

POVJERENSTVO ZA RAD PO PRITUŽBAMA U MINISTARSTVU UNUTARNJIH POSLOVA REPUBLIKE HRVATSKE – OD SVIJETLOG PRIMJERA CIVILNOG NADZORA NAD RADOM POLICIJE DO NESTANKA?

Dalibor Franulović, univ. spec.*
Izv. prof. dr. sc. Frane Staničić**

UDK 351.74
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.39.2.11>
Ur.: 9. veljače 2018.
Pr.: 6. ožujka 2018.
Pregledni znanstveni rad

Sažetak

Kontrola nad radom policije iznimno je važna za građane, ali i za policiju jer jedino učinkovita i kvalitetna kontrola može osigurati i efikasan i kvalitetan rad policije. U radu se analizira rad Povjerenstva za rad po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske. Pokazati će se da postoji više tipova nadzora nad radom policije, ali da neki nisu efikasni, dok drugi postoje samo na papiru, dok u stvarnosti ne djeluju. Zbog toga je posebno važan rad Povjerenstva za rad po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske koji je bio jedini u praksi postojeći oblik civilnog nadzora nad radom policije. Međutim, izmjene i dopune Zakona o policiji iz 2015. godine, koje su provedene radi poboljšavanja rada ovoga Povjerenstva, zapravo su rezultirale njegovim faktičkim nestankom, odnosno do njegovog postojanja samo na papiru. U radu će se analizirati nastanak ovog tijela, njegov rad i dati preporuke za poboljšavanje njegovoga rada.

Ključne riječi: građanski nadzor, policija, Povjerenstvo za rad po pritužbama.

1. UVOD

Donošenjem Zakona o policiji 2011. godine¹ (dalje u radu: ZOP), prvi se put uvodi institut „Povjerenstva za rad po pritužbama u Ministarstvu“, kao oblika civilnog nadzora u postupku rješavanja pritužbi fizičkih i pravnih osoba na rad službenika u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske (dalje u radu: MUP). Time se u upravnom području unutarnjih poslova napravio dodatni iskorak u cilju poboljšanja

* Dalibor Franulović, univ. spec., Ministarstvo unutarnjih poslova, Visoka policijska škola; dfranulovic@fkz.hr.

** Dr. sc. Frane Staničić, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu; frane.stanicic@pravo.hr.

1 NN, br. 34/11., 130/12., 89/14., 151/14., 33/15., 121/16.

vanjskih faktora kontrole rada², osobito policije kao najeksponiranijeg dijela MUP-a.³ Nad policijom mora postojati građanski nadzor, a u komparativnom pravu postoje razni modeli uspostavljanja takvog nadzora.⁴ Smatra se da dobra praksa takvog nadzora promiče: najviše standarde u policijskom radu, poštovanje vladavine prava i ljudskih prava u policijskom postupanju, povjerenje javnosti u rad policije, kvalitetne sustave odgovornosti policijskih službenika, efektivna pravna sredstva za one koji su žrtve nezakonitosti u policijskom postupanju, veću otvorenost i razumijevanje prema policiji od strane građana, razvoj sustava koji osiguravaju učenje iz pogrešaka i povećano poštovanje zakona, policije i, kao posljedicu, smanjeni kriminalitet.⁵ Jednako tako, postoje i određena preporučena načela u radu tijela koja nadziru rad policije, primjerice: tijelo koje provodi takav nadzor trebalo bi biti neovisno o hijerarhijskom sustavu policije, u njemu ne bi smjeli raditi policijski službenici, moralo bi biti ovlašteno obraćati se javnosti itd.⁶

Za potrebe ovoga rada policija se definira kao središnja služba MUP-a koja obavlja poslove određene zakonom i drugim propisima. Policija ima temeljnu ustavnu funkciju da građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti.⁷ Organizirana je u tri hijerarhijske razine: 1. Ravnateljstvo policije, 2. policijske uprave i 3. policijske postaje.⁸ U MUP-u su zaposleni državni službenici, namještenici i policijski službenici. Različite kategorije zaposlenika imaju i različite obveze i načine odgovornosti, što se odražava i na pitanje postupaka provjere i odgovornosti po pritužbama. Status policijskog službenika definiran je Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima⁹:

- 2 Fizičke i pravne osobe mogu se prituživati na rad i ponašanje zaposlenika MUP-a i Odboru za predstavke i pritužbe Hrvatskog sabora, te Pučkoj pravobraniteljici. V. šire Aviani, D., *Parlamentarna kontrola nad upravom*, Osijek, Pravni vjesnik, god. 13 br. 1-2, 1997., str. 45-64; id., *Kontrola uprave putem pučkog pravobranitelja*, Split, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, br. 1., 2016., str. 139-164.; usp. i Mršić, Ž., *Nadzor nad radom policije*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Policijska akademija, Zagreb, 2016.
- 3 Staničić ističe kako bez efikasne policije koja je preventivni i represivni alat države, nema ni efikasne države. Međutim, policijske ovlasti su iznimno velike i u njihovoj primjeni nalazimo, u odnosu na druge podgrane upravnog prava, iznimno široku mogućnost diskrecijskog odlučivanja. Zbog toga je posebno važno da svaka, pa i najsitnija, djelatnost policije bude pod strogom kontrolom unutar samog sustava, ali i pod efikasnom i djelotvornom (upravno) sudskom kontrolom. Preduvjet da bi se to i ostvarilo jest da protiv svake odluke koju donosi policija postoji mogućnost učinkovitog pravnog sredstva kako bi se osiguralo da stranke, odnosno adresati policijskog postupanja mogu zaštititi svoja prava i interese. Staničić, F., *Policijsko upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2015., str. 1.
- 4 Vidi u: Bryne, J., Priestly, W., *Report On Police Oversight in the Council of Europe Countries*, Council of Europe Publishing, 2015., 2017. dostupno na: <https://rm.coe.int/police-oversight-mechanisms-in-the-coe-member-states/16807175dd>, 18.5.2018.).
- 5 *Ibid.*, str. 9.
- 6 *Ibid.*, str. 10.
- 7 Usp. čl. 2. ZOP-a. O svrsi i funkcijama policije kao društvene institucije, v. Matić, R., *Svrha i funkcija policije kao društvene institucije-prilog razmatranju sociologije policije*, Zagreb, Društvena istraživanja, br. 6 (80), 2005., str. 969-991.
- 8 Čl. 8. ZOP-a.
- 9 NN, br. 76/09., 92/14.

Policijski službenik je službenik Ministarstva, kao i službenik strane policijske službe, koji je prema međunarodnom ugovoru, ovom i drugom zakonu, ovlašten obavljati policijske poslove primjenom policijskih ovlasti (čl. 2.) te ZOP-om koji navedenoj definiciji dodaje ... i službenik Ministarstva koji obavlja poslove usko povezane s policijskim poslovima. (čl. 3.).

Policijski službenici, kao državni službenici s posebnim pravima i obvezama, obavljaju policijske poslove i poslove koji su s njima usko povezani,¹⁰ dok državni službenici obavljaju druge poslove u nadležnosti Ministarstva: upravne, opće i administrativne, planske, informatičke, materijalno-financijske, računovodstvene.¹¹

U ovome će se radu istražiti zakonske pretpostavke i okolnosti u kojima je došlo do osnivanja i kasnijeg tijeka aktivnosti Povjerenstva za rad po pritužbama u MUP-a te kakvi su rezultati u njegovom radu od osnivanja do danas. Na temelju dobivenih podataka te izvršenih analiza u završnom će se dijelu rada dati prijedloge za poboljšanje postojećeg stanja. Kako bi se pribavile potrebne informacije za provedbu istraživanja, kontaktirano je tajništvo Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora (dalje u radu: Odbor) koje je omogućilo provođenje istraživanje uvidom u zapisnike, odluke, zaključke, javne pozive i druge akte vezane za temu Povjerenstva za rad po pritužbama u njihovim prostorijama tijekom ožujka 2017. godine. Osim toga, koristeći zakonsko pravo na pristup informacijama, zatraženi su i od MUP-a dobiveni podatci o zaprimljenim pritužbama na rad policije i prigovorima, načinu njihova rješavanja te o radu Povjerenstva za rad po pritužbama u Ministarstvu kao i drugim pitanjima koja će biti iznesena u radu.

2. VAŽNOST CIVILNOG NADZORA NAD RADOM POLICIJE I PROBLEMI U PRAKSI

Pravni sustav daje policiji mnoge, iznimno široke, ovlasti. Svaki put kada policija postupa, ona primjenjuje ovlasti koje su joj zakonom dane za izvršavanje policijskih poslova. Primjena policijskih ovlasti nužno znači zadiranje u prava i slobode građana. Ponajprije moramo biti svjesni činjenice da je policija, pri zadiranju u prava i slobode građana, vezana načelom razmjernosti. Načelo razmjernosti predstavlja načelo čija je primjena relativno složena, ali koje je nužno kako bi se pravo, pa time i ovlasti policije, pravilno primijenilo. Svako ljudsko djelovanje, pa tako i djelovanje zakonodavca mora težiti ostvarenju određenog cilja. Načelo razmjernosti čvrsto je povezano

10 Temeljem Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, čl. 3., propisani su policijski poslovi. Ovdje treba upozoriti da navedenom odredbom nisu iscrpljeni svi poslovi koji su u nadležnosti MUP-a, koje također u određenoj mjeri mogu obavljati policijski službenici. Detaljno o policijskim poslovima i drugim poslovima za koje je nadležna policija v. Staničić, F., op. cit., str. 61-71.; Franulović, D., Usporedba resora unutarnjih poslova u nekoliko zemalja, završni specijalistički rad, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2011.; id., Upravno područje unutarnjih poslova u Republici Hrvatskoj, Zagreb, Zagrebačka pravna revija, god 5, br. 1., 2016., str. 61-84.; Pavliček, J., Ljubić Golub, T. i Dundović, D., Poslovi temeljne policije, Zagreb, Policija i sigurnost, br. 4., 2009., str. 472-487.

11 Čl. 3. Zakona o državnim službenicima, NN, br. 92/05., 142/06., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12. – pročišćeni tekst, 37/13., 38/13., 1/15.

s legitimnošću ciljeva djelovanja države kao i s racionalnošću njezina djelovanja. Tako će normativna regulacija (propisivanje pravnih pravila) biti legitimna ako je racionalno usmjerena postizanju legitimnih regulatornih ciljeva. Regulatorni će ciljevi, pak, biti legitimni ako za cilj imaju zaštitu osobnih prava građana. Načelo razmjernosti izraženo je u ustavnim odredbama velikog broja suvremenih država, a utvrđuje ga Ustav u člancima 16. i 17.¹²

Sukladno navedenom, u svim upravnim postupcima koje policija provodi, policijski službenik mora imati ovo načelo na umu. Međutim, policija nije dužna primjenjivati načelo razmjernosti samo u upravnim postupcima koje provodi, nego je primjena načela razmjernosti obvezatna u svim radnjama koje ona provodi, a posebno pri primjeni policijskih ovlasti, kako je i izričito propisano Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima. Naime, navedeni zakon propisuje kako pri izdavanju svake zapovijedi za postupanje mora biti uzet u obzir razmjer između povoda i cilja obavljanja policijskog posla. Isto tako, propisano je kako policijski službenik postupa imajući u vidu razmjer između ovlasti koju primjenjuje i svrhe radi koje obavlja određeni policijski posao, pri čemu je uvijek dužan primijeniti ovlast kojom se u najmanjoj mjeri zadire u slobode i prava čovjeka, a postiže svrha obavljanja policijskog posla.¹³ Ono što treba naglasiti jest da primjena ovog načela nije jednoznačna i ovisi o okolnostima svakog pojedinog slučaja. Ono počiva na svrhovitom tumačenju propisa ili načela tako da se ono što bolje prilagodi i primijeni u skladu sa specifičnim okolnostima pojedinog slučaja – konkretni slučaj mora se individualizirati kako bi se postiglo optimalno (pravično) rješenje baš za taj slučaj.¹⁴

Dotadno, u velikom broju slučajeva postupanja policije u okviru upravnog postupka žalba nije dopuštena. Prema tomu, jedini pravni put zaštite predstavlja upravni spor. Međutim, u policijskom djelovanju najizraženija je primjena diskrecijskih ovlasti, što upravnosudsku kontrolu nad radom policije čini nužno slabijom u odnosu na kontrolu rada drugih državnih tijela. Naime, kada javnopravno tijelo rješava o pravima i obvezama, odnosno pravnim interesima stranaka primjenjujući diskrecijsku ocjenu, upravni sud u provođenju kontrole nad takvim rješenjem ne smije ulaziti u pravilnost primijenjene diskrecijske ocjene. Ovo proizlazi iz članka 4. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima,¹⁵ koji propisuje da se upravni spor ne može voditi o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela, ali se može voditi o zakonitosti takve odluke, granicama ovlasti i svrsi radi koje je ovlast dana.¹⁶

12 Staničić, F., op. cit., str. 67.

13 Ibid., str. 67 i 68.

14 Bačić, S., Načelo razmjernosti u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, u: Zbornik 53. susreta Pravnika, Opatija '15., Zagreb, 2015., str. 139. Ilustrativno će nam poslužiti sljedeći primjer: ako policijski službenik mora provesti nalog da se prekine javno okupljanje, a okupljeni prosvjednici pružaju otpor, postavlja se pitanje koje(a) sredstvo(a) prisile se smije(u) upotrijebiti. Ovdje se mora pažljivo odvagati cilj koji se želi postići (prekid javnog okupljanja) i sredstva kojima će se cilj postići. Primjerice, ako prosvjednici pružaju pasivan otpor, primjena palice, službenog psa, i sl. bila bi nerazmjerna, budući da je tu dovoljno sredstvo prisile tjelesna snaga, čak bez potrebe upotrebe sredstava za vezivanje. V. u: Staničić, F., op. cit., str. 69 i 70.

15 NN, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17.

16 U određenim slučajevima ne treba isključivati mogućnost da građani ističu, temeljem čl. 156.

Prema tome, budući da je nadzor unutar same uprave (putem žalbe drugostupanjskom tijelu) vrlo često zakonom isključen, a da je upravnosudski nadzor ograničen i neadekvatan, civilni nadzor nad radom policije ključan je za društvo u cjelini.

Sukladno Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima, nad primjenom pojedinih policijskih ovlasti provodi se poseban oblik nadzora, kojega provodi posebno Vijeće za građanski nadzor nad primjenom pojedinih policijskih ovlasti (dalje u tekstu: Vijeće). Vijeće je nadležno za nadzor primjene provjere uspostavljanja elektroničke komunikacije i za nadzor primjene prikrivenih policijskih radnji, ali po dovršenom kriminalističkom istraživanju. Ovo vijeće ima pet članova i pet zamjenika članova koje imenuje i razrješuje Hrvatski sabor, na prijedlog organizacija civilnog društva te znanstvenih i stručnih organizacija. Kada se bira saziv Vijeća, Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Hrvatskog sabora upućuje javni poziv za predlaganje kandidata te na temelju pristiglih prijedloga predlaže Hrvatskom saboru imenovanje članova i zamjenika članova. Funkcija člana i zamjenika člana nije profesionalna nego počasna.¹⁷

Vijeće provodi nadzor temeljem programa nadzora kojega donosi Hrvatski sabor, ali i temeljem predstavki građana koji smatraju da su im primjenom policijskih ovlasti koje potpadaju pod nadležnost Vijeća povrijeđena prava, kao i zahtjeva državnih tijela i pravnih osoba koje sumnjaju da su citirane ovlasti primijenjene nezakonito. Kada provodi nadzor, Vijeće ima pravo uvida u izvješća i druge dokumente policije, tražiti pisana očitovanja i razgovora s rukovoditeljima i policijskim službenicima koji su odobrili i primjenjivali primjenu citiranih policijskih ovlasti. Izvješće o obavljenom nadzoru dostavlja predsjedniku Hrvatskog sabora, predsjednicima Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost i Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, ministru unutarnjih poslova i glavnom ravnatelju policije, kao i podnositelju zahtjeva.¹⁸

Međutim, unatoč više javnih poziva Hrvatskog sabora, ovo vrlo važno tijelo od njegovog uvođenja u Zakon o policijskim poslovima i ovlastima 2014. godine, do danas nije popunjeno te nije započelo s radom.

Uz Vijeće, rad policije nadzire i Služba za unutarnju kontrolu MUP-a, kojoj se građani mogu obratiti s predstavkama. Ova je služba u 2016. godini zaprimila 2.995 novih predmeta, odnosno 62 predmeta više u odnosu na 2015. godinu (2.933 predmeta), što je porast od 2,11 %. Tijekom 2016. godine riješeno je 2.812 predmeta u koja se ubrajaju i riješeni predmeti iz prethodnih godina, što je pad za 0,07 %.¹⁹

Zakona o općem upravnom postupku, prigovore protiv postupanja policijskih službenika. Tada o tim prigovorima treba odlučiti rješenjem, protiv kojega je moguća ili žalba ili upravni spor, pa se i time može ostvariti sudska zaštita, zajamčena Ustavom, protiv postupanja policije. Međutim, ovaj vid zaštite ograničen je na postupanja policije iz područja upravnog prava, a nije na raspolaganju građanima protiv postupanja policije koja ulaze u okrilje drugih pravnih područja (kriminalistika i kriminologija, kazneno pravo, prekršajno pravo itd.).

17 Staničić, F., op. cit., str. 70.

18 Loc. cit.

19 Izvor: Izvješće Ministra unutarnjih poslova o obavljanju policijskih poslova u 2016. godini, str. 136. (dostupno na <http://www.sabor.hr/izvjesce-ministra-up-o-obavljanju-policijskih>,

Dodatno, postoji i Povjerenstvo za rad po pritužbama. Naime, u MUP-u je ustrojeno središnje Povjerenstvo za rad po pritužbama. Članove ovog povjerenstva imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Odbora.²⁰ Budući da smo vidjeli da ostali oblici kontrole nisu adekvatni ili nisu uopće zaživjeli, iako su predviđeni zakonom, uloga ovoga Povjerenstva, u čijem radu sudjeluju pripadnici civilnog društva, posebno je važna za nadzor rada policije.

3. POJMOVNO ODREĐENJE PRITUŽBE

Kod pojmovnog definiranja pritužbi i određivanja razlika između srodnih pojmova, kao što su pritužba, prijedlog, žalba i slično, u hrvatskoj je pravnoj praksi od osamostaljenja do danas prisutna nedosljednost. Naime, ustavni temelj prava na podnošenje pritužbi nalazi se u članku 46. Ustava Republike Hrvatske:²¹ *svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor.* U citiranoj se odredbi nabroja više sredstava obraćanja državnim i drugim tijelima koja je, za potrebe ovoga rada, moguće obuhvatiti jedinstvenim pojmom prava na peticiju.²² Juras i Kostanić konstatiraju kako Ustav ne daje definiciju pojmova predstava i pritužba, ali da je jasno kako se radi o podnescima kojima određena osoba iskazuje nezadovoljstvo određenim postupcima, radnjama, pojavama ili propuštanjima te predlaže ili traži poduzimanje određenih aktivnosti glede svojih navoda.²³ Zakon o sustavu državne uprave²⁴ u članku 84. propisuje: *Tijela državne uprave dužna su omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje prigovora i pritužbi na rad tijela državne uprave, kao i na nepravilan odnos državnih službenika kad im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti.* Slična je situacija i s čitavim nizom drugih pravnih izvora koji obuhvaćaju pravo na pritužbu.²⁵

U nedostatku pravnog definiranja, za operativno postupanje po raznim oblicima ukazivanja na nepravilnosti u postupanju policije, u praksi nadležnih tijela MUP-a tijekom vremena su se razvila različita interna definiranja pojmova i njihova razgraničenja.²⁶ Normativno pojmovno određenje pritužbe prvi put je izvršeno 2012.

5.2.2018.)

20 Staničić, F., op. cit., str. 71.

21 NN, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. – pročišćeni tekst, 05/14.

22 Smerdel navodi kako je peticija u širem smislu žalba koju može uputiti svaki čovjek koji prebiva na području države te da u praksi obuhvaća najčešće žalbu na djelovanje ili pojedinačne akte upravnih tijela. Smerdel, B., Ustavno uređenje europske Hrvatske, Zagreb, Narodne novine, 2013., str. 335. Usp. i Smerdel, B. i Sokol, S., Ustavno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2009., str. 101-102 i 331-332. V. i Galović, R., Predstavke i pritužbe kao sredstvo zaštite prava građana: kritički osvrt i ocjena učinkovitosti, Zagreb, Pravnik, god. 48, br. 1., 2014., str. 31-44.

23 Juras, D. i Kostanić, I., Predstavke i pritužbe protiv službenika policijske uprave šibensko-kninske, Šibenik, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, god. 3., br. 1-2, 2016., str. 171.

24 NN, br. 150/11., 12/13.

25 O tome v. Juras, D., Predstavke i pritužbe na rad i ponašanje državnih službenika, državnih odvjetnika i sudaca, Zagreb, Hrvatska pravna revija, god. 8, br. 12., 2008., str. 12-14.

26 Tako Juras navodi kako je odgovor na problem nedefiniranja pritužbi dala sama praksa. Pa tako

godine Pravilnikom o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencije predstavki i pritužbi te o radu Povjerenstva.²⁷ Tako se u članku 2. pritužba definira kao: *svaki čitko napisan i potpisan podnesak u kojem podnositelj ukazuje na nezakonitu ili nepravilnu radnju policijskog službenika ili drugog zaposlenika Ministarstva, odnosno ustrojstvene jedinice policije ili druge ustrojstvene jedinice Ministarstva, prema njemu osobno, uslijed čega on smatra da su povrijeđena neka njegova prava.*²⁸ Međutim, nakon samo tri godine, slijedi nova promjena u definiranju pritužbi. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o policiji,²⁹ u članku 5. pravo na podnošenje pritužbe MUP-a ograničeno je na slučajeve kada fizička ili pravna osoba smatra da su njoj ili drugoj osobi djelovanjem ili propuštanjem djelovanja policijskog službenika, u primjeni policijskih ovlasti, povrijeđena prava ili slobode, u roku od 30 dana od dana saznanja za povredu. No, u novom Pravilniku o načinu rada i postupanja po pritužbama te radu povjerenstava za rad po pritužbama³⁰ odustalo se od cjelovite definicije „pritužbe“ te se propisuje negativna formulacija. U smislu navedenog Pravilnika pritužbom se ne smatra *podnesak u kojem se iznose činjenice koje su već prethodno bile razmatrane i ocijenjene u postupku provjere navoda pritužbe istog podnositelja.* Pritužbom se ne smatraju ni *podnesci koji se odnose na radnje u postupku ostvarivanja prava za čije rješavanje je nadležno Ministarstvo (zahtjevi, žalbe, prigovori i drugi podnesci u upravnom ili prekršajnom postupku).*³¹ Ne ulazeći u razloge zašto se odustalo od definiranja pritužbi, a radi daljnje elaboracije teme ovog rada, važno je istaknuti kako je u razdoblju od 2012. do 2015. godine pritužbu bilo moguće podnijeti protiv policijskih službenika, ali i drugih zaposlenika odnosno ustrojstvenih jedinica MUP-a. Nakon 2015. godine pritužbu može podnijeti samo osoba koja smatra da su njoj ili drugoj osobi djelovanjem ili propuštanjem djelovanja policijskog službenika, u primjeni policijskih ovlasti, povrijeđena prava ili slobode.³² Dakle, iako se u izričaju koristi isti pojam „pritužba“, od 2015. godine pa nadalje sadržajno se taj pojam odnosi i na uži krug potencijalnih podnositelja i na reducirane okolnosti glede kojih ju je moguće podnijeti.

da Ured za unutarnju kontrolu MUP-a RH definira pritužbu kao predmet u kojemu se podnositelj ili skripter konkretno žali i ukazuje na događaj u kojemu je izravno oštećen neprofesionalnim, netaktičnim ili nezakonitim postupkom ili propuštanjem postupanja policijskog djelatnika, Juras, Damir, Neka pitanja postupka po predstavkama i pritužbama s osvrtom na praksu Ministarstva unutarnjih poslova, Split, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 36/53-54, 1999., str. 330; o tome usp. i Smolčić, P., Predstavke na rad zaposlenika i ustrojstvenih jedinica MUP-a RH, Zagreb, Policija i sigurnost, god. 16., br. 3-4, 2007., str. 205.

27 NN, br. 58/12., 43/13.

28 Radi usporedbe, Predstavka je definirana kao *svaki čitko napisan i potpisan podnesak u kojem podnositelj ukazuje na nezakonitu ili nepravilnu radnju policijskog službenika ili drugog zaposlenika Ministarstva unutarnjih poslova, odnosno ustrojstvene jedinice policije ili druge ustrojstvene jedinice Ministarstva, a koja nije u izravnoj vezi s njim i ne odnosi se na njega osobno* (čl. 2. st. 2. Pravilnika). Ibid. Dakle, razlika u odnosu na pritužbu je u tome što ovdje podnositelj nije osobno oštećen, a kod pritužbe jeste.

29 NN, br. 33/15.

30 NN, br. 78/15.

31 Ibid., čl. 2. Pravilnika.

32 Policijske ovlasti propisane su čl. 13. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima.

4. OSNIVANJE I RAD POVJERENSTVA U RAZDOBLJU OD 2012. DO 2015.

Do sustavnog uređivanja pitanja vezanih za pritužbeni postupak u MUP-a dolazi nakon donošenja ZOP-a 2011. godine. Pored jasnog definiranja pritužbi o čemu je bilo riječ *supra*, tim je Zakonom propisan postupak nadležnih tijela MUP-a po zaprimljenim pritužbama te se uvelo novo, neovisno institucionalno tijelo – Povjerenstvo, kao oblik civilnog nadzora nad radom policije nadležno za odlučivanje u drugom stupnju. Predviđeno je da Povjerenstvo čine tri člana: policijski službenik MUP-a te dva predstavnika javnosti koje imenuje ministar na prijedlog organizacija civilnog društva, organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija.³³ Mogućnost obraćanja Povjerenstvu otvarala se nakon provedenog prvostupanjskog postupka nadležnih tijela MUP-a i dostave odgovora podnositelju pritužbe.³⁴ Naime, ako je podnositelj pritužbe bio nezadovoljan postupkom provedenih provjera i sadržajem odgovora, mogao je podnijeti prigovor Povjerenstvu, putem ustrojstvene jedinice MUP-a u sjedištu nadležne za unutarnju kontrolu.³⁵ Ista je jedinica dalje bila obvezna prigovor, zajedno sa spisom predmeta, proslijediti Povjerenstvu na daljnje postupanje i o tomu obavijestiti podnositelja.

No, da bi se Povjerenstvo oformilo, i uvelo u rad sukladno zakonskim odredbama, bilo je potrebno prethodno izvršiti natječajni i selekcijski postupak za njegove članove. S tim ciljem, a temeljem članka 5. stavka 3. ZOP-a, Odbor je 20. lipnja 2012. godine uputio Javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje dva člana povjerenstva za rad po pritužbama u MUP-a.³⁶ Javnim pozivom pozvane su organizacije civilnog društva, organizacije stručne javnosti i nevladine organizacije da u roku od 15 dana dostave Hrvatskom saboru obrazloženi prijedlog, životopis i uvjerenje o nekažnjavanju kandidata kojeg predlažu u povjerenstvo za rad po pritužbama u MUP-a. Na objavljeni javni poziv zaprimljene su četiri valjane kandidature. O zaprimljenim kandidaturama za članove Povjerenstva, Odbor je raspravljao na sjednici održanoj 19. rujna 2012. godine te donio odluku da se kao članice povjerenstva imenuju dvije osobe na mandat od četiri godine: jedna na prijedlog Centra za mirovne studije i druga na prijedlog Udruge 108. brigade ZNG RH i Udruge za pomoć osobama s mentalnom retardacijom.³⁷ Treći član Povjerenstva imenovan je iz MUP-a. Prvi sastanak Povjerenstva održan je u MUP-a 20. prosinca 2012. godine, a početak rada Povjerenstva bio je u siječnju 2013. godine.³⁸

33 Čl. 5. st. 3. ZOP-a, NN, br. 34/11.

34 O postupanju nadležnih tijela MUP-a u povodu zaprimljenih pritužbi, v. čl. 1.-15. Pravilnika o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencije predstavki i pritužbi te o radu povjerenstva, NN, br. 58/12.

35 Usp. Pravilnik o načinu provedbe unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica ministarstva unutarnjih poslova, NN, br. 141/11. v. šire i Kralj, Ž., Unutarnja kontrola i nadzor policije, Zagreb, Policija i sigurnost, god. 23., br. 1., 2014., str. 73-81.

36 Klasa: 021-15/12-08/15; urbroj: 6521-8-12-2 od 20. lipnja 2012.

37 Usp. Odluku o imenovanju članova Povjerenstva za rad po pritužbama u MUP-a, klasa 021-15/12-08/15; urbroj: 6512-8-12-04, 19. rujna 2012.

38 V. <http://viroviticko-podravska.policija.hr/145411/72.aspx> (10.08.2017.)

Povjerenstvo je Hrvatskom saboru i MUP-a podnijelo izvješće o svom radu za 2013. godinu 16. siječnja 2014. godine.³⁹ U tom izvješću, voditelj je povjerenstva konstatirao da su se nakon donošenja Pravilnika o dopuni Pravilnika o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju Evidencije predstavki i pritužbi te o radu Povjerenstva⁴⁰ uz podršku MUP-a, ostvarili osnovni materijalno tehnički uvjeti za rad Povjerenstva.⁴¹ Dalje se iznosi kako je tijekom 2013. godine Povjerenstvo održalo 25 sjednica na kojima je od ukupno zaprimljenih 221 predmeta, razmotreno 50 predmeta, dok se po 171 predmetu nije postupalo. Od razmatranih predmeta u jednom je slučaju podnositelj pritužbe odustao od svog zahtjeva, četiri su još uvijek bili u radu dok je odluka donesena u 45 predmeta. U 35 slučajeva pritužba je ocijenjena kao neutemeljena, u šest djelomično utemeljena i u četiri utemeljena. U navedenom izvješću naglašava se kako zbog velikog broja pristiglih predmeta kao i poteškoća u radu Povjerenstvo nije više u mogućnosti upućivati odgovore strankama u propisanom roku od 90 dana te da bi nastavak rada u postojećem zakonskom okviru neminovno mogao dovesti do produljenja roka, u kojemu će Povjerenstvo biti u mogućnosti dostavljati odgovore građanima, te da bi to moglo dovesti do kašnjenja u rokovima za više od 180 dana, čime bi se umanjila zaštita prava građana. Posebno se ističe problem jer ZOP nije predvidio zamjenske članove Povjerenstva zbog čega uslijed odsutnosti nekog člana, Povjerenstvo ne može održati sjednicu. Povjerenstvo se tijekom 2013. godine nije uspjelo sastati više od 25 puta, radi drugih obveza članova.⁴²

Odbor je na sjednici 11. veljače 2014. godine razmatrao navedeno izvješće.⁴³ Odbor se osvrnuo na prikazane rezultate postupanja Povjerenstva, a posebno na podatak da je Povjerenstvo uspjelo postupati u samo 23 % od ukupnog broja predmeta koje je zaprimilo tijekom 2013. godine. Za ovakvo stanje u radu, članovi Povjerenstva navode nekoliko razloga. Ponajprije, mišljenja su da je formulacija članka 5. ZOP-a jedan od razloga što Povjerenstvo zaprima (pre)veliki broj različitih predmeta s lokalne, regionalne i nacionalne razine. Naime, članak 5. stavak 2. ZOP-a formuliran je tako da za rješavanje pritužbe nije propisana mogućnost dvostupanjskog postupka unutar MUP-a, što je predviđeno kada se radi o „predstavkama“. Naime, prema spomenutoj zakonskoj odredbi, ako podnositelj pritužbe nije zadovoljan odgovorom i provedenim postupkom provjere navoda, spis predmeta se bez odgode dostavlja na daljnje postupanje i rješavanje Povjerenstvu. Dakle, nije predviđeno da se

39 Izvješće o radu Povjerenstva za rad po pritužbama u MUP-a za 2013., klasa: 050-01/14-1; urbroj: 694-01-14-1, od 16. siječnja 2014.

40 NN, br. 43/13.

41 Pravilnikom o dopuni Pravilnika o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju Evidencije predstavki i pritužbi te o radu Povjerenstva, (NN, br. 43/13.), dodan je članak 19.a: Članovi Povjerenstva koje imenuje Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora imaju pravo na naknadu prijevoznih troškova u visini stvarnih troškova ili naknadu troškova za korištenje privatnog automobila u službene svrhe, kako je utvrđeno za korisnike koji se financiraju iz sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske. Sredstva za navedene namjene osiguravaju se u državnom proračunu Republike Hrvatske, u razdjelu 040 glavi 05 Ministarstva unutarnjih poslova.

42 Ibid.

43 Izvješće o radu Povjerenstva za postupanje po pritužbama u MUP za 2013. godine – traži se postupanje; klasa: 021-12/14-09/07; urbroj: 6521-8-14, od 11. veljače 2014.

pritužitelj ako je nezadovoljan odgovorom koji je dobio od rukovoditelja mjerodavne ustrojstvene jedinice MUP-a (načelnika policijske uprave ili drugog rukovoditelja ustrojstvene jedinice MUP-a), nakon toga obrati još i unutarnjoj kontroli MUP-a, već se pritužba odmah šalje Povjerenstvu. Za razliku od toga, kada su u pitanju „predstavke“ ZOP-om nije propisano takvo ograničenje, pa je ministar u Pravilniku o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama (čl. 15.) predvidio da se prigovor podnositelja predstavke na primljeni odgovor, daje na razmatranje unutarnjoj kontroli MUP-a. Stoga je Povjerenstvo predložilo da se drugi stupanj provjere uvede i za „pritužbe“, kako bi postupalo tek nakon što se građani prituže na odgovore Službi za unutarnju kontrolu. Kao drugi problem Povjerenstvo ističe da je djelokrug njegova rada nedovoljno precizno uređen člankom 5. ZOP-a, pa umjesto da razmatra samo predmete koji se odnose na zakonitost postupanja policijskih službenika u primjeni policijskih ovlasti, događa se da Povjerenstvo vrlo često dobiva u rad i predmete koji se odnose na upravne, prekršajne, imovinsko-pravne i slične sporove u kojima se u manjem segmentu stranke žale i na postupanje policije. Konačno, članovi Povjerenstva iz civilnog društva upozorili su da učestalost održavanja sjednica bitno utječe na njihove poslovne obveze na radnom mjestu odnosno da dovodi do poteškoća u obavljanju redovnih poslova te smatraju kako razina angažmana koji se traži od Povjerenstva nije razmjerna volonterskoj funkciji. Nakon provedene rasprave Odbor je podržao i prihvatio Izvješće o radu Povjerenstva te je Zaključkom pozvao Vladu Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada RH) da razmotri predmetno Izvješće Povjerenstva te da predloži odgovarajuće zakonske izmjene kako bi se stvorile nužne pretpostavke za učinkoviti rad Povjerenstva.

O radu Povjerenstva Odbor je raspravljao i u povodu razmatranja Izvješća ministra unutarnjih poslova o obavljanju policijskih poslova u 2013. godini.⁴⁴ U raspravi je istaknuto kako podaci o radu Povjerenstva, posebno podatak da je Povjerenstvo u 22,2 % slučajeva utvrdilo potpunu ili djelomičnu utemeljenost pritužbi, i to u predmetima u kojima je prethodno u tijelima MUP-a ocijenjeno da se radi o nepotvrđenim ili neutemeljenim pritužbama građana, ukazuju na značaj građanskog nadzora policije. S druge strane, podatak da je Povjerenstvo tijekom 2013. uspjelo razmotriti samo 20,4 % od zaprimljenih pritužbi, ukazuje na potrebu da se zakonom učinkovitije urede pitanja vezana uz njegov rad. Tu se otvorio i dodatni problem zbog zastoja u radu Povjerenstva iz *supra* navedenih razloga. Sve je to dovelo do zaključka da bi Sabor trebao zatražiti od Vlade predlaganje zakonskih izmjena ZOP-a. Slijedom navedenog Odbor je većinom glasova odlučio predložiti Hrvatskom saboru da donese Zaključak: *Zadužuje se Vlada Republike Hrvatske da u roku od 6 mjeseci predloži izmjene i dopune Zakona o policiji, u cilju stvaranja pretpostavki za učinkovitije postupanje Povjerenstva za rad po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova, kao i da poduzme odgovarajuće mjere za učinkovitiji nadzor postupanja policijskih službenika pojačanim djelovanjem nadležnih tijela Ministarstva unutarnjih poslova.*⁴⁵

Međutim, istodobno s navedenim aktivnostima, u svibnju 2014. godine dolazi do potpunog zastoja u radu Povjerenstva. Naime, članica Povjerenstva je 9. travnja

44 Izvješće s rasprave: klasa 021-12/14-09/18; urbroj: 6521-8-14 od 21. svibnja 2014.

45 Ibid.

2014. godine na sjednici Povjerenstva podnijela zamolbu za razrješenjem dužnosti člana Povjerenstva zbog osobnih razloga. Temeljem navedene zamolbe, Odbor je donio Odluku o razrješenju članice Povjerenstva⁴⁶ te pokretanju postupka za imenovanje novog člana Povjerenstva tako da se uputi Javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje jednog člana Povjerenstva za preostali dio mandata (do 19. rujna 2016.).⁴⁷ U zakonskom roku zaprimljene su dvije kandidature, obje pravodobne i valjane. Nakon razmatranja pristiglih kandidatura Odbor je jednoglasno donio odluku o imenovanju nove članice Povjerenstva koju je predložila Pravna klinika Pravnog fakulteta u Zagrebu i Europska udruga studenata prava – ELSA Hrvatska.⁴⁸ Zbog navedenih okolnosti Povjerenstvo se nije sastajalo od 21. veljače do 20. lipnja 2014. godine, a treba naglasiti i da nije došlo do promjene zakonskog okvira rada, što se odrazilo i na rezultate njegova rada.

Tako se u izvješću o radu Povjerenstva za 2014. godinu⁴⁹ konstatira kako je radi nemogućnosti održavanja sjednica u propisanom sastavu, u 2014. godini održalo svega 11 sjednica. Tijekom 2014. ukupno je u Povjerenstvu zaprimljeno 276 predmeta što je povećanje od 55 predmeta u odnosu na 2013. godinu (24,9 %). Ukupan broj predmeta u kojima nije donesena odluka Povjerenstva, uzimajući u obzir 2013. i 2014., iznosi 417 predmeta. Povjerenstvo je tijekom 2014. godine najvećim dijelom rješavalo zaostale predmete iz 2013. godine. Razmotrena su 42 predmeta, od toga je osam još u radu, u jednom slučaju je podnositelj pritužbe odustao od svoga zahtjeva, a u preostala 33 predmeta donesene su odluke Povjerenstva. U tri slučaja Povjerenstvo je utvrdilo da su navodi podnositelja pritužbe utemeljeni, u pet djelomično utemeljeni i u 18 slučajeva neutemeljeni. U sedam predmeta Povjerenstvo je utvrdilo kako se sukladno članku 2. stavku 4. Pravilnika⁵⁰ ne radi o pritužbama već o upravnom postupku koje stranke vode u MUP-u za što Povjerenstvo nije nadležno. Ističe se kako zbog velikog broja pristiglih predmeta i poteškoća u radu na koje se upozoravalo tijekom 2013. i 2014. Povjerenstvo nije u mogućnosti rješavati predmete u propisanom roku od 90 dana, stoga stranke čekaju na odgovore i više od godinu dana.

Navedeno Izvješće razmatrano je na sjednici Odbora održanoj 4. veljače 2015. godine.⁵¹ S obzirom na podatke iznesene u Izvješću, članovi Odbora složili su se s ocjenom Povjerenstva da se postojeće poteškoće ne mogu riješiti bez izmjena članka 5. ZOP-a, odnosno bez uvođenja zamjenskih članova Povjerenstva, uvođenja Službe za unutarnju kontrolu MUP-a kao drugog stupnja provjere i rješavanja pritužbi te rješavanja statusa članova Povjerenstva iz civilnog društva. Stoga su istaknuli kako je, radi poboljšanja učinkovitosti rada Povjerenstva, potrebno od Vlade RH ponovno

46 Odluka, klasa 021-15/14-08/10; urbroj: 6521-8-14-02

47 Javni poziv, klasa 021-15/14-08/10; urbroj: 6521-8-14-04, od 14. svibnja 2014. objavljen u NN, br. 60 od 16. svibnja i na mrežnoj stranici Hrvatskog sabora.

48 Odluka o imenovanju člana Povjerenstva, klasa 021-15/14-08/10; urbroj: 6521-8-14-08 od 11. lipnja 2014.

49 Izvješće o radu Povjerenstva za 2014., klasa 021-12/15-09/03; urbroj: 6521-8-15-02 od 4. veljače 2015.

50 NN, br. 58/12., 43/13.

51 Izvješće o radu Povjerenstva za 2014., klasa 021-12/15-09/03; urbroj: 6521-8-15-02 od 4. veljače 2015.

zatražiti izmjene članka 5. ZOP-a i to na način da se ograniči rad Povjerenstva na pritužbe koje se izravno odnose na moguće povrede Zakona o policijskim poslovima i ovlastima počinjene postupanjem policijskih službenika ili u smislu povećanja broja vijeća u kojima zasjeda Povjerenstvo. Predloženo je da se propiše i da Služba za unutarnju kontrolu MUP-a provodi provjere navoda iz pritužbi građana u drugom stupnju radi kvalitetnijeg utvrđivanja činjeničnog stanja (kao u slučaju predstavki), a da Povjerenstvo postupa temeljem pritužbi na odgovore Službe za unutarnju kontrolu. Nakon provedene rasprave Odbor je jednoglasno usvojio zaključak kojim se ponovno *poziva Vlada Republike Hrvatske da predloži odgovarajuće zakonske izmjene kako bi se stvorile nužne pretpostavke za učinkovit rad Povjerenstva.*⁵² Povjerenstvo za rad po pritužbama nastavilo je s radom i u 2015. (zaključno s 31. ožujka 2015.). U tom razdoblju zaprimilo je novih 74 predmeta, od čega je razmatrano i riješeno kao neutemeljeno njih 11, dok je preostalih 63 ostalo neriješeno.

Tablica 1. Pokazatelji o radu Povjerenstva za 2013., 2014. i 2015. godinu⁵³

Pritužbe:	2013.	2014.	2015. (do 31. 03.)	ukupno
zaprimljeno predmeta	221	276	74	494
razmatrano	50	42	11	103
riješeno	45	33	11	89
utemeljeno	4	3	-	7
djelomice utemeljeno	6	5	-	11
neutemeljeno	35	18	11	64
odustanak stranke	1	1	-	2
izvan nadležnosti povjerenstva	0	7	-	7

5. PROMJENE U PRAVNOM REGULIRANJU POSTUPANJA S PRITUŽBAMA I ORGANIZACIJSKOJ STRUKTURI POVJERENSTVA 2015.

Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 26. rujna 2014. godine zaključkom zadužio Vladu RH da u roku od šest mjeseci predloži izmjene i dopune ZOP-a radi stvaranja pretpostavki za učinkovitije postupanje Povjerenstva, kao i da poduzme odgovarajuće mjere za učinkovitiji nadzor postupanja policijskih službenika pojačanim djelovanjem nadležnih tijela MUP-a. Slijedom navedenog zaključka, 19. veljače 2015. Vlada RH je dostavila Hrvatskom saboru Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o policiji, s Konačnim prijedlogom zakona. Predložene su izmjene članka 5. ZOP-a

⁵² Ibid.

⁵³ Sistematizacija autora na temelju izvješća Povjerenstva za 2013. i 2014. godinu te Dopisa MUP-a, klasa: 008-01/17-01/83, urbroj: 511-01-11-17-5, od 29. lipnja 2017.

te dodatni članci 5.a do 5.f, kojima se detaljnije propisuje postupak po pritužbama fizičkih ili pravnih osoba, koje smatraju da su njima ili drugim osobama djelovanjem ili propuštanjem djelovanja policijskog službenika, u primjeni policijskih ovlasti, povrijeđena prava ili slobode.⁵⁴

Vladin prijedlog razmatrao je Odbor 5. ožujka 2015. godine. U raspravi su se članovi Odbora osvrnuli na dotadašnji rad i rezultate Povjerenstva od njegovog osnivanja 2012. godine. Posebno su istaknuti problemi u radu koji su rezultirali velikim brojem zaostataka u rješavanju, pri čemu predmeti zaprimljeni tijekom 2014. nisu niti razmatrani. Osim toga, Povjerenstvo nije bilo u mogućnosti upućivati odgovore strankama u propisanom roku od 90 dana, te je taj rok, kako je naglašeno, već tada bio daleko izvan razumnog roka, čime se umanjuje zaštita prava građana i dovodi u pitanje sama svrha postojanja Povjerenstva. Nadalje, istaknuto je da je kod dosadašnjeg izbora članova Povjerenstva temeljem javnog poziva za imenovanje dva člana Povjerenstva koji je bio upućen 20. lipnja 2012. zaprimljeno svega četiri valjane kandidature, dok su na ponovljeni javni poziv za jednog člana Povjerenstva upućenog 16. svibnja 2014. zaprimljene svega dvije kandidature. Odbor je konstatirao kako razina angažmana u Povjerenstvu nije razmjerna volonterskoj funkciji, a predloženo je i da se precizira djelokrug Povjerenstva. Temeljem iznijetog, odnosno vođeni dotadašnjim iskustvima, o prijedlogu za osnivanjem Povjerenstva za rad po pritužbama u sjedištu MUP-a te povjerenstva koja će se osnovati u svakoj policijskoj upravi, članovi su imali različita stajališta. Iznesen je prijedlog da se osnuje samo jedno Povjerenstvo od pet članova, s tim da svaki član ima svoga zamjenika, čime bi se osigurao lakši izbor članova te češće sjednice Povjerenstva, odnosno njegova veća učinkovitost u radu.⁵⁵

Na kraju su članovi Odbora izrazili sumnju da će predložena rješenja pridonijeti većoj učinkovitosti u rješavanju predstavki i pritužbi građana, ponajprije ostvarivanjem njihovog prava na žalbu i njezina rješavanja kao i dobivanja odgovora u razumnom roku. Nakon provedene rasprave, Odbor je Predsjedniku Hrvatskog sabora uputio izvješće⁵⁶ u kojem se, između ostalog, navodi kako *s obzirom na dosadašnji slab odziv organizacija civilnog društva i stručne javnosti na dosadašnja dva javna poziva koji je uputio Odbor izraženo je mišljenje da su zakonske odredbe kojima se predlaže imenovanje povjerenstava u svim policijskim upravama (ukupno 20) neprovedivo. Odnosno, da će Odbor teško moći imenovati 60 članova i 60 zamjenika povjerenstava na razini policijskih uprava te još šest članova Povjerenstava u sjedištu Ministarstva.* Odbor je nakon provedene rasprave ipak većinom glasova (šest glasova „za“ i tri „suzdržana“) odlučio predložiti Hrvatskom saboru donošenje zakona nakon čega je Hrvatski sabor 13. ožujka 2015. godine po hitnom postupku donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o policiji (dalje u radu: ZID ZOP).⁵⁷

Zakonski tekst ZID ZOP-a propisao je promjene u postupku postupanja po

54 V. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o policiji s konačnim prijedlogom zakona, veljača 2015. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2015/214%20sjednica%20Vlade/214%20-%20202.pdfm> (2.2.2018.).

55 Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora; klasa: 021-17/15-08/62; urbroj: 6521-8-15-01 od 5. ožujka 2015.

56 Izvješće s rasprave; klasa: 022-03/14-01/25; urbroj: 6521-8-15 od 5. ožujka 2015.

57 NN, br. 33/15.

zaprimljenim pritužbama, kao i novi model ustroja Povjerenstva za odlučivanje po prigovorima na rješenja-odgovore pritužiteljima u prvom stupnju. Kako je u uvodnom dijelu navedeno, po pitanju ovlaštenika za podnošenje pritužbe u odnosu na ZOP, pravo podnijeti pritužbu MUP-u u roku od 30 dana od dana saznanja za povredu, suženo je na slučajeve kada fizička ili pravna osoba smatra da su njoj ili drugoj osobi djelovanjem ili propuštanjem djelovanja policijskog službenika, u primjeni policijskih ovlasti, povrijeđena prava ili slobode (čl. 1. ZID ZOP-a). Zaprimljene pritužbe dalje razmatra rukovoditelj ustrojstvene jedinice MUP-a u kojoj je raspoređen policijski službenik na kojeg se pritužba odnosi ili policijski službenik kojeg on ovlasti, radi utvrđivanja činjeničnog stanja. Nakon što se činjenično stanje utvrdi, obveza je rukovoditelja obavijestiti podnositelja pritužbe o utvrđenom činjeničnom stanju i poduzetim mjerama u roku od 30 dana od dana primitka pritužbe. Ako je podnositelj pritužbe nezadovoljan sadržajem obavijesti, može u roku od 15 dana od dana primitka obavijesti, podnijeti prigovor ustrojstvenoj jedinici nadležnoj za unutarnju kontrolu MUP-a koja je obvezna podnositelju prigovora odgovoriti u roku od 30 dana od dana primitka prigovora (čl. 2. ZIP ZOP – dodatni čl. 5.a ZOP-a). Ovime se ujedno završava postupak provjere pritužbe i upućivanja odgovora ustrojstvene jedinice MUP-a u kojoj je raspoređen policijski službenik protiv koga se podnosi pritužba, odnosno ustrojstvene jedinice za unutarnju kontrolu MUP-a koja odlučuje u povodu prigovora po prvom odgovoru. Time se ujedno završava i propisani postupak unutar sustava MUP-a i otvara daljnja mogućnost vođenja postupka, uključujući Povjerenstvo. Naime, ZIP ZOP-om predviđeno je da ako je podnositelj pritužbe, u roku od 15 dana od primitka odgovora ustrojstvene jedinice za unutarnju kontrolu, nezadovoljan postupkom provedenih provjera i sadržajem odgovora,⁵⁸ spis predmeta treba bez odgode dostaviti na rješavanje nadležnom povjerenstvu za rad po pritužbama o čemu se obavještava podnositelja pritužbe (čl. 5. c). Time podnositelj pritužbe može nakon odgovora od nadležnih tijela MUP-a, zatražiti da njegov predmet razmatra i neovisno tijelo izvan sustava MUP-a, točnije jedno od nadležnih Povjerenstava, u sjedištu MUP-a, odnosno u 20 policijskih uprava (dalje u radu: PU). Međutim, predviđanja i namjere zakonodavca su jedno, a praksa će pokazati suprotne rezultate, odnosno da su članovi Odbora koji su predviđali neprovedivost ovakvih zakonskog rješenja bili u pravu.

Naime, danas je ZOP-om propisano da se za rješavanje pritužbi na rad policijskih službenika u sjedištu MUP-a osniva Povjerenstvo za rad po pritužbama koje će činiti tri predstavnika građana. Dalje, za rješavanje pritužbi na rad policijskih službenika u svakoj policijskoj upravi predviđeno je da se osnuju povjerenstva koja bi također činili po tri predstavnika građana. Svaki član povjerenstva trebao bi imati zamjenika koji ga zamjenjuje u slučaju spriječenosti. Pored navedenih članova koji dolaze izvan sustava MUP-a, predviđeno je da u radu Povjerenstva bez prava odlučivanja, sudjeluje policijski službenik kojeg imenuje ministar, a koji bi pružao

58 Juras točno konstatira kako upotrijebljena formulacija „izrazi nezadovoljstvo“ ukazuje na to da se radi o pravnom sredstvu (lijeku) i da se u tom slučaju mogao uporabiti jedan od izraza koji se koristi za pravna sredstva kojima se pobija neka odluka, npr. žalba, priziv, prigovor. V. Juras, D., *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o policiji*, Zagreb, Informator, br. 6366 od 18.5.2015., str. 17.

stručnu i administrativnu pomoć povjerenstvu. Buduće članove Povjerenstva, kao i njihove zamjenike imenovao bi i razrješavao Hrvatski sabor po prijedlogu Odbora, a na prijedlog organizacija civilnog društva, organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija (čl. 5.c).

Kako bi se pokrenuo postupak formiranja novih Povjerenstava, Odbor je uputio Javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje članova i zamjenika članova Povjerenstva u sjedištu MUP-a te u PU-ma, koji je objavljen⁵⁹ 24. travnja 2015. godine.⁶⁰ Na javni poziv zaprimljene su 23 kandidature (od traženih 126) i to za Povjerenstvo u sjedištu MUP-a, PU splitsko-dalmatinsku, PU brodsko-posavsku, PU požeško-slavonsku i PU vukovarsko-srijemsku. Od toga je bilo moguće imenovati jedino Povjerenstvo u sjedištu MUP-a i u PU brodsko-posavskoj. Za imenovanje članova i zamjenika članova za preostale PU nije pristigao dostatan broj prijava.⁶¹ S obzirom na nedovoljan broj pristiglih kandidatura, Odbor je u cilju prikupljanja dovoljnog broja kandidatura za sva povjerenstva, uputio još jedan javni poziv u lipnju 2015.⁶² Na ponovljeni javni poziv zaprimljeno je ukupno 15 valjanih kandidatura. Međutim niti za jedno povjerenstvo iz preostalih PU nije pristigao dostatan broj prijava da bi se moglo predložiti imenovanje članova i zamjenika članova povjerenstva.⁶³

S obzirom na to da je nakon ponovljenog javnog poziva, Hrvatskom saboru bilo moguće predložiti imenovanje članova povjerenstva samo za ono u sjedištu MUP-a i u PU brodsko posavskoj, stajalište Odbora bilo je kako imenovanje povjerenstva u samo jednoj PU i u sjedištu MUP-a ne bi ostvarilo zakonom predviđenu svrhu. Mišljenje je Odbora kako ponovno upućivanje javnog poziva ne bi dovelo do većeg odaziva organizacija civilnog društva koje bi predlagale svoje kandidate, imajući u vidu da ni nakon objavljena dva javna poziva očito ne postoji interes organizacija civilnog društva za prijavu, iako su se pri spomenutim izmjenama i dopunama ZOP-a zalagale upravo za ovakav način izbora i funkcioniranja povjerenstva.⁶⁴ Time se, zapravo odustalo od daljnjih aktivnosti na formiranju novih povjerenstava čime je i zakonska odredba ostala, do danas, „mrtvo slovo na papiru“. U svom dopisu od 21. travnja 2016. godine Odbor je ministru unutarnjih poslova izrazio mišljenje da je nužno pristupiti izmjenama odredbi ZOP-a i to na način: da se osnuje jedno

59 NN, br. 46/15.

60 Javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje članova i zamjenika članova povjerenstva za rad po pritužbama u sjedištu Ministarstva unutarnjih poslova te članova i zamjenika članova povjerenstva za rad po pritužbama u policijskim upravama; klasa: 021-15/15-08/15; urbroj: 6521-8-15-02, od 15. travnja 2015. Uvjete za članove Povjerenstva te njihova prava i obveze v. u čl. 5.d ZID ZOP.

61 Usp. Rasprava o pokretanju postupaka za izbor članova povjerenstva za postupanje po pritužbama u MUP-a – prijedlog: klasa: 021-15/16-08/26; urbroj: 6521-8-16-01 od 21. travnja 2015.

62 Javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje članova i zamjenika članova povjerenstva za rad po pritužbama u pojedinim policijskim upravama; klasa: 021-15/15-08/15; urbroj: 6521-8-15-07 od 17. lipnja 2015. objavljen u NN, br. 69/15.

63 Cit. prema dopisu Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, klasa: 021-15/16-08/26; urbroj: 6521-8-16-01 od 21. travnja 2016. Rasprava o pokretanju postupaka za izbor članova povjerenstva za postupanje po pritužbama u MUP-a.

64 Ibid.

povjerenstvo za rad po pritužbama MUP-a, i to na razini Republike Hrvatske; da se proširi sastav povjerenstva na način da povjerenstvo čini pet članova i pet zamjenika; da članovi povjerenstva za svoj rad ostvaruju odgovarajuću naknadu; da se prošire ovlasti povjerenstva te da odluke povjerenstva ne budu neobvezujuće naravi, odnosno da imaju određeni pravni učinak.⁶⁵ Do danas se nije pristupilo izmjenama Zakona o policiji prema navedenom prijedlogu.⁶⁶

Pitanje koje je trebalo riješiti nakon stupanja na snagu ZID ZOP-a odnosilo se na status postojećeg Povjerenstva formiranog temeljem ZOP-i, točnije dva člana iz reda civilnog društva i stručne javnosti. Na tragu traženja rješenja za novonastalu situaciju, Odbor je zatražio od MUP-a mišljenje o statusu imenovanih članova Povjerenstva. MUP je dopisom od 20. travnja 2015. dostavio mišljenje prema kojemu Povjerenstvo prestaje s radom stupanjem na snagu ZID ZOP-a, s obzirom na to da prijelaznim odredbama ovoga Zakona nije reguliran nastavak rada ranije imenovanog Povjerenstva. Također je izneseno mišljenje da će postojeće neriješene predmete, kao i predmete zaprimljene nakon stupanja na snagu ZID ZOP-a rješavati nova povjerenstva. Temeljem navedenog mišljenja, Odbor je donio odluku da *stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o policiji (NN 33/2015), prestaje s radom Povjerenstvo za rad po pritužbama* te da se razrješuju dužnosti dvije članice Povjerenstva za rad po pritužbama u MUP-u.⁶⁷

No, unatoč prestanku rada Povjerenstva, MUP je nastavio zaprimati prigovore fizičkih i pravnih osoba na odgovore ustrojstvenih jedinica po upućenim pritužbama. Tako je od 01. travnja do 31. prosinca 2015., zaprimljeno 54 prigovora na odgovore policijskih uprava te jedan na odgovor Službe za unutarnju kontrolu. U 2016. godini, zaprimljeno je 109 prigovora na odgovore PU i dva na odgovore Službe za unutarnju kontrolu. Za navedeno razdoblje je Služba za unutarnju kontrolu MUP-a, kao drugostupanjsko tijelo u pritužbenom postupku, riješila svih 163 predmeta, znači 100 % riješenosti. Na upućene odgovore, pritužitelji su iskoristili mogućnost upućivanja prigovora Povjerenstvu u 26 slučajeva, osam u 2015. i 18 u 2016. godini. U istom razdoblju, Povjerenstvu su upućena i tri prigovora na odgovor Službe za unutarnju kontrolu, jedan u 2015. i dva u 2016. godini (usp. tablicu 2.).⁶⁸

Međutim, postavlja se pitanje rješava li itko navedene prigovore, i ako da, po kojoj zakonskoj osnovi? Rješavajući nastali problem, MUP je zauzeo stav da se u vezi s prigovorima podnesenim prije raspuštanja Povjerenstva za rad po pritužbama, a koji nisu razmatrani, niti su povjerenstva (koja su nakon donošenja ZID ZOP trebala biti

65 Ibid.

66 U travnju 2017. godine radna skupina koju je imenovao ministar unutarnjih poslova izradila je radnu verziju Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o policiji i uputili na interni pregled određenim ustrojstvenim jedinicama i sindikatima unutar MUP-a. Za sada navedena radna verzija, po saznanju autora, nije upućena u zakonodavnu proceduru Vlade i/ili Hrvatskog sabora.

67 Odluka o razrješanju članica Povjerenstva za rad po pritužbama u MUP-a koje je imenovao Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, klasa: 021-01/15-08/11; urbroj: 6521-8-15-04, od 29. travnja 2015.

68 Podatci prema dopisu MUP-a (Službe za odnose s javnošću), klasa: 008-01/17-01/83, urbroj: 511-01-11-17-5, od 29. lipnja 2017.

formirana) za njih nadležna (radi se o pritužbama koje nisu povezane s primjenom policijskih ovlasti), postupa tako da Služba za unutarnju kontrolu te prigovore razmatra ako se podnositelji obrate s upitom ili zahtjevom u vezi s rješavanjem njihovih prigovora. Kao objašnjenje ovakvog rješenja navodi se da se na takav način postupa kako bi se građanima, bez obzira na zakonske izmjene, ipak omogućilo ostvarivanje prava na razmatranje podnesenih prigovora.⁶⁹ Dakle, radi se o kompromisnom rješenju koje je očito rezultat diskrecijske odluke čelnika nadležnih tijela MUP-a s obzirom na to da za takvo postupanje nema uporišta u ZID ZOP-u. Naime, ZIP ZOP vrijedi od trenutka stupanja na snagu, a u prijelaznim i završnim odredbama nije propisano da bi nova povjerenstva bila nadležna za prigovore koji su uloženi tijekom važenja ZOP-a, niti da bi nova povjerenstva mogla rješavati prigovore na pritužbe koje se ne odnose na primjenu policijskih ovlasti što je bila nadležnost ranijeg Povjerenstva. U svakom slučaju, takav pristup treba podržati jer MUP mora graditi partnerski odnos s građanima i pružati zaštitu njihovih temeljnih ljudskih prava, pa čak i ako je to nekad dosta ekstenzivno tumačenje ovlasti za postupanje, do mjere dok postoji obostrani interes, kao i nezadiranje u neka druga zaštićena prava i slobode.

Kako bi dobili potpuniju sliku o kretanju ukupne problematike pritužbi od uvođenja u rad Povjerenstva za odlučivanje po pritužbama, prikazuje se i analiza podataka o zaprimljenim i riješenim pritužbama ustrojstvenih jedinica MUP-a u razdoblju nakon 2013. godine. Iz prikazanih brojčanih podataka (tablica 2) vidljivo je da je u odnosu na ukupno zaprimljenih 1957 pritužbi 2013. godine u 2016. godini taj broj smanjen na 1019, odnosno za 52,1 %. Nadalje je analizirano u kakvom su omjeru udjeli s obzirom na način ocjenjivanja i rješavanja pritužbi ako se usporede te dvije godine. Tako je utvrđeno da je udjel utemeljenosti u 2013. bio 3,4 % a u 2016. 2,7 %. Kao neutemeljenih pritužbi u 2013. ocijenjeno je 79,4 %, a u 2016. 74 %. Utemeljenih pritužbi 2013. bilo je 3,4 %, a u 2016. 2,7 %. Djelomično utemeljenih u 2013. bilo je 5,9 %, a u 2016. 5,8 % i nepotvrđenih u 2013. bilo je 11,3 %, a u 2016. 17,1 % predmeta (usp. osnovne brojčane pokazatelje u tablici 3.). Dakle, vidljivo je da su načini ocjene utemeljenosti pritužbi u udjelima gotovo podjednaki. Ako dalje usporedimo koliko je od ukupnog broja zaprimljenih pritužbi bilo prigovora upućenih Povjerenstvu, onda su ti udjeli sljedeći: 2013., 1957 – 221 što iznosi 11,3 %; 2014., 1972 – 276 što iznosi 14 %; 2015., nisu precizni podaci za ovu metodu analize i 2016., 1019 - 20, što iznosi 2 % (usp. i tablicu 2.). Navedeno ukazuje da je u odnosu na 2013. godinu, broj podnesenih prigovora povjerenstvu na odgovore ustrojstvenih jedinica MUP-a drastično pao s 221 na 20, odnosno da je taj broj 11 puta manji.

Iz prikazanih pokazatelja može se izvesti zaključak kako je uvođenje drugog stupnja odlučivanja u MUP-u kojeg vrši Služba za unutarnju kontrolu temeljem ZID ZOP-a uvelike utjecalo na smanjenje broja prigovora, koje bi nakon zaprimljenog odgovora fizičke i pravne osobe imale potrebu dalje nastavljati postupak i prigovorom se obraćati Povjerenstvu. Koji su točno razlozi doprinijeli tomu teško je preciznije odgovoriti. Smatramo da se oni ponajprije odnose na osobnu percepciju samih podnositelja pritužbi na provedbu cjelokupnoga pritužbenog postupka i „satisfakcije“ dobivenim odgovorima Službe za unutarnju kontrolu. Navedeno može ukazivati i na

69 Ibid.

zadovoljavajuću kvalitetu takvih odgovora, ali se teško mogu izreći decidirani stavovi te ostajemo na razini nagađanja. Je li i koliko tomu pridonijela činjenica da nisu formirana povjerenstva, i koliko je to poznato potencijalnim podnositeljima prigovora nije moguće utvrditi. Iz statističkih podataka bi proizašao zaključak da neformiranje Povjerenstva nije imalo većeg utjecaja na ovakve pokazatelje. Naime, zainteresirane osobe mogle su iskoristiti i iskoristile su ovu mogućnost u 20 slučajeva. Iz izvješća pučke pravobraniteljice također je vidljivo da su ocjene donesene nakon provedenih postupaka unutarnjeg policijskog nadzora također bile predmet pritužbi.⁷⁰

No, ono što je nepobitno jest podatak da je broj pritužbi na odgovore ustrojstvenih jedinica MUP-a koje bi trebalo rješavati Povjerenstvo u 2016. godini pao na 7,25 % (20) u odnosu na 2014. kada je bilo 276 takvih prigovora. Prikazani podaci, budući da se radi o kontinuiranom, drastičnom padu broja pritužbi, ukazuju na nepovjerenje građana prema sustavu. Iz toga proizlazi da se veliki broj slučajeva uopće ne prijavi, odnosno ne zamijeti. Ovo možemo vidjeti i iz Izvješća pučke pravobraniteljice koja navodi da su posljedice zaostataka u postupanju Povjerenstva vidljive i u nemogućnosti pokretanja disciplinskih postupaka zbog zastare, kada su pritužbe građana ocijenjene kao utemeljene.⁷¹

Tablica 2. Usporedba pritužbi i prigovora na odgovore ustrojstvenih jedinica MUP-a⁷²

	2013.	2014.	2015./3	2015./4	2016.
zaprmljeno pritužbi - ukupno	1957	1972	1433	1019	
zaprmljeno prigovora	221	276	74/3 – 55/4 = 129	111	
riješilo Povjerenstvo	45	33	11	-	-
riješila SzUK MUP	-	-	-	54	109
prigovor na SzUK MUP u 1. st.	-	-	-	8	18
prigovor na SzUK MUP	-	-	-	1	2

70 *Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2015. godinu*, str. 51. (dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/67-2015/745-izvjesce-pp-2015-pdf> 18.5.2108.).

71 *Ibid.* str. 49.

72 Sistematizacija autora na temelju podataka dobivenih od MUP-a.

Tablica 3. Pritužbe i rješavanje od strane ustrojstvenih jedinica MUP-a 2012. – 2016.

	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
zaprimljeno pritužbi	1554	1957	1972	1433	1019
utemeljeno	57	67	63	43	28
neutemeljeno	1239	1554	1587	1098	758
djelomično temeljeno	81	115	105	98	59
nepotvrđeno	177	221	217	194	174

6. ZAKLJUČAK

Povjerenstvo za rad po pritužbama uvodi se u hrvatski pravni sustav stupanjem na snagu ZOP-a 2011. godine. Kao novo neovisno institucijsko tijelo predviđeno je da ga čine tri člana: policijski službenik MUP-a te dva predstavnika javnosti koje imenuje ministar na prijedlog organizacija civilnog društva, organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija. Osnovna svrha Povjerenstva jest civilni nadzor nad radom policije u postupku rješavanja pritužbi fizičkih i pravnih osoba u drugom stupnju. Nakon provedenog natječajnog i selekcijskog postupka, u kojemu je znatnu ulogu imao Odbor, Povjerenstvo je oformljeno u prosincu 2012. godine, da bi u siječnju sljedeće godine održalo i prvu sjednicu. Tijekom 2013. godine uočene su određene poteškoće u radu koje su za posljedicu imale podatak da je Povjerenstvo uspješno postupati u samo 23 % od ukupnog broja predmeta koje je zaprimilo tijekom 2013. godine. Situacija se dodatno pogoršala tijekom 2014. godine kada dolazi do potpunog zastoja u radu Povjerenstva (u razdoblju veljača – lipanj), razrješenja jedne članice povjerenstva i imenovanja druge. Zbog toga je Povjerenstvo u 2014. godini održalo svega 11 sjednica na kojima su razmatrani predmeti iz protekle godine unatoč zaprimanju novih predmeta što je stvorilo velike zaostatke.

Zbog uočenih slabosti u radu Povjerenstva, Hrvatski sabor je u rujnu 2014. godine zaključkom zadužio Vladu RH da predloži izmjene i dopune ZOP-a u cilju stvaranja pretpostavki za učinkovitije postupanje policijskih službenika pojačanim djelovanjem nadležnih tijela MUP-a. Postupajući po navedenom zaključku, Vlada RH je u veljači 2015. godine dostavila Hrvatskom saboru Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o policiji. Unatoč primjedbama članova Odbora da prema dotadašnjim iskustvima predloženo osnivanje novih Povjerenstava s ukupno 126 novih članova neće biti moguće, Hrvatski sabor je 13. ožujka 2015. godine po hitnom postupku donio ZID ZOP.

Kako bi se pokrenuo postupak formiranja novih Povjerenstava, Odbor je uputio Javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje članova i zamjenika članova

Povjerenstva u sjedištu MUP-a te u PU-ima 24. travnja 2015. godine. Međutim, odaziv na javni poziv bio je iznimno slab. U odnosu na potrebnih 126 mjesta, zaprimljene su samo 23 kandidature, od čega je bilo moguće imenovati jedino Povjerenstvo u sjedištu MUP-a i u PU brodsko-posavskoj dok za imenovanje članova i zamjenika članova za preostale PU-e nije pristigao dostatan broj prijava. Na ponovljeni javni poziv zaprimljeno je ukupno 15 valjanih kandidatura. Međutim, niti za jedno povjerenstvo iz preostalih PU-a nije pristigao dostatan broj prijava da bi se moglo predložiti imenovanje članova i zamjenika članova povjerenstva. S obzirom na nastalu situaciju, Odbor je zaključio da ponovno upućivanje javnog poziva ne bi dovelo do većeg odaziva organizacija civilnog društva kod kojih očito ne postoji interes za prijavu, iako su se spomenutim izmjenama i dopunama Zakona o policiji zalagale upravo za ovakav način izbora i funkcioniranja povjerenstva. To je rezultiralo prestankom daljnjih aktivnosti na formiranju novih povjerenstava, a ista se situacija zadržala do trenutka pisanja ovog rada (siječanj 2018.).

Posljedično, više od pet godina nakon pokretanja postupka formiranja Povjerenstva te ponovnog neuspjelog pokušaja formiranja novih povjerenstava prije dvije godine, situacija je sljedeća:

- Povjerenstvo koje je formirano i započelo s radom u siječnju 2013. u dvije godine rada, točnije do 31. ožujka 2015. godine, od zaprimljenih 571 predmeta riješilo je 89 što iznosi 16 %.
- S preostalim neriješenim predmetima zaprimljenim prije raspuštanja Povjerenstva, postupa se na način da Služba za unutarnju kontrolu te prigovore razmatra ako se podnositelji obrate s upitom ili zahtjevom u vezi s rješavanjem njihovih prigovora.
- Povjerenstva koja su trebala biti oformljena temeljem ZIP ZOP-a, zbog nedovoljnog interesa potencijalnih kandidata za njihove članove, nisu formirana. Samim time zamišljeni institut civilnog nadzora policije već više od dvije godine u stvarnosti ne postoji.
- Zainteresirane osobe i dalje koriste zakonsku mogućnost upućivanja prigovora „nepostojećim“ povjerenstvima, a Služba za unutarnju kontrolu takve prigovore zaprima.

Konačni zaključak mora biti da je ZID ZOP uzrokovao potpuni nestanak civilnog nadzora nad radom policije, budući da povjerenstva ne djeluju, a prigovore građana rješavaju tijela MUP-a. U radu smo pokazali da građanski nadzor nad policijom prema Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima također ne funkcionira. Prema tomu, danas u RH ne postoji građanski nadzor nad radom policije.

Gdje treba tražiti problem i razloge za navedenu situaciju? Ako bismo analizirali situaciju od početka, onda je vidljivo da je već kod donošenja ZOP-a 2011. godine propušteno u procjeni opterećenja i mogućnosti rješavanja svih potencijalnih prigovora jednog Povjerenstva od tri člana, bez predviđenih zamjenika, na razini cijele države. Situacija se pokušala poboljšati zakonskim prijedlogom da se osnuje jedno povjerenstvo na razini MUP-a te u svakoj PU (ukupno 21 povjerenstvo). Ostaje i dalje nejasno na temelju čega su predlagatelji ZID ZOP-a inzistirali na ovakvom rješenju ne uvažavajući sumnje i upozorenja mjerodavnog Odbora da takvo nešto

neće biti moguće. Osim toga, bitan razlog neuspjeha kod formiranja povjerenstava jest i slab odaziv organizacija civilnog društva za prijave kandidata, iako je za očekivati da upravo ove organizacije imaju interes sudjelovati u radu institucija civilnog nadzora policije. Međutim, pokazala se njihova podkapacitiranost i slaba motivacija za ovakav tip rada.

Kako prevladati nastalu situaciju? Polazna točka rasprave treba biti da povjerenstvo kao oblik civilnog nadzora nad radom policije svakako treba zadržati i pronaći najbolja rješenja da zaživi u praksi. Postojeći, važeći zakonski okvir pokazao se u praksi kao neprovediv i stoga ga treba izmijeniti. Dobar putokaz u kojem smjeru bi trebale ići izmjene nalaze se u prijedlogu Odbora upućene MUP-u u travnju 2016. godine. Dakle, treba odustati od osnivanja povjerenstava za svaku PU, ponajprije radi nedovoljnog interesa za takav oblik angažiranja organizacija civilnog društva. Nužno je predvidjeti osnivanje jednog povjerenstva od tri do pet članova koji bi imali i zamjenike i koje bi bilo nadležno za rješavanje pritužbi u povodu prigovora na odgovore ustrojstvenih jedinica MUP-a. Razlog „za“ osnivanje samo jednog povjerenstva može biti i dvojba na koji bi način više povjerenstava uskladilo praksu i dinamiku postupanja.⁷³ Kod odlučivanja, svakako treba uzeti u obzir da je od početka primjene ZID ZOP-a i uvođenja Službe za unutarnju kontrolu kao drugoga stupnja u rješavanju pritužbi, broj prigovora upućenih povjerenstvu drastično smanjen, na 20 u 2016. godini. Dakle, sadašnji format dvostupanjskog odlučivanja po predstavkama unutar MUP-a u praksi se pokazao kao dobro rješenje te ga je potrebno zadržati i po mogućnosti poboljšati. Također, potrebno je predvidjeti novčane naknade za rad članovima povjerenstva kao i za troškove dolaska na sjednice povjerenstva.⁷⁴ Očekivati da će netko u današnje vrijeme investirati znanje, vrijeme pa i novac u „počasno“ obavljanje dužnosti člana povjerenstva je više nego optimistično. Na kraju, bitno je propisati i kakav je pravni učinak odluka povjerenstva što dosad nije bio slučaj. Posebno u slučajevima kada povjerenstvo utvrdi da je pritužba djelomično ili u cijelosti bila utemeljena. Upravo činjenica da odluke ustrojstvenih jedinica MUP-a ima mogućnost ispitivati i korigirati neovisno tijelo civilnog nadzora, izvan tog sustava, trebala bi biti osnovna svrha uvođenja u rad Povjerenstva za postupanje po pritužbama. Kako bi postupak bio potpun, potrebno je u slučajevima kada Povjerenstvo utvrdi nepravilnosti u radu policijskih službenika predvidjeti daljnje mjere da se takva odluka i materijalizira kroz određeni postupak preispitivanja odluke Službe za unutarnju kontrolu koja se odlukom Povjerenstva pobija, odnosno utvrđivanja disciplinske odgovornosti. U tom smislu predlaže se:

- propisati da je Služba za unutarnju kontrolu na temelju stava Povjerenstva o neutemeljenosti pritužbe, dužna preispitati svoju odluku u roku od 30 dana,

73 O tome usp. i Juras, D., O pritužbama kao sredstvu kontrole rada službenika Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Banja Luka, Pravna riječ, br. 46, 2016., str. 282.

74 Danas je Zakonom o policiji predviđeno samo snošenje troškova dolaska na sjednice, vidi čl. 5.d st. 7.

Kao primjer usp. čl. 237.-238. Zakona o policiji Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 6/16. O tome vidi šire u: Nikač, Ž. i Juras, D., O pritužbama protiv policijskih službenika u Republici Srbiji, Split, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53., br. 4., 2016., str. 1087-1088.

- uvažavajući pravno stajalište povjerenstva,
- da je nadležna ustrojstvena jedinica MUP-a u roku od 30 dana dužna pokrenuti disciplinski postupak protiv policijskog službenika kada Povjerenstvo utvrdi da je pritužba djelomično ili u potpunosti utemeljena,
- da u tim slučajevima Povjerenstvo ima aktivnu legitimaciju pokrenuti disciplinski postupak pred Disciplinskim sudom MUP-a, ako to u roku ne učini nadležna ustrojstvena jedinica MUP-a,
- predvidjeti da osim ovlaštenja koja bi se dala Povjerenstvu i oštećenik može nastupiti kao ovlaštenik disciplinskog progona.

Sukladno načelima utvrđenima u publikacijama Vijeća Europe, trebalo bi biti nedvojbeno da bi sljedeća načela njegovog rada morala biti zakonodavno osigurana:

- mora biti hijerarhijski odvojeno od sustava policije,
- članstvo moraju sačinjavati osobe izvan sustava policije, uz eventualno sudjelovanje bez prava glasa policijskog(ih) službenika,
- mora imati adekvatno financiranje,
- mora imati jasne ovlasti u provođenju postupaka iz svoje nadležnosti,
- mora imati mogućnost iniciranja sankcioniranja prekršitelja,
- mora imati pravo na davanje obvezujućih uputa policiji glede budućeg postupanja,
- moralo bi javno objavljivati izvješća o svom radu i
- nad njegovim radom također bi morala postojati sudska kontrola.

LITERATURA

1. Aviani Damir, Kontrola uprave putem pučkog pravobranitelja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, br. 1., 2016., str. 139-164.
2. Aviani, Damir, Parlamentarna kontrola nad upravom, Osijek, Pravni vjesnik, god. 13, br. 1-2, 1997., str. 45-64.
3. Bagić, Snježana, Načelo razmjernosti u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, u: Zbornik 53. susreta pravnika, Opatija '15., Zagreb, 2015., str. 137-183.
4. Bryne, Jonny, Priestly, William, Report On Police Oversight in the Council of Europe Countries, Council of Europe Publishing, 2015., 2017., dostupno na: <https://rm.coe.int/police-oversight-mechanisms-in-the-coe-member-states/16807175dd>.
5. Franulović, Dalibor, Upravno područje unutarnjih poslova u Republici Hrvatskoj, Zagreb, Zagrebačka pravna revija, god 5, br. 1., 2016., str. 61-84.
6. Franulović, Dalibor, Usporedba resora unutarnjih poslova u nekoliko zemalja, završni specijalistički rad, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2011.
7. Galović, Romina, Predstavke i pritužbe kao sredstvo zaštite prava građana: kritički osvrt i ocjena učinkovitosti, Zagreb, Pravnik, god. 48, br. 1., 2014., str. 31-44.
8. Giljević, Teo, Upravni kapacitet hrvatskih ministarstava: između profesionalizacije i politizacije, Zagreb, Zagrebačka pravna revija, god. 4., br. 1., 2015., str. 207-229.
9. Juras, Damir, Neka pitanja postupka po predstavkama i pritužbama s osvrtom na praksu Ministarstva unutarnjih poslova, Split, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 36., br. 1., 1999., str. 329-343.
10. Juras, Damir, O predstavkama i pritužbama Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, br. 3., 2013., str. 643-660.
11. Juras, Damir, O pritužbama kao sredstvu kontrole rada službenika Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Banja Luka, Pravna riječ, br. 46., 2016., str. 282.

12. Juras, Damir, Predstavke i pritužbe na rad i ponašanje državnih službenika, državnih odvjetnika i sudaca, Zagreb, Hrvatska pravna revija, god. 8, br. 12., 2008., str. 12-14.
13. Juras, Damir, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o policiji, Zagreb, Informator, br. 6366 od 18. 5. 2015. str. 16-17.
14. Juras, Damir i Kostanić, Ivica, Predstavke i pritužbe protiv službenika policijske uprave šibensko-kninske, Šibenik, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, god. 3., br. 1-2, 2016., str. 169-182.
15. Kralj, Željko, Unutarnja kontrola i nadzor policije, Zagreb, Policija i sigurnost, god. 23., br. 1., 2014., str. 73-81.
16. Matić, Renato, Svrha i funkcija policije kao društvene institucije - prilog razmatranju sociologije policije, Zagreb, Društvena istraživanja, god. 14., br. 6., 2005., str. 969-991.
17. Mršić, Željko, Nadzor nad radom policije, Zagreb, Ministarstvo unutarnjih poslova, Policijska akademija, 2016.
18. Nikač, Željko, Juras, Damir, O pritužbama protiv policijskih službenika u Republici Srbiji, Split, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53., br. 4., 2016., str. 1079-1094.
19. Pavliček, Josip, Ljubin Golub, Tajana, Dundović, Darko, Poslovi temeljne policije, Zagreb, Policija i sigurnost, br. 4., 2009., str. 472-487.
20. Smerdel, Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Zagreb, Narodne novine, 2013.
21. Smerdel, Branko, Sokol, Smiljko, Ustavno pravo. Zagreb: Narodne novine, 2009.
22. Staničić, Frane, Policijsko upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2015.
23. Smolčić, Petar, Predstavke na rad zaposlenika i ustrojstvenih jedinica MUP-a RH, Zagreb, Policija i sigurnost, god. 16. br. 3-4, 2007., str. 201-219.

Pravni izvori:

1. Poslovnik Hrvatskog sabora, NN, br. 81/13., 113/16.
2. Pravilnik o dopuni Pravilnika o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju Evidencije predstavki i pritužbi te o radu Povjerenstva, NN, br. 43/13.
3. Pravilnik o načinu provedbe unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica ministarstva unutarnjih poslova, NN, br. 141/11.
4. Pravilnik o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencije predstavki i pritužbi te o radu Povjerenstva, NN, br. 58/12.
5. Pravilnik o načinu rada i postupanja po pritužbama te radu povjerenstava za rad po pritužbama, NN, br. 78/15.
6. Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. – pročišćeni tekst, 05/14.
7. Zakon o državnim službenicima, NN, br. 92/05., 142/06., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12. – pročišćeni tekst, 37/13., 38/13., 1/15.
8. Zakon o sustavu državne uprave, NN, br. 150/11., 12/13.
9. Zakon o policiji, NN, br. 34/11., 130/12., 89/14., 151/14., 33/15., 121/16.
10. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o policiji, NN, br. 33/15.
11. Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima, NN, br. 76/09. i 92/14.
12. Zakon o pučkom pravobranitelju, NN, br. 76/12.
13. Zakon o pravu na pristup informacijama NN, br. 25/13. i 85/15.
14. Zakon o policiji Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 6/16.

Izvori dobiveni od Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora

1. Dopis Odbora Vladi Republike Hrvatske; Izvješće o radu Povjerenstva za postupanje po pritužbama u UP-a za 2013. godine – traži se postupanje; klasa 021-12/14-09/07; urbroj: 6521-8-14, od 11. veljače 2014.
2. HS Odbor – Javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje članova i zamjenika članova povjerenstva za rad po pritužbama u pojedinim policijskim upravama; klasa: 021-15/15-08/15; urbroj: 6521-8-15-07 od 17. lipnja 2015.

3. Izvješće o radu Povjerenstva za rad po pritužbama u MUP-a za 2013., klasa: 050-01/14-1; urbroj: 694-01-14-1, od 16. siječnja 2014.
4. Izvješće o radu Povjerenstva za rad po pritužbama u MUP-a za 2014., klasa: 050-01/15-1; urbroj: 694-01-15-1, od 12. siječnja 2015.
5. Javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje dva člana povjerenstva za rad po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova, klasa: 021-15/12-08/15; urbroj: 6521-8-12-2 od 20. lipnja 2012.
6. Odluka o imenovanju članova Povjerenstva za rad po pritužbama u MUP-a, klasa 021-15/12-08/15; urbroj: 6512-8-12-04, 19. rujna 2012.
7. Odbor – Predsjedniku Hrvatskog sabora, Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o policijskim poslovima i ovlastima – P.Z. br. 618 – Izvješće s rasprave: klasa 022-03/14-01/24; urbroj: 6521-8-14, od 11. veljače 2014.
8. Odbor – Predsjedniku HS i Ministru unutarnjih poslova: Odluka o razrješenju člana Povjerenstva – klasa 021-15/14-08/10; urbroj: 6521-8-14-02 od 14. svibnja 2014.
9. Odbor – Javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje jednog člana Povjerenstva za preostali dio mandata – klasa 021-15/14-08/10; urbroj: 6521-8-14-04, od 14. svibnja 2014.
10. Odbor – Predsjedniku HS – Izvješće ministra unutarnjih poslova o obavljanju policijskih poslova u 2013. – Izvješće s rasprave: klasa 021-12/14-09/18; urbroj: 6521-8-14 od 21. svibnja 2014.
11. Odbor – Ministru UP – Odluka o imenovanju člana Povjerenstva – dostavlja se: klasa 021-15/14-08/10; urbroj: 6521-8-14-08 od 11. lipnja 2014.
12. Odbor – Vladi RH – Izvješće o radu Povjerenstva za 2014., klasa 021-12/15-09/03; urbroj: 6521-8-15-02 od 4. veljače 2015.
13. Odbor – članovima odbora – Zapisnik 62. sjednice Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora; klasa: 021-17/15-08/62; urbroj: 6521-8-15-01 od 5. ožujka 2015.
14. Odbor – Predsjedniku HS, Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o policiji, s Konačnim prijedlogom zakona, Hitni postupak, P.Z.br. 798. – izvješće s rasprave; klasa: 022-03/14-01/25; urbroj: 6521-8-15 od 5. ožujka 2015.
15. Odbor – Javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje članova i zamjenika članova Povjerenstva za rad po pritužbama u sjedištu Ministarstva unutarnjih poslova te članova i zamjenika članova povjerenstva za rad po pritužbama u policijskim upravama; klasa: 021-15/15-08/15; urbroj: 6521-8-15-02, od 15. travnja 2015.
16. Odbor – Povjerenstvu – Odluka o razrješenju članice Povjerenstva za rad po pritužbama u MUP-a koje je imenovao Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina – klasa: 021-01/15-08/11; urbroj: 6521-8-15-04, od 29. travnja 2015.
17. Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, klasa: 021-15/16-08/26; urbroj: 6521-8-16-01 od 21. travnja 2016. Rasprava o pokretanju postupaka za izbor članova povjerenstva za postupanje po pritužbama u MUP-a.
18. Povjerenstvo za rad po pritužbama u MUP-u započelo s radom, 1. sastanak 20.12.2012.

Ostalo:

1. Dopis MUP-a (Službe za odnose s javnošću), klasa: 008-01/17-01/83, urbroj: 511-01-11-17-5, od 29. lipnja 2017.
2. Izvješće ministra unutarnjih poslova o obavljanju policijskih poslova u 2015. godini
3. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2015. godinu

Dalibor Franulović*
Frane Staničić**

Summary

**COMMISSION FOR COMPLAINTS IN THE MINISTRY OF
THE INTERIOR OF THE REPUBLIC OF CROATIA – FROM
A BRIGHT EXAMPLE OF CIVIL CONTROL OVER THE
WORK OF POLICE TO DISSAPPEARANCE?**

In the paper the work of the Commission for complaints in the Ministry of Interior of the Republic of Croatia is analyzed. The control over the work of the police is of outmost importance for citizens, but also for the police itself since only efficient and quality control can ensure the efficient and quality work of the police. In the paper it will be shown that there are more types of control over the work of police, but that some are not efficient, other exist only on paper but do not operate in reality. Because of that, the work of the Commission for complaints in the Ministry of interior of the Republic of Croatia is of the outmost importance as it has been the only existent form of civil control over the work of police in practice. However, the amendments of the Police Act in 2015, which were inaugurated in order to improve the work of this Commission, have actually resulted in its factual disappearance, or its existence only on paper. In the paper the forming of this body, its work will be analyzed and recommendations for the improvement of its work will be given.

Keywords: control, police, Commission for complaints.

Zusammenfassung

**BESCHWERDEAUSSCHUSS DES MINISTERIUMS DES
INNERN DER REPUBLIK KROATIEN – VON EINEM
LEUCHTENDEN BEISPIEL FÜR ZIVILKONTROLLE DER
POLIZEI BIS ZU DESSEN VERSCHWUNDEN?**

Die Kontrolle der Polizei ist sehr wichtig nicht nur für die Bürger sondern auch für die Polizei selbst, denn nur einwirkungs- und qualitätsvolle Kontrolle der

* Dalibor Franulović, Univ. Spec., Ministry of the Interior Affairs, Police Academy; dfranulovic@fkz.hr.

** Frane Staničić, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb; frane.stanicic@pravo.hr.

Polizei kann auch einwirkungs- und qualitätsvolle Arbeit der Polizei sichern. In der Arbeit analysiert man die Arbeit des Beschwerdeausschusses des Ministeriums des Innern der Republik Kroatien. Es wird gezeigt, dass es mehrere Arten der Polizeikontrollen gibt, aber auch, dass nicht alle einwirkungsvoll sind, dass manche nur auf dem Papier bestehen, aber tatsächlich nicht aktiv sind. Deshalb ist die Arbeit des Beschwerdeausschusses des Ministeriums des Innern der Republik Kroatien sehr wichtig, denn er stellt die einzige Form der Zivilkontrolle der Polizei in Praxis dar. Die Änderungen und Ergänzungen des Polizeigesetzes 2015, welche wegen der Verbesserung dieses Ausschusses durchgeführt wurden, haben eigentlich zu dessen Verschwinden geführt, beziehungsweise dazu, dass er jetzt nur auf dem Papier besteht. In der Arbeit wird das Verschwinden dieses Ausschusses und seine Arbeit analysiert, aber es werden auch Empfehlungen für die Verbesserung seiner Arbeit gegeben.

Schlüsselwörter: Zivilkontrolle, Polizei, Beschwerdeausschuss.

Riassunto

COMMISSIONE PER I RECLAMI PRESSO IL MINISTERO DEGLI AFFARI INTERNI DELLA REPUBBLICA DI CROAZIA: DA BRILLANTE ESEMPIO DI CONTROLLO CIVILE SULL'OPERATO DELLA POLIZIA ALLA SCOMPARSA?

Il controllo sull'operato della polizia è di grande importanza per i cittadini, come anche per la polizia stessa, poiché solo un controllo efficace e valido può garantire un efficace e valido operato della polizia. Nel lavoro di analizza l'operato della Commissione per i reclami presso il Ministero degli affari interni della Repubblica di Croazia. Nel lavoro si dimostrerà che esistono più tipi di controllo sull'operato della polizia, di cui alcuni non sono efficaci, mentre altri esistono solo sulla carta, mentre nella realtà non vengono adoperati. Perciò è di particolare importanza il compito della Commissione per i reclami presso il Ministero degli affari interni della Repubblica di Croazia, il quale corrispondeva all'unica forma esistente nella prassi di controllo sull'operato della polizia. Tuttavia, le modifiche e le integrazioni della legge sulla polizia del 2015, le quali vennero introdotte al fine di migliorare l'operato di tale Commissione, hanno portato alla conseguenza della scomparsa di fatto di tale Commissione, ovvero della sua esistenza soltanto sulla carta. Ne lavoro si analizzeranno la creazione di tale organo, il suo operato e si offriranno suggerimenti volti a migliorarne le funzioni.

Parole chiave: controllo civile, polizia, Commissione per i reclami.