirane strane:**

Policijska nadzorna tijela trebala bi prezentirati širu populaciju, dogovoriti se i konzultirati se sa svim ključnim zainteresiranim stranama. Ovo uključuje podnositelje predstavki i njihove predstavnike, policijske službe i predstavnike udruga, središnje i lokalne upravljačke strukture s policijskim ovlastima, državne odvjetnike, organizacije kao i nevladine organizacije vezano uz obavljanje policijskog posla.

**Zadovoljstvo korisnika usluge:**

Policijsko nadzorno tijelo trebalo bi redovno voditi brigu o povratnoj informaciji vezano uz zadovoljstvo korisnika njihovih usluga kao i pojedinca koji podnose predstavku ili čija se predstavka istražuje kako bi se pomoglo tijelu i ukazalo na moguće manjkavosti u radu i postupanju policije i kako bi se pomoglo poboljšati iskustva onih koji dolaze u kontakt s policijom i njihovim nadzornim tijelom.

**Rad s drugim lokalnim, nacionalnim ili međunarodnim Agencijama:**

Rad s drugim lokalnim, nacionalnim ili međunarodnim nadzornim tijelima je dobar put koji omogućuje policijskim nadzornim tijelima kako bi primijenili naučene lekcije od drugih organizacija koje imaju slične uloge što se može koristiti za postizanje poboljšanja u njihovim vlastitim organizacijama.

**SUSTAV PREDSTAVKI**

**Podnošenje predstavke:**

Postoje četiri vrste načela vezano uz predstavke o postupanju policijskih  
službenika, tj. navodima o:

* nesavjesnom radu iz kojega proizlaze pitanja kaznene odgovornosti;
* kršenju temeljnog ljudskog prava ili slobode;
* nesavjesnom radu iz kojega proizlaze pitanja disciplinske odgovornosti;
* lošem ili neodgovarajućem radu.

Osobi koja podliježe bilo kojoj od niže navedenih kategorija bilo bi potrebno dopustiti podnijeti predstavku izravno policiji ili policijskom nadzornom tijelu:

* Bilo koji član javnosti koji navodi kako je nesavjestan rad policije bio usmjeren na njih;
* Bilo koji član javnosti koji navodi kako je nesavjestan rad policije utjecao na javnost, čak i ukoliko to nije bilo izravno usmjereno prema javnosti;
* Bilo koji član javnosti koji tvrdi kako su svjedočili nesavjesnom radu policije;
* Osoba koja postupa u ime nekoga i koja podliježe bilo kojoj od tri navedene kategorije, na primjer, član organizacije koji ima dozvolu u pisanom obliku.

Policijsko nadzorno tijelo trebalo bi također razviti mehanizme koji bi omogućili policijskim službenicima izvijestiti o protupravnom djelovanju kolega ili drugih službenika koji bi mogli svjedočiti.

**Pristup sustavu vezano uz predstavke:**

* Policijsko nadzorno tijelo trebalo bi osigurati i poduzeti razumne korake vezano uz podizanje svijesti javnosti o samom djelovanju i njegovoj ulozi. Promotivni materijali trebali bi biti dostupni na mjestima na kojima se okupljaju ili traže informacije mogući korisnici usluge. (Potrebno je također pogledati smjernice za učinkovitu provedbu Kodeksa postupanja redarstvenih tijela, UN rezolucija 1989/61, stavak B3.)
* Informacije za javnost trebale bi se koristiti kako bi se objasnio način rada policijskog nadzornog tijela; kako članovi javnosti mogu podnijeti predstavku; i objasniti rezultate koje mogu očekivati. Sve publikacije moraju biti jednostavne i pisane na razumljiv i otvoren način.
* Dostupnost vezano uz sustav predstavki zavisit će od veličine, mjesta i nadležnosti policijskog nadzornog tijela, osobama koje podnose predstavku potrebno je pružiti različite načine podnošenja iste koliko je to praktično moguće unutar zakonskog okvira.
* Pristup sustavu za podnošenje predstavki ili od strane osobe koja podnosi predstavku ili njegovog ili njezinog izabranog predstavnika može se ostvariti različitim metodama, uključujući:
* osobno u prostorijama policije ;
* telefonskim pozivom policiji ili policijskom nadzornom tijelu;
* prijepisom originala policiji ili policijskom nadzornom tijelu;
* upućivanjem dopisa policiji ili policijskom nadzornom tijelu;
* elektronskim putem, slanjem e-mail-a ili putem World Wide Web-a policiji ili policijskom nadzornom tijelu.
* Osobe koje upućuju predstavku trebale bi biti u mogućnosti izabrati zakonskog zastupnika ili treću stranku po vlastitom izboru koja bi ih zastupala u svim aspektima vezano uz njihovu predstavku.
* Policijsko nadzorno tijelo trebalo bi pružiti podnositelju predstavke svu dodatnu potporu koja će se zahtijevati ili biti uključena u proces podnošenja predstavki (uključujući na primjer korištenje sudskog tumača ili odvjetnika ukoliko se zahtjeva).
* Podnositeljima predstavki potrebno bi bilo jasno objasniti kriterij zaprimanja predstavki i korak po korak detalje o podnošenju predstavke kao i standarde službe kojoj se ista predstavka podnosi i rezultate koji se mogu dobiti, (temeljno načelo).

**Komunikacija s podnositeljem predstavke:**

* Policijska nadzorna tijela trebala bi razviti standardne metode djelovanja vezano uz podnositelje predstavke što bi bilo odgovarajuće u većini situacija kao i poticati dosljednost. Podnositelj predstavke trebao bi se konzultirati i obavještavati o razvojima vezano uz postupanje o njegovoj/njezinoj predstavci.
* Podnositelj predstavke morao bi biti informiran o rezultatu njegove ili njezine predstavke, (temeljno načelo).
* Nadzorna tijela bi trebala redovno provjeravati koliko brzo i uspješno podnositelji predstavke pronalaze put prema službama koje se bave navedenim, na primjer, povratnom informacijom o načinu rada i uz konzultaciju s ciljanim-fokus grupama.

**Proporcionalnost u postupanju:**

* Sve predstavke upućene policijskim službama pružaju priliku naučiti lekcije i služe kao važni pokazatelji policijskog djelovanja i objektivne odgovornosti prema zajednici.
* Kroz postupanje u procesu podnošenja predstavke i samom postupanju u rješavanju iste potrebno bi bilo imati dovoljno fleksibilnosti kako bi se dopustilo da se svaki podnositelj osjeća da se prema njemu postupa kao pojedincu na odgovarajući način i kako će se njegova predstavka razmatrati zasebno.
* To predstavlja bolji rezultat za podnositelja predstavke kao i za organizaciju koja obavlja nadzor ukoliko se pitanja koja proizlaze iz predstavke mogu riješiti što je brže moguće. Tamo gdje to nije odgovarajuće vezano uz predstavku ili pitanje koje je postavljeno u istoj, potrebno je još jednom detaljno razmotriti predstavku kako bi se pronašlo odgovarajuće rješenje, potrebno je ispitati metode koje je koristilo nadzorno tijelo i istražiti sve potrebno po predstavci što bi trebalo odgovarati pitanju koje proizlazi iz predstavke.
* Tamo gdje jednostavno postoji nesporazum, ili je došlo do prekida komunikacije između policijskog službenika i člana javnosti i daje se povod za samu predstavku o kojoj je riječ, moguće je kako možda neće biti potrebno da policija ili policijsko nadzorno tijelo pokrenu dugotrajniju i skupu istragu. Osim toga, moguće je kako istraga neće zadovoljiti očekivanja osobe koja podnosi predstavku, ukoliko je riječ o jednostavnom slučaju isti će se brzo riješiti na jednostavan i otvoren način. Nadzorno tijelo bi se trebalo pobrinuti kako bi se po predstavci postupalo i ista rješavala posredovanjem ili manje formalnim mehanizmom.
* Primjeri kako predstavka može biti riješena na zadovoljavajući način i pravovremeno uz dogovor s osobom koja podnosi predstavku, navedeno uključuje:
  + dopis policijskog službenika u kojem se opisuje slučaj, odnosno sadržaj predstavke i, ukoliko je potrebno upućuje se isprika;
  + susret između osobe koja podnosi predstavku s prisutnim izabranim predstavnikom i policijskim službenikom;
  + ponudu za plaćanje pod posebnim uvjetima;
  + sporazumom sa sastanka između osobe koja podnosi predstavku i službenika koji si žali s nazočnim predstavnikom ukoliko se to zahtjeva.
* Osoba koja podnosi predstavku ima pravo izabrati način kako će se postupati prema njegovoj ili njezinoj predstavci ili kako će se ista riješiti uz pravo podnošenja žalbe policijskom nadzornom tijelu, (temeljno načelo).

**UČINKOVITA ISRAGA**

**Odgovarajući način provođenja istrage:**

Za istragu i moguće loše postupanje, od iznimne je važnosti da su osobe koje provode istragu nezavisne od onih koje su umiješane u slučaj. Vezano uz osobe na koje se istraga odnosi, važno je osigurati da nisu iz iste službe kao one osobe koje su predmet istrage. Idealno bi bilo da su osobe koje provode operativno djelovanje u potpunosti nezavisne od agencije, (temeljno načelo).

* Kriteriji temeljite i sveobuhvatne policijske istrage vezano uz predstavke uključuje sljedeće:
* pokretanje istrage bez odgađanja kako bi se spriječio gubitak važnog dokaza što bi moglo dovesti u pitanje cijeli proces i predstavljati opasnost za povjerenje javnosti;
* uzimanje cjelovite i točne izjave od osobe koja upućuje predstavku, pokrivajući sve okolnosti same predstavke;
* učiniti napore kako bi se ušlo u trag svjedocima, uključujući članove javnosti i policijske službenike u svrhu dobivanja potpunih i točnih izjava;
* kod pitanja iz kojih može proizaći kaznena odgovornost, potrebno je intervjuirati policijske službenike optužene ili osumnjičene za protupravno djelo i ne smije im se odobriti davanje iskaza pred kolegama;
* učiniti napore kako bi se osigurali, prikupili i analizirali svi forenzični i medicinski dokazi;
* nastaviti provođenja istrage na temelju osnova sumnje i uz zaštitne mehanizme vezano uz predstavku ili nekritičko prihvaćanje dokaza, naročito policijska svjedočenja protiv podnositelja predstavke;
* istragu po predstavkama vezanim uz policijsku diskriminaciju ili nesavjestan rad policije na temelju rasne, etničke i vjerske pripadnosti, spola, osjećaja pripadnosti spolu, seksualne orijentacije, poslovne nesposobnosti ili na temelju drugih osnova, i u priznanju poteškoća vezano uz prikupljanje dokaza, potrebno je dodatno temeljito ispitati sve činjenice kako bi se razotkrili svi mogući motivi diskriminacije.
* U pet načela učinkovite istrage vezano uz predstavke potrebno je uzeti u obzir slučaj iz sudske prakse izveden iz Europske Konvencije o ljudskim pravima: „istraga bi trebala prikupiti dokaze i odrediti je li ponašanje tj. postupanje policije bilo nezakonito i kazniti one koji su odgovorni."
* Policijsko nadzorno tijelo mora utvrditi da podnositelj prigovora, član javnosti na koje je nepovoljno djelovao cjelokupan proces ili osoba koja je umrla zbog neodgovarajućeg postupanja policije ili u kontaktu s policijskim službenicima ili pripadnicima službe sigurnosti,je uključen u proces do mjere potrebne kako bi se zaštitili njegovi ili njezini zakonski interesi, (ključno načelo).
* Poštivanje propisa vezano uz vladavinu prava zahtjeva kako se istraga vezano uz predstavke o postupanju policijskog službenika mora provesti u skladu s istim postupcima, uključujući zaštitne mjere za službenika protiv kojega je predstavka, odnosno koji se prijavljuje, a osumnjičen je za nesavjestan rad.

**Disciplina:**

Tamo gdje je prihvatljivo, policijsko nadzorno tijelo trebalo bi imati ovlast iznijeti navode o nesavjesnom radu policijskih službenika ili pripadnika redarstvenih tijela tijelu ili tijelima s ovlastima poduzimanja disciplinskih mjera kako bi poduzeli odgovarajuće potrebne korake, (temeljno načelo).

**Pokretanje istrage:**

Tamo gdje je prihvatljivo, policijsko nadzorno tijelo trebalo bi imati ovlast iznijeti navode o nesavjesnom radu policijskih službenika ili pripadnika redarstvenih tijela tijelu koje je nadležno voditi istragu o kaznenim djelima ili ima ovlast provođenja same istrage, (temeljno načelo).

Sudska praksa: Norveška i Švedska

U Norveškoj i Švedskoj, točnije u norveškom Uredu za istragu vezano uz policijska pitanja i švedskom Nacionalnom policijskom odjelu djeluju posebne policijske jedinice za provođenje istrage. Ove dvije organizacije nisu organizacije za podnošenje predstavki i u osnovi se bave kaznenim istragama i pokretanjem istraga protiv policijskih službenika. Svrha istih organizacija je osigurati praktičnu nezavisnost i pružiti zaštitu od mogućih donošenja odluka i djelovanja na samu istragu, kao i zaštititi policijske službenike koji usko zajednički rade na standardnim kriminalističkim slučajevima.

**Preporuke:**

* Policijsko nadzorno tijelo mora imati ovlast dostaviti vladi, parlamentu i/ili drugom nadležnom tijelu, mišljenja, preporuke, prijedloge i izvješća po pitanjima unutar svoje nadležnosti i izraditi preporuke koje su namijenjene za poboljšanje rada policije ili drugih redarstvenih aktivnosti i pokušati osigurati da su sveobuhvatno naučene lekcije iz istraga o nesavjesnom radu policijskih službenika i službenika za provođenje zakona, (temeljno načelo).
* Policijsko nadzorno tijelo mora imati ovlast davati preporuke namijenjene za poboljšanje procesa, postupaka i zakona vezano uz istragu o nesavjesnom radu policijskih službenika i službenika za provođenje zakona, (temeljno načelo).
* Tamo gdje policijsko nadzorno tijelo daje preporuke, potrebno je uspostaviti mehanizam koji će osiguravati kako se navedene preporuke učinkovito primjenjuju, (temeljno načelo).
* Preporuke izrađene za organizaciju zahtijevaju kako bi se odgovor na iste evidentirao i nadzirala provedba svake od preporuka.

**Otvorenost:**

* Zaključni dopis ili izvješće pružaju uvid u sažetak činjenica koje su uzete u obzir, opisuju rezultat istrage ili poduzetog nadzora i tamo gdje je prikladno, razloge o donesenim odlukama. Ovaj je materijal potrebno poslati podnositelju prigovora pri završetku istrage, potrebno je navesti sve detalje što osobe koje podnose predstavku mogu učiniti ukoliko su nezadovoljni s rezultatom navedenoga. Ovo im također može pomoći u pokretanju privatnog postupka vezano uz slučaj, uz mogućnost alternativnog pristupa uz korištenje pravnog lijeka, (temeljno načelo).
* Policijsko nadzorno tijelo ima ovlasti objaviti rezultate pokrenute istrage, tamo gdje je to prikladno zajedno s detaljima i svim iznijetim preporukama kao i o postignutom napretku u samoj provedbi. Takav objavljen materijal mora biti dostupan javnosti, (ključno načelo).
* Tamo gdje se informacije ne mogu objaviti za javnost, na primjer gdje postoji utjecaj na nacionalnu sigurnost i tamo gdje je potrebno sačuvati anonimnost ili gdje objavljivanje informacija djeluje protiv javnog interesa, nadzorno tijelo mora biti u mogućnosti opravdati neobjavljivanje kako bi se sačuvalo povjerenje javnosti.

1. Kodeks ponašanja za čuvare zakona/ovlaštene službene osobe s aneksom 34/169, donesen na 106. „Planetarnom zasjedanju“ Opće skupštine UN 17. prosinca 1979.godine

   <http://www.un.org/documents/instruments/docs_en.asp?year=1970>., posljednji put pristupljeno (u daljnjem tekstu ppp) 7.12.2012. [↑](#footnote-ref-1)
2. Europski kodeks policijske etike, Vijeće Europe, usvojen (preporuka 10) na Vijeću ministara 19. rujna 2001. [↑](#footnote-ref-2)
3. Roso, Z.: Informativni razgovor i intervju, MUP RH, Zagreb 1995., 317. [↑](#footnote-ref-3)
4. Pod unutarnjom policijskom delinkvencijom smatramo sve oblike nezakonitog i neetičnog ponašanja za koje je općim ili internim policijskim aktima propisana određena sankcija. Mada grubo zvuči naziv „unutarnja policijska delinkvencija“ ili „službenička delinkvencija“ nema potrebe za ublažavanjem izraza niti „tepanju“ toj izuzetno štetnoj pojavi. Tako Horvatić (Elementarna kriminologija, p. 5) pod delinkvencijom smatra sva ona ponašanja koja obuhvaćaju kriminalitet, ali i sve ostale kažnjive radnje u određenom pravnom sustavu. [↑](#footnote-ref-4)
5. Van De Kar, A.(savjetnica za programe u Direktoratu za pravne poslove pri Vijeću Europe): Predstavljanje Vijeća Europe i njegovih programa suradnje s državama srednje i istočne Europe, - uvodni govor, Uloga policije u demokratskom društvu, MUP RH, Birotisak, 1994., 10. [↑](#footnote-ref-5)
6. O pojmu „smrtonosni hitac“ više vidi Veić, P.: O pojmu „smrtonosni hitac“, Policija i sigurnost, MUP RH, Zagreb, 3/92., 173-185. [↑](#footnote-ref-6)
7. Veić, P.: Nasilje u djelovanju policijskih službenika (policijski službenik – počinitelj i žrtva kaznenih djela koja se ostvaruju uporabom prisile), Policija i sigurnost 1-2/1999., MUP RH, 20,21. [↑](#footnote-ref-7)
8. Horvatić, Ž., Cvitanović, L.: Politika suzbijanja kriminaliteta, MUP RH, Zagreb 1999., 93-97. [↑](#footnote-ref-8)
9. Pavišić. B., Modly D., Veić. P.: Kriminalistika, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb 2006., 191-195. [↑](#footnote-ref-9)
10. Tako Horvatić-Cvitanović kažu kako se dokazalo da represivno kazneno pravo, primjerice primjena kapitalne (smrtne) kazne ne utječe bitno, odnosno ne utječe uopće na broj najtežih kaznenih djela; pokazalo se također da javno uprizorenje egzekucije uopće ne djeluje generalnopreventivno. Poznato je, npr. da se u Engleskoj u srednjem vijeku najviše džepnih krađa događalo upravo za vrijeme ceremonije smaknuća, i to osoba osuđenih za krađu. Isto tako se pokazalo da zabrana proizvodnje i točenja alkohola u SAD početkom 20. st. ne samo da nije pridonijela smanjivanju kriminaliteta, već je, upravo suprotno, dovela do razvitka najopasnijih formi gangsterskog kriminaliteta, Politika suzbijanja kriminaliteta, MUP RH, Zagreb 1999., 180. [↑](#footnote-ref-10)
11. Beccaria, C: O zločinima i kaznama, *(Dei delitti e della pene),* Književni krug, Split, 1990., 102. [↑](#footnote-ref-11)
12. Horvatić, Ž., Cvitanović, L.: Politika suzbijanja kriminaliteta, MUP RH, Zagreb 1999., 39. [↑](#footnote-ref-12)
13. Zlatarić, B.: Krivično pravo, Klub slušača prava, Zagreb 1936.,4. [↑](#footnote-ref-13)
14. Šilović. J.: Kazneno pravo, Nadbiskupska tiskara Sv. Kugli knjižare Hrvatskog sveučilišta i Jugoslovenske akademije, Zagreb, 1920., 3-17. [↑](#footnote-ref-14)
15. Zlatarić, B.: op.cit.., 2-4. [↑](#footnote-ref-15)
16. Zlatarić. B.: Krivično pravo, opći dio, I. svezak, treće, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, 1977., 28. [↑](#footnote-ref-16)
17. Frank. S.: Kazneno pravo, bilješke o Općem dijelu Krivičnog zakonika od 4. XII. 1947., Izdavački zavod Jugoslovenske akademije znanosti i umjetnosti,Zagreb 1950., 8-11. [↑](#footnote-ref-17)
18. Odnosi se na Krivični zakonik iz 1947.g. [↑](#footnote-ref-18)
19. Frank. S.: Teorija kaznenog prava, po Krivičnom zakoniku od 1951., opći dio, Školska knjiga, Zagreb, 1955., 45-52. [↑](#footnote-ref-19)
20. Bačić. F.: Krivično pravo, opći dio, četvrto, izmijenjeno izdanje, Informator, Zagreb 1995., 3. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ib. 8, 10. [↑](#footnote-ref-21)
22. Horvatić. Ž., Novoselec. P.; Kazneno pravo, opći dio, II. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, MUP RH, Zagreb, 2001., 20 [↑](#footnote-ref-22)
23. Novoselec. P.: Opći dio kaznenog prava, treće, izmijenjeno izdanje, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2009.,5. [↑](#footnote-ref-23)
24. Cvitanović. L.: Svrha kažnjavanja u suvremenom kaznenom pravu, Kazneno-kriminalistička biblioteka Vladimir Byer, Zagreb, 1999., 308. [↑](#footnote-ref-24)
25. Kazneni zakon, NN 125/011., 144/012. [↑](#footnote-ref-25)
26. Pavišić. B., Modly D., Veić. P.: Kriminalistika, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb 2006., 191. [↑](#footnote-ref-26)
27. Derenčinović. D.: Uvod u kriminologiju i socijalnu patologiju s osnovama kaznenog prava, Pravni fakultet u Zagrebu, 2004.,23. [↑](#footnote-ref-27)
28. Horvatić, Ž., Cvitanović, L.: Politika suzbijanja kriminaliteta, MUP RH, Zagreb, 1999., 5. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ib. 96. [↑](#footnote-ref-29)
30. Pavišić. B., Modly D., Veić. P.: op.cit. 191. [↑](#footnote-ref-30)
31. Tako su, primjerice, samo u XX. stoljeću poznate brojne strategije suprotstavljanja korupciji, kao pojavi koja je i danas trn u oku mnogih sustava i država: od antipatronažne verzije kontrole korupcije, preko progresivne antikorupcijske strategije, modela znanstvenog upravljanja javnom upravom, panoptičke verzije kontrole korupcije, pa do revizionističkog modela antikorupcijskih strategija. Derenčinović, D.: Mit (o) korupciji, NOCCI, Zagreb, 2001., 111-123. [↑](#footnote-ref-31)
32. Gažević, N., gl. ur., savjet vojne enciklopedije, Tanasković, R. i dr.: Vojna enciklopedija, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1975., 9. [↑](#footnote-ref-32)
33. O odnosu kriminologije i socijalne patologije vidi Derenčinović, D.: Uvod u kriminologiju i socijalnu patologiju s osnovama kaznenog prava, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, 2004. [↑](#footnote-ref-33)
34. Ib., 1. [↑](#footnote-ref-34)
35. Pavišić. B., Modly D., Veić. P.: op.cit. 192. [↑](#footnote-ref-35)
36. Cajner.M.I., Faber. V., Volarević. G.: Strategija djelovanja policije u zajednici, MUP RH, Zagreb 2003., VII. O tome još Faber, V., ;Mraović, Cajner, I: Reforma operativno-preventivnog rada policije u odori, MUP RH, Zagreb, 2003. [↑](#footnote-ref-36)
37. Pavišić. B., Modly D., Veić. P.: op.cit. 193. [↑](#footnote-ref-37)
38. Teoriju su člankom "Broken Windows" u časopisu Atlantic Monthly, u ožujku 1982., predstavili znanstvenici James Q. Wilson i George L. Kelling. Od tada je teorija bila predmetom brojnih debata i osporavanja unutar društvenih znanosti. No, nakon što je potvrđena u nekoliko empirijskih studija, ta teorija je korištena kao platforma za nekoliko reformi kaznene politike.

    <http://en.wikipedia.org/wiki/Broken_windows_theory> ppp 21.11.2011. [↑](#footnote-ref-38)
39. Borovec, K., Balgač, I., Karlović, R.: Situacijski pristup prevenciji kriminaliteta, MUP RH 2011., 10. [↑](#footnote-ref-39)
40. Ib. 17-22. [↑](#footnote-ref-40)
41. R (87) 19, 17. rujna 1987. [↑](#footnote-ref-41)
42. Vidi poglavlje VIII. [↑](#footnote-ref-42)
43. I u Republici Hrvatskoj imamo određenih iskustava u prekograničnoj suradnji kriminalnih skupina u ratno i mirnodopsko vrijeme, od trgovanja hranom, naftnim derivatima, pa sve do krvavih egzekucija koje su po narudžbi „domaćih“ kriminalnih skupina i pojedinaca izvodili pojedinci i skupine iz kriminalnog miljea susjednih država. Dovoljno se samo prisjetiti slučajeva ubojstva novinara Ive Pukanića koje su izveli pripadnici srpskog kriminalnog miljea, suđenja tzv. zločinačkoj organizaciji u našoj državi, suđenja tzv. duhanskoj mafiji u susjednim državama, pa sve do niza tzv. mafijaških ubojstava devedesetih godina. U isto vrijeme, između državnih predstavnika u regiji je bilo i još ima značajnih problema po pitanju međunarodne pravne pomoći, te procesuiranja ratnih i drugih zločina za koje su zainteresirane države u regiji. [↑](#footnote-ref-43)
44. Horvatić, Ž.: Djelovanje međunarodnih organizacija u suzbijanju kriminala, Pravni fakultet u Zagrebu, 2002., 9,10. [↑](#footnote-ref-44)
45. Ib. 7,8,9,13,16,17. [↑](#footnote-ref-45)
46. Na ovom mjestu valja podsjetiti da nema „organiziranosti“ bez sudjelovanja predstavnika vlasti, policije, odnosno onog ponašanja koje je predmet ovoga rada. [↑](#footnote-ref-46)
47. Zakon o potvrđivanju konvencije ujedinjenih naroda protiv transnacionalnoga organiziranog kriminaliteta, protokola za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje krijumčarenja ljudi, posebice žena i djece te protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom, kojima se dopunjuje konvencija ujedinjenih naroda protiv transnacionalnoga organiziranog kriminaliteta, NN međunarodni ugovori, 14/2002. [↑](#footnote-ref-47)
48. Hirsch, H. J.: Internacionalizacija kaznenog prava i kaznenopravne znanosti, HLJZKPP, vol. 12, br.1/2005., Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, 158. [↑](#footnote-ref-48)
49. Bačić: F.: Glava XIII. KZ i učinjeni važniji prijedlozi za njezinu izmjenu, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva, Inžinjerski biro d.d., Zagreb, 2004., 4,5. [↑](#footnote-ref-49)
50. Krapac. D.: Europsko kazneno pravo: konvergencijom nacionalnog kaznenog prava prema kaznenom pravu za Europu?, HLJZKPP, vol.6., br.1/99. Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, 221. [↑](#footnote-ref-50)
51. Ib. 220. [↑](#footnote-ref-51)
52. Horvatić, Ž.: op.cit., 24,25,43. [↑](#footnote-ref-52)
53. http://www.un.org/documents/instruments/docs\_en.asp, ppp 5.09.2014., i Horvatić, Ž.: op.cit. 44-47. [↑](#footnote-ref-53)
54. Još je cijeli niz dokumenata koje je donijela ova međunarodna organizacija, od kojih su brojni usmjereni protiv nasilja i diskriminacije, poglavito djece, žena i drugih „ranjivih“ skupina, kao i protiv svih oblika terorizma i njegovog financiranja. Detaljnije o tome vidi na:

    http://www.un.org/documents/instruments/docs\_en.asp. [↑](#footnote-ref-54)
55. http://www.penal.org/?page=mainaidp&id\_rubrique=13&lang=en, ppp 14.12.2012. [↑](#footnote-ref-55)
56. Horvatić, Ž.: op.cit., 63,66. [↑](#footnote-ref-56)
57. O novijem djelovanju ove organizacije više vidi: Krapac. D.: XV. Međunarodni kongres za kazneno pravo, Rio de Janero, rujan 1994. HLJZKPP br. 1/94., p.425-439.; Kurtović. A. i drugi: XVI. Međunarodni kongres za kazneno pravo, Budimpešta, 5-11.IX.1999., HLJZKPP br. 2/99., p. 1039-1071.; Cvjetko. B. i drugi: XVII. Međunarodni kongres za kazneno pravo, Peking, 12.-19. rujna 2004., HLJZKPP br. 1/05., p. 223-251.; Bojanić. I. i drugi: XVIII. Međunarodni kongres kaznenog prava, Istambul, Turska, 20.-27. rujna 2009., HLJZKPP br. 2/09., p. 973-1001. [↑](#footnote-ref-57)
58. Horvatić, Ž.: op.cit., 50,51. [↑](#footnote-ref-58)
59. Ib. 53,54. [↑](#footnote-ref-59)
60. http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG, ppp 5.09.2014. [↑](#footnote-ref-60)
61. Cajner. M. I.: Prevencija kriminaliteta u Europskoj uniji, MUP RH-a i OSCE, Zagreb 2005., 1,2. [↑](#footnote-ref-61)
62. SL C 251., od 15. kolovoza 1997. [↑](#footnote-ref-62)
63. SL C 19., od 23 siječnja 1999.. Akcijski plan Vijeća i Komisije od 3. prosinca 1998. o tome kako najbolje provesti odluke Ugovora iz Amsterdama na području slobode, sigurnosti i pravde, Akcijski plan iz Beča,1. [↑](#footnote-ref-63)
64. COM (2000) 786, konačna verzija od 29. studenog 2000. [↑](#footnote-ref-64)
65. SL C 251., od 15. kolovoza 1997. [↑](#footnote-ref-65)
66. Odluka Vijeća od 28. svibnja 2001. (SL L 153., od 8. lipnja 2001.) [↑](#footnote-ref-66)
67. SL L 186., od 7. srpnja 2001. [↑](#footnote-ref-67)
68. Cajner. M. I.: op.cit., 2-3, 16-20. [↑](#footnote-ref-68)
69. SL L 203., od 1. kolovoza 2002., 5. [↑](#footnote-ref-69)
70. SL L 153., od 8. lipnja 2001.,1. [↑](#footnote-ref-70)
71. Turkalj, K.: Pravni i institucionalni okvir Europske unije za suzbijanje terorizma, doktorska disertacija obranjena na Pravnom fakultetu u Zagrebu u travnju 2011. g., 44. [↑](#footnote-ref-71)
72. Ib. 67-71. [↑](#footnote-ref-72)
73. Đurđević, Z.: Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi, u: HLJZKPP, vol.15, 2/2008., 1107. [↑](#footnote-ref-73)
74. Ib. 1110-1112. [↑](#footnote-ref-74)
75. Zaključci Europskog vijeća od 11. prosinca 2009., 9.

    http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\_data/docs/pressdata/en/ec/111877.pdf [↑](#footnote-ref-75)
76. Stocholmski program je prestao biti na snazi krajem 2014. godine, a dokumentom Europske komisije „An open and secure Europe – make it happen“ od 11. ožujka 2014., dat je presjek trenutnog stanja, te projekcija daljnjih mjera i prioriteta od interesa za stanje slobode, sigurnosti i pravde. [↑](#footnote-ref-76)
77. Turkalj, K.: op. cit., 71-74. [↑](#footnote-ref-77)
78. Đurđević, Z.: op.cit. 1077-1079. [↑](#footnote-ref-78)
79. http://www.mvep.hr/MVP.asp?pcpid=1123, ppp 6.05.2012. [↑](#footnote-ref-79)
80. Okvirna odluka Vijeća (2003/577/PUP) od 22. srpnja 2003. o izvršenju naloga za zamrzavanje imovine ili dokaznog materijala u Europskoj uniji, OJ L 196 od 2.kolovoza 2003., 45., Okvirna odluka 2005/212/JHA o proširenju oduzimanja imovinske koristi, Okvirna odluka 2006/783/JHA o uzajamnom priznavanju odluka o oduzimanju imovinske koristi, Odluka Vijeća 2007/845/JHA o Uredima za oduzimanje imovinske koristi. [↑](#footnote-ref-80)
81. Karas, Ivičević, E.: Godišnji forum o borbi protiv korupcije i prijevare u Europskoj uniji 2009. (s težištem na oduzimanju imovinske koristi), HLJZKPP 1/2009., 384,385. [↑](#footnote-ref-81)
82. Derenčinović. D.: Doseg isključenja provjere dvostruke kažnjivosti iz zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama europske unije, HLJZKPP vol 21, br. 2/2014., 250. [↑](#footnote-ref-82)
83. Đurđević, Z.: op.cit., 1109. [↑](#footnote-ref-83)
84. Đurđević. Z., Karas. E. I., Burić. Z.: Projekt europskog javnog tužitelja, HLJZKPP, vol. 19, br.1/012. 364. [↑](#footnote-ref-84)
85. Derenčinović. D.: Uvod u kriminologiju i socijalnu patologiju s osnovama kaznenog prava, Pravni fakultet u Zagrebu, 2004.,23. [↑](#footnote-ref-85)
86. Pavišić. B., Modly D., Veić. P.: Kriminalistika, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb 2006., 96. [↑](#footnote-ref-86)
87. NN 125/011. [↑](#footnote-ref-87)
88. Derenčinović. D.:  Novi kazneni zakon - diskurs o pravnom kontinuitetu i kriminalnopolitičkom diskontinuitetu, Profili hrvatskog kaznenog zakonodavstva, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 2014., 82,103. i Novo hrvatsko kazneno pravo, Informator, br.6178/2013., 3. [↑](#footnote-ref-88)
89. http://www.mfin.hr/hr/nacionalna-strategija-suzbijanja-prijevara [↑](#footnote-ref-89)
90. www.vlada.hr/hr/content/download/6321/49011/file/41-01..pdf [↑](#footnote-ref-90)
91. http://www.mup.hr/UserDocsImages/nacionalni\_programi/trgovanje\_ljudima/NACIONALNI\_PLAN\_ZA\_SUZBIJANJE\_TRGOVANJA\_LJUDIMA\_ZA\_RAZDOBLJE\_OD\_2009%20\_DO\_2011%20\_GODINE.pdf [↑](#footnote-ref-91)
92. http://www.mup.hr/UserDocsImages/minstarstvo/2014/Strateski%20plan%20MUP-a%202015-2017.pdf [↑](#footnote-ref-92)
93. Strateški plan Ministarstva unutarnjih poslova i drugih institucija u funkciji zaštite i spašavanja za razdoblje 2012.-2014.

    http://www.mup.hr/UserDocsImages/minstarstvo/2012/strateski%20plan%20MUP-2012.pdf [↑](#footnote-ref-93)
94. Ib. 3-8. [↑](#footnote-ref-94)
95. Riječ je o stalnom pokrivanju „terena“ putem pozorničke i ophodne policijske službe koja je teritorijalno organizirana, s određenim preklapanjima s „kontakt“ područjima koje „pokrivaju“ tzv. kontakt policajci. [↑](#footnote-ref-95)
96. http://www.mup.hr/169.aspx, ppp 4.01.2012. [↑](#footnote-ref-96)
97. Više o tome vidi: http://www.undp.hr/show.jsp?page=90519, 4.01.2012. [↑](#footnote-ref-97)
98. Strateški plan Ministarstva unutarnjih poslova i drugih institucija u funkciji zaštite i spašavanja za razdoblje 2012.-2014., 6,7. http://www.mup.hr/UserDocsImages/minstarstvo/2012/strateski%20plan%20MUP-2012.pdf [↑](#footnote-ref-98)
99. Na dan 08. rujna 2014. Taj broj je porastao na 219. [↑](#footnote-ref-99)
100. Europska mreža za prevenciju kriminaliteta spomenuta ranije, supra II.3. [↑](#footnote-ref-100)
101. Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09. čl. 2. st. 1. t.3. [↑](#footnote-ref-101)
102. Veić, P. i drugi: Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Narodne novine – Pravna biblioteka, Zagreb 2009. 5. [↑](#footnote-ref-102)
103. Matić. R.: Svrha i funkcija policije kao društvene institucije – prilog razmatranju sociologije policije, Društvena istraž. br.6 (80)Zagreb 2005., 969-991. [↑](#footnote-ref-103)
104. Ib. 984 [↑](#footnote-ref-104)
105. Heider, A: Vladavina zakona i principi demokratskog održavanja reda, Uloga policije u demokratskom društvu, MUP RH, Birotisak, 1994., 16. [↑](#footnote-ref-105)
106. Veić, P.: Hrvatska policija i međunarodni standardi policijskog postupanja, MUPRH, Zagreb 1996., 4. [↑](#footnote-ref-106)
107. Gjenaro, D. i drugi: Policija i ljudska prava, MUP i HHO, 2002, 3. [↑](#footnote-ref-107)
108. Matić, R.: Vojska i policija kao društvene institucije i njihova uloga u 21. stoljeću, Polemos, 6, 1-2, Zagreb 2003. 117-134. [↑](#footnote-ref-108)
109. Strategija reforme sustava upravljanja ljudskim potencijalima u MUP-u za razdoblje 2009-2011., MUP Rh, Zagreb 2009., 7. [↑](#footnote-ref-109)
110. Van De Kar, A.: Predstavljanje Vijeća Europe i njegovih programa suradnje s državama srednje i istočne Europe, - uvodni govor, Uloga policije u demokratskom društvu, MUP RH, Birotisak, 1994., 10. [↑](#footnote-ref-110)
111. Behr, R.: Modernizacija društva i policijske aktivnosti, Uloga policije u demokratskom društvu, MUP RH, Birotisak, 1994., 107-115. [↑](#footnote-ref-111)
112. Seiters, R.: Položaj i značaj policije u demokratskoj pravnoj državi, Izbor članaka iz stranih časopisa 1/1996. MUP, Zagreb 1996.,2-4. [↑](#footnote-ref-112)
113. Gjenero, D. i drugi: Policija i građani, priručnik za građane, MUP RH I HHO, Zagreb 2005., 2-6. [↑](#footnote-ref-113)
114. Beccaria C.: O zločinima i kaznama, (Dei delitti e della pene), Književni krug, Split, 1990., 69, 71. [↑](#footnote-ref-114)
115. Gjenero, D. i drugi: op. cit. [↑](#footnote-ref-115)
116. Ib. [↑](#footnote-ref-116)
117. Cajner. M. I.: Etika policijskog zvanja, komuniciranje policijskih službenika, MUP RH, Zagreb, 2007.,17,18. [↑](#footnote-ref-117)
118. Programske smjernice Ministarstva unutarnjih poslova za razdoblje 2004-2007. Zagreb 2004. 1. [↑](#footnote-ref-118)
119. Pušeljić, M., Jelenski, M.: Policijski sustavi – realizacija policijske funkcije kroz ustroj, Policija i sigurnost 1-2/07. Zagreb, MUP RH, 7. [↑](#footnote-ref-119)
120. Najiscrpniju elaboraciju te teme je moguće iščitati iz monografije „Kaznenopravni položaj policijskih službenika tijela unutarnjih poslova u hrvatskom materijalnom kaznenom pravu“, autora Marijana Šuperine (izdanje Hrvatskog udruženja za kaznene znanosti i praksu i MUP-a RH 2001.), preglednom članku Petra Veića „Nasilje u djelovanju policijskog službenika (policijski službenik – počinitelj i žrtva kaznenih djela koja se ostvaruju uporabom sile)“, Policija i sigurnost 1-2/1999., i dr. Od inozemnih autora treba spomenuti Moxey, M., McKenzie, K.: Napadi na policiju, Izbor 2/94., Meyer, C. K., Magedanz, D.C., Chapman, S. G.: Nasilje i policija: osobiti povod napada na policiju, Izbor 1-2/80., Lawrence, C., Mohr, W.K.: Provođenje istražnih radnji u slučaju iznenadne smrti prilikom uhićenja i zadržavanja, Izbor 1-2/05., Mozetić, P.: Policijsko nasilje in kazenski postopek, Pravna praksa 47/06. i dr. [↑](#footnote-ref-120)
121. Zakon o policiji, NN 34/011., čl. 96 st. 1. t. 7. Teško je i pretpostaviti da bi neki policijski rukovoditelj počinjenje kaznenog djela smatrao „doličnim“ postupkom policijskog službenika ali se može pretpostaviti mogućnost da ponekad kod takvog čina, naročito kod nehajnih delikata, kao npr. nehajno izazivanje prometne nesreće i sl., okolnosti počinjenja i određena subjektivna obilježja djela disciplinski progon učine nepotrebnim ili čak i nepravednim. [↑](#footnote-ref-121)
122. Supra, III.1. [↑](#footnote-ref-122)
123. Zakon o kaznenom postupku, NN 152/08., 76/09., 80/011, pročišćeni tekst 121/011., 143/012., 56/013., 145/013. [↑](#footnote-ref-123)
124. Misli se na 4 kategorije kontrola u javnom sektoru, a to su direktivne, preventivne, detektivne i korektivne kontrole. [↑](#footnote-ref-124)
125. Ewald, C.: Nadzor policije, Uloga policije u demokratskom društvu, MUP RH, Birotisak, 1994., 144-146. [↑](#footnote-ref-125)
126. Kao primjer može poslužiti „afera“ oko uloge Glavnog ravnatelja policije u svezi anonimnog podneska u kojem se optužuje tadašnji saborski zastupnik S. Linić, koja je u javnosti i u Hrvatskom saboru kulminirala krajem svibnja 2011., ali i brojne druge afere u kojima su visokorangirani čelnici Ministarstva i Ravnateljstva policije bili involvirani, pa i presuđeni. [↑](#footnote-ref-126)
127. Strateški plan Ministarstva unutarnjih poslova i drugih institucija u funkciji zaštite i spašavanja za razdoblje 2011-2013., 5.,

     http://www.mup.hr/UserDocsImages/minstarstvo/strateski\_plan\_MUP\_2011\_2013.pdf [↑](#footnote-ref-127)
128. NN 145/2013., čl 212., st.3. [↑](#footnote-ref-128)
129. Novosel D.: Kazneni progon prema Noveli Zakona o kaznenom postupku, HLJZKPP, Zagreb, vol 20, br. 2/2013., p.503, 504. [↑](#footnote-ref-129)
130. Vidi poglavlje VIII 1.2.1. [↑](#footnote-ref-130)
131. NN 92/014., čl 11.e. [↑](#footnote-ref-131)
132. Smjernice Ministarstva unutarnjih poslova Republike Slovenije, Generalne policijske uprave, Ureda generalnog direktora policije, Odjela za pritužbe, unutarnju zaštitu i pomoć policajcima, 2004. [↑](#footnote-ref-132)
133. Smjernice na području unutarnje zaštite Generalnog direktora policije Republike Slovenije br. 202-1-005/2-2002., od 06. 11. 2002. godine. [↑](#footnote-ref-133)
134. Šuperina M.: Kaznenopravni položaj policijskih službenika tijela unutarnjih poslova u hrvatskom materijalnom kaznenom pravu, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu i MUP-a RH 2001., 337-339. [↑](#footnote-ref-134)
135. Barker T.: Empirijska studija o policijskom zastranjivanju koje ne spada u korupciju, Izbor br. 4/79: RSUPSRH, 314-324. [↑](#footnote-ref-135)
136. Ib. 314. [↑](#footnote-ref-136)
137. Kutnjak – Ivković. S.: Teorija trule jabuke, Zagreb, MUP RH, Halo 92, 8/1996. 41. [↑](#footnote-ref-137)
138. Šuperina M. Dujmović Z.: Analiza kriminogenih čimbenika protuzakonitog ponašanja policijskih službenika, Policija i sigurnost 3/2010., Zagreb, MUP RH, 331, 332. [↑](#footnote-ref-138)
139. Ib. 111-112. [↑](#footnote-ref-139)
140. Karas, Ž.: Zakonitost postupaka redarstvenih vlasti u prikupljanju dokaza u kaznenom postupku, magistarski rad obranjen na Pravvnom fakultetu u zagrebu 2006., 35-39., poziv na Rokeach i dr. [↑](#footnote-ref-140)
141. Jelovac, I. i dr.: Isključenje iz službe – posljedica maladaptacije ili primarnih karakteristika, Priručnik, vol. 48., god. 1990., br. 2. 176. [↑](#footnote-ref-141)
142. Krapac, D.: Engleski kazneni postupak, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1995., 111.-112. [↑](#footnote-ref-142)
143. Teorija se bazira na mišljenju da pojedinac koji se devijantno ponaša treba biti izdvojen iz skupine prije nego što svojim ponašanjem utječe i na ostale pripadnike skupine da poprime to ponašanje, uspoređujući to sa posudom punom jabuka od kojih samo jedna trula nakon nekog vremena može kontaminirati zdrave jabuke.O tome više Kutnjak-Ivković, S.: Teorija trule jabuke, Zagreb, MUP RH, Halo 92, 1996., br. 8, str. 40. [↑](#footnote-ref-143)
144. Stork, H.: Policijska kultura u svakodnevnici profesije, Zagreb, MUP RH, Izbor 1/1991., 36. [↑](#footnote-ref-144)
145. Horvatić, Ž., Novoselec, P.: Kazneno pravo, opći dio, MUPRH, Zagreb, 1999. 176. [↑](#footnote-ref-145)
146. Šuperina M.: Op. Cit., 353. [↑](#footnote-ref-146)
147. S obzirom da je istraživanje realiteta policijske delinkvencije izvršeno za razdoblje 2002. – 2011., u koje vrijeme je na snazi bio Kazneni zakon iz 1997., radi harmoničnosti prikaza i poredbe korištena je sistematika toga zakona, kako u ovoj tako i u sljedećim tablicama. [↑](#footnote-ref-147)
148. Kao: Policajac opljačkao kladionicu, RTL, 9.9. 2011., Policajac usmrtio slavnog redatelja, RTL, 25.1.2012., Policajac suspendiran zbog sudjelovanja u trima krađama, Dnevnik HR, Nova TV, 13.2. 2012., Policajac optužen da je isplanirao ubiti, skuhati i pojesti 100 žena, Zaštita.info, 26.10.2012. i sl. [↑](#footnote-ref-148)
149. Iznimku valja napraviti u pogledu kaznenih djela protiv života i tijela koja ne možemo smatrati službeničkim djelima a u tabeli su se našli zbog toga što se policijski službenici zbog, eventualno nezakonite uporabe sredstava prisile mogu naći u ulozi počinitelja tih delikata. [↑](#footnote-ref-149)
150. Pod ovom formulacijom misli se na osnovanu sumnju da je počinjeno kazneno djelo. Na žalost, zbog različitih sudbenih nadležnosti, dugotrajnosti postupaka koji su u opreci s kratkotrajnošću praćenja ove problematike u MUP-u, ne praćenju kriminaliteta po zanimanju, odnosno svojstvu osobe od strane Statističkog zavoda (samo punoljetni-maloljetni i muško-ženski počinitelji) i drugih objektivnih razloga nije bilo moguće pratiti tijek postupaka i presuda od strane sudova. [↑](#footnote-ref-150)
151. Podaci se temelje na godišnjim izvješćima Odjela za unutarnju kontrolu Ministarstva unutarnjih poslova i odnose se na prijavljena/evidentirana kaznena djela s poznatim počiniteljem. Nemogućnost praćenja osuđenih osoba pojašnjena je u prethodnoj fn. [↑](#footnote-ref-151)
152. U tabeli prava posebna kaznena djela se nalaze u prvom dijelu od broja 1 do 15, a neprava posebna kaznena djela od broja 16 do 21, odvojeni trima crtama. [↑](#footnote-ref-152)
153. Podaci bazirani na godišnjim izvješćima Odjela za unutarnju kontrolu Ministarstva unutarnjih poslova i odnose se na prijavljena/evidentirana kaznena djela s poznatim počiniteljem. [↑](#footnote-ref-153)
154. u izvješćima se koristi zajednički stavak za krivotvorenja isprava, kao i za posebne slučajeve krivotvorenja isprava iz čl. 311. i čl. 313. KZ RH. [↑](#footnote-ref-154)
155. Riječ je o radu u smjenama, radu noću, radu koji po potrebi službe može biti duži od radnim vremenom planiranog, rad subotama, nedjeljama, praznicima i drugim neradnim danima, dežurstvima i pripravnosti za rad, posebnostima i teškoćama kod planiranja godišnjeg odmora a nerijetko i prekidanjem istog, čestih promjena u dnevnom rasporedu službe izazvanog događanjima koje je teško unaprijed planirati, kao što mogu biti pobjede ili porazi u športskim susretima, pa slijedom toga dobronamjerni ili zlonamjerni dočeci aktera, najavljenim ili nenajavljenim prosvjedima ili drugim nemirima, i dr., čemu se policijske snage moraju „u hodu“ prilagođavati, posebnostima i tajnošću određenih poslova, a time i zabrani razgovora o tome i s članovima obitelji, što zasigurno može biti remetilački faktor stabilnog braka ili bilo koje druge zajednice u smislu remećenja mogućnosti policijskog službenika da ispuni očekivanja ostalih članova zajednice. [↑](#footnote-ref-155)
156. U tabeli prava posebna kaznena djela se nalaze u prvom dijelu od broja 1 do 15, a neprava posebna kaznena djela od broja 16 do 21, odvojeni trima crtama. [↑](#footnote-ref-156)
157. u izvješćima se koristi zajednički stavak za krivotvorenja isprava, kao i za posebne slučajeve krivotvorenja isprava čl. 311. i čl. 313. KZ RH. [↑](#footnote-ref-157)
158. Tabele sadržavaju sva kaznena djela policijskih službenika počinjenih u promatranom periodu ali ne obuhvaća i kaznena djela kod kojih kao počinitelji nisu evidentirani policijski službenici. Stoga prvi broj predstavlja kaznena djela svih građana u kojima su participirali i policijski službenici, a drugi broj označava sva kaznena djela počinjena u promatranom desetogodišnjem razdoblju. [↑](#footnote-ref-158)
159. Odlazak u mirovinu policijskih službenika je uređen Zakonom o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba, NN 128/99., 16/01., 22/02., 41/08, 71/010., 97/012., 118/012. [↑](#footnote-ref-159)
160. Prvi broj se odnosi na udio (%) policijskih službenika u cjelokupnoj delinkventskoj populaciji, a drugi broj se odnosi na udio policijskih službenika u populaciji počinitelja kaznenih djela u dobnoj skupini između 18 i 49 godina. [↑](#footnote-ref-160)
161. Prema Derenčinoviću, po novijim podacima udio žena u kriminalitetu iznosi 9,8% s tendencijom rasta, Derenčinović, D.: Uvod u kriminologiju i socijalnu patologiju s osnovama kaznenog prava, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, 2004., 177. [↑](#footnote-ref-161)
162. Mandić. M., Vojković. A. M.: Policajke kroz povijest, Žene u policiji, posebno izdanje MUP mir ugled povjerenje, br. 46/011., MUP RH 2011., 5., navodi udio od 14,7 %. [↑](#footnote-ref-162)
163. Uredbu je Vlada RH donijela na sjednici 14. prosinca 2000. godine, stupila je na snagu 1. siječnja 2001. godine, a niti Uredba, niti njenih tadašnjih 13 izmjena i dopuna nisu objavljene u Narodnim novinama. Tek na sjednici Ustavnog suda Republike Hrvatske održanoj 27. listopada 2010. godine, donesena je Odluka pod brojem: U-ll-296/2006., objavljena u NN 126/010., kojom je utvrđeno da Uredba mora u roku od 90 dana biti objavljena u Narodnim novinama, službenim listu RH. Slijedom te odluke je ista i objavljena u NN 17/011., 117/011. i više se ne može smatrati tajnim dokumentom. No, Pravilnik o unutarnjem redu je još uvijek ostao u istom statusu, tj. klasificiran istom oznakom tajnosti. [↑](#footnote-ref-163)
164. Mandić. M., Vojković. A. M.: Policajke kroz povijest, Žene u policiji, posebno izdanje MUP mir ugled povjerenje, br. 46/011., MUP RH 2011., 7.; godinu dana ranije u istom časopisu br. 45/010, MUP RH, 70, navodi se podatak od 20934 policijska službenika. [↑](#footnote-ref-164)
165. http://www.dzs.hr/Hrv\_Eng/publication/2011/07-01-04\_01\_2011.htm, posljednji put pristupljeno 01/2013. [↑](#footnote-ref-165)
166. [↑](#footnote-ref-166)
167. U podacima Državnog zavoda za statistiku RH za 2011. godinu broj stanovnika po dobi nije, kao ranijih godina, objavljen na godišnjoj razini već u petogodišnjim razredima. Budući je dob od 18 – 20 godine utopljena u dobni razred od 15 – 19 godina, podaci za 2011. godinu su procijenjeni na način da su brojevi umanjeni za prosjek pada broja stanovnika u prethodnim godinama. [↑](#footnote-ref-167)
168. U-lll-4781/2005 od 12. studenog 2007. www.usud.hr [↑](#footnote-ref-168)
169. Krašovec, D.: Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti, www.mju.gov.sl. ppp 21.5.2011. [↑](#footnote-ref-169)
170. Disciplinski pravilnik Hrvatskog nogometnog saveza, Glasnik HNS br. 9/10., 15/11., 10/12.,

     Disciplinski pravilnik hotela Podgora,

     http://www.hotelipodgora.hr/index.php?option=com\_content&view=article&id=68%3Adisciplinski-pravilnik&catid=35%3Aantikorupcija&Itemid=78&lang=hr, ppp 7.01.2013.

     Disciplinski pravilnik Nacionalne veletržnice – antikorupcija,

     http://www.veletrznica.hr/hr/nv-antikorupcijski-program/55-disciplinski-pravilnik, ppp 7.01.2013. [↑](#footnote-ref-170)
171. S.L. SFRJ 60/89., 40/90. čl.54., preuzet kao zakona RH NN 34/91., 26/93. i 29/94.), [↑](#footnote-ref-171)
172. Zakon o radu, NN 38/95., čl. 244. [↑](#footnote-ref-172)
173. NN 74/94., čl. 11. [↑](#footnote-ref-173)
174. Milivojević K. L., Disciplinski postupak u ministarstvu unutranjih poslova republike hrvatske te opće naznake nekih poredbenih sustava disciplinskog sudovanja, hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (zagreb), vol. 13, broj 1/2006, 128. [↑](#footnote-ref-174)
175. Zakon o policiji, NN 34/011., 130/012., čl. 93 – 119. [↑](#footnote-ref-175)
176. Sve što se navede za odnos disciplinske i kaznene odgovornosti, mutatis mutandis vrijedi i za odnos disciplinske i prekršajne odgovornosti. [↑](#footnote-ref-176)
177. Juras D., Habazin S.: Odvojenost disciplinske i kaznene odgovornosti državnih službenika, Hrvatska pravna revija, Inžinjerski biro, siječanj 2011., 40-44. [↑](#footnote-ref-177)
178. Živković, S.: Disciplinska i materijalna odgovornost u privredi i upravi, Informator, Zagreb, 1962., 6. [↑](#footnote-ref-178)
179. Dedić, S. i dr.: Radno pravo, Pravni fakultet u Sarajevu, 2005., 329. [↑](#footnote-ref-179)
180. Juras D., Habazin S.: op.cit., 40-44. [↑](#footnote-ref-180)
181. Cordona, F.: Foundations and procedures on discipline of civil servants, 2002,

     [www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf), ppp 17.4.2011. [↑](#footnote-ref-181)
182. NN MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10. [↑](#footnote-ref-182)
183. ESZLJP, Engel protiv Nizozemske, 5100/71., 5101/71., 5102/71., 5354/72., 5370/72., od 8. lipnja 1976. [↑](#footnote-ref-183)
184. Ivičić Karas E., Kos D.: Primjena načela ne bis in idem u hrvatskom kaznenom pravu, HLJZKPP, vol. 19, 2/2012, 564-579. [↑](#footnote-ref-184)
185. U-lll-4781/2005 od 12. studenog 2007. www.usud.hr [↑](#footnote-ref-185)
186. Juras D., Habazin S.: op.cit., 40-44. [↑](#footnote-ref-186)
187. Tintić, N.: Načelo non bis in idem u sistemu disciplinske odgovornosti, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 1/1961. 207. [↑](#footnote-ref-187)
188. Zakonu o policiji NN34/011., 130/012. Čl. 93.st.3. [↑](#footnote-ref-188)
189. Ib. Čl.109. st. 2., pokretanje disciplinskog postupka zbog teže povrede službene dužnosti zastarijeva roku od godine dana od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku 2 godine od dana kada je povreda počinjena. [↑](#footnote-ref-189)
190. Ib. Čl.100. [↑](#footnote-ref-190)
191. Podaci bazirani na godišnjim izvješćima Odjela disciplinskog sudovanja MUP-a u razdoblju od 2002.- 2011. godine [↑](#footnote-ref-191)
192. Milivojević K. L.:, Disciplinski postupak u ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske te opće naznake nekih poredbenih sustava disciplinskog sudovanja, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (zagreb), vol. 13, broj 1/2006, str. 156. - 158. [↑](#footnote-ref-192)
193. Milivojević K. L.:, op.cit. 160. – 161. [↑](#footnote-ref-193)
194. Ibid., 158. – 159. [↑](#footnote-ref-194)
195. http://www.fmup.gov.ba/files/file/zakoni/Zakon%20o%20policijskim%20sluzbenicima-bs.pdf 1, ppp 11.05.2012. [↑](#footnote-ref-195)
196. Cvjetko, B., Kurtović, A., Krapac, D., Đurđević, Z.: XVll međunarodni kongres za kazneno pravo, HLJZKPP, Zagreb, Vol 12, br.1/2005., 246 – 248. [↑](#footnote-ref-196)
197. Istaknuta kritika za Njemačku da je Saveznim zakonom disciplinsko sudovanje koje je usmjereno na državne službenike povezano sa upravnim postupkom. [↑](#footnote-ref-197)
198. U popratnom dopisu je istaknuta zamolba da upitnik popunjavaju policijski službenici najvišeg zvanja i obrazovanja koji, po mogućnosti, imaju određenih iskustava na poslovima suzbijanja policijskih nezakonitosti. [↑](#footnote-ref-198)
199. Uz ispunjeni anketni upitnik dostavljeno je i objašnjenje da na neka pitanja nisu ponudili odgovor zbog, po njihovu mišljenju, nedovoljno jasno postavljenih pitanja. [↑](#footnote-ref-199)
200. Za Republiku Hrvatsku je ulogu ispunjavanja upitnika preuzeo na sebe autor ovog rada u konzultaciji sa rukovodnim službenicima Odjela za unutarnju kontrolu MUP-a, nastojeći da prezentira prevladavajuće stavove bez obzira na to što se ti stavovi ponekad razlikuju od osobnog mišljenja. [↑](#footnote-ref-200)
201. U svom odgovoru navode da ako se policajac iskreno pokaje i pozove na priznanje zbog ublažavanja, da to razmatra disciplinsko povjerenstvo, ali da se to ne može smatrati pravom na pogrešku. [↑](#footnote-ref-201)
202. U svom odgovoru ne prihvaćaju ništa od navedenog nego navode da policijski službenik ne smije biti kažnjen ako je pogrešku iskreno priznao i pokajao se radi toga. [↑](#footnote-ref-202)
203. Navode da ne mogu odgovoriti na pitanje u okviru zadanih odgovora, jer da sve ovisi o specifičnostima svakog pojedinog slučaja, odnosno da je svaki slučaj za sebe i da se ne može generalizirati. [↑](#footnote-ref-203)
204. Poznavatelje sustava nadzora policije ne čudi ta činjenica s obzirom na stupanj razvijenosti službe nadzora nad radom policije u Velikoj Britaniji, odnosno njenu operativnost i nezavisnost s parlamentarnim jamstvom. [↑](#footnote-ref-204)
205. Klockars, C. B., Kutnjak Ivković, S., M. [Maria] R.: Enhancing police integrity (*jačanje policijskog integriteta),* Haberfeld Springer, cop. 2006., 73 [↑](#footnote-ref-205)
206. Čest problem u ispunjavanju upitnika je davanje više odgovora, unatoč tome što je dana jasna uputa kad se treba odlučiti za samo jedan a kad za više odgovora, no i takvi odgovori imaju svoju vrijednost. [↑](#footnote-ref-206)
207. Šuperina, M.: Kaznenopravni položaj policijskih službenika tijela unutarnjih poslova u hrvatskom materijalnom kaznenom pravu, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu i MUP RH, Zagreb 2001., 432-448. [↑](#footnote-ref-207)
208. Infra VIII. 2. [↑](#footnote-ref-208)
209. NN 34/011., 130/012. čl. 47. [↑](#footnote-ref-209)
210. Procjena zdravstvenog stanja kandidata se temelji na kriterijima zadanim Pravilnikom o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne psihičke i tjelesne sposobnosti za osobu koja se prima u policiju i policijskog službenika te o sastavu i načinu rada zdravstvenih komisija u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama , NN 113/012., čl. 4. st. 1. [↑](#footnote-ref-210)
211. Postupak je propisan pravilnikom o načinu obavljanja provjere osobne dostojnosti za obavljanje policijske službe, NN 98/012., čl. 6 – 12. [↑](#footnote-ref-211)
212. Zakon o policiji NN 34/011., 130/012. čl. 48-55. [↑](#footnote-ref-212)
213. Osim Zakona o policiji, to područje je detaljnije uređeno Pravilnikom o sadržaju i dostupnosti informacija o slobodnim radnim mjestima policijskih službenika te načinu objave popisa slobodnih radnih mjesta, sastavu i načinu rada povjerenstva za odabir kandidata za premještaj, NN 113/012., i Pravilnikom o pravilima i načinu raspodjele poslova i odgovornosti između različitih službi uključenih u upravljanje ljudskim potencijalima u Ministarstvu unutarnjih poslova NN 113/012. [↑](#footnote-ref-213)
214. Šuperina, M.: Op. Cit., 435., poziv na Thiesssen, K. E.: Policijska psihologija, Zagreb RSUP SRH, Izbor 3/81. 306. [↑](#footnote-ref-214)
215. Palmiotto Michael, J.: Can Police Recruiting Control Police Misconduct (*može li selekcija kod zapošljavanja kontrolirati policijske zlouporabe*), Police Misconduct a reader for tre 21st Century, Wichita State University, Prentice Hall, New Jersey 2001.,344. [↑](#footnote-ref-215)
216. Ib. 345-350. [↑](#footnote-ref-216)
217. To područje je do donošenja Zakona o policiji bilo uređeno internim uputama, a njegovim stupanjem na snagu, člankom 54. propisuje se kao zakonska obveza. [↑](#footnote-ref-217)
218. Pravilnik o sadržaju izjave osobe koja se prima u policiju i sadržaja podataka koje te osobe dostavljaju Ministarstvu unutarnjih poslova, NN 113/012. Izjava glasi:

     Obvezujem se poslove obavljati u skladu sa zakonom, drugim propisima i pravilima struke te poštivati odredbe Etičkog kodeksa policijskih službenika.

     Poštovat ću dostojanstvo, ugled i čast svake osobe kao i druga temeljna prava i slobode čovjeka te ću se i izvan službe ponašati tako da ne štetim ugledu službe.

     Podatke koje sam saznao u obavljanju posla ili povodom obavljanja posla obvezujem se čuvati i upoznat sam da odavanje takvih podataka predstavlja težu povredu službene dužnosti.

     Svjestan sam zabrane obavljanja samostalne gospodarske ili profesionalne djelatnosti kao i zabrane obavljanja poslova ili pružanja usluga pravnoj ili fizičkoj osobi, osim pod uvjetima propisanim Zakonom o policiji.

     Upoznat sam s pravom na profesionalni razvoj u policijskoj službi, pravom na informacije o slobodnim radnim mjestima i mogućnostima policijskog obrazovanja te pravom na sindikalno organiziranje.

     Nisam član niti jedne političke stranke i upoznat sam sa zabranom političkog djelovanja u Ministarstvu, kao i zabranom kandidiranja na državnim i lokalnim izborima.

     Upoznat sam sa dužnosti izvršavanja naloga čelnika tijela i nadređenih službenika te da ovlasti i odgovornosti u službi ovog Ministarstva odgovaraju propisanom hijerarhijskom redu.

     Svoje dužnosti predviđene opisom poslova radnog mjesta obavljat ću ispravno, na vrijeme, savjesno, stručno, ne koristeći ih radi osobnog probitka, u skladu s načelom javnosti, poštujući pri tome ustavni i pravni poredak Republike Hrvatske. [↑](#footnote-ref-218)
219. Zakon o policiji, NN 34/011., 130./012. čl. 85-92. [↑](#footnote-ref-219)
220. NN 113/012., 81/013., 5/014. [↑](#footnote-ref-220)
221. Šuperina, M.: op. cit., 436-438., poziv na Fyfe, JJ i dr..: Police Administration, Boston, Mc Graw Hill 1997., 436., i Geller, W. - Toch, H.: Police Violence - Understanding and Controlling Police Abuse of Force (*policijsko nasilje – razumijevanje i kontrola policijskog zlostavljanja i sile*), Yale Universitv press, SAD, 1996. // Fvfe, J. J.: Training to Reduce Police - Civilian Violence, str. 165.-166. [↑](#footnote-ref-221)
222. Lockard. J.: Razmišljanja o profesionalnoj zaštiti policijskog službenika i pravosudnog policajca, Izbor članaka iz stranih časopisa, 1-2/06. MUP RH 2006., 2-4. [↑](#footnote-ref-222)
223. Cvitanović, L.: Kontrola zakonitosti postupanja organa unutarnjih poslova u svezi sa kaznenim postupkom, Priručnik 5/91, MUP-a RH, Zagreb 1991., 277. [↑](#footnote-ref-223)
224. Veić. P.: 11 koraka za reformu policije, Globus 937/2008. EPH., 20-23. [↑](#footnote-ref-224)
225. Spomenuto ranije uz objašnjenje kaznenih djela krivotvorenja isprava, supra IV.1.1.3. [↑](#footnote-ref-225)
226. Šuperina, M.: op. cit., 439., poziv na Pečar, J.: Kriminalno - nadzorni značaj javnog mnijenja, Zagreb, RSUP SRH, Priručnik, 1988., br. 6, str. 501. i dalje. [↑](#footnote-ref-226)
227. NN 76/09., 92/014. čl. 8.,9. [↑](#footnote-ref-227)
228. Tulezi, J.: Policija i javnost, MUP RH, Zagreb 2000., 16-19. [↑](#footnote-ref-228)
229. Heider, A: Vladavina zakona i principi demokratskog održavanja reda, Uloga policije u demokratskom društvu, MUP RH, Birotisak, 1994., 19-20. [↑](#footnote-ref-229)
230. Borovac. K.: Strategija odnosa s javnošću MUP-a, MUP RH, Odjel za odnose s javnošću, 3. [↑](#footnote-ref-230)
231. Capan, S., Borovec. K.: Povjerenje građana u policiju, MUP, Mir ugled povjerenje 46/011., 7,8. [↑](#footnote-ref-231)
232. Zakon o policiji, NN 34/011. 130/012., čl. 44. [↑](#footnote-ref-232)
233. Pravilnik o pravilima i načinu raspodjele poslova i odgovornosti između različitih službi uključenih u upravljanje ljudskim potencijalima u ministarstvu unutarnjih poslova, NN 113/012., čl. 3. [↑](#footnote-ref-233)
234. Veić P.: 11 koraka za reformu policije, Globus, EPH, 937/2008., 20-23. [↑](#footnote-ref-234)
235. U prvom redu, riječ je o Zakonu o policiji, kako ranijem (NN 129/00.), tako i novom (NN 34/2011.), Uredbi o uvjetima za stjecanje zvanja, promaknuća i raspored na radna mjesta te o funkcionalnim oznakama radnih mjesta policijskih službenika (NN 39/01, 8/06.), novoj Uredbi o uvjetima za stjecanje policijskih zvanja, oznakama policijskih zvanja, funkcionalnim oznakama radnih mjesta, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja (NN129/011.), Uredbi o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika (NN129/011.), Uredbi o plaćama policijskih službenika (NN129/011.), Pravilniku o školovanju, osposobljavanju, stručnom usavršavanju i specijalizaciji policijskih službenika (NN 84/07., 8/09. 108/09., 120/010.), odnosno novom Pravilniku o policijskom obrazovanju (NN 113/012.), Pravilniku o postupku ocjenjivanja i evidentiranja ocjena policijskih službenika (NN 34/02.), odnosno novom Pravilniku o ocjenjivanju policijskih službenika (NN 113/012.), Pravilniku o sadržaju i dostupnosti informacija o slobodnim radnim mjestima policijskih službenika te način objave popisa slobodnih radnih mjesta, sastavu i načinu rada povjerenstva za odabir kandidata za premještaj te mnoštvu drugih propisa koji uređuju neke segmente predmetne materije. [↑](#footnote-ref-235)
236. Würger, K.: Što Nijemci misle o korupciji, Ibor, MUP RH, 3-4/04., Zagreb, 2004. 160. [↑](#footnote-ref-236)
237. Takvo stanje je dokinuto 14.11.2011. stupanjem na snagu nove Uredbe o uvjetima za stjecanje policijskih zvanja, oznakama policijskih zvanja, funkcionalnim oznakama radnih mjesta, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja (čl 13. st.3.). [↑](#footnote-ref-237)
238. Horvatić, Ž.: U ime ljudskih prava, Kazneno pravo i druge kaznene znanosti, odabrani radovi 1963-2003., monografije Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb 2004., 682. [↑](#footnote-ref-238)
239. Veić, P.: Zapovijed u policiji, Policija i sigurnost, MUP, 3/98., 149-164., isto i Policijski službenici i naređenje pretpostavljenog, Priručnik za stručno obrazovanje radnika unutarnjih poslova, Zagreb, 6/1991., 476. [↑](#footnote-ref-239)
240. Gutierrez. G. A.: Vještina rukovođenja, Izbor, MUP RH, 4/82. 392-397. [↑](#footnote-ref-240)
241. Douglas R.: Uzroci i posljedice lošeg vodstva, Izbor, MUP RH, 2/94., 236-240. Pozdravni govor je održan na seminaru Police Leadership: Building for 2000. (policijsko vodstvo, stvaranje temelja za 2000. godinu), održanog u Ottawi u lipnju 1992. [↑](#footnote-ref-241)
242. Stumper, A.: Kadrovsko upravljanje policijom, Izbor, MUP RH, 3/88. 221-227. [↑](#footnote-ref-242)
243. Peters, R.H.: Političko miješanje u rad policije, je li to nešto novo?, Izbor, MUP RH 3-4/91., 248. [↑](#footnote-ref-243)
244. Johnson, R.C.: Uloga policijskih rukovoditelja u 90-im, Izbor, MUP RH, Zagreb 2/92., 134-140. [↑](#footnote-ref-244)
245. Holz, K.: Korupcija u policiji, istraživanje o opsegu korupcije unutar njemačke policije i o stavu policijskih službenika prema korupciji, Izbor, MUP RH, Zagreb, 4/98. 267-279. [↑](#footnote-ref-245)
246. Savery, Lawson, K.: Što policajci misle o sustavu unapređivanja prema zasluzi, Izbor, MUP RH, Zagreb, 4/94., 313-322. [↑](#footnote-ref-246)
247. Jurina, M., Bakić-Tomić, LJ.: Međuovisnost organizacije, obrazovanja i rukovođenja s kvalitetom rada policije, Istraživački dani, zbornik radova, MUP, PA, VPŠ, prosinac 2001., 58-65. [↑](#footnote-ref-247)
248. Matić, R.: Profesionalna i ideološka motivacija u policiji, Istraživački dani, zbornik radova, MUP, PA, VPŠ, ožujak 2001., 125-129. [↑](#footnote-ref-248)
249. Veić P.: 11 koraka za reformu policije, Globus, EPH, 937/2008., 20-23. [↑](#footnote-ref-249)
250. Na isti način je bilo uređeno i ranijim Zakonom o policiji. [↑](#footnote-ref-250)
251. Supra, bilješka 163. [↑](#footnote-ref-251)
252. Nepoznat je točan broj izmjena i dopuna s obzirom da je, u trenutku pisanja ovog rada, riječ o još uvijek tajnom dokumentu koji nije nigdje objavljen a sve njegove izmjene i dopune su obavijene velom tajne i ne objavljuju se niti unutar policijskog sustava. [↑](#footnote-ref-252)
253. Veić. P.: op cit.23. [↑](#footnote-ref-253)
254. Zakon o policiji, NN 34/011., 130/012. čl. 58 – 62. [↑](#footnote-ref-254)
255. Kao: Ostojićeva čistka: U policiji se mijenja čak 2439 starih šefova, http://www.24sata.hr/politika/ostojiceva-cistka-u-policiji-se-mijenja-cak-2439-starih-sefova-295540; Ostojićeva čistka: U policiji mijenja gotovo 2500 šefova, http://www.rtl.hr/vijesti/novosti/605024/ostojiceva-cistka-u-policiji-mijenja-gotovo-2500-sefova/; Ministar mijenja ljude na svim rukovodećim mjestima u policiji, http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/234493/Ministar-mijenja-ljude-na-svim-rukovodecim-mjestima-u-policiji.html [↑](#footnote-ref-255)
256. Raspis Nacionalnog sindikata policije broj NSP-01-01-07-134/2014. Od 17.srpnja 2014.g. [↑](#footnote-ref-256)
257. Rješenje broj: U-4-2488/2004. od 14.11. 2007. [↑](#footnote-ref-257)
258. Kregar, J.: Pojava korupcije, HLJZKZIP, Zagreb, 1/97., 35-40. [↑](#footnote-ref-258)
259. NN 34/011., 130/012.čl. 81-83. [↑](#footnote-ref-259)
260. NN 113/012. [↑](#footnote-ref-260)
261. Pravilnik o ocjenjivanju policijskih službenika, NN 113/012.čl. 3 - 19. [↑](#footnote-ref-261)
262. Zakon o policiji, NN 34/011., 130/012. čl. 84. [↑](#footnote-ref-262)
263. Pravilnik o vrstama nagrada, medalja, priznanja i zahvalnica Ministarstva unutarnjih poslova, te uvjetima i postupku njihove dodjele, NN 67/012., čl. 2 -10. [↑](#footnote-ref-263)
264. Ib. čl. 11-18. [↑](#footnote-ref-264)
265. NN 113/012. [↑](#footnote-ref-265)
266. Riječ je o stvarnim slučajevima iz policijske prakse koji su bili intenzivno medijski eksponirani. [↑](#footnote-ref-266)
267. Pravilnik o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne psihičke i tjelesne sposobnosti za osobu koja se prima u policiju i policijskog službenika te o sastavu i načinu rada zdravstvenih komisija u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama, NN 113/012. [↑](#footnote-ref-267)
268. NN 34/011., 130/012.čl. 26. [↑](#footnote-ref-268)
269. NN 76/09., 92/014.čl. 98.,st.4. [↑](#footnote-ref-269)
270. NN 124/012. [↑](#footnote-ref-270)
271. Kovačević. G.N.: Istražili smo zdravstveno stanje hrvatskih policajaca: Momke u plavom ne ubija metak, nego stres, Zaštita, Tectus, http://zastita.info/hr/clanak/2012/9/istrazili-smo-zdravstveno-stanje-hrvatskih-policajaca-momke-u-plavom-ne-ubija-metak-nego-stres,275,9133.html, ppp 23.2.2013. [↑](#footnote-ref-271)
272. Ib. [↑](#footnote-ref-272)
273. Opće poznato je da se godinama ne provode ili se sporadično provode odredbe o sistematskim pregledima službenika. Možda je na ovom mjestu dopušteno iznijeti osobno iskustvo autora ovog rada koji je policijski službenik još od 1983. godine, ali do sada nikad nije bio pozvan na sistematski liječnički pregled, ni redovni ni izvanredni. [↑](#footnote-ref-273)
274. Upravljanje ljudskim potencijalima se prema toj strategiji definira kao „ukupne mjere i aktivnosti vezane uz djelatnike jedne radne organizacije kojima je cilj postizanje učinkovitosti, uspješnosti i zadovoljstva djelatnika dane organizacije“. Razlikuje se 5 ciljeva upravljanja ljudskim potencijalima: 1) Privlačenje ljudskih potencijala; 2) Zadržavanje ljudskih potencijala; 3) Razvoj ljudskih potencijala; 4) Motivacija i zadovoljstvo ljudskih potencijala; 5) Povećanje učinkovitosti ljudskih potencijala. [↑](#footnote-ref-274)
275. Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09.,92/14., čl. 5. i dr. [↑](#footnote-ref-275)
276. Ib., čl. 98. [↑](#footnote-ref-276)
277. Zakon o policiji, NN 34/011.,130/012. čl. 115-119. [↑](#footnote-ref-277)
278. Veić, P. sa suradnicima: Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Narodne novine d.d., Zagreb, 2009., 157. [↑](#footnote-ref-278)
279. NN 150/011. [↑](#footnote-ref-279)
280. Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika, NN 89/010. čl. 152.-155. [↑](#footnote-ref-280)
281. NN 35/05., 41/08. [↑](#footnote-ref-281)
282. Krapac, D., Lončarević, D.: Oštećenik kao tužitelj u krivičnom postupku, Zrinski, Zagreb,1985., 3,35. [↑](#footnote-ref-282)
283. Razmjere te pojave, kao i postupaka za naknadu štete je iz mnoštva razloga teško sagledati, a bilo bi vrijedno poduzeti sveobuhvatno istraživanje te cjelovito istražiti ukupnost događanja oko tog problema. [↑](#footnote-ref-283)
284. Ogorelica. N.: Kazneno procesualno pravo, Kraljevska zemaljska tiskara, Zagreb, 1899., 218. [↑](#footnote-ref-284)
285. Cameron, I.: The European Convention on Human Rights and the use of lethal force by police officers (*Europska konvencija o ljudskim pravima i policijsko korištenje smrtonosne sile*), IGAI Conference on Human Rights and Police Behaviour, Lisabon, November 2005. [↑](#footnote-ref-285)
286. Bosiočić, G.: Pravni i praktični aspekti ustrojstva tijela unutarnjih poslova u Republici   
     Hrvatskoj, HLJZKPIP, Zagreb, 2/96., 605, 607. [↑](#footnote-ref-286)
287. Vršac, M.: Organiziranje i rukovođenje u organima unutrašnjih poslova, Obrazovni centar za unutrašnje poslove RSUP-a, Zagreb 1990., 16. [↑](#footnote-ref-287)
288. Veić, P.: Opći pristup izgradnji i sadržaj Etičkog kodeksa hrvatske policije, Policija i sigurnost, MUP RH, 3/97., 274. [↑](#footnote-ref-288)
289. Moxey, M., Mc Kenzie, I. K.: Napadi na policiju, Izbor, MUP RH, Zagreb, 2/94., 113-123. [↑](#footnote-ref-289)
290. Morië, R.: Socijalna skrb – obveza države prema njenim policijskim službenicima, Izbor, MUP RH, Zagreb, 2/94., 132-135. [↑](#footnote-ref-290)
291. http://www.forum.hr/showthread.php?t=456402 [↑](#footnote-ref-291)
292. Dukić,S., Marjanović, V.: Šukerove ‘škare’ - plaće policajcima manje od 3000 kuna, http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/112444/Default.aspx [↑](#footnote-ref-292)
293. http://sindikatpolicije.hr/onama/6/011. [↑](#footnote-ref-293)
294. Zakonski izvori koji reguliraju djelatnost policije iz područja policijsko-upravnog prava, te drugi zakonski propisi koji reguliraju rad policije po posebnim područjima ili određuju policiji obvezu suradnje i pružanja asistencije drugim državnim tijelima u provedbi njihovih ovlasti sadrže više od 45 zakona. Tu su još i desetine podzakonskih propisa donesenih na temelju tih zakona. Više o tome vidi Gluščić S.: Pravni standardi i istražne djelatnosti policije u prethodnom kaznenom postupku; MUP RH Zagreb, 2011., 34 i 35. Samo poslovi koji se izravno odnose na sigurnost cestovnog prometa uređeni su s 8 zakona i 53 pravilnika. Više o tome vidi Mršić Ž.: Poslovi i zadaće prometne policije, MUP RH, Zagreb, 2010., 30-38. [↑](#footnote-ref-294)
295. NN 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 143/02, 115/06. [↑](#footnote-ref-295)
296. Karas je utvrdio da su na području Republike Hrvatske u periodu od 2002.-2006., istražnu radnju očevida u 99,7% slučajeva obavili policijski službenici bez nazočnosti drugog tijela. Karas, Ž.: Udio postupanja redarstvenih vlasti u provedbi istražne radnje očevida, HLJZKPP 1/011. 31. [↑](#footnote-ref-296)
297. NN 121/011. – pročišćeni tekst. [↑](#footnote-ref-297)
298. Zakon o kaznenom postupku NN 152/08., 76/09. [↑](#footnote-ref-298)
299. Novosel D., Pajčić M.: Državni odvjetnik kao gospodar novog prethodnog kaznenog postupka, HLJZKPP, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu 2/09., zagreb, 2009., 434,435. [↑](#footnote-ref-299)
300. NN145/013. [↑](#footnote-ref-300)
301. Gluščić S.: Izvidi kaznenih djela prema Noveli Zakona o kaznenom postupku, HLJZKPP Zagreb, vol.20, broj 2/2013., p. 619, 620. [↑](#footnote-ref-301)
302. NN 89/010. [↑](#footnote-ref-302)
303. Takve stavove najčešće proklamiraju čelnici i pripadnici raznih organizacija „civilnog društva“ i medija, ali i tzv. vladinog sektora. [↑](#footnote-ref-303)
304. Vidi fn. 99 [↑](#footnote-ref-304)
305. Matić, R.: Društvo i policijski poziv, Prilog razmatranju policijske etike, MUP RH Policijska akademija, 2004., 36-37. [↑](#footnote-ref-305)
306. Bebek. V., Merdanović. H.: Heroj pa pljačkaš: postao je junak a onda ga uhitile kolege, http://www.24sata.hr/sudbine/heroj-pa-pljackas-postao-je-junak-a-onda-ga-uhitili-kolege-305607, ppp 11.03.013. [↑](#footnote-ref-306)
307. Matić. R.: Okolnosti koje otežavaju učinkovito, zakonito i moralno postupanje policije, rezultati istraživanja prezentirani u Policijskoj akademiji u listopadu 2012. [↑](#footnote-ref-307)
308. Anić, V.: Veliki rječnik hrvatskog jezika, Novi liber, Zagreb, 2003., 608, 803. [↑](#footnote-ref-308)
309. Blažević, R.: Upravna znanost, Pravni fakultet u Rijeci, 2007., 159. [↑](#footnote-ref-309)
310. Pusić, E.: Nauka o upravi, Školska knjiga,Zagreb, 2002., 346. [↑](#footnote-ref-310)
311. Blažević, R.: Upravna znanost, Pravni fakultet u Rijeci, 2007., 161-165. [↑](#footnote-ref-311)
312. Jurina, M.: Rukovođenje i organizacijsko ponašanje, MUP RH 1994., 134. [↑](#footnote-ref-312)
313. Jaeger, R.: Službeni nadzor i kontrola uspjeha, Izbor, MUP RH; 2/92. 127. [↑](#footnote-ref-313)
314. Makra, A.: Znanost ili znanosti o policiji, Priručnik, MUP RH, 6/90., 433. [↑](#footnote-ref-314)
315. Van De Kar, A.(savjetnica za programe u Direktoratu za pravne poslove pri Vijeću Europe): Predstavljanje Vijeća Europe i njegovih programa suradnje s državama srednje i istočne Europe, - uvodni govor, Uloga policije u demokratskom društvu, MUP RH, Birotisak, 1994., 10. [↑](#footnote-ref-315)
316. Prema Goldshmit, A., Lewis, C.: Civilian oversight of policing, Governance, Democracy and Human rights, Oxford – Portland Oregon, Hart Publishing, 2000., 19. [↑](#footnote-ref-316)
317. Ewald, C.: Nadzor policije, Uloga policije u demokratskom društvu, MUP RH, Birotisak, 1994., 144-146. [↑](#footnote-ref-317)
318. Peters, R, H.: Političko miješanje u rad policije, je li to nešto novo?, Izbor, MUP RH, Zagreb, 3-4/91., 250, 251. [↑](#footnote-ref-318)
319. Cvitanović, L: Kontrola zakonitosti postupanja unutarnjih poslova (policije) u svezi sa kaznenim postupkom, Priručnik, 4/1991., MUP RH, Zagreb, 270, 271. [↑](#footnote-ref-319)
320. Cooper, Philip J.: Public Law and Public Administration, Engelwood Cliffs: Prentice Hall, 1988., 389. [↑](#footnote-ref-320)
321. Ured Visokog povjerenstva Ujedinjenih naroda za ljudska prava u Zagrebu, Ljudska prava i policija, MUP RH, Zagreb 2000. predgovor priručnika. [↑](#footnote-ref-321)
322. ib [↑](#footnote-ref-322)
323. Palmiotto Michael, J.: Police Misconduct: What is it (*policijski prijestupi, što je to*)?, Police Misconduct a reader for tre 21st Century, Wichita State University, Prentice Hall, New Jersey 2001., 32-41. [↑](#footnote-ref-323)
324. http://danas.net.hr/svijet/planirao-ubiti-i-pojesti-100-zena-jedva-cekam-okusiti-meso-djevojke, ppp. 2.3.2013. [↑](#footnote-ref-324)
325. Newburn, T.: Understanding and preventing police corruption (*razumijevanje i prevencija policijske korupcije*): lessons from the literature, Police Research Series Paper 110, RDS, London,1999. 1,2. [↑](#footnote-ref-325)
326. Veić, P.: Neka otvorena pitanja „Policijskog zakonodavstva“ RH de lega ferenda, Policija i sigurnost, MUIP RH, 2/96., 122. [↑](#footnote-ref-326)
327. http://www.jutarnji.hr/vlado-dominic--curenje-informacija-u-medije-srusilo-je-nasu-istragu-o-mafiji/1064375/, ppp 2.3.2013. [↑](#footnote-ref-327)
328. http://www.jutarnji.hr/podmiceni-policajci-ugrozili-najtajnije-istrage-uskok-a/1056920/, ppp. 2.3.2013. [↑](#footnote-ref-328)
329. http://www.vecernji.hr/vijesti/oliver-grbic-od-borca-protiv-droge-osramocenog-preljubnika-clanak-486966, ppp. 2.3.2013. [↑](#footnote-ref-329)
330. http://cro.time.mk/cluster/fdad7647e5/policajac-od-prostitucije-zaradio-252-000-eura.html, ppp 9.3.2013. [↑](#footnote-ref-330)
331. http://www.virovitica.net/potvrdeno-policajac-razbojnik-haracio-po-pitomaci/2147/, ppp 9.3.2013. [↑](#footnote-ref-331)
332. Fyfe, JJ i dr..: Police Administration (*policijska uprava*), Boston, Mc Graw Hill 1997., 451. [↑](#footnote-ref-332)
333. Kraska, Peter, B., Kappeler Victor E.: To Serve and Pursue: Exploring Police Sexual Violence Against Women (*istraživanje policijskog seksualnog nasilja prema ženama*), Police Misconduct a reader for tre 21st Century, Wichita State University, Prentice Hall, New Jersey 2001., 145-164. [↑](#footnote-ref-333)
334. Mandić. M., Vojković. A. M.: Policajke kroz povijest, Mir ugled povjerenje br. 46/011., MUPRH 2011., 4,5. Prva policijska službenica bila je Alice Stebbins Wells, a imenovana je 1910. godine kad je prikupila peticiju s potpisima stotina utjecajnih građana. Do tada je bila socijalna radnica u Los Angelesu. Nastavila je s promoviranjem ulaska više žena u policiju držeći predavanja i govore u 73 američka grada. U sljedećih šest godina u trideset drugih gradova u ustrojstvene jedinice policije zaposlene su žene. U svojim govorima i nastupima borila se za ideju da su žene u policiji posebno korisne za preventivne aktivnosti te rad s maloljetnicima i ženama počiniteljima kaznenih djela. Kao prva žena sa “značkom” doživjela je i neke smiješne situacije. Naime, u to vrijeme policijski su se službenici besplatno vozili gradskim trolejbusom, međutim kad se ona htjela ukrcati kondukter ju je optužio da se lažno predstavlja u muževo ime. Zbog epiteta “prva” ubrzo je postala glavna vijest na svim naslovnicama i svi su željeli intervju s njom. Kad je primljena u službu, novine su je prikazale kao “koščatu”, grubu i muškobanjastu osobu koja rukuje pištoljem. Alice Stebbins Wells nije prestala promovirati žene u policiji jer su 1926. godine svega 1 do 2 posto, od cjelokupnog broja policijskih službenika, bile žene. Kad je 1940. godine otišla u mirovinu imala je 30 punih godina staža u policiji, ali je zato zastupljenost žena bila puno veća. Najznačajniji pomak dogodio se 1973. godine kad je Policijski odjel u Washingtonu odlučio u patrolni rad uključiti žene, što će za žene biti i procjena njihove eﬁkasnosti. Naravno da je utvrđeno da poslove patroliranja jednako dobro obavljaju i žene i muškarci te da imaju jednake rezultate u razrješavanju i suzbijanju nasilja kod građana. Građani su izražavali podjednako poštovanje prema oba spola,a posebice su istakli žene u intervencijama povodom obiteljskih svađa. Također su smatrali da su žene ugodnije i stručnije. Idućih deset godina uslijedile su mnoge studije,a sve su potvrdile isto: žene u policiji rade jednako dobro kao i muškarci. Hrvatice u policijske redove mogu ući od uspostave samostalne države. [↑](#footnote-ref-334)
335. Kraska, Peter, B., Kappeler Victor E.: op.cit. [↑](#footnote-ref-335)
336. Ib. [↑](#footnote-ref-336)
337. Anić, V.: Veliki rječnik hrvatskog jezika, Novi liber, Zagreb, 2003., 120. [↑](#footnote-ref-337)
338. Fyfe, JJ i dr..: Police Administration (*policijska uprava*), Boston, Mc Graw Hill 1997., 452. [↑](#footnote-ref-338)
339. Čl. 81-97. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09., 92/14. [↑](#footnote-ref-339)
340. http://www.policija.hr/10.aspx, za period 2006-2010., ppp 21.6.2011. [↑](#footnote-ref-340)
341. NN 76/09. čl. 81.-97. [↑](#footnote-ref-341)
342. NN 89/010. čl. 127.-155. [↑](#footnote-ref-342)
343. Scott, Robert, F., Copeland, Michael, P., Palmiotto Michael, J.: Tehnological Innovation and the Development of Less-Than\_Lethal Force Options (*tehnološke mogućnosti i razvoj opcija manje smrtonosne sile)*, Police Misconduct a reader for tre 21st Century, Wichita State University, Prentice Hall, New Jersey 2001., 276-287. [↑](#footnote-ref-343)
344. Ib. [↑](#footnote-ref-344)
345. NN 42/06. [↑](#footnote-ref-345)
346. Ib. 217. [↑](#footnote-ref-346)
347. NN - međunarodni ugovori 6/99. [↑](#footnote-ref-347)
348. Omejec. J.: (Ne) djelotvornost domaćih pravnih sredstava protiv zlostavljanja u smislu čl. 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva – 2008., Inžinjerski biro d.d., Zagreb, 2008., 4-9. [↑](#footnote-ref-348)
349. Roxin. C.: Zlostavljanje u pravnoj državi – slučaj Dašner u Njemačkoj, Strani pravni život 3/08., Institut za uporedno pravo, Beograd, 2008., 7-26. [↑](#footnote-ref-349)
350. Predmet V.D. protiv Hrvatske, zahtjev broj 15526/10, <http://www.mprh.hr/praksa-eu-sudova-cl-301>, ppp. 7.5.2012. [↑](#footnote-ref-350)
351. Vidjeti više u Valković, L., Burić, Z.: Primjena izabranih elemenata prava na formalnu obranu iz prakse Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom kaznenom postupku, HLjKPP, Zagreb, vol. 18, br.2/2011. 521-556. [↑](#footnote-ref-351)
352. Predmet Šebalj protiv Hrvatske, zahtjev broj 4429/09, <http://www.mprh.hr/praksa-eu-sudova-cl-301>, ppp 7.5.2012. [↑](#footnote-ref-352)
353. Zakon o kaznenom postupku NN 110/97. 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 143/02, 115/06. [↑](#footnote-ref-353)
354. Više vidjeti u presudi Salduz v. Turkey application no. 36391/02 iz 27.11.2008.

     [http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1& portal=hbkm&action=html&highlight=salduz&sessionid=80856996&skin=hudoc-en](http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&%20portal=hbkm&action=html&highlight=salduz&sessionid=80856996&skin=hudoc-en), ppp 7.5.2012. [↑](#footnote-ref-354)
355. Predmet Mađer protiv Hrvatske, zahtjev broj 56185/07, <http://www.mprh.hr/praksa-eu-sudova-cl-301>, ppp 7.5.2012. [↑](#footnote-ref-355)
356. Ib. str. 21. t 89. [↑](#footnote-ref-356)
357. Dopis Zastupnice Vlade Republike Hrvatske Ministru unutarnjih poslova klasa 004-01/11-01/168 i ur.broj 514-10/MB-11-6 od 21.rujna 2011. godine. [↑](#footnote-ref-357)
358. Cvitanović, L: Kontrola zakonitosti postupanja unutarnjih poslova (policije) u svezi sa kaznenim postupkom, Priručnik, 4/1991., MUP RH, Zagreb, 270, 271. [↑](#footnote-ref-358)
359. Vršac, M.: Organiziranje i rukovođenje u organima unutrašnjih poslova, Obrazovni centar za unutrašnje poslove RSUP-a SRH, Zagreb, 1990., 189. [↑](#footnote-ref-359)
360. Veić P.: 11 koraka za reformu policije, Globus, EPH, 937/2008., 23. [↑](#footnote-ref-360)
361. Veić, P.: Sudjelovanje građana u ispitivanju odgovornosti policije kao sastojak rada policije u zajednici, Referat na 25. konferenciji šefova policija glavnih europskih gradova, održanog u Zagrebu 2003. g., 186-190. [↑](#footnote-ref-361)
362. Van De Kar, A.: Predstavljanje Vijeća Europe i njegovih programa suradnje s državama srednje i istočne Europe, - uvodni govor, Uloga policije u demokratskom društvu, MUP RH, Birotisak, 1994., 10. [↑](#footnote-ref-362)
363. Rajko, A.: Nadzor nad tijelima unutarnjih poslova, Hrvatska javna uprava, 2000., 126. [↑](#footnote-ref-363)
364. Infra VIII. 2.2.4. [↑](#footnote-ref-364)
365. Poslovnik Hrvatskog sabora, pročišćeni tekst, NN 6/02., 41/02., 01/03., 58/04., 39/08., 86/08., 81/012., čl. 93.-100. [↑](#footnote-ref-365)
366. Zaključak Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Hrvatskog sabora klasa; 050-01/11-08/43, urbroj: 6521-4-11-02., od 25. svibnja 2011. [↑](#footnote-ref-366)
367. http://www.jutarnji.hr/sabor--vladajuci-odbili-osnivanje-istraznog-povjerenstva-za-aferu--quot-izlisti-quot-/1070469/; http://www.jutarnji.hr/afera-izlisti-obitelji-vrha-policije-pod-zastitom-specijalaca/1062163/ ; http://www.index.hr/tag/281622/afera-izlisti.aspx; http://tinolovka-news.com/vijesti-hrvatska/34013-odbor-za-nacionalnu-sigurnost-nastavio-sjednicu-afera-izlisti-i-kako-ce-se-to-dalje-razvijati, i drugi, ppp. 3/013. [↑](#footnote-ref-367)
368. Prvi puta se to dogodilo 26. svibnja 2010. godine u „slučaju prisluškivanja doministra sigurnosti Republike BiH, gospodina Vjekoslava Vukovića. [↑](#footnote-ref-368)
369. Zakon o istražnim povjerenstvima, NN 24/96., čl. 2. [↑](#footnote-ref-369)
370. Poslovnik Hrvatskog sabora, pročišćeni tekst, NN 6/02., 41/02., 01/03., 58/04., 39/08., 86/08., ., 81/012., čl. 44. [↑](#footnote-ref-370)
371. Najčešći opis zadaća članova pojedinog odbora iz Poslovnika Hrvatskog Sabora [↑](#footnote-ref-371)
372. Vidi Izvješće Ustavnog suda RH, NN 60/010., i Odluku o Uredu predsjednika Republike Hrvatske (NN, 80/00, 06/04 i 54/05., 30/010., 107/011.) [↑](#footnote-ref-372)
373. Ib., čl. 3. a. st. 2. [↑](#footnote-ref-373)
374. Zakon o sustavu državne uprave, čl. 65. NN 150/011. [↑](#footnote-ref-374)
375. Zakon o sustavu državne uprave u čl. 39. kaže da ministar predstavlja ministarstvo i upravlja njegovim radom, a osobito:

     1. provodi utvrđenu politiku Vlade,

     2. donosi provedbene propise kad je na to izrijekom zakonom ovlašten,

     3. brine o zakonitom i pravodobnom izvršavanju zakona i drugih propisa te u pitanjima od zajedničkog interesa osigurava suradnju ministarstva s državnim tijelima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnim osobama koje imaju javne ovlasti te drugim pravnim osobama,

     4. prema državnim službenicima i namještenicima poduzima mjere utvrđene zakonom i drugim propisima u slučaju povrede službene dužnosti. [↑](#footnote-ref-375)
376. Mecanović, I.: Pučki pravobranitelj u pravnom sustavu RH, Pravni vjesnik 7/1991. 185-188. [↑](#footnote-ref-376)
377. Ib. [↑](#footnote-ref-377)
378. Odluka Ustavnog suda RH broj U-I-5654/2011. od 15. veljače 2012. NN 20/2012., IV., 11.3. [↑](#footnote-ref-378)
379. Sokol, S., Smerdel, B.: Ustavno pravo, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2003, 202. [↑](#footnote-ref-379)
380. Zakon o pučkom pravobranitelju, NN 76/012., čl. 10., 12. Treba napomenuti da je 2011. godine donesen tada novi Zakon o pučkom pravobranitelju (NN 125/11), ali je ukinut odlukom Ustavnog suda suda RH broj U-I-5654/2011. od 15. veljače 2012. NN 20/2012. jer nije donesen većinom glasova svih saborskih zastupnika, pa je slijedom toga, do donošenja Zakona iz 2012. na snazi bio „stari“ Zakon iz 1992. godine. [↑](#footnote-ref-380)
381. Goettlicher, D.: Sustav tijela, Zagreb, 2002. 33. [↑](#footnote-ref-381)
382. NN 85/08. [↑](#footnote-ref-382)
383. Zakon o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprječavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, NN 18/011. [↑](#footnote-ref-383)
384. http://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-o-radu-pravobranitelja.html 6/011/112. [↑](#footnote-ref-384)
385. S obzirom da je riječ o organski i kronološki jedinstvenom dokumentu koji se iz godine u godinu ponavlja, odnosno nastavlja i nadograđuje, na ovom mjestu će biti prezentirani dijelovi izvješća za 2010. i 2011. godinu iz kojih je razvidna cjelokupna problematika na liniji pučki pravobranitelj – Ministarstvo unutarnjih poslova. [↑](#footnote-ref-385)
386. Pravilnik je u međuvremenu donesen 25. 05. 2012. g i objavljen u NN 58/012. op.a. [↑](#footnote-ref-386)
387. Pravilnik je u međuvremenu donesen 07.12.2011. g. i objavljen u NN 141/011. op.a. [↑](#footnote-ref-387)
388. <http://www.ombudsman.hr/index.php/hr/izvjesca/izvjesca/finish/21-2012/18-izvjesce-o-radu-puckog-pravobranitelja-u-2012-godini>, ppp. 30.10.2014. [↑](#footnote-ref-388)
389. http://www.ombudsman.hr/index.php/hr/izvjesca/izvjesce-pucke-pravobraniteljice/finish/20-2013/55-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2013-po-prvi-puta-objedinjeno-izvjesce-o-stanju-ljudskih-prava-u-hrvatskoj-i-radu-ureda, ppp. 30.10.2014. [↑](#footnote-ref-389)
390. Infra Vlll 3.2.8. [↑](#footnote-ref-390)
391. Infra VIII. 4.3. [↑](#footnote-ref-391)
392. NN 85/010. pročišćeni tekst. [↑](#footnote-ref-392)
393. NN 150/011., 22/012. [↑](#footnote-ref-393)
394. Crnić. I.: Neovisnost sudstva, Vrhovni sud Republike Hrvatske,

     <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=698> ppp 27.11.2011. [↑](#footnote-ref-394)
395. Zakon o sudovima, NN 150/05, 16/07., 113/08., 153/09., 116/010., 122/010., 27/011., 157/011., čl. 11. st. 2. [↑](#footnote-ref-395)
396. Bakić, Lj i dr.: Policijski priručnik, temeljne policijske ovlasti, MUP, PA, Zagreb, 2002., 4,5. [↑](#footnote-ref-396)
397. http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm, ppp 27.11.2011. [↑](#footnote-ref-397)
398. Brnetić, D.: Kaznenopravna zaštita od torture AGM Zagreb 2009. 136, 137. [↑](#footnote-ref-398)
399. Tom pitanju, neovisno o CPT-u, veliku pozornost posvećuje i pučki pravobranitelj, pa nisu rijetki njegovi nenajavljeni posjeti pojedinim policijskim postajama, odnosno prostorima gdje su smještene osobe lišene slobode, više vidi izvješća pučkog pravobranitelja http://www.ombudsman.hr/ [↑](#footnote-ref-399)
400. Zakon o potvrđivanju Konvencije o sprječavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, NN Međunarodni ugovori, 14/97., čl. 4.,5., 7. i dr. [↑](#footnote-ref-400)
401. Vidi poglavlje VIII.3.2.4. [↑](#footnote-ref-401)
402. NN 18/2011. [↑](#footnote-ref-402)
403. Goldshmit, A., Lewis, C.: Civilian oversight of policing (*civilni nadzor policije*), Governance, Democracy and Human rights, Oxford – Portland Oregon, Hart Publishing, 2000., 1-14. [↑](#footnote-ref-403)
404. Miller. J.: Civilian Oversight of Policing, (*civilni nadzor policije*), Lessons from the Literature, Vera Institute of Justice, Global Meeting on Civilian Oversight of Police, Los Angeles, May 5-8, 2002., 3. [↑](#footnote-ref-404)
405. Buren. A. B.: Evaluating Citizen Oversight of Police *(evaluacija građanskog nadzora nad policijom)* LFB Scholarly Publishing LLC, New York 2007., 7, 8. [↑](#footnote-ref-405)
406. Goldshmit, A., Lewis, C.: op. cit. [↑](#footnote-ref-406)
407. Breereton, D.: Evaluating the Performance of External Oversight Bodies (*procjena učinka vanjskih nadzornih tijela*), Goldshmit, A., Lewis, C.: Civilian oversight of policing, Governance, Democracy and Human rights, Oxford – Portland Oregon, Hart Publishing, 2000., 106, 123. [↑](#footnote-ref-407)
408. Larry K. G.: Controlling The Police: The American Experience (*nadzor policije – američka iskustva*), California State University, Criminal Justice Department, San Bernardino, CA USA, 2006., 4-16. [↑](#footnote-ref-408)
409. Peters, R.H.: Političko miješanje u rad policije, je li to nešto novo, MUP RH, Izbor 3-4/91., 252,253. [↑](#footnote-ref-409)
410. Mikulan, K.: Povijest policije u hrvatskoj, Varaždinske Toplice, Tonimir, 2003., 324. [↑](#footnote-ref-410)
411. Čl. XVI Etičkog kodeksa policijskih službenika, MUP RH 2001. [↑](#footnote-ref-411)
412. NN 34/011., 130/012. [↑](#footnote-ref-412)
413. <http://www.ombudsman.hr/index.php/hr/izvjesca/izvjesca/finish/21-2012/18-izvjesce-o-radu-puckog-pravobranitelja-u-2012-godini>; <http://www.ombudsman.hr/index.php/hr/izvjesca/izvjesce-pucke-pravobraniteljice/finish/20-2013/55-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2013-po-prvi-puta-objedinjeno-izvjesce-o-stanju-ljudskih-prava-u-hrvatskoj-i-radu-ureda>, ppp. 31.10.2014. [↑](#footnote-ref-413)
414. NN 92/14., čl. 102.a – 102. e [↑](#footnote-ref-414)
415. <https://www.ipcc.gov.uk/complaints>, ppp. 1.11.2014. [↑](#footnote-ref-415)
416. Vidi poglavlje III. [↑](#footnote-ref-416)
417. Herzog, S.: Evaluating the New civilian Conplaints Board in Israel (*procjene novog odbora za predstavke u Izraelu*), Civilian oversight of policing, Governance, Democracy and Human rights, Oxford – Portland Oregon, Hart Publishing, 2000.,126. [↑](#footnote-ref-417)
418. Makra, A.: Znanost ili znanosti o policiji, Priručnik 6/90, MUP RH, 433. [↑](#footnote-ref-418)
419. NN 58/012. [↑](#footnote-ref-419)
420. Supra VIII 3.2.4. [↑](#footnote-ref-420)
421. Infra VIII 4.3.3. [↑](#footnote-ref-421)
422. Schaupensteiner,W.: Suzbijanje delinkvencije korupcije, Izbor 3/94., MUP RH, 262-266. [↑](#footnote-ref-422)
423. Jurina, M.: Rukovođenje i organizacijsko ponašanje, MUP RH 1994., 134. [↑](#footnote-ref-423)
424. Blažević, R.: Upravna znanost, Pravni fakultet u Rijeci, 2007., 161-165. [↑](#footnote-ref-424)
425. Zakon o policijskim poslovima i ovlastima (NN 76/09.,92/14.) u čl. 98. st. 5 navodi: „Kada su sredstva prisile uporabljena na način propisan zakonom, isključena je odgovornost policijskog službenika koji ih je uporabio“. [↑](#footnote-ref-425)
426. Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika (NN 89/010) čl. 152 – 155. [↑](#footnote-ref-426)
427. Veić, P.: Neka otvorena pitanja „Policijskog zakonodavstva“ RH de lega ferenda, Policija i sigurnost, MUIP RH, 2/96., 122. [↑](#footnote-ref-427)
428. Larry K. G.: Controlling The Police: The American Experience (*nadzor policije – američka iskustva*), California State University, Criminal Justice Department, San Bernardino, CA USA, 2006., 4-16. [↑](#footnote-ref-428)
429. NN 141/011. [↑](#footnote-ref-429)
430. NN 58/012. [↑](#footnote-ref-430)
431. čl. 39. st. 1. t. 3. Zakona o sustavu državne uprave, NN 150/011. [↑](#footnote-ref-431)
432. Josip Boljkovac 30. svibnja 1990. do 2. srpnja 1991., 1 godina, 1 mjesec i 2 dana, Onesin Cvitan 2. srpnja 1991. do 17. srpnja 1991., 15 dana, Ivan Vekić 31. srpnja 1991. do 15. travnja 1992., 8 mjeseci i 29 dana, Ivan Jarnjak 15. travnja 1992. do 16. prosinca 1996., 4 godine, 8 mjeseci i 1 dan, Ivan Penić 16. prosinca 1996. do 27. siječnja 2000., 3 godine, 1 mjesec i 11 dana, Šime Lučin 27. siječnja 2000., do 23. prosinca 2003. 3 godine, 10 mjeseci i 26 dana, Marjan Mlinarić 23. prosinca 2003. do 17. veljače 2005., 1 godina, 1 mjesec i 25 dana, Ivica Kirin 17. veljače 2005. do 2. siječnja 2008., 2 godine, 10 mjeseci i 16 dana, Berislav Rončević 12. siječnja 2008. do 10. listopada 2008., 8 mjeseci i 30 dana, Tomislav Karamarko 10. listopada 2008. do 23.12. 2011., tri godine, dva mjeseca i 13 dana, Ranko Ostojić, - aktualni ministar. [↑](#footnote-ref-432)
433. NN 145/2013., čl 212., st.3. [↑](#footnote-ref-433)
434. NN 92/014., čl 11.e. [↑](#footnote-ref-434)
435. Moguće je da se kao nusprodukt ovakvog stanja stvari, u prošlosti uobičajilo neformalno, ali dobro poznato i većini policijskih službeniku „omrženo“ rješenje ovog problema, postavljanje ili „vrbovanje“ službenika „od osobnog povjerenja“ koji su bili lojalni određenim rukovoditeljima u hijerarhiji, koji su ih „informirali“ o stanju u određenoj ustrojstvenoj jedinici, a koji su zauzvrat uživali određene beneficije. Te informacije se počesto bile osobne prirode i upitne vjerodostojnosti, a drugi policijski službenici bi od takvih zazirali te ih nazivali raznim pogrdnim imenima. [↑](#footnote-ref-435)
436. Podcrtani dijelovi teksta su djelo autora ovog rada, kojima se hoće istaknuti pojedini dijelovi važni za kasnije razumijevanje problema:

     *Na temelju članka 107.stavak 1. Zakona o unutarnjim poslovima („Narodne novine broj 29/91. – pročišćeni tekst 73/91, 19/92, i 33/92), a u svezi sa člankom 61. Zakona o sustavu državne uprave ( „ Narodne novine „ broj 75/93), donosi se*

     *P R I V R E M E N I P R A V I L N I K*

     *o radu Ureda za unutarnju kontrolu Ministarstva unutarnjih poslova*

     *Članak 1.*

     *Ured za unutarnju kontrolu Ministarstva unutarnjih poslova ( u daljnjem tekstu: Ured) poduzima zakonom i drugim propisima predviđene operativne mjere i radnje u svrhu sprečavanja pojava nedopuštenih ponašanja djelatnika.*

     *Pod nedopuštenim ponašanjem razumijeva se svako protuzakonito ponašanje djelatnika ili ponašanje koje je suprotno utvrđenom kodeksu policijske etike.*

     *Članak 2.*

     *U obavljanju poslova iz članka 1. ovog Privremenog Pravilnika Ured osobito prati način na koji ovlaštene službene osobe primjenjuju propise kojima se ograničavaju Ustavom i zakonima utvrđene temeljne slobode i prava čovjeka i građanina; raščlanjenje pojave vrijeđanja ljudskog dostojanstva; uporabe nedopuštenih sredstava ili načina u namjeri da se iznudi iskaz stranke ili obavi dopuštena pretraga; zloupotreba položaja i ovlaštenja ili nesavjesnog rada u obavljanju povjerenih poslova ili neizvršavanja primljenih naloga, odnosno redovitih poslova uslijed čega dolazi do teže povrede prava građana ili velike imovinske štete ili činjenja krivičnih ili prekršajnih djela; kao i druge slučajeve u kojima se vrijeđaju osobne slobode i prava čovjeka, pribavlja kakva korist ili zahtjeva kakva korist za obavljanje radnji koje se ne bi smjele obavljati ili koje bi se temeljem pozitivnih propisa morale obavljati.*

     *Članak 3.*

     *Djelatnost Ureda, pored poslova iz članka 2. ovog Privremenog Pravilnika usmjerena je naročito na:*

     * *otkrivanje svih oblika nedopuštenih ponašanja djelatnika i pojava korupcije*
     * *nadzor nad zakonitošću rada i financijske discipline*
     * *nadzor nad zakonitim uporabom ovlasti ovlaštenih djelatnika*

     *Članak 4.*

     *Djelatnost Ureda ostvaruje se suradnjom sa svim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva, koje su dužne Uredu pružati traženu pomoć i omogućiti uvid u službene evidencije.*

     *Članak 5.*

     *Na način iz članka 4., Ured prikuplja, objedinjava i analizira podatke i informacije koje ukazuju na postojanje nedopuštenog ponašanja djelatnika ili nalaže postupanje po predstavkama građana upućenih ministru o zloupotrebi policijskih ovlasti, utvrđuje činjenično stanje i predlaže poduzimanje stegovnih ili drugih mjera kad utvrdi nedopušteno ponašanje djelatnika Ministarstva.*

     *Članak 6.*

     *Djelatnici Ureda prate i neposredno se uključuju u značajnije operativno-kriminalističke akcije koje provodi Ministarstvo, kao i u kriminalističku obradu koja se vodi nad pojedinim djelatnicima Ministarstva.*

     *Ovlaštene službene osobe koje provode akcije i obrade iz prethodnog stavka dužne su osigurati neposredni uvid Ureda u prikupljenu dokumentaciju i osigurati uvjete za obavljane poslova iz nadležnosti Ureda.*

     *Odluku o obavljanju poslova djelatnika Ureda iz stavka 1. i 2. ovog članka donosi načelnik Ureda.*

     *Članak 7.*

     *U provedbi operativno- kriminalističkih akcija i obrada iz članka 6. ovog Privremenog Pravilnika djelatnici Ureda postupaju sukladno odredbama Zakona o krivičnom postupku, Zakona o unutarnjim poslovima te ostalih propisa koji uređuju način rada i postupanja policije.*

     *Članak 8.*

     *Pored poslova iz članka 2. i 3. ovog Privremenog Pravilnika Ured prati i ostale sigurnosno indikativne situacije, te donosi prosudbe i predlaže poduzimanje odgovarajućih preventivnih mjera, sukladno propisima i utvrđenom kodeksu policijske etike.*

     *Članak 9.*

     *Pored propisanih evidencija Ured ima i vlastiti registar operativnih informacija koji se smatra službenom tajnom.*

     *Službenom tajnom smatraju se podaci do kojih se došlo operativnom obradom i podaci za uspješno vođenje kriminalističke obrade, kao i drugi podaci i dokumenti koji nose oznaku „službena tajna“.*

     *Članak 10.*

     *Ovlašteni djelatnici Ureda poslove obavljaju u građanskom odijelu, te im pripada određena novčana naknada za korištenje građanskog odijela, sukladno Odluci o visini i načinu utvrđivanja novčane naknade za nabavku građanskog odijela te odjeće i obuće ovlaštenih službenih osoba SZUP-a i policajcima kriminalističke policije.*

     *Članak 11.*

     *Ovaj Privremeni Pravilnik vrijedi do donošenja Uredbe Vlade Republike Hrvatske kojom će se urediti unutarnje ustrojstvo i uredsko poslovanje Ministarstva, te Pravilnika o unutarnjem redu.*

     *Članak 12.*

     *Ovaj Privremeni Pravilnik stupa na snagu dana potpisivanja i neće se objaviti u „Narodnim novinama“ .*  [↑](#footnote-ref-436)
437. Pravilnik o unutarnjem redu je tada bio i još uvijek je dokument označen određenom oznakom tajnosti pa nije moguće preciznije pozivanje na izvor, već samo načelne konstatacije. [↑](#footnote-ref-437)
438. Vidi poglavlje VIII.4.5. [↑](#footnote-ref-438)
439. Punch, M.: Mišljenje o nacrtu zakona o policiji Hrvatske, ADACS DAJ Exp. (2000) 19, Strasbourg, 07. Rujna 2000. [↑](#footnote-ref-439)
440. Unutarnji nadzor se spominje u kontekstu nabrajanja poslova Ministarstva u čl. 11. t.10. ranijeg Zakona o policiji, isto kao i sada u čl. 7.t.6. postojećeg Zakona o policiji, a Pravilnik o načinu provedbe unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica MUP-a donesen je i objavljen 07.12. 2011., NN 141/011., a o njegovoj kvaliteti, odnosno nekvaliteti bit će riječi nešto kasnije. [↑](#footnote-ref-440)
441. NN 117/2011. [↑](#footnote-ref-441)
442. čl. 3. st. 2. i čl. 1. st. 2. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima NN 76/09. [↑](#footnote-ref-442)
443. NN 70/012. [↑](#footnote-ref-443)
444. Würger, K.: Što Nijemci misle o korupciji, Ibor, MUP RH, 3-4/04., Zagreb, 2004., 172. [↑](#footnote-ref-444)
445. Schaupensteiner,W.: Suzbijanje delinkvencije korupcije, Izbor 3/94., MUP RH, 270. [↑](#footnote-ref-445)
446. Constitution of the Network Euroean Partners Against Corruption (*temeljna pravila mreže europskih partnera protiv korupcije*), Art. 1,2., <http://www.epac.at/>, ppp 11.10.2011. [↑](#footnote-ref-446)
447. Common Standards and best Praktice for Anti-Corruption Agencies (*zajednički standardi i najbolje prakse antikorupcijskih agencija*), European Partners against Corruption, Anti-Corruption Working Group Report, Riga, Latvia, 2008. 4-22. [↑](#footnote-ref-447)
448. O tome više vidi prilog 1. [↑](#footnote-ref-448)
449. Contact Catalogue EPAC-a 2010., Epac Secretariat, BMI/BIA, Austria, Viena, 2009. Ako je u katalogu navedeno više od jedne službe, nastojalo se identificirati i prezentirati službu po svojim odrednicama najbližu Odjelu za unutarnju kontrolu. Jedino je za Rumunsku napravljena iznimka te su zbog preplitanja ovlasti i poslova navedene dvije ustrojstvene jedinice. U identificiranju sličnih službi trebalo je voditi računa o različitosti ustroja policije u raznim državama, što ponekad nije jednostavno jer poslovi policije su u nekim državama pozicionirani u ministarstvima pravosuđa, uprave i sl. Neke od zemalja, koje nemaju službe sličnog profila, su kao antikorupcijsko tijelo ili tijelo za nadzor policije navodile čak i javnog tužitelja, tj. državno odvjetništvo (Danska npr.), pa su takve službe i države, poradi neprikladnosti komparacije izostavljene iz prikaza. Vidi prilog 2. [↑](#footnote-ref-449)
450. EPAC svake godine izdaje novi katalog za tu godinu iz kojih je moguće preciznije praćenje razvoja, tj. napredovanje ili nazadovanje predmetnih službi prema navedenim parametrima. Prema navedenim parametrima, ali i prema Europskim načelima nadzora te mreže, jedino hrvatska služba se negativno razvija, tj. nazaduje. [↑](#footnote-ref-450)
451. EPAC, Izvješće radne skupine o Europskim policijskim načelima nadzora 2009-2010. <http://www.epac.at/>, t. 1.1.,10/011. [↑](#footnote-ref-451)
452. Više o tome, vidi prilog 3. [↑](#footnote-ref-452)
453. Baziran na kontakt katalogu 2010. EPAC-a, EPAC Secretariat BMI/BIA, Austrija. [↑](#footnote-ref-453)
454. Ib., podaci navedeni na način kako su prezentirani u katalogu [↑](#footnote-ref-454)
455. U katalozima za prethodne godine bile su navedene i nadležnosti za slučajeve vezane uz normativno uređenje i slučajeve vezane uz kaznenopravne slučajeve što je u katalogu za 2010. g. izostavljeno. [↑](#footnote-ref-455)