

PETAR SMOLČIĆ*

Predstavke na rad zaposlenika i ustrojstvenih jedinica MUP-a RH

Sažetak

U članku se daje definicija predstavki na rad Ministarstva unutarnjih poslova RH i njegovih zaposlenika, obrazlaže se međusobni odnos pojmova podneska, predstavke, prigovora, pritužbe, prijedloga, te prijave iz čl. 6. Zakona o policiji¹. Razrađuje se motivacija podnositelja predstavki, objašnjava postupak provjere navoda u predstavci, donošenje ocjene utemeljenosti predstavke, postupak nakon ocjene utemeljenosti te značaj vođenja evidencije o radu po predstavkama.

Ključne riječi: *Ministarstvo unutarnjih poslova, policija, predstavka, prigovor, prijava, pritužba.*

UVODNE NAPOMENE

Jezgru ljudskih prava čine ravnopravnost i jednakost pred zakonom, pravo na razvoj osobnosti, sloboda kretanja, sloboda mišljenja, sloboda okupljanja, sloboda ujedinjavanja, sloboda tiska i informacija, sloboda učenja, sloboda odabira zanimanja, pravo na rad, nepovredivost stana, sigurnost privatnog vlasništva, pravo na azil i peticiju... Ljudska prava su prava svakog čovjeka u nekoj državi, a obično su navedena u Ustavu dotične države. Za njihovu zaštitu svaka država uspostavlja pravne mehanizme², a jedan od načina ukazivanja na njihovo nepoštovanje i povredu je i podnošenje predstavki i pritužbi³.

* Petar Smolčić, načelnik Odjela za unutarnju kontrolu MUP-a RH.

¹ Zakon o policiji, Narodne novine (nastavno NN), 129/00.

² Koliki značaj Ministarstvo unutarnjih poslova u Republici Hrvatskoj pridaje poštovanju ljudskih prava vidljivo je i iz tiskanja posebnog priručnika za obuku policije Ljudska prava i policija, MUP RH, 2000. godina.

³ O povijesnom razvoju prava na podnošenje predstavki i pritužbi vidi pobliže u: Leys C., Petitioning in the Nineteenth and Twentieth Centuries, London, Political Studies, Vol. III, No. I, 1955., 45.-64.

Od kojeg značaja je pravo na podnošenje predstavki i pritužbi u Republici Hrvatskoj najbolje se oslikava kroz činjenicu da se radi o ustavnom pravu. Naime, kao jedno od osobnih i političkih sloboda i prava građana, Ustav Republike Hrvatske ustanovljuje pravo svake osobe na podnošenje predstavke⁴. Ustav ne postavlja uvjete ni ograničenja glede subjekta predstavke, odnosno ovlaštenika na podnošenje predstavki i pritužbi. Jednostavno, svatko ima to pravo.

Nadalje, Ustav definira da su objekt predstavki i pritužbi državna i druga javna tijela. Osim normiranja prava na podnošenje predstavki i pritužbi te davanja prijedloga, Ustav određuje i pravo na dobivanje odgovora. Pravo podnositelja ujedno je i obveza državnog tijela ili drugog javnog tijela da podnositelju dostavi odgovor.

Ustav ne određuje rok dostave odgovora.

1. PROBLEM ZAKONSKOG ODREĐENJA PREDSTAVKE I OBVEZE ODGOVORA PODNOSITELJA

Ne samo da Ustav ne određuje pojmove predstavke, pritužbe i prijedloga, nego to u potpunosti nije riješeno ni zakonskim propisima, kako onim koji se odnose na zaposlenike Ministarstva unutarnjih poslova RH (nastavno: MUP-a), tako ni drugim propisima.

Zakon o državnim službenicima⁵ daje pravo državnim službenicima na podnošenje predstavke i pritužbe, na koje oni imaju pravo dobiti odgovor, ali ne određuje što se smatra predstavkom i pritužbom, kao ni rok u kojem se podnositelju mora dostaviti odgovor.

Zakon o referendumu i drugim oblicima sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave⁶ određuje kome građani mogu podnositi predstavke, koji formalni sadržaj predstavka mora imati, zatim obvezuje primatelja na dostavu odgovora u primjerenom roku, uz napomenu da predstavke građana ne obvezuju tijelo kojem se podnosi.

U usporedbi s ustavnim određenjem, ovdje već na prvi pogled uočavamo određena ograničenja, prije svega glede subjekta predstavke. Podnošenje predstavki svedeno je na pravo birača, dakle pojedinca ili skupine pojedinaca, državljane Republike Hrvatske, koji su punoljetni i imaju aktivno pravo glasa. Osim toga, svaki podnositelj mora potpisati

⁴ "Svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor.", čl. 46. Ustava RH. (NN 56/90., 135/97., 8/98. (pročišćeni tekst), 113/00., 124/00., 41/01., 44/01.)

⁵ "Državni službenik ima pravo davati prijedloge u vezi s ostvarivanjem prava iz državne službe, uputiti predstavku i pritužbu te dobiti na njih odgovor", čl. 14. Zakona o državnim službenicima. (NN 92/05., 142/06., 77/01., 107/07.)

⁶ "Građani mogu podnositi predstavke tijelima jedinica lokalne samouprave, odnosno jedinicama područne (regionalne) samouprave i tijelima državne vlasti. Predstavka mora biti potpisana i na njoj mora biti navedeno ime i prezime građana koji je potpisuju i njihov jedinstveni matični broj.", čl. 63. st. 1. i 2. "Tijelo državne vlasti, tijelo lokalne samouprave, odnosno tijelo područne (regionalne) samouprave dužno je u primjerenom roku odgovoriti građanima koji su predstavku podnijeli.", čl. 64. "Predstavke mogu podnositi građani koji imaju biračko pravo" te u st. 2.: "Predstavke građana ne obvezuju tijelo kojem se podnose.", čl. 65. st. 1. i 2. Zakon o referendumu i drugim oblicima sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave. (NN 33/96., 92/01.)

predstavku punim imenom i prezimenom te navesti svoj jedinstveni matični broj radi cjelovite identifikacije.

Zakon utvrđuje obvezu primatelja da podnositelju odgovori, ali ne precizira rok. Predstavka ni s čim ne obvezuje tijelo kojem je podnesena.

Zakon o sustavu državne uprave⁷ izrijeком ne spominje predstavke već govori o prigovorima i pritužbama, ne definirajući pritom pojmovnu ili sadržajnu razliku između prigovora i pritužbe.

Navedeni zakon pravo na podnošenje prigovora i pritužbi daje građanima kao pojedincima, ali i pravnim osobama. Dodatno ograničenje podnositelja je da on mora biti osobno zainteresiran, tj. pravo podnošenja vezano je za ostvarenje njegovih prava i interesa, odnosno izvršenje njegove građanske dužnosti.

Primatelji prigovora i pritužbi isključivo su tijela državne uprave.

Razvidno je da je pravo prigovora i pritužbi uvijek konkretizirano i vezano za određeni slučaj ili postupak u kojem je konkretnom podnositelju na ovaj ili onaj način tijelo državne uprave rješavalo o njegovom pravu ili interesu.

Zakon obvezuje državno tijelo da građanima osigura tehničke uvjete koji će im omogućiti kako pismeno obraćanje, tako i usmeno izjavljivanje prigovora i pritužbi.

Preciziran je i rok odgovora podnositelju.

Zakon o policiji⁸ normira pravo na prijavu fizičkih ili pravnih osoba podnesenu protiv policijskog službenika ili ustrojstvene jedinice kada podnositelj drži da su mu nezakonitom ili nepravilnom radnjom policijskog službenika povrijeđena njegova prava. Nadalje, Zakon o policiji, u čl. 72. st. 1. t. 11., izrijeком spominje predstavke, ali samo u kontekstu policijske obveze vođenja evidencija predstavki, ali ne definira pojam predstavki niti pojam predstavki povezuje s pojmom prijave iz čl. 6.

Pravilnik o postupku s predstavkama i pritužbama Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje⁹ određuje što se smatra pod pojmovima predstavke, pritužbe i prijedloga, kao i rok za dostavljanje pisanog odgovora podnositelju o učinjenom.

⁷ "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. Tijela državne uprave dužna su u službenim prostorijama na vidnom mjestu osigurati potrebna tehnička ili druga sredstva za podnošenje prigovora ili pritužbi (kutija za pritužbe, knjiga pritužbi), kao i omogućiti usmeno izjavljivanje prigovora, odnosno pritužbe. Prigovore, odnosno pritužbe obvezatno razmatra čelnik tijela državne uprave na čiji se rad podnose prigovori i pritužbe. Na podnijete prigovore i pritužbe, čelnik tijela državne uprave dužan je građanima i pravnim osobama dati odgovor u roku od 30 dana od dana podnošenja prigovora odnosno pritužbe.", čl. 89., st. 1.-4. Zakon o sustavu državne uprave. (NN 75/93., 48/99., 59/01., 190/03., 199/03. i 79/07.)

⁸ "Kada fizička ili pravna osoba podnese prijavu protiv policijskog službenika ili ustrojstvene jedinice, smatrajući da su joj nezakonitom ili nepravilnom radnjom policijskog službenika povrijeđena njena prava, obaveza je izvijestiti podnositelja prijave o utvrđenom činjeničnom stanju i poduzetim mjerama u roku od 30 dana od dana prijama prijave.", čl. 6. Zakona o policiji. (NN 129/2000.)

⁹ "Pod predstavkama, pritužbama i prijedlozima, prema ovom pravilniku, smatraju se molbe, pritužbe, drugi podnesci te evidentirane usmene izjave, upućene radi ostvarivanja i zaštite prava te pravnih interesa iz mirovinskog osiguranja, odnosno radi pokretanja inicijativa šireg značenja

Nedostatak zakonskog određenja pojma predstavke u praksi predstavlja značajan problem.

2. POJAM I VRSTE PREDSTAVKI

2.1. Pojam predstavke¹⁰

Pod pojmom predstavka jezikoslovci razumijevaju "pismeni podnesak, pismeno obraćanje vlastima ili višim službenim tijelima"¹¹. Pojam predstavke se ponekad poistovjećuje s pojmom peticije, u značenju pisanog podneska upućenog vlasti ili javnosti¹².

Pojam predstavke je uži od pojma podneska. Podnesak je svako obraćanje nekom državnom tijelu bez obzira na sadržaj, motiv, podnositelja i slično. Može biti u pisanom ili usmenom obliku, potpisan i anonimno. Prednost potpisanog podneska s adresom podnositelja je u tomu što je u tom slučaju moguće ispuniti obvezu tijela mjerodavnog za rješavanje podneska da izvijesti podnositelja o poduzetom i utvrđenom. **Zakon o općem upravnom postupku**¹³, na sljedeći način definira podnesak: "Pod podnescima se razumijevaju zahtjevi, obrasci što se upotrebljavaju za automatsku obradu podataka, prijedlozi, prijave, molbe, prigovori te druga priopćenja kojima se pojedinci ili pravne osobe odnosno organizacije obraćaju organima."¹⁴

Definicija predstavki koje se odnose na rad MUP-a i njegovih zaposlenika mora biti dovoljno široka da u sebi obuhvati sve sadržaje koje razumijevaju srodni, ali po svom sadržaju i funkciji uži, pojmovi: prigovori, pritužbe, prijedlozi i prijave. Inzistiranje na

i interesa u sklopu provedbe mirovinskog osiguranja i drugih prava koja se ostvaruju u Zavodu. U obavljanju poslova iz stavka 1. ovog članka nadležno tijelo dužno je predstavku, pritužbu ili prijedlog primiti, evidentirati, neposredno nakon toga razmotriti, ispitati osnovanost te bez odgađanja pismeno obavijestiti podnositelja o učinjenom, a najkasnije u roku od 30 dana.", čl. 5. Pravilnika o postupku s predstavkama i pritužbama Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje. (NN 142/99.) Problem nedostatka podzakonskog normiranja instituta predstavke vidljiv je iz činjenice da je navedeni Pravilnik jedini propis kojim se razrađuje ustavno i zakonsko pravo pravnog subjekta da podnosi predstavku i na nju dobije odgovor.

¹⁰ mr. sc. Damir Juras, u članku Neka pitanja postupka po predstavkama i pritužbama s osvrtom na praksu Ministarstva unutarnjih poslova, daje definiciju pojmova predstavke, pritužbe, prijave i prijedloga u praksi MUP-a: "U Ustavu Republike Hrvatske se ne daje ustavnopravna formulacija pojmova: predstavka, pritužba i prijedlog. Odgovor na ovo pitanje dala je sama praksa, pa tako Ured za unutarnju kontrolu MUP-a RH definira predstavku kao predmet u kojem podnositelj ili skripter općenito iznosi i ukazuje na uočene nepravilnosti ili nezakonitosti u radu i postupanju policijskih djelatnika, dok pritužbu definira kao predmet u kojemu se podnositelj ili skripter konkretno žali i ukazuje na događaj u kojem je izravno oštećen neprofesionalnim, netaktičnim ili nezakonitim postupkom ili propuštanjem postupanja policijskog djelatnika. Prijava je od strane Ureda za unutarnju kontrolu definirana kao predmet zaprimljen sukladno čl. 6. Zakona o unutarnjim poslovima (nastavno ZOUP). Prijedlog bismo mogli definirati kao podnesak kojim podnositelj daje određene sugestije i mišljenja za rješavanje pojedinih društvenih pitanja ili odnosa.", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 36, (1-2), 1999., 330., Split, 1999.

¹¹ Anić, V., Veliki rječnik hrvatskog jezika, Novi Liber, 2004., 1153.

¹² Anić, V. i dr., Hrvatski enciklopedijski rječnik, EPH i Novi Liber, Zagreb, 2004., knjiga 8, 10.

¹³ NN 53/91., 103/96. (odluka Ustavnog suda RH).

¹⁴ Čl. 64., st. 1. Zakon o općem upravnom postupku.

sadržajnoj širini u funkciji je realizacije ustavnog prava svakoga na podnošenje predstavke. U istoj funkciji je i potreba da na tretiranje podneska kao predstavke ne smije utjecati način njegova podnošenja (pisano-usmeno, izravno-neizravno, potpisano-anonimno i sl.).

Sukladno navedenom, **predstavka** je svaki pisani ili izrečeni podnesak u kojem se na rad ustrojstvenih jedinica MUP-a ili na rad i ponašanje njegovih zaposlenika iskazuje prigovor ili pritužba ili se pak iznosi prijedlog (inicijativa) da se što učini ili poduzme.

Prigovor je predstavka u kojoj podnositelj prigovara zbog nedoličnog ponašanja u službi ili izvan službe¹⁵, neprofesionalnog¹⁶ ili nezakonitog postupka policijskog službenika, ili pak zbog poduzimanja ili nepoduzimanja određenih mjera i radnji policijskog službenika ili drugih zaposlenika MUP-a ili neke njegove ustrojstvene jedinice, a koje ponašanje, postupak, poduzimanje ili nepoduzimanje određenih mjera i radnji nisu u izravnoj vezi s podnositeljem (ne odnose se na njega osobno).

Pritužba je predstavka u kojoj se podnositelj pritužuje na nedolično ponašanje u službi ili izvan nje, neprofesionalan ili nezakonit postupak policijskog službenika, ili pak na poduzimanje ili nepoduzimanje određenih mjera i radnji policijskog službenika ili drugih zaposlenika MUP-a ili neke ustrojstvene jedinice MUP-a prema njemu osobno, a uslijed čega su povrijeđena određena njegova prava.

Prijava je vrsta pritužbe čija su obilježja: identitet podnositelja je poznat, podnositelj se javlja u svoje ime s uvjerenjem da su mu povrijeđena njegova prava i da mu je prčinjena šteta, do povrede prava došlo je od policijskog službenika (a ne i drugih zaposlenika MUP-a) primjenom policijskih ovlasti prilikom obavljanja službene radnje.

Pritužba kod koje izostaje bilo koji od navedenih elemenata nema status prijave. Posebna pozornost posvećuje se prijavi zbog toga što se u njoj uglavnom ukazuje na kazneno djelo koje je počinio policijski službenik, najčešće na neko od koruptivnih kaznenih djela, a značaj učinkovite borbe protiv korupcije nije potrebno posebice naglašavati.

Pogrešno je postupak s ovom prijavom poistovjećivati s postupkom koji se odnosi na kaznenu prijavu.

Prijedlog je predstavka u kojoj podnositelj, u dobroj vjeri, sugerira ili inicira određene promjene u radu zaposlenika ili ustrojstvenih jedinica MUP-a.

2.2. Vrste predstavki

Prema sadržaju postoje dvije osnovne kategorije predstavki:

- a) predstavke koje ukazuju na počinjenje kaznenog djela zaposlenika MUP-a
- b) predstavke koje ukazuju na druge propuste u ponašanju i postupanju, odnosno impliciraju određenu disciplinsku odgovornost.

Glede **subjekta predstavki** moguće su različite podjele, no najvažnijim kriterijem čini se motivacija i identitet podnositelja. Valja naglasiti kako se kriterij motivacije ovdje

¹⁵ Nedolično ponašanje u službi ili izvan službe je ponašanje policijskog službenika, ali i drugih zaposlenika MUP-a koje izlazi izvan okvira uobičajenog i od suvremenog društva prihvaćenog ponašanja. Ono je ujedno i u suprotnosti s Etičkim kodeksom hrvatske policije.

¹⁶ Neprofesionalno postupanje je poduzimanje službene radnje policijskog službenika čiji način izvođenja je u suprotnosti s načelima struke.

razmatra sa stanovišta zaštite prava i interesa, dakle, zainteresiranosti podnositelja za ishod predstavke. U tom smislu, predstavke podnose:

- a) fizičke i pravne osobe koje su neposredno zainteresirane za predmet s obzirom na to da o ishodu postupanja po predstavi ovisi ostvarenje ili zaštita nekog njihovog prava ili interesa
- b) fizičke i pravne osobe kojima nisu bila neposredno ugrožena prava i interesi postupanjem ili nepostupanjem policijskog službenika ili drugog zaposlenika MUP-a.

Što se tiče ovlaštenja za podnošenje predstavke nikakvim ograničenjima se ne smije utjecati na ustavno pravo svake osobe da podnosi predstavku. Budući da Zakon o policiji pravo na podnošenje prijave, a Zakon o sustavu državne uprave pravo na podnošenje prigovora i pritužbe, ograničavaju uvjetom osobne zainteresiranosti podnositelja u smislu rješavanja konkretnog postupka (policijskog ili upravnog), čime ne obuhvaćaju sve ovlaštenike prava na predstavku nužno je bilo naglasiti značaj pojma predstavke u odnosu na pojam prigovora, pritužbe i prijave.

Najčešće se podnositelji predavki izravno obraćaju, ali u posljednje vrijeme je zapaženo kako raste broj predavki koje građani podnose putem svojih punomoćnika, uglavnom odvjetnika. U tom slučaju uz predstavku treba biti priložena punomoć.

Prema **objektu predstavke** zanimljiva je podjela prema ustrojstvenim jedinicama na koje se ona odnosi (Ministarstvo u sjedištu, Ravnateljstvo policije, uprave u sjedištu, policijske uprave, policijske postaje). S obzirom na objekt moguća je podjela predavki i na predavke koje se odnose na rukovoditelje i na ostale službenike. Podjela je funkcionalnija i informativnija ako se provodi ne samo na razini MUP-a, već i po navedenim ustrojstvenim jedinicama svih razina i uz navođenje pojedine linije rada.

Prema kriteriju **identiteta podnositelja** predstavke mogu podnijeti:

- a) poznate fizičke i pravne osobe koje su u predstavi dale svoje identifikacijske podatke, bilo da se radi o pojedincu ili o skupini građana ili, pak, o pravnoj osobi
- b) anonimni i pseudonimni (nepoznati) podnositelji¹⁷. S obzirom na to da je podnositelj nepoznat, s njime nije moguća uspostava veze, što postaje značajan problem prilikom provjere navoda u predstavi. Ipak, ne može se zanemariti značaj anonimnih predavki, jer iz prakse je poznato kako se upravo zahvaljujući njima dolazi do informacija i saznanja koja su odigrala presudnu ulogu u razjašnjavanju situacija vezanih uz određene nezakonitosti u radu pojedinih zaposlenika MUP-a. Ideja da bi evidenciju o predstavkama anonimnih podno-

¹⁷ Kad je riječ o sadržaju ovih predavki one se kreću od onih u kojima podnositelji iskreno i u dobroj namjeri ukazuju na određene nepravilnosti, očekujući da će one biti otklonjene ili čak predlažu na koji način se to može učiniti, do onih u kojima (uglavnom neargumentirano) ponašanje i postupanje zaposlenika MUP-a prikazuju u izrazito negativnom kontekstu, a sebe kao žrtvu, pa sve do onih čiji je sadržaj na granici dobrog ukusa. Više je razloga zbog čega podnositelj želi ostati anonimn, bez obzira na sadržaj predavke, a najčešći je strah od nekih neugodnosti kojima bi mogao biti izvrnut otkrivanjem njegova identiteta.

sitelja trebalo voditi odvojeno od evidencije predstavki poznatih podnositelja svakako treba postati predmet interesa struke.

Prema **načinu podnošenja** predstavke mogu biti:

- a) u pisanom obliku (putem pošte, telefaks porukom, e-mail porukom i dr.)
- b) iskazane usmeno, i to neposredno ili posredno putem sredstava komunikacije.

3. MOTIVACIJA PODNOSITELJA¹⁸

Motivacija uvijek razumijeva neki interes, a kod predstavki on je, u pravilu, više ili manje osoban. Najveći broj podnositelja obraća se predstavkom jer drži kako su im poduzimanjem ili nepoduzimanjem propisanih radnji nekog zaposlenika MUP-a ili ponašanjem tih zaposlenika u službi ili izvan službe, **povrijeđena osobna prava**. Dio podnositelja očekuje zaštitu svojih prava ili realizaciju određenog interesa u konkretnom postupku (npr. upravnom, prekršajnom ili sl.), a dio njih traži i očekuje poduzimanje određenih mjera protiv eventualno odgovornih službenika (disciplinske mjere i sl.). Ova kategorija podnositelja ima ciljno racionalan pristup (zaštita prava ili realizacija interesa), ali i svojevrсни moralni legitimitet, jer iskreno vjeruju u svoj stav i potrebu da se korigira po njima neprihvatljivo postupanje ili ponašanje službenika.

Značajan dio građana predstavkom se obraća u nakani da onemogući, spriječi ili barem ublaži učinke službenog postupka na kojeg se žali. Dakle, javljaju se zbog **izbjegavanja osobne odgovornosti**. Najbolji primjer takvih predstavki su one koje se odnose na postupanje policijskih službenika prigodom sankcioniranja prometnih i drugih prekršaja, policijskih intervencija i slično. U takvim slučajevima podnositelji ponekad ne izbjegavaju osobnu odgovornost, ali je pokušavaju umanjiti navodima o tobožnjem nekorektnom, neljubaznom i neprofesionalnom ponašanju policijskih službenika, navodima o tobožnjoj neravnopravnosti spram drugih građana koji nisu sankcionirani za isti prekršaj i slično. Određeni dio građana pak želi u cijelosti otkloniti svoju odgovornost ne samo negiranjem počinjenja određenog prekršaja, već takvu tezu potkrepljuju navodima o nepravilnom ili čak nezakonitom postupku policijskog službenika. Ova kategorija podnositelja zadržava ciljno racionalan pristup (realizacija interesa), ali u biti gubi moralni kredibilitet s obzirom na razliku iskazanih motiva (zaštita prava i stvarnih motiva, izbjegavanje osobne odgovornosti).

Ponekad je kao motiv u pitanju **osveta policijskom službeniku** zbog zakonito poduzete ovlasti. Ova kategorija podnositelja gubi ciljno racionalni pristup, nema ni moralni legitimitet, a jedina im je korist i interes nanijeti štetu policijskom službeniku.

Često se podnositelji predstavki javljaju zbog **povrijeđene sujete**. Takva reakcija intenzivnija je kod osoba koje su u sustavu socijalne stratifikacije više pozicionirane (ili barem imaju vlastitu predodžbu o takvom statusu). Kod ovakvih osoba česta su pozivanja na autoritete (političke, gospodarske i dr.), intervencije putem "veza" u MUP-u ili drugim institucijama i slično. Povrijeđena taština, kao motiv, zna biti toliko jaka da se neki, inače banalni, slučajevi pretvaraju u značajne i važne. Problem se potencira ako je netko iz vrhova MUP-ove ili druge hijerarhije zaista "veza" podnositelju pa kao takav

¹⁸ Tipologija motivacije u članku isključivo je iskustvenog karaktera.

posreduje u postupku po predstavci. Ovi podnositelji znaju ići toliko daleko da na kraju njihov uloženi trud (predstavke, intervencije i sl.) i troškovi kojima se izlažu (angažman odvjetnika, izrada elaborata o slučajevima i drugo) dolazi u potpuni nerazmjer sa slučajem koji je bio povod za predstavku. Kod ove kategorije podnositelja nema govora o ciljno racionalnom, već isključivo emotivnom pristupu u kojem se povreda sujete prikazuje kao "načelo" zbog čega se gubi i etička osnova predstavke, a jedini interes je dokazivanje osobnog statusa koji jamči nedodirljivost.

Podnošenje predstavki neki podnositelji koriste kao **sredstvo pritiska** na policiju s namjerom da se policiju **instrumentalizira**, tj. iskoristi za osobne svrhe koje, u pravilu, nisu eksplicitno naznačene u predstavci. Najčešći primjeri takvih slučajeva su obiteljski ili imovinskopravni sporovi pri čemu se u predstavci navodi kako policija nije poduzimala odgovarajuće mjere ili je bila pristrana, a sve sa stvarnim ciljem da se policija upravo stavi na stranu podnositelja (stoga je i česta situacija da obje strane u sporu podnose predstavke). U takvim slučajevima predstavka ima i funkciju svojevrsnog sredstva ozakonjenja ili pravdanja jednostranog postupanja podnositelja (traže se policijske intervencije radi uvođenja u posjed, deložacija i sl., a sve bez ili mimo sudskih odluka, ne bi li se policijskim postupanjem ili samom činjenicom moguće policijske nazočnosti tim mjerama dalo zakonito obilježje). Naravno, instrumentalizacija može imati i drukčija obilježja (npr. politička i sl.), ali se, u pravilu, radi o pokušaju ostvarenja parcijalnih interesa podnositelja.

Kao podnositelji predstavki (poznati ili anonimni) mogu se javiti i zaposlenici MUP-a. U pravilu radi se o **nezadovoljnim službenicima** (bilo zbog statusa, nemogućnosti napredovanja, odnosa na poslu, odnosa rukovoditelja prema njima ili iz nekih drugih razloga), odnosno službenicima koji smatraju da im je povrijeđeno kakvo pravo. Kod ovih predstavki uglavnom se u prvi plan ističe želja za unaprjeđenjem službe, osiguranjem ili povećanjem zakonitosti postupanja, otklanjanja propusta, zaštita ugleda službe u javnosti i slično, a osobni problemi spominju se uzgredno.

Česti su slučajevi višestrukog obraćanja pojedinih podnositelja. Radi se o osobama koje možemo nazvati **kverulantima**¹⁹ dakle upornim podnositeljima različitih primjedbi, prigovora, tužbi, žalbi i sl., za svaki i najmanji povod. Takve osobe podnose predstavke najčešće na više različitih adresa ne samo u MUP-u, već i drugim tijelima državne uprave, političkim strankama, sredstvima javnog priopćavanja ili udrugama. Ni najobjektivniji odgovori, u pravilu, ne zadovoljavaju ovakve podnositelje, a često se svaki odgovor koristi kao povod za novu predstavku. Ovakav tip podnositelja najčešće se javlja kod imovinsko-pravnih sporova, narušenih obiteljskih ili susjedskih odnosa i sl., pri čemu se podnositelji najčešće ne obaziru na tumačenja o policijskoj nemjerodavnosti i upućivanju na rješavanje tih problema putem mjerodavnih institucija, prije svega sudova. Kverulanti su samo na prvi pogled slični kategoriji podnositelja koji predstavkom žele instrumentalizirati policiju i pridobiti je na svoju stranu u sporu koji imaju. Naime, dok interesno motivirani podnositelji najčešće odustaju nakon prvih odgovora na predstavku u kojima se opravdano odbija umiješati policiju ili drugi segment MUP-a u pitanja koja nisu u njegovoj mjerodavnosti, kverulanti nastavljaju s podnescima. Kverulantima su

¹⁹ Lat. *querulus* = koji se rado tuži; pravdaš; svadljivac; gundalo; zanovijetalo; tužibaba; vidi: Klaić, B., Veliki rječnik stranih riječi, Zora, Zagreb 1968., 740.

predstavke same sebi svrha. Parafrazirajući mudrost da je pojedinim osobama "u borbi za mir stalo samo do borbe", možemo kazati kako kverulanti kao "tražitelji pravde", a po vokaciji svadljivci iz hobija, zadovoljštinu nalaze u stalnom prigovaranju i pritužbama, a ne ostvarenju interesa koji su možda samo u početku bili razlog za predstavku.

Predstavke podnose i **duševno bolesne osobe**. Sadržaj ovisi o vrsti i stupnju duševnog poremećaja. Svakako da poremećaj perceptivnih i spoznajnih sposobnosti ovih osoba utječe i na njihovo viđenje kako vlastitog položaja tako i obveza i zadaća policije²⁰.

4. PRIMATELJI PREDSTAVKI

U svezi sa zaposlenicima MUP-a predstavke mogu biti upućene Ministarstvu, što je i najčešći slučaj, ali i drugom državnom tijelu, primjerice Vladi Republike Hrvatske, različitim saborskim tijelima, inim ministarstvima itd., kao i drugim pravnim osobama (npr. političkim strankama, različitim nevladinim udrugama) koje onda predstavku prosljeđuju MUP-u.

Podnositelji se obraćaju svim razinama MUP-ove hijerarhije, što znači i policijskim postajama i policijskim upravama, Ravnateljstvu policije i Ministarstvu u sjedištu, odnosno njihovim unutarnjim jedinicama, npr. Kabinetu ministra, Odjelu za unutarnju kontrolu, Uredu ravnatelja, upravama u sjedištu MUP-a, odjelima MUP-a i policijskih uprava i tako dalje.

U pravilu, podnositelji predstavke naslovljuju na rukovoditelje tih ustrojstvenih jedinica, što upućuje na njihovo očekivanje da se predstavke obrade kvalitetno i da to učine najodgovornije osobe ustrojstvene jedinice.

Česta je situacija da podnositelj, čija je predstavka upravljena na rad nižih ustrojstvenih jedinica, predstavku šalje izravno Ministarstvu u sjedištu. Isto tako, čest je slučaj da podnositelj predstavku istodobno upućuje različitim primateljima (višim instancama MUP-a, predsjedniku RH, predsjedniku Vlade, Saboru, različitim nevladinim udrugama, odborima za zaštitu ljudskih prava, političkim strankama, javnim medijima i drugima). Na ovaj način podnositelji se "osiguravaju" kako im se mjerodavna tijela ne bi oglušila na podnijetu predstavku, što je zapravo svojevrstan pritisak na mjerodavno tijelo sa svrhom osiguranja učinkovitog i objektivnog postupka provjere te pravodobnog odgovora o utvrđenom. Ovakav podnositeljev postupak može biti motiviran nepovjerenjem u objektivnost pojedine razine MUP-a, ali i Ministarstva u cjelini, uz napomenu kako je to nepovjerenje utemeljeno na hipotezama i teoriji, a ne na iskustvu. Ponekad takav podnositeljev postupak može biti poduzet u svrhu instrumentalizacije slučaja i ostvarivanja određenih koristi kao što su svraćanje pozornosti na sebe, stvaranje skandala, politizacija slučaja, izbjegavanje odgovornosti u drugim postupcima i slično.

²⁰ U MUP-u su zaprimane predstavke paranoičnih osoba koje su se zbog tobožnje invazije izvanzemaljaca u njihove stanove žalile na nedovoljnu zaštitu policije, zatim predstavke u kojima su podnositelji kreirali različite urote prema njima samima (sprega susjeda, obitelji, policije, cijelog državnog aparata i sl. protiv tih osoba), zatim predstavke koje su ukazivale na ugroženost zbog špijuniranja, praćenja od strane stranih sila i sl.

5. ZAPRIMANJE PREDSTAVKI

S obzirom na činjenicu kako je riječ o ustavnom pravu građana da podnese predstavku, to pravo ne smije biti ograničeno načinom njezina podnošenja. U tom smislu ni načini zaprimanja predstavki ne smiju biti ograničavajući, što znači da sve službe Ministarstva moraju biti tako funkcionalno ustrojene i opremljene (kadrovski i tehnički) da omogućue podnošenje i zaprimanje svake vrste predstavke²¹.

Moraju se, dakle, ostvariti tehnički, organizacijski i kadrovski uvjeti koji omogućavaju:

- **pravodobnost zaprimanja** kako bi se izbjegla moguća odugovlačenja koja bi mogla biti shvaćena kao pokušaj onemogućavanja podnošenja predstavki (klasično birokratsko slanje stranaka od šaltera do šaltera, napomene u stilu "dođite sutra", "ovo što ste nam prijavili podnesite u pisanom obliku" i sl.)
- **zaprimanje svakog tipa predstavki bez obzira na sredstvo i način komunikacije** (usmeno - osobnom nazočnošću, telefonskim ili mobitelnim pozivom; pisano - putem pošte, e-mail porukom, telefaksom ili drugim sustavom komunikacije)
- **kvalitetu zaprimanja** u smislu točnosti i pouzdanosti zapisa, posebice kod usmeno iskazane predstavke.

Temeljem navedenog svaki zaposlenik MUP-a, posebno policijski službenik, dužan je zaprimiti predstavku.

6. POSTUPAK PROVJERE NAVODA U PREDSTAVKAMA²²

6.1. Nositelji postupka provjere

Važno pitanje na koje valja odgovoriti prije samog postupanja po predstavi je kome povjeriti postupak provjere navoda. Kriteriji koji trebaju biti zadovoljeni da bi netko mogao provoditi postupak provjere s jedne strane mogu biti pozitivni i negativni, a s druge opći i posebni.

Pozitivni kriteriji (obilježja ili osobine) su oni koje službenik mora imati da bi mogao obavljati postupak provjere predstavke, a **negativni kriteriji** su oni koje službenik ne smije imati ako mu se daje zadaća rada po predstavkama. **Opći kriteriji** su oni koji vrijede za sve slučajeve, dok se **posebni kriteriji** primjenjuju samo u određenim slučajevima i obzirom na konkretna obilježja i posebnosti samog slučaja.

Kako se postupak provjere predstavki vodi sukladno načelima kriminalistike, načela vođenja postupka provjere istodobno su i kriteriji za odabir službenika koji provjerava predstavku. Pritom se naglasak stavlja na poštovanje načela zakonitog postupanja, objek-

²¹ Čl. 112. Kaznenog zakona propisuje kao kazneno djelo povredu prava na podnošenje pravnih lijekova i predstavki, NN 110/97., 27/98., 50/00., 129/00., 31/01., 105/04., 84/05., 71/06., 110/07.

²² O unutarnjem nadzoru MUP-a radi provjere predstavki na rad i ponašanje policijskih službenika vidi u: Policija i ljudska prava, Gienero, D. i dr., Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava i Ministarstvo unutarnjih poslova RH, Zagreb, 2002., 117.-119.

tivnosti, metodičnosti, temeljitosti, upornosti, operativnosti, kritičnosti, razmjernosti, ekonomičnosti i sl.

Provjeru predstavke načelno obavlja **službenik višeg ranga** (položajnog ili prema zvanju) od službenika na kojeg se predstavka odnosi.

Po kriteriju **školske spreme** preporuča se da uvjet za svakog nositelja provjere predstavki bude najmanje viša stručna sprema (VŠS) za sve slučajeve.

Drugi značajan kriterij je **radno iskustvo** osobe koja obavlja provjeru predstavke (nositelj poslova). Procjenjuje se kako bi minimalan uvjet bio deset godina policijskog staža s najmanje pet godina operativnog iskustva, a za ostale zaposlenike koji sudjeluju u postupku provjere barem pet godina iskustva na poslovima koji se inspiciraju.

Kako je **zvanje službenika**, posebno policijsko zvanje²³, rezultat više čimbenika i pokazatelja, pa osim stručne spreme i samog staža ono odražava znanje i opće obrazovanje službenika, njegovu sposobnost i učinkovitost, trebalo bi biti jedan od kriterija odabira službenika u provedbi postupka provjere.

Nužan kriterij mora biti i **objektivnost** službenika, dakle njegova sposobnost nepristranog pristupa problemima iskazanim u predstavci. S tog aspekta treba istaknuti da u postupku provjere predstavke ni u kom dijelu ne smiju biti uključeni službenici koji su na neki način povezani sa slučajem koji se inspicira ma kako oni bili objektivni.

Značajan kriterij je **tolerantnost** službenika, što znači da postupak ne mogu obavljati službenici koji imaju različite predrasude (nacionalne, vjerske, rasne, seksualne itd.) jer bi one negativno utjecale na njihov pristup.

Bitan kriterij je i službenikov **odnos prema javnosti**. Naime, mnogi zaposlenici MUP-a, posebice policijski službenici, svoju službu doživljavaju kao svojevrsni zabran, a uplitanje javnosti u taj zabran smatraju u najmanju ruku nepoželjnim. Najčešće opravdanje takvom stavu na deklarativnoj razini je očuvanje profesionalno-cehovskog statusa i čuvanje službene tajne te zaštita ugleda službe, a na stvarnoj razini radi se o izbjegavanju vanjske kontrole ili ocjene vlastitog rada. Kako je i obraćanje građana MUP-u putem predstavki jedan od oblika komunikacije javnosti s MUP-om, bitno je za provjeru predstavke odrediti službenika koji ima pozitivan stav prema javnosti.

6.2. Svrha postupka provjere

Svrha postupka provjere navoda predstavke je **nepristrano utvrđivanje činjenica** jer se jedino temeljem tako utvrđenih činjenica mogu poduzimati odgovarajuće mjere i argumentirano izvijestiti podnositelji.

Zbog mnogih čimbenika koji se javljaju kao zapreka objektivnom pristupu u svakom stadiju postupka provjere važno je imati na umu tu svrhu. No, neki službenici koji vode provjeru, pa i rukovoditelji koji su naredili provjeru, ponekad to izgube iz vida i tako

²³ Poblže o zvanjima policijskih službenika i uvjetima za njihovo stjecanje vidi čl. 84. Zakona o policiji i Uredbu o uvjetima za stjecanje zvanja, promaknuća i raspored na radna mjesta, te o funkcionalnim oznakama radnih mjesta policijskih službenika (NN 39/01., 8/06.).

pogriješe u začetku opredjeljujući se za dokazivanje nedužnosti ili krivnje službenika na kojeg se predstavka odnosi.

6.3. Načela postupka provjere

Provjera navoda predstavke, bez obzira na to je li njezin podnositelj poznat ili nepoznat, obavlja se kao provjera bilo koje druge prijave, što znači sukladno načelima i pravilima kriminalističke taktike i metodike, a po potrebi i primjenom metoda i sredstava kriminalističke tehnike.

U svrhu nepristranog utvrđivanja činjenica moraju se pribaviti iskazi potencijalnih očevidaca ili svjedoka, uzeti izjave – očitovanja policijskih i drugih službenika posredno ili neposredno naznačenih u predstavci, ostvariti uvid u odgovarajuću dokumentaciju i evidencije te poduzeti druge mjere i radnje koje se ukažu potrebnim.

Osobito je važno dobiti kvalitetno i pouzdano očitovanje policijskih službenika ili drugih zaposlenika MUP-a (državnih službenika i namještenika) na koje se predstavka odnosi.

Tijekom poduzimanja neke od mjera provjere posebno valja voditi brigu o **taktičnosti pristupa** čime se treba osigurati zaštita digniteta službenika čije se postupanje ili ponašanje provjerava, ali isto tako i **dosljednost** u točnom i objektivnom prikupljanju podataka.

Valja podsjetiti kako je postupak provjere predstavke delikatan, često ne samo zbog složenosti konkretnog slučaja, već i zbog pritiska na službenika koji obavlja provjeru. Ti pritisci ponekad nisu izravni, ali su, u pravilu, prisutni. Poznata je "cehovska solidarnost" ili kolegijalnost zbog koje se svaki postupak službenika odlučno opravdava, odnosno negira mogućnost bilo kakve odgovornosti po navodima predstavke, a službenik koji obavlja provjeru stigmatizira se kao nelojalan. Tom sindromu ponekad podliježu čak i rukovoditelji koji su naložili provjeru predstavke zbog čega se postupak provjere može usmjeravati na manje bitne navode ili prikrivanje stvarnih činjenica. S druge pak strane, neki službenici čiji se rad ili ponašanje provjerava povodom predstavke to doživljavaju kao povredu profesionalnog ili osobnog ugleda, a ako se provjere ponavljaju zbog opetovanih predstavi, to smatraju šikaniranjem i neutemeljenim sumnjičenjem pa reaguju uvrijeđeno djelujući nekonstruktivno i nekooperativno. Bez obzira na sve to, važno je da se službenik koji obavlja provjeru odupre tim pritiscima i animozitetima, te objektivno, sukladno pravilima struke, utvrdi bitne činjenice i o tomu izvijesti mjerodavne rukovoditelje.

6.4. Stadiji postupka provjere

Temeljni stadiji postupka provjere su:

- **upoznavanje sa sadržajem predstavke i raščlanjivanje njezinih navoda** - za službenika određenog da vodi postupak provjere prva je zadaća podrobno se upoznati sa sadržajem predstavke i raščlaniti njezine navode;
- **planiranje zadaća** - svako postupanje zahtijeva određeni stupanj planiranja pa tako i za svaku predstavku treba planirati aktivnosti, a kod složenijih slučajeva taj plan bi trebalo izraditi i u pisanom obliku. Planom se treba jasno i podrobno odrediti vrste mjera i radnji koje će se poduzeti, vrijeme (rokovi) izvršenja, načini

- izvršenja i nositelji određenih aktivnosti. Ovisno o tijeku postupka, moguće su korekcije i dopune plana;
- **realizacija planiranih mjera** - središnji stadij postupka je provedba planiranih aktivnosti, a o konkretnom slučaju ovisi koje će to mjere biti. Pretežni dio predstavki traži najmanje dvije vrste aktivnosti: očitovanje službenika na koje se predstavka odnosi te uvid u službena pismena i evidencije. No, moguće je da će biti potrebne i druge aktivnosti poput uzimanja izjava od građana i pripadnika drugih državnih službi, te samog podnositelja, npr. radi pojašnjenja i dopunske argumentacije navoda, zatim kriminalističke obrade, prepoznavanja, identifikacije, rekonstrukcije događaja, vještačenja, uvid u spise drugih tijela itd.;
 - **izvješće o poduzetim mjerama i utvrđenom** - po završetku središnjeg stadija slijedi podnošenje izvješća. Izvješće se, u pravilu, podnosi rukovoditelju koji je naredio provedbu postupka provjere. Ako provjeru obavlja skupina službenika, onda svaki član skupine podnosi izvješće o svojem dijelu poduzetih radnji voditelju skupine, a on cjelovito zajedničko izvješće podnosi rukovoditelju koji je naredio provedbu postupka provjere. Izvješće sadrži pregled svih poduzetih mjera i nalaz o utvrđenom (za svaki pojedini navod), a izvješćivanje razumijeva i davanje mišljenja o utemeljenosti navoda predstavke te predlaganje mjera koje se ukazuju potrebnima.

6.5. Ocjena utemeljenosti predstavke

Ocjenu utemeljenosti predstavke donosi rukovoditelj koji je naredio provedbu postupka provjere, a u praksi je to najčešće načelnik policijske postaje, načelnik policijske uprave, načelnik Uprave u sjedištu, načelnik Ureda ravnatelja i načelnik Odjela za unutarnju kontrolu. Ocjena se donosi nakon uvida u spis i konzultacije s rukovoditeljima i drugim službenicima koji su rukovodili postupkom provjere navoda predstavke. O konačnoj ocjeni utemeljenosti predstavke ne donosi se poseban akt, već se iskazuje odgovorom podnositelju²⁴. Kod anonimnih ili pseudonimnih podnositelja o utemeljenosti govori izvješće policijskog službenika koji je rukovodio provjerom.

Nameće se pitanje je li i u kojoj je mjeri nalaz službenika koji su rukovodili postupkom provjere, odnosno njihovo mišljenje o utemeljenosti navoda predstavke, obvezujući za rukovoditelja koji odlučuje o utemeljenosti predstavke? Spomenuto pitanje se u praksi može i radikalizirati ako nalaz službenika bude u opreci s mišljenjem mjerodavnog rukovoditelja. S obzirom na razinu odgovornosti koje ima po svojem položaju, mjerodavni rukovoditelj mora imati pravo konačne ocjene pa makar ona bila i suprotna mišljenju službenika koji su provjeravali navode. No, ako je postupak provjere proveden profesionalno, objektivno i nepristrano, onda neće ni dolaziti do nesuglasica u mišljenju između rukovoditelja i službenika koji su navode provjeravali. Rukovoditelj koji je naredio provjeru i donosi ocjenu

²⁴ Odgovor nije upravni akt, pa protiv njega nije moguće izjavljivati pravni lijek. Ovime se ne zadire u pravo podnositelja predstavke da se u svezi s predmetom predstavke obraća državnom odvjetništvu, sudu ili drugoj instituciji za koju drži da je nadležna raspraviti ili sankcionirati sporno ponašanje zaposlenika MUP-a.

o utemeljenosti potpuno je samostalan, ali time i odgovoran glede koncipiranja odgovora podnositelju, a posebno glede odluke o mjerama koje će se (ili neće) poduzeti.

S obzirom na rezultate provjere navoda, predstavka može biti ocijenjena kao:

- **utemeljena** - prikupljenim dokazima potvrđeni su svi bitni navodi predstavke
- **djelomice utemeljena** - argumentirano je potvrđen samo dio navoda, dok je dio navoda ili neutemeljen ili ga nije bilo moguće pouzdano potvrditi
- **neutemeljena** - u cijelosti je pouzdano potvrđena i dokazana neutemeljenost svih navoda u predstavi
- **nepotvrđena** - nije bilo moguće prikupiti saznanja koja bi potkrijepila tvrdnje podnositelja predstavke posebno kad verbalni iskaz podnositelja opovrgavaju iskazi policijskih službenika navedenih u predstavi, a svjedoka ili očevidaca kao ni materijalnih dokaza nema.

U praksi su vrlo rijetki idealni slučajevi kad se predstavke može tretirati kao utemeljene – neutemeljene. Znatno je veći broj predstavi u kojima je samo dio navoda utemeljen, a dio neutemeljen. No, nisu rijetki ni slučajevi kad navodi u potpunosti ostaju nepotvrđeni.

7. POSTUPAK NAKON OCJENE UTEMELJENOSTI PREDSTAVKE

7.1. Odgovor podnositelju

Ako je podnositelj predstavke poznat, obveza mu je u roku od 30 dana dostaviti pisani odgovor koji će u sebi sadržavati utvrđene činjenice i poduzete mjere. Ipak, rok odgovora podnositelju od 30 dana ne mora nužno značiti da i postupak provjere bude dovršen u tom vremenu. Kod nekih slučajeva nije moguće u roku provesti sve potrebne mjere i radnje. U takvim slučajevima podnositelju treba dostaviti odgovor i izvijestiti ga o poduzetim mjerama, naznačiti što će se još poduzeti te mu priopćiti da će nakon završetka provjere biti obaviješten²⁵.

Sadržaj odgovora ovisi o sadržaju predstavke i rezultatima provjere. Podnositelju je uvijek potrebno naznačiti koji su njegovi navodi utvrđeni kao utemeljeni, a koji ne, ali i sugerirati koje druge mjere može poduzeti u zaštiti svojih prava i interesa (primjerice, uputiti ga na druge mjerodavne državne instance). Stil odgovora treba prilagoditi podnositelju, a izričaj mora biti jasan, precizan, sadržajan i koncizan te odražavati i naglašavati nepristranost provedenog postupka. U odgovoru se ni na koji način ne smije povrijediti dostojanstvo osobe podnositelja ili iznositi stavove koji upućuju na nepoštovanje zakona, netolerantnost i nesnošljivost.

Odgovor podnositelju predstavke, u pravilu, potpisuje načelnik policijske postaje, načelnik policijske uprave, načelnik Uprave u sjedištu, načelnik Ureda ravnatelja, načelnik Odjela za unutarnju kontrolu ili načelnik Kabineta ministra, ovisno o tome iz koje su ustrojstvene jedinice službenici koji su provjeravali navode. Odgovor priprema službenik

²⁵ Propuštanje pravovremenog dostavljanja odgovora podnositelju predstavke predstavlja težu povredu službene dužnosti normiranu u čl. 99. točka d. Zakona o državnim službenicima (neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza).

koji je izvršio provjeru ili je rukovodio skupinom koja ju je provodila. Primjerak odgovora, osim ako za to ne postoje posebni razlozi da se to ne učini (npr. potreba diskrecije zbog specifičnosti sadržaja predstavke), dostavit će se i rukovoditelju ustrojstvene jedinice na čijeg zaposlenika se predstavka odnosi.

7.2. Ostale mjere po predstavkama

Uz pravodobni odgovor podnositelju predstavke bitno je poduzeti i druge mjere koje se pokazuju kao nužne. O njihovom poduzimanju odlučuje rukovoditelj koji je naredio provjeru navoda predstavke.

Kod utemeljenih predstavki treba utvrditi odgovornost službenika, osobito disciplinsku, i poduzeti odgovarajuće mjere kao što su usmeno upozorenje, izricanje sankcije za lakšu povredu službene dužnosti, podnošenje prijedloga Disciplinskom sudu zbog teže povrede službene dužnosti, udaljenje iz službe, prekršajno ili kazneno procesuiranje i drugo.

Kod utemeljenih predstavki, osim navedenih mjera, valja razmotriti i potrebu poduzimanja nadzora u svrhu usmjeravanja i instruiranja službenika, organizacijskih i edukacijskih mjera kako bi se izbjegla ponavljanja uočenog propusta. Čak i kod neutemeljenih predstavki ili djelomice utemeljenih često postoji potreba da se ukaže na postupovne, taktičke ili druge propuste.

U nekim slučajevima bit će nemoguće potpuno pouzdano utvrditi činjenice. U takvim slučajevima donošenje ocjene o utemeljenosti predstavke, a time i mjerama koje se tim povodom mogu ili trebaju poduzeti, ovisit će o cjelovitoj prosudbi raspoloživih indicija. Te indicije moraju biti naznačene u spisu predstavke. Odluka o poduzimanju određenih mjera temeljit će se na motivima podnositelja prigodom podnošenja predstavke, njegovim obilježjima i legitimitetu (npr. socijalni status podnositelja, kaznena i prekršajna prijavljivost i osuđivanost, sklonost ponavljanju podnošenja predstavki i sl.), na procjeni službenika na kojeg se predstavka odnosi (njegove radne karakteristike, godišnje ocjene, dotadašnja disciplinska kažnjavanost, njegove sklonosti i sl.). Ima slučajeva kad su učestale primjedbe na postupanje pojedinog službenika od više građana koji su međusobno nepovezani, a za koje primjedbe će se možda utvrditi da su neutemeljene, ali će ipak ta činjenica učestalosti primjedbi ukazati na potrebu poduzimanja mjera nadzora ili edukacije takvog službenika (npr. u svrhu poboljšanja komunikacije s građanima, taktičnijeg pristupa i sl.).

7.3. Način izvješćivanja

U svakom slučaju rukovoditelj koji je naložio rad po predstavi mora utvrditi i rokove za dostavu odgovora vodeći brigu da ne prekorači zakonski rok od 30 dana.

Policijski službenik koji je obavio provjeru navoda u predstavi ili je rukovodio skupinom koja je provjeravala navode dužan je o tomu sastaviti završno izvješće s raččlambom poduzetih mjera, utvrđenog stanja i mišljenjem o utemeljenosti svakog navoda. Izvješće s pripadajućim priložima (dokumentacija nastala i prikupljena tijekom provjera) dostavljaju se u zadanom roku rukovoditelju koji je zatražio provjeru.

8. EVIDENCIJA PREDSTAVKI

Od kojeg značaja je vođenje evidencije o radu po predstavkama nepotrebno je posebno naglašavati. Na žalost, zbog nepostojanja propisa koji definira pojam predstavki, način njihova evidentiranja te statističko i analitičko praćenje, ne možemo biti zadovoljni sadašnjim stanjem. No, ohrabruje činjenica da se u posljednje vrijeme događaju određeni pomaci koji obećavaju znatno poboljšanje.

Naime, Odjel za informatiku Uprave za tehniku MUP-a, u suradnji sa službenicima Odjela za unutarnju kontrolu, izradio je program evidentiranja predstavki u Informacijskom sustavu MUP-a, a očekuje se da će njegova obvezatna primjena u praksi započeti tijekom 2008. godine. Osim što će na raspolaganju biti osnovni podaci o tomu tko je podnio predstavku, na što se njome ukazuje, gdje i kad je zaprimljena, tko je izvršio provjeru navoda, koji su rezultati postignuti, ocjena utemeljenosti predstavke, tko i kad je odgovorio podnositelju, koje mjere su poduzete i tako dalje, ovakvim načinom evidentiranja predstavki bit će omogućeno:

- objedinjivanje rada po predstavkama na području cjelokupne Republike Hrvatske
- izbjegavanje višestrukog analitičkog i statističkog evidentiranja istih predstavki
- uvid u trenutno stanje predstavki u svim ustrojstvenim jedinicama
- preuzimanje rada po predstavci od hijerarhijski više mjerodavne ustrojstvene jedinice
- uvođenje jedinstvene metodologije analitičko-statističkog praćenja rada po predstavkama u svim ustrojstvenim jedinicama
- utvrđivanje jasnih pokazatelja najčešćih nepravilnosti i nezakonitosti u radu policijskih službenika i drugih zaposlenika MUP-a
- niz drugih analitičko-statističkih komparacija i pretraživanja evidencije predstavki.

Nadalje, ovakvim informatičkim načinom praćenja i evidentiranja predstavki osigurati će se kvalitetan nadzor rada koji provode Ured ravnatelja i Odjel za unutarnju kontrolu, a istodobno će se stvoriti uvjeti za primarno rješavanje predstavki u sredinama gdje je problem i nastao, što i jest standard usvojen u zemljama članicama Europske unije.

I na ovaj način pridonijet će se većem povjerenju građana u rad policije.

9. UMJESTO ZAKLJUČKA

Pravo na podnošenje predstavki Ustavom je zajamčeno. Zbog podnošenja predstavki građani ne smiju snositi posljedice niti mogu biti pozvani na odgovornost. No, što se događa ako je pritom počinjeno neko kažnjivo djelo? Naime, vrlo česti su slučajevi da podnositelji predstavki iznose netočne, neargumentirane i neprovjerene činjenice i saznanja o policijskim službenicima prikazujući ih u negativnom kontekstu. Ponekad u izljevu svog nezadovoljstva prijeđu granicu uljudnog ponašanja pa policijski službenici, budu izloženi ne samo vrijeđanju i omalovažavanju, već i različitim drugim neugodnostima, što se često negativno odražava na njihov ugled u radnoj sredini pa i šire. U takvim slučajevima često nailazimo na elemente prekršaja (najčešće je riječ o prekršajima iz čl. 17. Zakona o prekr-

šajima protiv javnog reda i mira²⁶), ali i na elemente kaznenih djela protiv časti i ugleda (npr. uvreda, kleveta, iznošenje osobnih ili obiteljskih prilika). Kako je riječ o kaznenim djelima za koje se kazneni postupak pokreće privatnom tužbom, vrlo su rijetki slučajevi da je oštećeni policijski službenik protiv podnositelja predstavke podnio tužbu.

U posljednje vrijeme bilježe se slučajevi da protiv podnositelja predstavke, u kojoj je omalovažavao i vrijeđao policijske službenike, nadležna ustrojstvena jedinica MUP-a Prekršajnom sudu dostavlja Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, od kojih su neki već i presuđeni. Navodi se nekoliko primjera:

- Prekršajni sud u Kutini²⁷ gospodina B. T. proglasio je krivim, izrekavši mu novčanu kaznu u iznosu od 192 kune zbog toga što je nezadovoljan radom policije, jer mu na teret stavlja počinjenje prometnog prekršaja, faksom Postaji prometne policije dostavio predstavku u kojoj je naveo: "Da se toliko bavite s kriminalom i drogom umjesto s prometom, ova zemlja ne bi imala osobe iz kriminalnog miljea – pozdrav noćnoj patroli uz želju da nas umjesto slikanja jednostavno streljate!". Na taj način je omalovažavao službene osobe u svezi s izvršenjem službe i počinio prekršaj opisan u čl. 17. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira.
- Prekršajni sud u Kutini²⁸ gospodina B. P. proglasio je krivim, izrekavši mu novčanu kaznu u iznosu od 576 kuna zbog toga što je, nezadovoljan radom policijskih službenika koji su mu utvrdili počinjenje prometnog prekršaja, predstavkom zaprimljenoj u PP Kutina, vrijeđao i omalovažavao službenu osobu riječima: "Oprostite na izrazu, ali taj glupan (policijski službenik) koji je vozio to vozilo guzio je moj sportski sređeni Peugeot 206", čime je počinio prekršaj opisan u čl. 17. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira.;
- Prekršajni sud u Pazinu²⁹ gospodina I. P. proglasio je krivim za počinjenje prekršaja opisanog u čl. 17. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, izrekavši mu novčanu kaznu u iznosu od 731 kune. Naime, okrivljenik je u predstavi naslovljenoj na načelnika Policijske postaje Buzet vrijeđao i omalovažavao policijskog službenika G. V., koji mu je utvrdio počinjenje prometnog prekršaja, nazivajući ga "junačina koji bježi da ga on ne vidi" te "policajac, siledžija, koji je već činio zlodjela nanošenja lakih tjelesnih ozljeda njegovom sinu", a u daljnjem tekstu vrijeđa i ostale službenike Policijske postaje Buzet: "...očigledno je da su pojedinci, službenici buzetske Policijske postaje nastavili zlodjelima, praćenja, ometanja rada."
- Prekršajni sud u Umagu³⁰ gospodina L. L. proglasio je krivim za počinjenje prekršaja opisanog u čl. 17. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira i izrekao mu mjeru upozorenja opomenu, sukladno odredbi čl. 35. Zakona o prekršajima, zbog toga što je dana 26. siječnja 2007. godine "nepozvan podnio pisani podnesak i vlastoručno u pisanoj formi fax uređajem izložio uvredama i omalovažavanju nadležne zaposlenike Policijske uprave istarske i podredno

²⁶ NN 5/90., 47/90., 29/94.

²⁷ Rješenje broj: IV-JR-122/04 od 7. lipnja 2004.

²⁸ Rješenje broj: IV-JR-59/05 od 20. listopada 2005.

²⁹ Rješenje broj: J-99/06 od 28. svibnja 2007.

³⁰ Rješenje broj: I-J-126/07-S od 21. studenog 2007.

djelatnike i zaposlenike Policijske postaje u Umagu u svezi ovlaštenog policijskog postupanja izložio ih je poruzi i psovkama, kvalificirao ih je pogrdno kao glupe i nesposobne opisno ih prikazujući kao divljake i govna, a što je sve kod uređujućih policijskih službenika koji su po službenoj dužnosti na razini Policijske uprave istarske i Policijske postaje u Umagu uređovali izazvalo zgražanje, gnjev i nelagodu...".

Iako su navedeni primjeri tek "kap u moru" raduje spoznaja da se i na ovakav način reagira u smislu zaštite policijskog službenika. Uvjerenja smo da će to postati praksa, ali isključivo sa svrhom uspostave i očuvanja digniteta kako MUP-a u cjelini, tako i svakog njegovog zaposlenika kao pojedinca.

Ministarstvo unutarnjih poslova RH daje veliki značaj obradi predstavki na rad zaposlenika i ustrojstvenih jedinica MUP-a, nastojeći temeljito i objektivno prosuditi njihovu utemeljenost, a u slučaju utemeljenosti predstavke prema odgovornim osobama se poduzimaju zakonske mjere. No isto tako, a kako je i primjerima pokazano u ovom odjeljku, Ministarstvo pruža punu zaštitu onim zaposlenicima koji su neosnovano i zlonamjerno prozvani od strane podnositelja predstavki.

LITERATURA

1. Anić, V. (2004). *Veliki rječnik hrvatskog jezika*. Zagreb: Novi Liber.
2. Anić, V. i dr. (2004). *Hrvatski enciklopedijski rječnik*. Zagreb: Novi Liber.
3. Gjenero, D. i dr. (2002). *Policijska i ljudska prava*. Zagreb: HHO i MUP RH.
4. Juras, D. (1999). *Neka pitanja postupka po predstavkama i pritužbama građana s osvrtom na praksu Ministarstva unutarnjih poslova*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 36, (1-2), 329.-343.
5. *Kazneni zakon*. NN 110/97., 27/98., 50/00., 129/00., 51/01., 105/04., 84/05., 71/06. i 110/07. Zagreb: Narodne novine.
6. Klaić, B. (1968). *Veliki rječnik stranih riječi*. Zagreb: Zora.
7. Leys, C. (1955). *Petitioning in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Political Studies, Vol. III, No. I, 45.-64.
8. *Ljudska prava i policija*. (2000). Priručnik za obuku policije o ljudskim pravima. Zagreb: MUP RH.
9. *Pravilnik o postupku s predstavkama i pritužbama Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje*. (1999). NN 142/99. Zagreb: Narodne novine.
10. *Uredba o uvjetima za stjecanje zvanja, promaknuća i raspored na radna mjesta, te o funkcionalnim oznakama radnih mjesta policijskih službenika*. NN 39/01. i 8/06. Zagreb: Narodne novine.
11. *Ustav Republike Hrvatske*. NN 56/90., 135/97., 8/98. (pročišćeni tekst), 113/00., 124/00., 28/01., 41/01. i 55/01. Zagreb: Narodne novine.
12. *Zakon o državnim službenicima*. NN 92/05., 142/06., 77/07. i 107/07. Zagreb: Narodne novine.
13. *Zakon o općem upravnom postupku*. NN 53/91. i 103/96. Zagreb: Narodne novine.
14. *Zakon o policiji*. (2000). NN 129/00. Zagreb: Narodne novine.

15. *Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira*. NN 5/90., 47/90. i 29/94. Zagreb: Narodne novine.
16. *Zakon o referendumu i drugim oblicima sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave*. NN 33/96. i 92/01. Zagreb: Narodne novine.

Summary _____

Petar Smolčić

THE PETITIONS CONCERNING THE WORK OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR AND ITS EMPLOYEES

The article gives the definition of the petitions concerning the work of the Ministry of the Interior and its employees and explains relations between the terms: submission, petition, complaint, objection, proposal and report from the Article 6 of the Police Act³¹. It elaborates the motivation of petitioner and explains the procedure for verifying the allegations stated in the petition, evaluation of the justifiability of the petition, procedure after evaluation the justifiability of the petition as well as the importance of keeping records of the overall procedure related to petitions.

Key words: Ministry of the Interior, police, petition, complaint, report, objection.

³¹ Croatian Official Gazette, 129/00.