

MATO PUŠELJIĆ*, MILIVOJ JELENSKI**

Policijski sustavi – realizacija policijske funkcije kroz ustroj

Sažetak

Koncept policije i njene uloge u društvu nije jedinstven i razlikuje se od zemlje do zemlje, podložan je promjenama, iako se mnogi autori slažu sporo i teško, kroz različite vremenske periode. Policijski sustav jedne države obuhvaća sva pitanja koja se tiču položaja policije u društvu, te načina na koji je njena uloga definirana Ustavom i zakonima te kako se funkcionalno sve to odražava u praksi. Stoga se može napomenuti, da je policijski sustav širi pojam od policijske organizacije – ustroja policije u nekoj zemlji koji primarno regulira organizacijski model i pitanja internog karaktera u funkcioniranju policije, a to je u prvom redu pitanje autoriteta, odnosno prava i kompetencije te odgovornosti svakog policijskog službenika. Otuda i raznolikost policijskih sustava u praksi, koja se javlja kao rezultat djelovanja različitih čimbenika: povijesnih, društveno-ekonomskih, političkih, kulturnih, i njima sličnih. Određeni sustav koji se pokazao kao dobar, mogao bi u drugačijim uvjetima imati sasvim drugačije efekte¹. Policijski sustav determiniran je uvjetima u kojima je izgrađen i u kojima evoluirao. Policijski sustav u društvu ne predstavlja neutralnu društvenu kategoriju niti pasivnu kategoriju. U kontekstu interakcijskih odnosa policijski sustav podložan je utjecaju političkog sustava i socioloških čimbenika kao cjeline, ali istodobno utječe na politički sustav, i u ograničenoj mjeri, na sociološke činitelje.

* mr. Mato Pušeljić, viši predavač na Visokoj policijskoj školi MUP-a RH, Zagreb.

** mr. sc. Milivoj Jelenski, viši predavač na Visokoj policijskoj školi MUP-a RH, Zagreb.

¹ Govoreći o zakonima, Montesquieu je tvrdio da su zakoni "toliko imanentni narodu za koji su napisani, da se tek pukim slučajem može desiti da zakoni jedne nacije odgovaraju nekoj drugoj". Citat prema Babović, B., str. 21.

USTROJAVANJE POLICIJSKIH ORGANIZACIJA

Razvitak je organizacije policije u svakoj državi determiniran čitavim nizom vanjskih i unutarnjih čimbenika.

Među vanjskim čimbenicima su najznačajniji: sustav izvršne vlasti koji ustrojava ukupnu državnu upravu i vojsku, sigurnosne prilike, sigurnosne potrebe, sigurnosna politika, sigurnosni ciljevi te kulturološke, gospodarstvene, socijalne, političke i druge prilike u kojima djeluje. U svim demokratskim društvima uspješnost policije mjeri se i cijeni kroz stanje sigurnosti u državi. Policija u svakoj državi predstavlja temeljni oslonac sustava sigurnosti, ali za stanje sigurnosti, ma kakvo ono bilo, račun se ne može ispostavljati samo policiji. Na stanje sigurnosti u državi utiču s jedne strane negativne sigurnosne pojave koje se definiraju kao protupravna i asocijalna ponašanja u društvu. S druge strane na stanje sigurnosti u državi utiču pozitivne sigurnosne pojave, a to su postupci policije i svih drugih u sustavnom sprečavanju nastajanja negativnih sigurnosnih pojava, kao i samozaštitno djelovanje građana. U kojoj mjeri je neki od elemenata sustava zakazao u prevenciji i represiji kriminaliteta treba problemski postaviti i sveobuhvatno analizirati². Cjelovit pristup analizi stanja sigurnosti, dakle, uključuje i ocjenu rada policije, ali i drugih činitelja u sustavu sigurnosti. Samo prosuđivanje stanja sigurnosti i donošenje ocjene stanja sigurnosti, pri čemu se uzimaju u obzir i pozitivne i negativne sigurnosne pojave, jest najbolji pokazatelj stvarnog stanja sigurnosti u državi.

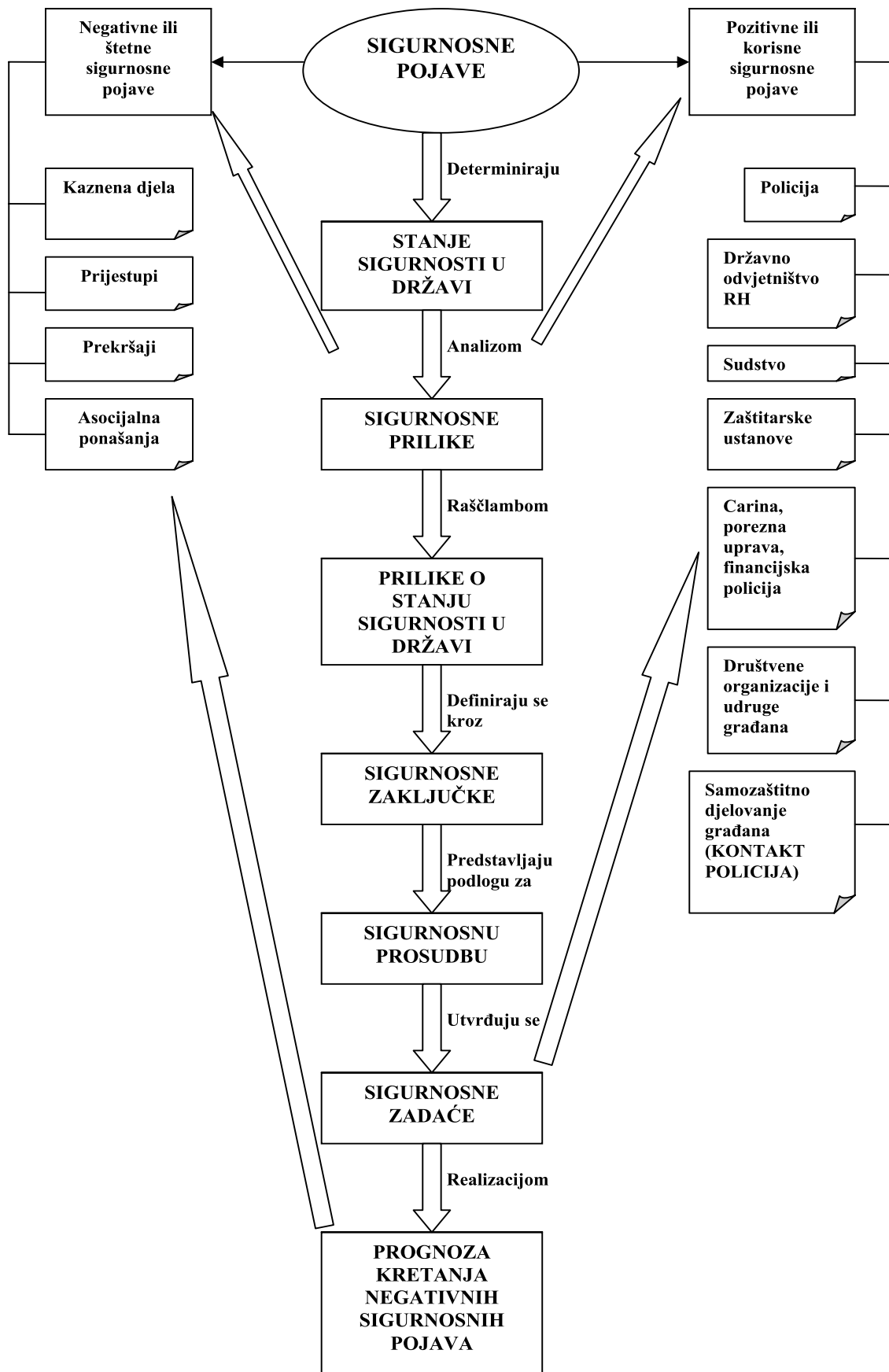
Ocjenjivanje stanja sigurnosti samo na bazi statističkih pokazatelja daje rezultate samo na kraći rok, odnosno takvi pokazatelji često nisu odraz stvarnog stanja sigurnosti u državi, a poglavito su u opreci s osjećajem sigurnosti koji imaju građani.

Odnos pozitivnih i negativnih čimbenika koji determiniraju stanje sigurnosti u društvu najbolje se vidi na slici 1.

Stanje sigurnosti u državi predstavlja polazište za funkcionalno ustrojavanje policije. Pritom važnu ulogu imaju veličina i broj stanovnika neke države, dužina i karakteristike državne granice, te ugroženost transnacionalnim i prekograničnim kriminalitetom.

Unutarnji čimbenici koji determiniraju organizaciju policije prvenstveno su ciljevi Ministarstva unutarnjih poslova, odnosno policije, te poslovi i zadaće koje ona mora ostvariti, te organizacijski resursi s kojima raspolaže (broj i struktura kadrova, sredstva, tehnika, tehnologija i metodologije rada, programi i planovi djelovanja i razvitka itd.).

² Ovaj problem u velikoj mjeri se nastojao riješiti potpisivanjem Protokola o suradnji policije i državnog odvjetništva tijekom predkaznenog (predistražnog) i kaznenog postupka. Protokol je potpisan 29. studenog 2006. godine, a u primjeni je od 1. siječnja 2007. godine.



Slika 1: Odnos pozitivnih i negativnih čimbenika na stanje sigurnosti

TIPOVI USTROJA POLICIJSKIH ORGANIZACIJA U SVIJETU

Najčešće se policijski sustavi razvrstavaju na osnovi uloge središnje policijske uprave-vlasti, što pak rezultira u razlikovanju centraliziranih i decentraliziranih policijskih sustava, i prema broju središnjih uprava, što pak rezultira u razlikovanju jedinstvenih struktura (postoji samo jedna središnja uprava) i složenih struktura (postoji više središnjih uprava). Jedinstvena struktura može se označiti i kao policijski monizam, dok bi s druge strane složene policijske strukture predstavljale svojevrsni policijski pluralizam. Centralizirane policijske strukture mogu se pojaviti u uvjetima i monizma i pluralizma, dok decentralizirane policijske strukture mogu biti samo složene. Decentralizacija može biti umjerena, a to znači da su policijske organizacije koordinirane iz vrha, ili ekstremna, što znači da nema koordinacije na vrhu policijske organizacije u državi što se vidi iz pregleda na slici 2.

		CENTRALIZIRANE	DECENTRALIZIRANE
JEDINSTVENE		HRVATSKA, IRSKA, IZRAEL, POLJSKA	
SLOŽENE	KOORDINIRANE	FINSKA, FRANCUSKA	NIZOZEMSKA, NJEMAČKA, VELIKA BRITANIJA, KANADA
	NEKOORDINIRANE	ITALIJA, RUSIJA	BELGIJA, ŠVICARSKA, SAD

Tablica 1: Tipovi ustroja policijskih organizacija u svijetu

U literaturi o organizaciji i radu policije općenito je prihvaćena klasifikacija tipova organizacijskih struktura policije prema Bayleyu,³ što se vidi iz pregleda u tablici 1.

Navedena klasifikacija svrstava sve organizacije policije u dvije osnovne skupine: centralizirane i decentralizirane policijske organizacije, koje mogu biti jedinstvene, koordinirane i nekoordinirane. Ukrštavanjem ova dva kriterija dobivamo sljedeće tipove policijskih organizacijskih struktura:

- jedinstvena centralizirana organizacija
- koordinirana centralizirana organizacija
- koordinirana decentralizirana organizacija
- nekoordinirana centralizirana organizacija
- nekoordinirana decentralizirana organizacija.

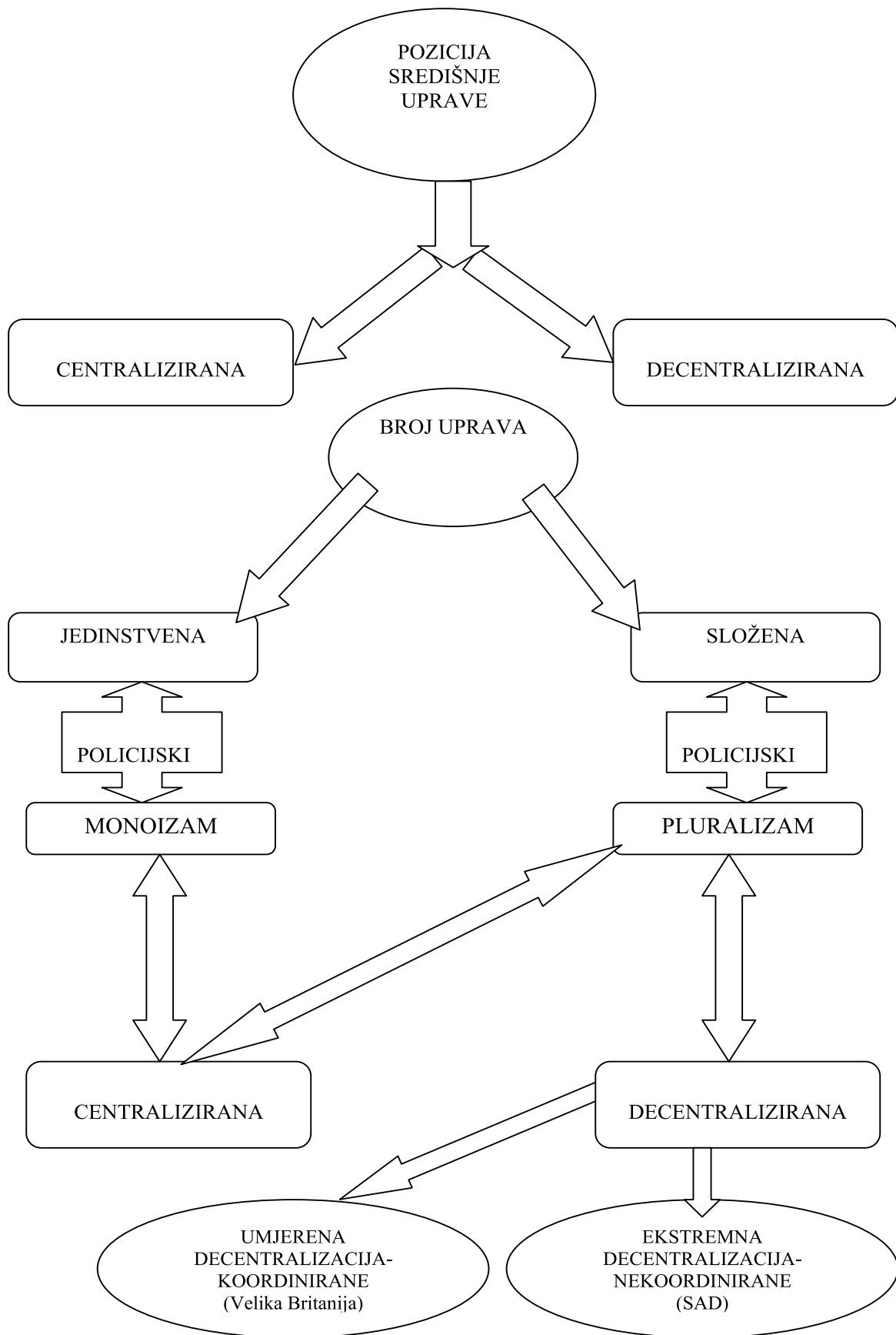
U literaturi postoje i mnoge druge klasifikacije policijskih sustava, od kojih navodimo dvije, i to⁴:

1. Klasifikacija policijskih sustava koja polazi:

- a) od izvora legitimiteta policije (lokalna vlast, centralna vlast, guverneri kao predstavnici centralne vlasti, autokratska vlast)

³ Bayley, D. (1985). *Patterns of Policing, A Comparative International Analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.

⁴ Babović, B. (1997). *Policija u svjetskom poretku*. Beograd: Cicero print, str. 24.



Slika 2: Policijski sustavi kroz odnos središnjih i lokalnih policijskih organizacija

- b) vrste organizacijske strukture (centralizirana ili decentralizirana struktura)
 - c) sadržaja policijske funkcije (definicija policije u materijalnom smislu).
2. Klasifikacija policijskih sustava koja polazi:
- a) od stupnja centralizacije i međusobne povezanosti policijskih organizacijskih jedinica (rasprostranjene, centralizirane, integrirane policijske jedinice)
 - b) od efikasnosti policije (izrazito dobra, dobra, slaba i izrazito slaba)
 - c) od demokratičnosti policije (izrazito dobra, dobra)
 - d) od stupnja korupcije u policiji (izrazita, manje izrazita).

Iz naprijed izloženog logično se nameće nekoliko pitanja: Koji je tip policijske organizacije bolji?, Koje su policijske organizacije efikasnije?, Koje su policijske organizacije manje podložne korupciji?, Koje policijske organizacije manje koštaju?, odnosno Koje su ekonomičnije? i tome sl.

Odgovori na sva ta pitanja nisu jednostavni. Komparativna usporedba policijskih organizacija nije jednoznačna. Razlike u policijskoj organizacijskoj strukturi produkt su ponajprije različite funkcije policije u društvu (definicija policije u materijalnom smislu), što otežava grupiranje srodnih sustava i njihovo komparativno analitičko vrednovanje.

S druge strane, danas u uvjetima opće globalizacije društva policija sve više pažnje poklanja međunarodnoj policijskoj suradnji, pa u skladu s time prilagođava se i policijska organizacija. Nije naodmet napomenuti, da je Međunarodna organizacija kriminalističke policije jedna od najstarijih međunarodnih organizacija⁵, da niti jedna policijska organizacija ne može biti uspješna ako se zatvori u svoje granice. To dakako nameće određene standarde i u organizaciji policije, te u postupcima policijskih službenika. Međunarodna policijska suradnja je izraz jedne realne potrebe pojedinih država i međunarodne zajednice u cjelini da organiziraju uzajamno pomaganje i zajedničku borbu protiv zajedničkog neprijatelja – kriminaliteta.

Međunarodna policijska suradnja zauzima izuzetno značajno mjesto u ukupnim međunarodnim odnosima, i to iz tri bitna razloga.

Prvi razlog: glavna i najznačajnija karakteristika organiziranog kriminaliteta jest transnacionalnost. Drugi razlog: opseg i učestalost suradnje, a što je u velikoj mjeri povezano s prvim razlogom. Treći razlog: humani karakter te suradnje. Međunarodna policijska suradnja uspostavlja se u vezi s onom vrstom kriminaliteta koji se označava kao međunarodni kriminalitet, a to znači da u bilo kojem od svojih aspekata: pripremanje, izvršenje, rasvjetljavanje, sprečavanje i kažnjavanje, sadrži ili razumijeva aktivnosti koje prelaze granice jedne države.

Mnogi čimbenici idu u prilog širenju transnacionalnog kriminaliteta. Tu se prije svega misli na otvaranje granica, gospodarski razvitak, urbanizaciju, promjene u načinu života i u sustavu društvenih vrijednosti. Kriminalitet koji se javlja u svim fazama razvoja čovječanstva, sada poprima dimenziju univerzalnosti. U manjem ili većem opsegu javlja se u svim državama s istovjetnim pojavnim oblicima i štetnim posljedicama po društvo. S

⁵ Prije Interpola (Međunarodna komisija kriminalističke policije osnovana 1923.) su osnovani: Svjetska metereološka organizacija (1853.), Međunarodni savez telekomunikacija (1865.), Svjetski poštanski savez (1875.).

druge strane, na efikasnost međunarodne policijske suradnje u velikoj mjeri utječe politička komponenta policijske funkcije, i to nažalost ograničavajuće. Misija policije u svakoj državi je da štiti i održava poredak koji su radi osiguranja, prije svega vlastitih interesa, definirale i ustanovile snage na vlasti, koje pak te interese prezentiraju kao općedruštvene interese (javni ili opći probitak).

Bilateralni, a poglavito multilateralni oblici policijske suradnje između pojedinih država s relativno značajne vremenske distance prate međunarodne integracijske procese, pa čak i između veoma dobrosusjedskih zemalja. Međutim, nije rijedak slučaj da upravo suradnja između policijskih organizacija pojedinih država otvara vrata suradnji na drugim područjima između pojedinih država.

Nadalje, pitanje stupnja centralizacije ne može se promatrati zasebno, odvojeno od drugih u sustavu državne uprave. Policija je dio sustava državne uprave, a stupanj decentralizacije i lokalizacije policije u državi je u velikoj mjeri političko pitanje.

Funkcija policije u društvu izuzetno je delikatna. Policija se nalazi 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 učinio Paul Valery: "Ako je država jaka, ona nas mrvi. Ako je slaba mi propadamo."⁶ 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.

Animositetu građana prema policiji u najvećoj mjeri pridonose sami policijski službenici svojim postupanjem, poglavito ako neovlaštenim postupcima krše temeljna ljudska prava i slobode građana. Određeni policijski poslovi sadrže elemente prisile kojima se mogu ograničiti određena prava građana. Međutim, ta ograničenja mogu biti isključivo u svrhu zaštite određenih društvenih vrijednosti⁷. Prema hrvatskom Ustavu⁸ slobode i prava građana mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Nadalje, svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Dakako, da se pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu ograničiti u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda.

⁶ Babović, B. Isto, str. 3.

⁷ Izvorno pojam policijske ovlasti (*police powers*) kojima se zadire u temeljna ljudska prava i slobode građana nastao je u ustavnoj praksi SAD-a. Pojam razumijeva ovlast države da ograniči određena temeljna ljudska prava i slobode građana radi obrane javnih interesa, uključujući tu i policijske intervencije radi održavanja poretka, javnog zdravlja i morala te opće dobrobiti društva.

⁸ Čl. 16. Ustava Republike Hrvatske. Narodne novine 41/01.

O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, Predsjednik Republike.⁹

Polazeći od takvih ustavnih određenja, te mjesta i uloge policije u demokratskim društvima policijski službenici u obavljanju policijskih poslova nalaze se između dvije oprečne tendencije u društvu.

S jedne strane, javnost zahtijeva od policijskih službenika da u obavljanju policijskih poslova što je moguće manje ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode građana. S druge strane, ta ista javnost zahtijeva od policije maksimalnu efikasnost koja uključuje odgovornost za jamčenje sigurnosti svim građanima, kako bi živjeli u miru i kretali se slobodno gdje žele, bez straha od ugrožavanja tjelesnog integriteta.

Međusobni odnos tih dviju tendencija mora biti u korist zaštite ljudskih prava i sloboda građana. Taj odnos u svakoj državi je danas jedan od osnovnih pokazatelja demokracije i vladavine prava.

U svakom društvu policija igra značajnu ulogu. Kroz povijest gledano postoji dosta primjera kada dolazi do devijacije uloge policije, da se ostvarivanje te uloge pretvorilo u dominaciju policije koja postaje odlučujući čimbenik političkog života. Takav sustav organizacije vlasti i upravljanja državom naziva se policijska država¹⁰. Jedan od osnovnih kriterija na osnovi kojeg se za neku državu može reći da je policijska država jest odgovornost policije, i to stvarna, a ne hinjena. Ako policija, odnosno tijelo koje je nadređeno policiji, ne polaže odgovornost pred javnošću i parlamentom, riječ je o policijskoj državi. U teoriji policijska država se definira kao: "Vlada koja nastoji političku opoziciju zaplašiti i ukloniti s političke scene putem policije, poglavito koristeći 'usluge' tajne policijske (sigurnosne) službe."¹¹

U balansiranju između očekivanja zajednice i učinkovitosti policije, policijski službenici u svom radu primjenjuju različite opće modele koje možemo svrstati u tri prepoznatljiva:

- a) prvi je model, tzv. klasični policijski, u kojem se težište policijske djelatnosti stavlja na otkrivanje zabranjenih ponašanja i hvatanje njihovih počinitelja, ima dakle, pretežito represivni karakter
- b) drugi model ima težište na održavanju reda i najčešće ga primjenjuju policijski službenici u odori, kod obavljanja pozorničko-ophodne djelatnosti. Ovim modelom obavljanja policijske djelatnosti naglašena je prevencija reda u zajednici od bilo kojeg oblika poremećaja, te sposobnost policijskih službenika da adekvatno postupaju u situacijama narušenog javnog reda i mira
- c) trećim modelom, tzv. uslužnim, naglašena je uloga policijskih službenika kao pomagača građanima u održavanju reda u zajednici, uključujući i ulogu moderatora u rješavanju njihovih interpersonalnih problema.

⁹ Čl. 17. st. 1. Ustava Republike Hrvatske.

¹⁰ Polizeistaat, Etat policier, Police State.

¹¹ Babović, B. Isto, str. 31.

PREDNOSTI I NEDOSTACI CENTRALIZIRANIH I DECENTRALIZIRANIH POLICIJSKIH ORGANIZACIJA

Što se tiče prednosti i nedostataka policijskih sustava promatranih kroz stupanj povezanosti (integracije) policijskih jedinica u državi, na temelju provedenih istraživanja došlo se do sljedećih zaključaka.

Kao prednosti centraliziranih policijskih organizacija navode se:

- a) veća racionalnost, efikasnost i ekonomičnost
- b) jasno definirana nadležnost i linija odgovornosti, a samim time izbjegavanje sukoba nadležnosti i odgovornosti između policijskih jedinica ili službenika
- c) pogodnosti u vezi:
 - s razvitkom specijalističkih službi
 - s uporabom tehničkih sredstava
 - sa stručnim usavršavanjem
 - s uvođenjem jedinstvenog sustava napredovanja i nagrađivanja službenika.

U nedostatke centraliziranih policijskih organizacija spadaju:

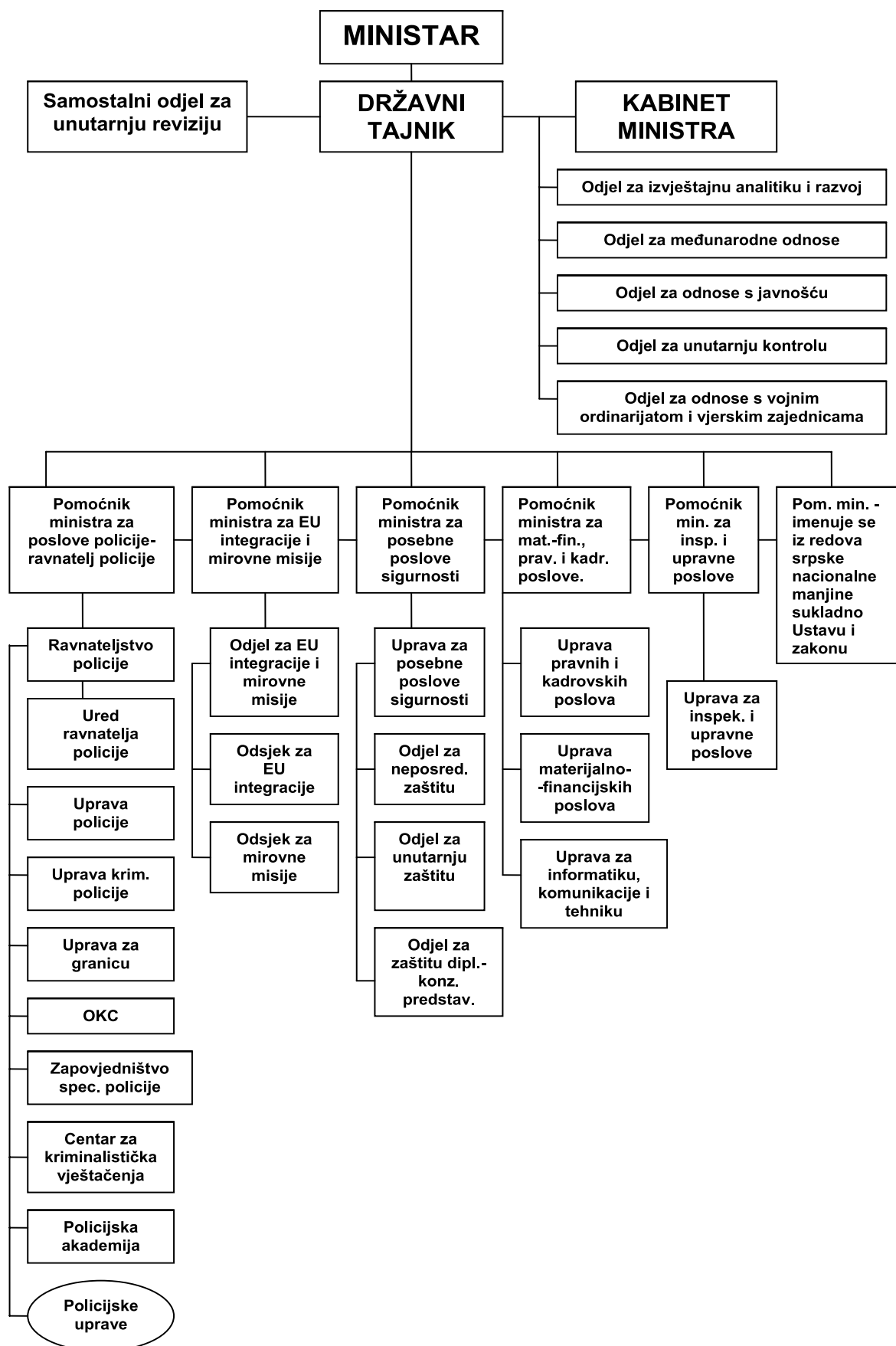
- a) nedovoljna odgovornost policije prema javnosti
- b) previše koncentrirana moć u vrhu policijske organizacije i u rukama tijela koje je nadređeno policiji (vlada), te s tim u vezi opasnost od mogućih zloporaba policije, odnosno uporaba policije za ciljeve koji nisu u nikakvoj vezi s djelokrugom rada policije. U takvim situacijama dolazi do pojave elementa koji determiniraju postojanje policijske države
- c) slabo detektiranje specifičnih potreba lokalnih zajednica u skladu s time neadekvatno postavljanje policijske službe.

Prednosti decentraliziranih policijskih organizacija bile bi suprotne nedostacima centraliziranih policijskih organizacija, a to znači: bolje su prilagođene stvarnim potrebama građana i lokalnih zajednica; veća odgovornost policije prema javnosti i manja opasnost od zloporabe policije za nejavne ciljeve, odnosno manje su mogućnosti devijacije policije u društvu.

Nastavno, nedostaci decentraliziranih policijskih organizacija bili bi suprotni prednostima centraliziranih policijskih organizacija. Takve organizacije su manje efikasne, skuplje, neracionalnije, rascjepkane, nejedinstvenije itd.

Jedno od glavnih problema u funkcioniranju policije spram javnosti je pitanje korupcije u policiji. Američki sociolog Reiss¹² smatra da korupcija u decentraliziranim policijskim organizacijama ne prelazi lokalne okvire, i da u cjelini promatrano policija kao sustav nije zahvaćena korupcijom. Korupcija može biti endemična pojava, ali vrlo rijetko zahvaća vrh piramide u policijskoj organizaciji. U centraliziranim policijskim sustavima lokalna je policija zaštićena od korupcije iz razloga što je sva moć skoncentrirana u vrhu policijske piramide.

¹² Reiss, Albert. (1939). *Reflexions sur les systemes de policie e tla cooperation policiere en Europe*. Les cahiers de la securite interieure. No 13.



Slika 3: Ustroj sjedišta MUP-a RH

USTROJ MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA RH

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske prema izloženoj podjeli spada u centralizirane jedinstvene policijske organizacije što se vidi na shemi ustroja.

Obilježje je ovog tipa organizacije policije da država ima jednu centraliziranu policijsku organizaciju na čelu koje je ministar unutarnjih poslova. Veći broj manjih i srednje velikih država opredjeljuje se za takav tip organizacije. Ministar unutarnjih poslova stupa na dužnost zajedno s ostalim članovima Vlade, kad im povjerenje iskaže većina svih zastupnika u Hrvatskom saboru. Rješenje o imenovanju ministra donosi predsjednik Vlade uz supotpis predsjednika Hrvatskog sabora.

Prema Zakonu¹³ ministarstvo može imati jednog ili više državnih tajnika koje na prijedlog predsjednika Vlade imenuje Vlada Republike Hrvatske.

Državni tajnik za svoj rad odgovara Vladi i ministru.

Ministar predstavlja ministarstvo i upravlja njegovim radom, a poglavito:

- provodi utvrđenu politiku Vlade
- donosi provedbene propise kad je na to izrijekom zakonom ovlašten
- 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
- prema državnim službenicima i namještenicima poduzima mjere utvrđene zakonom i drugim propisima u slučaju povrede službene dužnosti.

Ministar unutarnjih poslova ima i druge obveze i ovlasti utvrđene posebnim zakonom, odnosno drugim propisima.

Ministarstvo unutarnjih poslova prati stanje i pojave u oblasti unutarnjih poslova i osigurava izvršenje tih propisa, ako njihovo izvršenje nije stavljeno u nadležnost drugih tijela.

Ministarstvo unutarnjih poslova je državna upravna organizacija. Svaki se organizacijski sustav, pa tako i Ministarstvo unutarnjih poslova, može promatrati transverzalno, prema mjeri njegove razvedenosti na dijelove i sastavnice, kao i prema povezanosti tih elemenata u cjelinu. Može se promatrati i longitudinalno, prema mjeri brzine njegova mijenjanja, odnosno postojanosti u vremenu. Organizacije su obilježene razmjerno trajnim značajkama koje su dio njihove definicije i razmjerno promjenjivim elementima koji su proizvod njihova razvoja.

U odgovoru na pitanje kako se razvoj organizacije odražava na organizacije (ministarstva, resore) u sustavu državne uprave, moramo prije svega odvojiti tradicionalne resore vlasti (vojska, policija, diplomacija, pravosuđe i financije) od resora javnih službi (gospodarstvo, društvene, tehničke, komunalne i informacijske službe). I to zbog toga što će se promjena uloge hijerarhije u razvoju organizacije na jedan način očitovati u organizacijama bližim državnoj vlasti, a na drugi način u organizacijama u kojima vlast nije neposredna pretpostavka funkcioniranja.

¹³ Zakon o sustavu državne uprave, čl. 40. Narodne novine 75/93.

Iako je organizacijski ustroj istoznačnica, odnosno sinonim organizacijske strukture, ustroj Ministarstva unutarnjih poslova u potpunosti obuhvaća sve elemente organizacijske strukture, a to su:

- ciljevi Ministarstva unutarnjih poslova u cjelini i pojedinih ustrojbenih jedinica
- kadrovska struktura, sistematizacija službeničkih i namješteničkih mjesta
- ustrojstvene jedinice Ministarstva i njihov djelokrug
- komunikacijski putovi i mreže povezivanja
- programi i planovi djelovanja i razvitka
- sredstva za aktivnost i funkcioniranje, sustav rukovođenja.

Temeljem Zakona¹⁴ unutarnji ustroj Ministarstva uređuje Vlada Republike Hrvatske Uredbom o unutarnjem ustroju i načinu rada Ministarstva unutarnjih poslova.

Uredbom su utvrđeni nazivi unutarnjih ustrojstvenih jedinica Ministarstva i njihov djelokrug, način rukovođenja i upravljanja tim jedinicama, način planiranja poslova te okvirni broj potrebitih državnih službenika i namještenika za obavljanje poslova iz djelokruga tih jedinica.

Na osnovi zakona i Uredbe ministar unutarnjih poslova donosi Pravilnik o unutarnjem redu Ministarstva.

Pravilnikom se utvrđuje broj državnih službenika i namještenika ustrojstvenih jedinica Ministarstva, opis poslova i radnih zadaća svakog pojedinog mjesta, potrebni stručni uvjeti za njihovo obavljanje, ovlasti i odgovornosti svakog pojedinog djelatnika. Broj državnih službenika i namještenika određen je ovisno o složenosti, srodnosti te opsegu poslova i radnih zadaća, tako da se osigura puna radna zaposlenost djelatnika u tijeku redovnog radnog vremena.

PRAVNE I ORGANIZACIJSKE OSNOVE USTROJA MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA RH

Pod pravnim i organizacijskim osnovama ustroja Ministarstva razumijevamo čimbenike koji posredno ili neposredno utječu na djelokrug Ministarstva i na taj način determiniraju njegov ustroj i postupanje.

Sve čimbenike koji determiniraju ustroj Ministarstva možemo podijeliti u dvije skupine, i to:

- pravni čimbenici
- organizacijski čimbenici.

¹⁴ Zakon o sustavu državne uprave, čl. 59. st. 1. Narodne novine 199/03.

Pravne osnove ustroja

U Ministarstvu unutarnjih poslova, kao tijelu državne uprave, odnosi i postupci u svakodnevnom djelovanju do u pojedinosti su regulirani normama, i to ponajprije pravnim propisima.

S pravnog stajališta ustroj Ministarstva unutarnjih poslova determiniran je prije svega Ustavom Republike Hrvatske, koji izuzetnu pozornost posvećuje ljudskim pravima i slobodama. Stoga policijski sustav u Republici Hrvatskoj svoju strukturu i postupanje izvodi upravo iz tih odrednica.

Djelovanje i ustroj policije u demokratskom društvu uvijek valja promatrati u odnosu na zaštitu ljudskih prava i sloboda. Tim prije što određeni policijski poslovi sadrže elemente prisile kojima se mogu ograničiti određena prava građana. Međutim, ta ograničenja moraju biti uvijek u svrhu zaštite određenih društvenih vrijednosti.

Pored Ustava, ustroj Ministarstva determiniran je Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. Naime, Republika Hrvatska osigurava ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina koja oni uživaju pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini, a kada je to predviđeno ovim ili posebnim zakonom, zajedno s pripadnicima drugih nacionalnih manjina, naročito, između ostalog, zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima¹⁵. Pripadnicima nacionalnih manjina osigurava se zastupljenost u ministarstvima i državnim upravnim organizacijama, vodeći brigu o njihovom ukupnom udjelu u stanovništvu Republike Hrvatske.

U obavljanju poslova iz svog djelokruga Ministarstvo unutarnjih poslova neposredno ili posredno primjenjuje oko pedesetak zakona, računajući i zakone koji ne uređuju područje unutarnjih poslova, ali su obvezatni za primjenu u radu Ministarstva.

Pod pravne determinante ustroja spada i velik broj podzakonskih propisa kojima se u pojedinim segmentima unutarnjih poslova razrađuju ovlasti i postupanje policijskih službenika.¹⁶

Organizacijske osnove ustroja

S organizacijskog stajališta ustroj Ministarstva determiniran je:

- vanjskim čimbenicima okruženja
- unutarnjim čimbenicima organizacije.

Vanjski čimbenici okruženja jesu:

- sustav izvršne vlasti u Republici Hrvatskoj

¹⁵ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, čl. 7. st. 8. Narodne novine 155/02.

¹⁶ Ministar unutarnjih poslova, u okviru ovlasti utvrđenih zakonom, donosi pravilnike, naredbe, obvezatne upute, odluke i druge akte za primjenu zakona i drugih propisa. Pravilnikom se potanje razrađuju pojedine odredbe zakona radi njihove primjene. Naredbom se naređuje ili zabranjuje određeno postupanje. Naputkom se propisuje način reda u tijelima državne uprave, tijelima jedinica lokalne uprave i samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.

- ustroj tijela državne uprave
- stanje sigurnosti - sigurnosne prilike
- sigurnosne potrebe
- sigurnosna politika
- sigurnosni ciljevi - geopolitički, ekonomski, socijalni, kulturološki i drugi uvjeti u kojima djeluju ustrojstvene jedinice Ministarstva. Narečeni čimbenici sigurnosti proizlaze iz središnjeg mjesta i uloge Ministarstva unutarnjih poslova u sustavu sigurnosti Republike Hrvatske.

Unutarnji čimbenici organizacije su:

- ciljevi, odnosno parcijalni ciljevi koje treba ostvariti Ministarstvo unutarnjih poslova, a koji se poduzimaju da bi se optimaliziralo stanje sigurnosti na određenom području kroz određeno vrijeme. Primjerice, svake godine u vrijeme božićnih blagdana i novogodišnjih praznika provodi se akcija Mir i dobro
- organizacijski resursi: kadrovska struktura, sredstva za rad, tehnika i tehnologija, metodologija rada, planovi i programi rada i razvoja. Kadrovski potencijal ne razumijeva dovoljan broj službenika prema utvrđenom broju u Pravilniku o unutarnjem redu. Tu se prije svega misli na znanje, navike vještine i motivaciju službenika kao potencijal policijske organizacije.

U oblikovanju ustroja svake organizacije, pa tako i Ministarstva, nužno je uzeti u obzir sve vanjske i unutarnje čimbenike. Ciljevi organizacije uvijek moraju biti polazište.

TEMELJNA POLAZIŠTA UNUTARNJEG USTROJA MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA RH

Polazeći od sustava državne uprave u Republici Hrvatskoj, a to znači cjelovite države koju čini dvadeset županija i Grad Zagreb, u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske utvrđena su sljedeća temeljna polazišta unutarnjeg ustroja:

- centralizirani ustroj
- teritorijalni ustroj
- funkcionalni ustroj
- rukovodno-linijski ustroj
- raspoloživost i protočnost informacija
- autoritarni ustroj.

Centralizirani ustroj

Cijelo Ministarstvo unutarnjih poslova od sjedišta Ministarstva – središnje uprave preko policijskih uprava do policijskih postaja jedna je jedinstvena organizacija ustrojena hijerarhijski, s naglašenom podređenosti nižih ustrojstvenih jedinica višima.

Smatra se da hijerarhija u organizaciji ima dvije glavne funkcije.

Prva je osigurati optimalne uvjete protoka informacija, odnosno komunikacija u organizaciji te između organizacije i okoline. Protok informacija i komunikacijska mreža obuhvaća i funkciju koordinacije, kao usklađivanje i povezivanje svih dijelova organizacije u pojedinoj akciji, što je također zadaća hijerarhije.

Druga je omogućiti kontrolu, a u državnim upravnim organizacijama to znači nadzor i eventualno isključenje svih, za ostvarivanje ciljeva organizacije disfunkcionalnih, pa i samo nerelevantnih interesa.

Pored toga, u odnosu prema državi i državnoj upravi hijerarhija mora utvrditi odgovornost za uporabu državne vlasti, tj. za primjenu organizirane tjelesne prisile u djelovanju državnih tijela prema građanima.¹⁷

Unatoč tome što se ustroj ministarstva svrstava među tipove linijske organizacije, zadaće i ovlasti Ministarstva, broj uposlenih djelatnika, tradicija i posebne zadaće, doveli su do tzv. mješovitog organizacijskog ustroja, koji u svojoj osnovi ima linijsku (piramidalnu) organizaciju, ali su u njoj ugrađeni i elementi moderne funkcionalne organizacije, divizionalne organizacije, pa čak i elementi matričnog ustroja.

Takav vrlo složeni tip jedinstvene organizacije Ministarstva unutarnjih poslova osigurava pravodobno i kvalitetno izvršavanje postavljenih i planiranih zadaća na cijelom teritoriju države Hrvatske.

Teritorijalni ustroj

Teritorijalni aspekt ustroja Ministarstva zasniva se na modelu tzv. divergentnog¹⁸ ustroja, u kojem ustrojstvene jedinice pokrivaju određeni teritorij, a sve zajedno cjelokupni teritorij Republike Hrvatske.

Prema širini teritorija koji pokrivaju, ustrojstvene jedinice Ministarstva unutarnjih poslova svrstavamo u tri razine, i to:

- razina (*makro*) je središnja uprava - sjedište Ministarstva s mjerodavnošću za cijeli teritorij države Hrvatske
- razinu (*mezzo*) čine dvadeset policijskih uprava, koje u potpunosti slijede županijski ustroj Republike Hrvatske, s iznimkom PU zagrebačke koja teritorijalno pokriva Grad Zagreb i Zagrebačku županiju
- razina (*mikro*) jesu policijske postaje.

Međutim, teritorijalni ustroj razumijeva nepodijeljenu odgovornost za ukupno stanje sigurnosti na određenom teritoriju, između ustrojbenih jedinica Ministarstva koje su mjerodavne za taj teritorij.

Funkcionalni ustroj

Prema Uredbi¹⁹ Vlade Republike Hrvatske unutarnje ustrojstvo ministarstava uvjetovano je djelokrugom rada i nadležnostima. Polaznu osnovu za utvrđivanje unutarnjeg ustroja čini grupiranje istovrsnih i međusobno srodnih poslova u jednu tehnološku cjelinu, ali istodobno je omogućena neposredna međusobna suradnja grupiranih cjelina.

¹⁷ Abell, P. (1975). *Organizations as Bargaining and Influence Systems*. London: Heinemann, str. 27.

¹⁸ Latinski *divergere*, biti okrenut na razne strane.

¹⁹ Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave. Narodne novine 43/01.

U okviru djelokruga i nadležnosti, unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave utvrđuje se sukladno vrsti, opsegu, složenosti, odgovornosti, srodnosti i međusobnoj povezanosti poslova državne uprave koji se u njima obavljaju.

Primjenom navedenih mjerila, u Ministarstvu unutarnjih poslova moguće je definirati sljedeće tehnološke cjeline:

- operativne zadaće u što spadaju poslovi policije prema Zakonu o policiji
- razvojne i nadzorne zadaće:
 - znanstveno-istraživački rad i obrazovanje
 - međunarodni odnosi
 - razvoj i analitika
 - odnosi s javnošću i unutarnja kontrola
- zadaće podrške i logistike:
 - veza i informatika
 - kadrovski i pravni poslovi
 - materijalno-financijski poslovi
 - odnosi s vjerskim zajednicama i dr.

Rukovodno-linijski ustroj

Ministarstvo unutarnjih poslova u sjedištu obavlja naredbodavnu, usmjerivačku, koordinacijsku i nadzornu zadaću u odnosu prema nižim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva. Iznimno, kada je u pitanju obavljanje poslova u koje je uključeno više policijskih uprava, odnosno kada su u pitanju najsloženiji slučajevi, policijski službenici Ministarstva u sjedištu se uključuju neposredno u razrješavanje tih slučajeva.

Radi pravodobnog, pravilnog i zakonitog obavljanja službenih poslova i zadataka, u Ministarstvu se provodi redoviti i izvanredni nadzor rada svih ustrojstvenih jedinica. Nadzor se ustrojava i provodi u ustrojstvenim jedinicama Ministarstva ili samo po određenim poslovima. Kada se ocijeni potrebnim može se provesti i kontrolni nadzor.

Profesionalni nadzor nad zakonitim, stručnim i etičnim radom svih u sustavu Ministarstva, kada se za to ukaže potreba, provodi Odjel za unutarnju kontrolu u Kabinetu ministra i Odjel za nadzor rada policije i prevenciju (kriminaliteta) u Uredu ravnatelja policije.

Raspoloživost i protočnost informacija

Razvoj informatičke tehnologije u XX. stoljeću snažno je utjecao na rad policije jer je iz temelja promijenio nadzor i upravljanje policijom.

Informatičke tehnike postale su glavni izvor pomoći u obavljanju policijskih zadaća.

Raspoloživost i protočnost informacija kao polazište ustroja Ministarstva razumijeva da sigurnosna informacija u svakom trenutku i u svim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva unutarnjih poslova bude uvijek dostupna svakoj mjerodavnoj osobi.

Hijerarhijska struktura policijskih organizacija, a uz to i usko specijalizirana podjela zadaća u pojedinim ustrojstvenim jedinicama, stvara probleme oko pristupa informacija jer svatko čuva "svoju informaciju".

Tajnovitost oko informacija i dalje je jedna od glavnih prepreka u rješavanju problema. Policija u budućnosti, okrenuta prema rješavanju problema, mora svima osigurati potpun pristup informacijama.²⁰ Pitanje odvojenog pristupa informacijama može se opravdati kada je informaciju potrebno podijeliti s policijskim sustavima drugih zemalja. Uobičajeno je da se takve informacije razmjenjuju međusobnom suradnjom ili preko Interpola, odnosno Europol. Ipak, Interpol i Europol su razmjerno ograničeni sustavi informacija i ovise o spremnosti svojih zemalja članica da omoguće transmisiju informacija.

Autoritarni ustroj

Svi ustrojstveni oblici u Ministarstvu unutarnjih poslova strogo su definirani, prepoznatljivi, a po potrebi se mogu kategorizirati.

Radi obavljanja poslova utvrđenih Zakonom o unutarnjim poslovima i drugim zakonima, u Ministarstvu unutarnjih poslova ustrojavaju se sljedeći ustrojstveni oblici: Ravnateljstvo, Kabinet, ured, uprava, sektor, odjel, odsjek, pododsjek, referada, centar, uslužna jedinica, policijska uprava, policijska postaja, jedinica, Policijska akademija, Policijska škola, Visoka policijska škola.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Nakon prvih slobodnih i višestranačkih izbora 1990. godine otpočeo je proces stvaranja hrvatske policije, koji možemo podijeliti u tri razvojne etape, i to:

- reorganizacija naslijeđene policijske organizacije
- Domovinski rat
- izgradnja policije prema demokratskim standardima, te zahtjevima i potrebama okoline.

Svakako je najznačajnija prva etapa i promjene koje su u njoj izvršene odmah nakon izbora, u lipnju 1990. godine.

Naslijeđeni ustroj, mentalitet i razumijevanje policije trebalo je preustrojiti i stvoriti policiju primjerenu demokratskoj pravnoj državi. To se prije svega odnosilo na sustav policijskog školovanja koji je stvarao policajca kao zaštitnika "viših interesa", interesa koje prosječan građanin nije u stanju razumjeti, niti to od njega treba očekivati. U takvom razumijevanju policije, koja razumije više od prosječnog građanina, nije bilo potrebe za profiliranjem policijskog kadra. Stvarao se policajac "opće prakse" koji je sposoban obavljati sve policijske poslove.

Drugi opasan ostatak prošlosti bio je mistifikacija policije i policijskog posla. Po njemu, policajci i policijski poslovi bili su nešto nadnaravno, teško razumljivo i teško dohvatljivo. Policija račun za svoj rad polaže "nekome gore", a ne javnosti. Javnost ni ne treba znati što policija radi jer će to umanjivati učinkovitost rada policije. Poznato je, da policija sama bez potpore građana ne može prepoznavati stvarne probleme i ne može

²⁰ Model komunalne policije koje su usvojile neke zemlje dopušta potpun pristup informacijama svim svojim djelatnicima. A. Reiss: *Policija i društvo u XXI. stoljeću*, Izbor članaka iz stranih časopisa, 3/97.

sama obavljati svoje zadaće niti na najprimitivnijoj razini društvenog razvoja. Međutim, napuštanje takvog shvaćanja i prihvaćanje policije kao službe u funkciji zaštite svakog čovjeka, zaštite mira i sigurnosti nije se moglo desiti preko noći.

Stoga se, u početku stvaranja hrvatske policije, odmah pristupilo stručnom profiliranju kadrova, demistifikaciji policije i policijskog posla, a policija se sve više otvarala javnosti i njezinom kritičkom stavu.

Novi ustroj Ministarstva unutarnjih poslova sadržavao je ustrojstvene pretpostavke za kumulativno oživotvorenje dvije temeljne nove obveze hrvatske policije, a to su:

- novo određenje uloge policije u pravnoj i demokratskoj državi
- prihvaćanje i obavljanje višestruko povećanog opsega poslova i zadataka u samostalnoj, neovisnoj i suverenoj Republici Hrvatskoj.

Proces preustroja hrvatske policije otpočet u prvoj razvojnoj etapi znatno je usporen, u kolovozu 1990. godine, eskalacijom terorističkih napada na policijske službenike i policijske objekte u Republici Hrvatskoj, te kasnije otvorenom agresijom na Republiku Hrvatsku. To je vrijeme kada nastupa druga razvojna etapa, u kojoj se policija, uz obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva, najvećim dijelom posvećuje obrambenom Domovinskom ratu, i to u početku rata kao jedina legalna i legitimna obrambena snaga hrvatske države.

Završetkom Domovinskog rata i mirne reintegracije hrvatskog Podunavlja stvorene su pretpostavke da se policija posveti primarno obavljaju policijskih poslova.

U to vrijeme nastupa treća razvojna etapa, koja ima za cilj permanentno stručno usavršavanje i profesionalizaciju hrvatske policije.

Temeljem Ustava i zakonima utvrđenih okvira, prikupljenih i praksom stečenih iskustava, ustroj policije mora biti stalni dinamičan proces sukladan aktualnom stanju sigurnosti i prosudbi o načinu njegovog razvijanja.

Zadnjom reorganizacijom Ministarstva 2001. godine došlo je do značajne promjene u policijskoj organizaciji, i do značajnih promjena u normativnom uređenju policijske djelatnosti.

Intencija reorganizacije bila je postići sljedeće:

- definirati djelokrug rada policije prema standardima demokratskih zemalja
- odvojiti operativni dio sustava od neoperativnog, da neoperativni dio bude u stvarnoj funkciji logistike i podrške
- izbjeći praksu da niže razine preslikavaju ustroj sjedišta, a time dovode do gomilanja rukovodnih djelatnika bez stvarne operativne potrebe, tim prije što je u takvoj organizaciji gotovo nemoguće postići optimalni raspon u rukovođenju
- izbjeći ustrojavanje i rukovođenje neoperativnim dijelovima po obrascu operativnih, i time ih učiniti stvarnom logistikom
- sustav rukovođenja izgrađivati na načelima policijskog menadžmenta, dok bi elemente klasične policijske hijerarhije (subordinacije) trebalo zadržati u najmanjoj mogućoj mjeri
- izbjeći gomilanje policijskih službenika na neoperativnim poslovima, poslovima koji izvorno nisu policijski poslovi, samo radi određenih pogodnosti koje proi-
zlaže iz službeničkog mjesta
- sustav policijskog školovanja podrediti potrebama policijske prakse

– napustiti sustav dvostrukih zvanja u policiji, i time stimulirati školovanje i polaganje stručnih ispita za veća zvanja kao temeljni uvjet za napredovanje u službi.

Implementiranjem u policijsku organizaciju pobrojanih promjena stvorene su pretpostavke racionalnijeg i djelotvornijeg obavljanja policijskih poslova, a ustroj i djelovanje policije i uvjete pod kojima su primjenjuju policijske ovlasti učinjeni su transparentnijim.

LITERATURA

1. Abell, P. (1975). *Organizations as Bargaining and Influence Systems*. London: Heinemann.
2. Babović, B. (1997). *Policija u svjetskom poretku*. Beograd: Cicero Print.
3. Bayley, D. (1985). *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*. New Brunswick: Reugters University Press.
4. Jurina, M., Jurković, S., Pušeljić, M. (1999). *Elementi organizacije policije*. Zagreb: MUP RH.
5. *Ustav Republike Hrvatske*. NN 41/01. Zagreb: Narodne novine
6. *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina*. NN 155/02. Zagreb: Narodne novine.
7. *Zakon o policiji*. NN 129/00. Zagreb: Narodne novine.
8. *Zakon o sustavu državne uprave*. NN 199/03. Zagreb: Narodne novine
9. *Uredba o unutarnjem ustroju i načinu rada Ministarstva unutarnjih poslova RH*. 2000.
10. *Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave*. NN 43/01. Zagreb: Narodne novine.
11. *Pravilnik o unutarnjem redu Ministarstva unutarnjih poslova RH*. 2001.

Summary

Mato Pušeljić, Milivoj Jelenski

POLICE SYSTEMS – PERFORMING POLICE FUNCTIONS THROUGH ORGANIZATION

The concept of the police and their role in a society is not unique and differs from one country to another; it is subject to changes, although many authors agree that this change is slow and difficult within various time periods. The police system of a country covers all issues regarding the position of the police in the society and the ways their role is being defined by the Constitution and the respective laws including the practical issues and functioning of the police. Therefore it has to be pointed out that 'police system' is a broader term than 'police organization' in a country, since organization primarily regulates the structure model and internal issues in police functioning such as the powers, rights and competences as well as the responsibilities of every single law enforcement official. Therefore we have a large number of different police systems as a result of various factors: historical, socio-economic, political, cultural and the like. A particular system having been proven effective under certain conditions, could function different in other circumstances. The police system is determined by the conditions under which it is built up and in which it evaluates. The police system in a society represents neither a neutral social category nor a passive one. In the context of interactive relationships the police system is influenced by the political system and social elements in general, but at the same time it has the impact on the political system and, to a limited extend, on the social issues.