

Dr. sc. Damir Juras
Policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova, Split

O PREDSTAVKAMA I PRITUŽBAMA MINISTARSTVU UNUTARNJIH POSLOVA REPUBLIKE HRVATSKE

UDK: 354. 31 (497.5) (094)

Pregledni rad

Primljeno: 15. 04. 2013.

U radu se, uz navođenje statističkih podataka, daje prikaz zakonodavstva kojim je regulirano podnošenje i ispitivanje predstavi i pritužbi na rad i ponašanje zaposlenika Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske. Autor posebno ukazuje na potrebu zaštite zaposlenika od zlonamjernih neosnovanih podnesaka kojima ih se proziva za kršenje zakona i na potrebu jasnije i preciznije regulacije postupka provjere te prava zaposlenika tijekom i po okončanju tog postupka. Kao posebnu vrijednost u zakonodavstvu, ističe se uvođenje dvaju stupnjeva odlučivanja o pritužbama, pri čemu u drugom stupnju odluku donosi Povjerenstvo, koje čine jedan policijski službenik i dvoje predstavnika javnosti koje imenuje nadležni parlamentarni Odbor.

Ključne riječi: anonimna prijava, Ministarstvo unutarnjih poslova, policijski službenik, predstavka, pritužba

I. UVOD

U Ministarstvu unutarnjih poslova (u nastavku teksta: Ministarstvo) zaposleni su policijski službenici, državni službenici i namještenici. Policijski službenici obavljaju policijske poslove i poslove koji su s njima usko povezani,¹ dok državni službenici i namještenici obavljaju druge poslove u nadležnosti Ministarstva (upravne, opće i administrativne, planske, informatičke, materijalno-financijske, računovodstvene, pomoćno-tehničke i dr.).² Svi zaposleni u Ministarstvu moraju se ponašati zakonito, ali od policijskih službenika se zahtijeva dolično i zakonito ponašanje ne samo u službi već i izvan službe.³

¹ U tekstu se iznose osobna stajališta autora.

Čl. 3., st.1. Zakona o policiji; Narodne novine, broj 34/11, 130/12, u nastavku teksta: ZP. Policijski poslovi određeni su čl. 3., st.1. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, Narodne novine, broj 74/09, u nastavku teksta: ZPPIO.

² Čl. 3. Zakona o državnim službenicima, Narodne novine, broj 92/05, 142/06, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11 – pročišćeni tekst, 150/11, 34/12, u nastavku teksta: ZDS.

³ Člankom 31., st.1. ZP-a propisano je da je policijski službenik i izvan službe dužan ponašati se tako da ne šteti ugledu službe.

Iz sudske prakse: "Naime, polazeći od društvenog značaja funkcije što je obavlja u Ministarstvu unutarnjih poslova, tretman ovlaštenih službenih osoba u Ministarstvu unutarnjih poslova, njihova prava i obveze drugačiji su od ostalih državnih službenika. Može se reći da je posao ovlaštene službene osobe ne samo služba već životno opredjeljenje koje predstavlja i traži pouzdanu i visoko moralnu osobu koja kroz čitav život štiti zakon", Upravni sud republike Hrvatske, Us-7932/2004-4 od 21. rujna 2005. godine; "... Bez obzira da li je ili nije bio

Kako zakonska regulativa sama po sebi nije dostatna da bi se osigurala zakonitost u radu i u ponašanju zaposlenika, u Ministarstvu postoji sustav unutarnje kontrole i nadzora rada,⁴ a u tome je značajna uloga pravnih i fizičkih osoba koje svojim podnescima ukazuju na devijacije u sustavu i kod zaposlenika Ministarstva.

Ljudska prava su temelj slobode, pravde i mira, standardi bez kojih ljudi ne bi mogli živjeti dostojanstveno kao ljudska bića. Koliki se značaj u Republici Hrvatskoj pridaje zaštiti ljudskih prava, potvrđuje činjenica da je pravo na podnošenje predstavke i pritužbe zajamčeno Ustavom (čl. 46. Ustava Republike Hrvatske).⁵ Ustav ne postavlja uvjete ni ograničenja glede osobe koja ima pravo na podnošenje predstavke i pritužbe. Podnošenje predstavki i pritužbi je slobodno i zbog njihovog podnošenja fizičke i pravne osobe ne smiju trpjeti štetne posljedice niti zbog toga mogu biti pozvane na odgovornost, osim ako tom radnjom učine kažnjivo djelo.

Institut predstavke i pritužbe, odnosno pravo stranaka na podnošenje predstavki i pritužbi te njihovo pravo na dobivanje odgovora od državnog tijela (Ministarstva), u odnosu na zaposlenike Ministarstva zakonski je regulirano čl. 5. ZP-a.⁶

Kad fizička ili pravna osoba podnese predstavku ili pritužbu na rad policijskog službenika ili drugog zaposlenika Ministarstva unutarnjih poslova, odnosno ustrojstvene jedinice policije ili druge ustrojstvene jedinice Ministarstva, smatrajući da su njoj ili nekome drugom nezakonitom ili nepravilnom radnjom policijskog službenika ili drugog zaposlenika Ministarstva povrijeđena prava ili prekršen zakon, obveza je rukovoditelja mjerodavne ustrojstvene jedinice obavijestiti podnositelja predstavke ili pritužbe o utvrđenom činjeničnom stanju

isprovociran ne može opravdati ponašanje policijskog službenika koji je dužan uskladiti svoje ponašanje i izvan službe na način da u svakom trenutku njegovo ponašanje bude na razini policijskog službenika, a to je da štiti pravni poredak, te da upravo svojim ponašanjem pruža primjer da se eventualne razmirice isključivo moraju rješavati putem mjerodavnih tijela, a nikako samoinicijativno kao što je u konkretnom slučaju učinio tužitelj", Upravni sud Republike Hrvatske, Us-8430/2002-4 od 12. prosinca 2002. godine.

⁴ Vidi Pravilnik o načinu provedbe unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica Ministarstva unutarnjih poslova, Narodne novine, broj 141/12, 146/12.

⁵ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, u nastavku teksta: Ustav.

U Engleskoj je pravo na podnošenje predstavki i pritužbi Kruna indirektno priznala Magnom Cartom (1215.). Pravo na podnošenje predstavki i pritužbi kasnije je reafirmirano u Bill of Right (1689.). U Francuskoj je pravo građana na podnošenje predstavki i pritužbi priznato nakon revolucije iz 1789., dok je u Sjedinjenim Američkim Državama to pravo priznato 1791. Prvim amandmanom na Ustav. O povijesnom razvoju prava na podnošenje predstavki i pritužbi vidi поближе u: Leys, C., *Petitioning in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, London, Political Studies, Vol. III, No. 1, 1955., str. 45. – 64.

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske pridaje veliki značaj poštovanju ljudskih prava, što je vidljivo i iz tiskanja posebnog priručnika za obuku policije – Ljudska prava i policija, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 2000.

⁶ Za ostale državne službenike ovo pitanje je regulirano čl. 80. Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine, broj 150/11, u nastavku teksta ŽOSDU.

i poduzetim mjerama u roku od 30 dana od dana primitka predstavke, odnosno pritužbe (čl. 5., st.1. ZP-a).⁷

U razdoblju od 2008. do 2012. godine, u Ministarstvu su zaprimljene 9 204 predstavke i pritužbe, od čega je riješeno 8 939 predmeta. U navedenom razdoblju, osobe su predstavke i pritužbe najčešće upućivale (dostavljale) Odjelu za unutarnju kontrolu Ministarstva (2008. – 493, 2009. – 357, 2010. – 435, 2011. – 410, 2012. – 486), a predmetom predstavki i pritužbi najviše su bili zaposlenici Policijske uprave zagrebačke (2008. – 448, 2009. – 406, 2010. – 293, 2011. – 254, 2012. – 144), a zatim zaposlenici Policijske uprave splitsko-dalmatinske (2008. – 272, 2009. – 224, 2010. – 222, 2011. – 192, 2012. – 156).

Tablica 1. Broj zaprimljenih i riješenih predstavki i pritužbi u Ministarstvu unutarnjih poslova u razdoblju od 2008. do 2012. godine⁸

Godina	Broj zaprimljenih predstavki i pritužbi	Broj riješenih predstavki i pritužbi*
2008.	2168	1857
2009.	1977	2025
2010.	1803	1814
2011.	1605	1656
2012.	1651	1587
Ukupno	9204	8939

*U broj riješenih predmeta uračunati su i predmeti iz prethodnih godina u odnosu na godinu rješavanja.

U promatranom razdoblju zabilježen je pad broja predstavki i pritužbi, što ukazuje da fizičke i pravne osobe imaju manje razloga za nezadovoljstvo radom i ponašanjem zaposlenika Ministarstva.

Fizičke i pravne osobe mogu predstavke i pritužbe na rad i ponašanje zaposlenika Ministarstva slati i drugim državnim tijelima, primjerice pučkom pravobranitelju⁹ i Odboru za predstavke i pritužbe Hrvatskog sabora.¹⁰

⁷ Iako ZP u čl. 1., st.1. i 2. propisuje da se njime regulira radnopravni položaj policijskih službenika te određena pitanja statusa vježbenika za policijskog službenika i pripadnika pričuvnog sastava policije, zakonodavac je u čl. 5. ZP-a regulirao institut predstavke i pritužbe za sve zaposlenike Ministarstva, dakle, za policijske službenike, državne službenike i namještenike.

⁸ Statistički podaci u ovom radu preuzeti su sa službenih stranica Ministarstva, www.mup.hr (uvid ostvaren 09. 02. 2012.).

⁹ Na svojim internetskim stranicama Ministarstvo (www.mup.hr) ima link (Povrijeđeno vam je pravo? Možete se obratiti i pučkom pravobranitelju) kojim upućuje fizičke i pravne osobe na ovu mogućnost. Link sadrži i internetsku adresu pučkog pravobranitelja: www.ombudsman.hr.

O ulozi pučkog pravobranitelja vidi: Aviani, D., Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske: hrvatski parlamentarni ombudsman, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 19 (1998.),1.

¹⁰ Odbor za predstavke i pritužbe ustrojen je kao radno tijelo Hrvatskoga sabora čl. 56., st. 1., t. 19. Poslovnika Hrvatskog sabora, Narodne novine, broj 71/00, 129/00, 117/01, 6/02. – pročišćeni tekst, 41/02, 91/03, 58/04, 39/08, 86/08. i 81/12.

II. POJAM PREDSTAVKE I PRITUŽBE

Ustav i ZP ne definiraju pojmove predstavke i pritužbe.¹¹ Pravilnik o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencija predstavki i pritužbi te o radu Povjerenstva,¹² koji je ministar unutarnjih poslova donio temeljem članka 5. ZP-a, prvi put u hrvatskom pravu radi razliku odnosno daje preciznu definiciju pojmova predstavke i pritužbe,¹³ te regulira način postupanja odnosno provjere predstavki i pritužbi protiv policijskih službenika, drugih zaposlenika i ustrojstvenih jedinica Ministarstva.

Prema Pravilniku, *predstavka* je svaki čitko napisan i potpisan podnesak u kojem podnositelj ukazuje na nezakonitu ili nepravilnu radnju policijskog službenika ili drugog zaposlenika Ministarstva unutarnjih poslova odnosno

Primjerice, tri bivša načelnika u PU istarskoj, nezadovoljna svojim radnopravnim statusom, uputili su pritužbu navedenom Odboru, koji ju je razmatrao na sjednici dana 07. 02. 2013., www.vecernji.hr (članak je objavljen pod naslovom „U PU istarskoj isplatili šest plaća za tri radna mjesta“ – uvid obavljen 08. 02. 2013.).

O parlamentarnoj kontroli nad upravom vidi pobliže u: Aviani, D., *Parlamentarna kontrola nad upravom*, Pravni vjesnik 13 (1-2), Osijek, 1997., str. 45. – 64.

¹¹ Ostali zakoni koji u Republici Hrvatskoj pobliže reguliraju ustavno pravo na podnošenje predstavke i pritužbe (i dobijanje odgovora na te podneske) različito nazivaju podneske kojima se ostvaruje navedeno ustavno pravo, ali ih ne definiraju: Zakon o državnim službenicima (Narodne novine, broj 92/05, 142/06, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11 – pročišćeni tekst, 150/11, 34/12, u nastavku teksta: ZDS) u čl. 14. državnim službenicima daje pravo na podnošenje predstavki i pritužbi, čl. 20. Zakona o pučkom pravobranitelju (Narodne novine, broj 76/12) svakome tko smatra da su mu povrijeđena ili ugrožena Ustavom ili zakonom zajamčena prava ili slobode, daje pravo da pučkom pravobranitelju podnese pritužbu, Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine, broj 150/11) u čl. 84. obvezuje tijela državne uprave da građanima i pravnim osobama omoguće podnošenje prigovora i pritužbi, Zakon o referendumu i drugim oblicima sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, broj 33/96, 92/01, 38/09) u čl. 63. daje građanima pravo da podnose predstavke, Zakon o sudovima (Narodne novine, broj 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 27/11, 130/11) u čl. 4., st. 3. daje pravo svakome slati predstavke, dok Zakon o državnom odvjetništvu (Narodne novine, broj 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11) u čl. 5. daje svakome pravo na slanje predstavki i pritužbi. Pravilnikom o postupku s predstavkama i pritužbama Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (Narodne novine, broj 142/99), čl. 2., dana je, za potrebe tog Pravilnika, zbirna definicija pojmova predstavke, pritužbe i prijedloga. U čl. 112. Kaznenog zakona, Narodne novine, broj 110/97., 27/98. – ispravak, 50/00., 129/00., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04., 84/05., 71/06., 110/07., 152/08. i 57/11., bilo je propisano kazeno djelo „povreda prava na podnošenje pravnih lijekova i predstavki“.

¹² Pravilnik o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencija predstavki i pritužbi te o radu Povjerenstva, Narodne novine, broj 58/12, u nastavku teksta: Pravilnik.

¹³ Na potrebu definiranja pojmova predstavke i pritužbe ukazano je u radu iz 1999. godine: “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 kojem 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“, Juras, D., Neka pitanja postupka po predstavkama i pritužbama s osvrtom na praksu Ministarstva unutarnjih poslova, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god 36/53-54, 1999., str. 330.

Teorijske definicije pojmova predstavke i pritužbe dao je Smolčić, P. u radu: *Značaj predstavke u zaštiti ljudskih prava i suzbijanju korupcije*, Policijska i sigurnost, god. 18., broj 3., Zagreb, 2009., str. 350.

Anić, V., *Veliki rječnik hrvatskoga jezika*, Novi Liber, Zagreb, 2004., na stranici 1153. navodi da je predstavka pismeni podnesak, pismeno obraćanje vlastima ili višim službenim tijelima.

ustrojstvene jedinice policije ili druge ustrojstvene jedinice Ministarstva, a koja nije u izravnoj vezi s njim i ne odnosi se na njega osobno. **Pritužba** je svaki čitko napisan i potpisan podnesak u kojem podnositelj ukazuje na nezakonitu ili nepravilnu radnju policijskog službenika ili drugog zaposlenika Ministarstva, odnosno ustrojstvene jedinice policije ili druge ustrojstvene jedinice Ministarstva, prema njemu osobno, uslijed čega on smatra da su povrijeđena neka njegova prava¹⁴ (članak 2., stavak 1. Pravilnika).

Predstavkom ili pritužbom smatra se i nepotpisan podnesak ako sadržava podatke dostatne za provjeru podnositeljeva identiteta (čl. 2., stavak 2. Pravilnika). Anonimna dojava o nezakonitoj ili nepravilnoj radnji zaposlenika ili ustrojstvene jedinice Ministarstva ne može se smatrati niti definirati kao predstavka ili pritužba jer Ustav i ZP propisuju da je predstavka ili pritužba podnesak na koji pošiljatelj želi i može dobiti odgovor odnosno Ustav i ZP jamče podnositelju pravo na odgovor, a to kod anonimnog podneska nije moguće.

Predstavke i pritužbe nisu pravni lijekovi, no u praksi mogu postati pravni lijek *sui generis*, primjerice, ako se građanin prituži čelniku Ministarstva da policija neosnovano u njegovom podnesku nije našla osnove za podnošenje kaznene prijave protiv određene osobe, a provjerama se utvrdi da ima osnove za podnošenje kaznene prijave i naloži postupanje podređenim službenicima u tom smjeru. Na isti način bi pritužba postala pravni lijek kada bi se građanin pritužio da određena policijska postaja neosnovano odbija podići optužni prijedlog protiv vlasnika ugostiteljskog objekta koji emitira preglasnu glazbu, a Ravnateljstvo policije utvrdilo da ima razloga za pokretanje prekršajnog postupka zbog remećenja javnog reda i mira te naložilo podizanje optužnog prijedloga u tom smjeru.

III. ANONIMNE DOJAVE

Anonimnu usmenu ili pisanu dojavu o nezakonitoj ili nepravilnoj radnji policijskog službenika ili drugog zaposlenika Ministarstva, odnosno ustrojstvene jedinice policije ili druge ustrojstvene jedinice Ministarstva, u kojoj se iznose sumnje na postojanje kaznenog djela, rukovoditelj ustrojstvene jedinice u kojoj je zaprimljena dužan je odmah proslijediti nadležnoj ustrojstvenoj jedinici kriminalističke policije. Anonimnu usmenu ili pisanu dojavu o nezakonitoj ili nepravilnoj radnji policijskog službenika ili drugog zaposlenika Ministarstva, odnosno ustrojstvene jedinice policije ili druge ustrojstvene jedinice Ministarstva, koja ne sadrži sumnje na postojanje kaznenog djela, rukovoditelj ustrojstvene jedinice u kojoj je zaprimljena dužan je odmah proslijediti ustrojstvenoj jedinici Ministarstva u sjedištu nadležnoj za unutarnju kontrolu. Rukovoditelj

¹⁴ Primjerice, predstavka je podnesak kojim građanin upozorava policiju da se na pješačkim prijelazima prema određenoj školi često parkiraju vozila, a policija ne intervenira u dovoljnoj mjeri da to spriječi, dok je pritužba podnesak kojim građanin upozorava Ministarstvo da je od zaprimanja njegove prijave u policiji prošlo više mjeseci, a policija nije poduzela izvide radi utvrđivanja počinitelja kaznenog djela ili pak podnesak u kojem građanin ukazuje da je nadležnom tijelu u policiji podnio predstavku, a ta predstavka nije u zakonskom roku ispitana niti je njemu dostavljen odgovor.

ustrojstvene jedinice Ministarstva u sjedištu nadležne za unutarnju kontrolu uputit će zaprimljenu dojavu ustrojstvenoj jedinici Ministarstva nadležnoj za daljnje postupanje prema takvom podnesku (čl. 5. Pravilnika).

Na opisani način Pravilnik regulira postupanje s anonimnim dojavama, koje Ministarstvo niti smije niti može zanemariti i koje su često važan izvor informacija za službu, ali su često i način diskreditiranja zaposlenika Ministarstva.¹⁵ Ustrojstvene jedinice Ministarstva (Unutarnja kontrola i Ravnateljstvo policije) dužne su ispitati sve, pa i anonimne dojave o nezakonitom radu ili ponašanju zaposlenika Ministarstva,¹⁶ uključujući i sumnje u počinjenje prekršaja, kaznenih djela i povreda službene dužnosti (disciplinskih povreda), no kada se utvrdi da je nepoznata osoba svjesno i neosnovano prijavila zaposlenika Ministarstva za počinjenje kaznenog djela, tada su kriminalistička policija i Unutarnja kontrola ovlaštene (istodobno imaju pravo i dužnost) provesti kriminalističko istraživanje radi utvrđivanja identiteta i kaznenog procesuiranja takve osobe zbog kaznenog djela „lažno prijavljivanje kaznenog djela“, koje je normirano člankom 304. Kaznenog zakona.¹⁷ Ovlast policije da procesuiraju osobe koje anonimno lažno prijavljuju druge osobe sadržana je u člancima 204., stavak 1. i 207. Zakona o kaznenom postupku¹⁸ te u članku 3., stavak 1., točka 3. ZPPIO-a, koji ujedno sadrži ovlast i za utvrđivanje identiteta anonimne osobe i njezino procesuiranje

¹⁵ O motivima, autoru i značaju anonimnih i pseudonimnih prijava vidi pobliže u: Perić, V., Pozorničko-patrolni i drugi oblici operativne djelatnosti službe javne sigurnosti, Zagreb, 1978., str. 149.

¹⁶ Nezakonitim ponašanjem ili radom zaposlenici Ministarstva službenici čine povredu službene dužnosti. Lake i teške povrede službene dužnosti za državne službenike i namještenike propisane su čl. 98. i 99. ZDS-a, dok su lakše i teže povrede službene dužnosti za policijske službenike normirane čl. 95. i 96. ZP-a.

Od zaposlenika Ministarstva samo policijski službenici odgovaraju disciplinski za ponašanje izvan službe, budući da je čl. 96., st. 1., t. 7. ZP-a kao povreda službene dužnosti propisano „nedolično ponašanje u službi ili izvan službe“.

¹⁷ Članak 304. Kaznenog zakona, Narodne novine, broj 125/11, 144/12, glasi:

„(1) Tko prijavi neku osobu ili podmetne tragove koji upućuju na to da je počinila kazneno djelo, iako zna da to nije istina, a ne radi se o kaznenom djelu koje se progoni po privatnoj tužbi, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine. (2) Tko lažnom prijavom, podmetanjem tragova ili na drugi način izazove pokretanje kaznenog postupka protiv osobe za koju zna da nije počinitelj kaznenog djela, a ne radi se o kaznenom djelu koje se progoni po privatnoj tužbi, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. (3) Tko prijavi da je počinjeno kazneno djelo iako zna da to nije istina, a ne radi se o kaznenom djelu koje se progoni po privatnoj tužbi, ili tko sebe prijavi da je počinio takvo djelo iako zna da to nije istina, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine.“

Iz sudske prakse: „Ostvareni su elementi kaznenog djela lažnog prijavljivanja iz čl. 302. KZ-a kad je optuženica u predstavci na rad suca općinskog suda upućenoj predsjedniku županijskog suda, predsjedniku VSRH i ministru pravosuđa, neistinito navela da je taj sudac za izradu pismenog otpavka presude zahtijevao 5 000,00 DEM, dakle neistinito tvrdila da je sudac počinio kazneno djelo primanja mita. Za ostvarenje objektivnog učina tog kaznenog djela nije potrebno da bude podnesena strogo formalna kaznena prijava; bitan je sadržaj predstavke u kojoj se nesumnjivo tvrdi da je sudac počinitelj kaznenog djela koje se goni po službenoj dužnosti, jet tijela kojima je predstavka upućena s njom moraju postupiti u skladu s odredbom čl. 173., st. 1. ZKP-a, a toga je bila svjesna i optuženica, dakle znala je da prijavljuje navedenog suca općinskog suda.“, Vrhovni sud Republike Hrvatske, 1 Kž 532/96-3 od 01. rujna 1999.

¹⁸ Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, broj 152/08, 76/09, 80/11, 121/11 – pročišćeni tekst, 143/12, u nastavku teksta: ZKP.

ako ona u dojavu vrijeđa ili omalovažava službene osobe Ministarstva čime čini prekršaj normiran u čl. 17. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira.¹⁹ Primjenom navedene ovlasti, kriminalistička policija će pružiti zaštitu ogromnoj većini časnih profesionalaca koje se od strane njihovih kolega i građana pokušava diskreditirati anonimnim lažnim zlonamjernim dojavama. Također, time će se postići i jednakost svih pred zakonom (čl. 14. Ustava) jer će, nakon istraživanja zaposlenika Ministarstva koji su bili predmetom lažne anonimne dojave, predmet istraživanja postati onaj koji je lažnu dojavu uputio i na taj način učinio neugodnost zaposleniku Ministarstva, te ujedno trošak državnom proračunu jer su ljudski resursi i materijalna sredstva bili nepotrebno angažirani.

IV. PROVJERA I OCJENA NAVODA PREDSTAVKE ILI PRITUŽBE

Da bi se predstavka ili pritužba mogla kvalitetno provjeriti, potrebno je ostvariti tehničke, organizacijske i kadrovske uvjete koji omogućavaju: pravodobnost zaprimanja (treba izbjegavati birokratsko slanje stranaka od šaltera do šaltera jer se time odugovlači i onemogućava podnošenje predstavke ili pritužbe), zaprimanje predstavke ili pritužbe neovisno o sredstvu i načinu komunikacije (usmeno, telefonskim putem ili pozivom mobitelom, pisano: putem pošte, e-mail porukom, telefaksom ili drugim sustavom komunikacije), kvalitetu zaprimanja (kod usmeno iskazane predstavke ili pritužbe voditi brigu o točnosti i pouzdanosti zapisa).

Za rješavanje predstavki ili pritužbi o nezakonitoj ili nepravilnoj radnji policijskog službenika ili drugog zaposlenika policijske uprave, odnosno ustrojstvene jedinice policije ili druge ustrojstvene jedinice policijske uprave, nadležan je načelnik policijske uprave. Rukovoditelj ustrojstvene jedinice Ministarstva, u sjedištu nadležne za unutarnju kontrolu,²⁰ nadležan je za rješavanje

¹⁹ Članak 17. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine, 41/77, 55/89, 5/90 – pročišćeni tekst, 30/90 – ispr., 47/90, 29/94, glasi:

“Tko omalovažava ili vrijeđa državne organe odnosno službene osobe prilikom vršenja službe ili njihova zakonita naređenja, kaznit će se novčanom kaznom (...) ili kaznom zatvora do 30 dana.“

Javnost mjesta nije konstitutivni element prekršaja vrijeđanja ili omalovažavanja službene osobe, pa nema zapreke da se prekršajno procesuiraju osobe koje taj prekršaj učine usmenom ili pisanom dojavom odnosno predstavkom ili pritužbom.

Iz sudske prakse: Prekršajni sud u Kutini kaznio je novčanom kaznom za prekršaj iz čl. 17. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, dvije osobe koje su, nezadovoljne utvrđenim prometnim prekršajima, Postaji prometne policije odnosno Policijskoj postaji Kutina dostavile predstavke sljedećeg sadržaja: „Da se toliko brinete 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!“ (presuda broj IV-JR-122/04 od 7. lipnja 2004.); „Oprostite na izrazu, ali taj glupan (policijski službenik) koji je vozio to vozilo, guzio je moj sportski sređeni Peugeot 206“ (presuda broj IV JR-59/05 od 20. listopada 2005.).

²⁰ Služba za unutarnju kontrolu u Kabinetu ministra ustrojena je 1994.

O unutarnjoj kontroli odnosno nadzoru u Ministarstvu vidi: „Halo 92“: glasilo MUP-a RH, broj 81., Zagreb, 1998., str. 17. i Rajko, A., Nadzor nad tijelima unutarnjih poslova, Hrvatska javna uprava, 2/2000, 1, str.121. – 156.

O unutarnjem nadzoru Ministarstva u svrhu provjere navoda predstavki na rad i ponašanje policijskih službenika, vidi u: Gjenero, D., Policija i ljudska prava, HHO i MUP RH, Zagreb, 2002., 117. – 119.

predstavki ili pritužbi na nezakonit ili nepravilan rad načelnika policijskih uprava, policijskih službenika i drugih zaposlenika i ustrojstvenih jedinica Ministarstva u sjedištu. Postupak prema predstavkama ili pritužbama na nezakonit ili nepravilan rad rukovodećih policijskih službenika u Ravnateljstvu policije i načelnika policijskih uprava provest će ustrojstvena jedinica Ministarstva u sjedištu nadležna za unutarnju kontrolu, uz prethodnu obavijest glavnom ravnatelju policije, a postupak prema predstavci ili pritužbi na nezakonit ili nepravilan rad glavnog ravnatelja policije uz prethodnu obavijest ministru. Za rješavanje predstavki ili pritužbi na nezakonit ili nepravilan rad ustrojstvene jedinice Ministarstva nadležne za unutarnju kontrolu, odnosno zaposlenika te ustrojstvene jedinice, nadležan je ministar unutarnjih poslova (čl. 6. Pravilnika). Propisivanjem da za provjeru navoda koji se odnose na rad rukovodećih službenika u Ravnateljstvu policije, načelnika policijskih uprava ili glavnog ravnatelja policije, unutarnjoj kontroli nije potrebno ničije dopuštenje, već je (samo) potrebno da se o tome prethodno obavijesti glavni ravnatelj policije ili ministar, otklanja se mogućnost da bilo tko u sustavu Ministarstva utječe na rad unutarnje kontrole, odnosno da izbjegne provjeru i odgovornost za nepravilan ili nezakonit rad.

Prije započinjanja provjere navoda predstavke ili pritužbe, ali i u bilo kojem stupnju već započete provjere, ustrojstvena jedinica Ministarstva u sjedištu nadležna za unutarnju kontrolu će, pod uvjetom da se podnesak ne odnosi na nju, preuzeti daljnji rad ako to procijeni opravdanim i neophodnim. O svojoj odluci unutarnja kontrola će i pisanim putem obavijestiti čelnog rukovoditelja ustrojstvene jedinice koja je do tada postupala po predstavci ili pritužbi (članak 9. Pravilnika). Ovime se osigurava potpuna objektivnost u provjeri navoda jer čelnik policijske uprave u određenim slučajevima, bilo da stanje u ustrojstvenoj jedinici prikaže boljim no što jest ili da zaštiti nekog službenika, može biti zainteresiran da se ne potvrde navodi predstavke ili pritužbe.

Provjera navoda treba se obaviti sukladno načelima i pravilima kriminalističke taktike i metode, a po potrebi i primjenom metoda i sredstava kriminalističke tehnike (čl. 10. Pravilnika). Tijekom poduzimanja nekih od mjera provjere posebno valja voditi brigu o taktičnosti pristupa, čime se treba osigurati zaštita digniteta zaposlenika Ministarstva čije se postupanje ili ponašanje provjerava, ali isto tako i dosljednost u točnom i objektivnom prikupljanju podataka.

Službenik koji provjerava navode predstavke ili pritužbe mora biti: objektivan (potrebna je sposobnost nepristranog pristupa problemima iskazanim u podnesku), tolerantan (ne smije imati vjerske, rasne, seksualne ili druge predrasude), odgovoran (savjesnost i temeljitost trebaju biti njegove vrline), pravedan (tijekom provjere navoda ne smije nikoga diskriminirati ili na bilo koji način povrijediti i oštetiti). Preporučljivo je da takav službenik ima viši rang (položajni ili prema zvanju)²¹ od zaposlenika na kojega se podnesak odnosi.²²

²¹ Ustroj Ministarstva reguliran je Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, Narodne novine, broj 70/12, a zvanja policijskih službenika propisana su Uredbom o uvjetima za stjecanje policijskih zvanja, oznakama policijskih zvanja, funkcionalnim oznakama radnih mjesta, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja, Narodne novine, broj 129/11, 15/13.

²² O neodgovarajućem postupanju prema predstavkama i pritužbama u bivšem sustavu državne uprave svjedoči i dopis Republičkog sekretarijata za unutrašnje poslove (u nastavku teksta: RSUP) Socijalističke Republike Hrvatske iz 1978., upućen ustrojstvenim jedinicama RSUP-a:

S obzirom na rezultate provjere navoda, predstavka ili pritužba može biti ocijenjena kao: utemeljena, djelomice utemeljena, neutemeljena ili nepotvrđena (članak 12. Pravilnika). Podnesak je utemeljen kad su provjerom potvrđeni svi bitni navodi u njemu; djelomice utemeljen kad je potvrđen samo dio navoda, dok je dio navoda neutemeljen ili ih nije bilo moguće pouzdano potvrditi; neutemeljen kad je u cijelosti utvrđena neutemeljenost svih navoda; nepotvrđen kad nije bilo moguće prikupiti saznanja koja bi potkrijepila tvrdnje podnositelja, posebno kada iskaz podnositelja opovrgavaju iskazi zaposlenika Ministarstva navedenih u podnesku, a nema svjedoka niti materijalnih dokaza.²³

Ukoliko Ministarstvo zaprimi predstavku ili pritužbu koja se ne odnosi na zaposlenike ili ustrojstvenu jedinicu Ministarstva, navedeni podnesak treba uputiti nadležnom tijelu i o tome izvijestiti podnositelja. Ako Ministarstvo ne može utvrditi tko je nadležan za postupanje, podnesak uz takvo obrazloženje treba vratiti podnositelju.²⁴

Ministarstvo je dužno ispitati svaku zaprimljenu predstavku i pritužbu, s ciljem da, kroz provjeru navoda i poduzimanje mjera prema zaposlenicima koji postupaju suprotno zakonu, zauzimanje stavova i davanje naputaka glede utvrđenoga doprinese postizanju visokog stupnja zakonitosti, profesionalnosti, taktičnosti i korektnosti u postupanju svojih zaposlenika prema strankama.²⁵

U razdoblju od 2008. do 2012. godine najveći broj predstavljeni i pritužbi zaprimljenih u Ministarstvu ocijenjen je kao neutemeljen, zatim slijede nepotvrđeni i djelomice utemeljeni podnesci, a kao utemeljeno je ocijenjeno samo 3,87 % predstavljeni i pritužbi.

Tablica 2. Brojčani pokazatelji o utemeljenosti predstavljeni i pritužbi zaprimljenih u Ministarstvu unutarnjih poslova od 2008. do 2012. godine

Godina	Ocjena utemeljenosti			
	Utemeljeno	Djelomično utemeljeno	Neutemeljeno	Nepotvrđeno
2008.	75	86	1568	128

“(…)U postupku provjere navoda u žalbama zapaža se niz propusta, kako u pogledu utvrđivanja činjeničnog stanja, tako i u smislu neažurnog dostavljanja izvještaja o izvršenoj provjeri, odnosno obavještavanja građana o rezultatima izvršene provjere. U znatnom broju slučajeva provjere navoda u žalbi vrše se površno, pri čemu se u pravilu zaključak donosi samo na osnovi izvještaja radnika na kojeg se žalba odnosi, zbog čega nije moguće u potpunosti utvrditi činjenično stanje. Kakve sve posljedice iz toga mogu proizići samo po sebi je razumljivo. S druge strane, gotovo je opća praksa da se u dostavljanju izvještaja kasni, radi čega nismo u mogućnosti da podnosiocima žalbi na vrijeme obavijestimo o postupku po njihovim žalbama“, broj: 11/1-27345/1-78 od 19. rujna 1978.

²³ S obzirom da načini ocjene predstavljeni i pritužbi nisu bili definirani pravnim propisom, praksa je dala svoju definiciju, a u teoriji je o tome pisao Smolčić, P., 2009., o.c., str. 356.

²⁴ Usporedi čl. 18. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, broj 47/09, u nastavku teksta: ZUP.

²⁵ O službenim stavovima Ministarstva glede nadzora policije, vidi u: Uloga policije u demokratskom društvu (materijali sa seminara), Birotisak, Zagreb, 1994., str. 150. – 156.

2009.	92	112	1687	134
2010.	60	134	1463	157
2011.	59	106	1343	148
2012.	60	87	1320	120
Ukupno	346	525	7381	687
Postotak	3,87 %	5,87 %	82,57 %	7,69 %

IV.1. Motivi podnositelja predstavke ili pritužbe

Prilikom ispitivanja predstavki i pritužbi treba uzeti u obzir i motive podnositelja, koji mogu biti različiti.

Često je slučaj da se podnositelj obraća predstavkom ili pritužbom jer smatra da su mu povrijeđena njegova prava ili kao savjestan građanin želi ukazati na uočene nepravilnosti u radu i ponašanju zaposlenika ministarstva. Nekada je motiv podnositelja: izbjegavanje osobne odgovornosti (na primjer, žali se na postupanje policije prilikom utvrđivanja njegovog prometnog prekršaja kako bi umanjio vjerodostojnost policijskog službenika koji je kao službena osoba utvrdio prekršaj i po potrebi će biti pozvan kao svjedok pred prekršajni sud ili se žali da je policijski službenik od njega kao okrivljenika prisilom uzeo izjavu na zapisnik u prekršajnom postupku, a kako bi osporio vjerodostojnost i zakonitost korištenja takvog iskaza pred prekršajnim sudom), odugovlačenje postupka koji se protiv njega vodi, ishođenje izuzeća službene osobe koja vodi postupak, želja da se zaštiti netko od znanaca ili rodbine ili osveta osobi koja je prema njemu zakonito primijenila ovlast ili pravnu normu (na primjer, prijavljuje policijskog službenika koji je protiv njega podnio optužni prijedlog jer ga je prijavitelj vrijeđao prilikom službenog postupanja ili načelnika policijske postaje koji je donio (potpisao) rješenje o oduzimanju oružja nakon što je u spis prikupio podatak da je podnositelj osuđen za kazneno djelo s elementima nasilja). Nekada se predstavka ili pritužba koristi kao sredstvo pritiska odnosno kao pokušaj da se sustav unutarnjih poslova instrumentalizira za osobne interese (na primjer, pokušava se ishoditi angažiranje policijskih službenika u rješavanju imovinsko-pravnog spora podnositelja za čije rješavanje je nadležan sud, pokušava se policijske službenike obeshrabriti u daljnjem postupanju ili se pokušava diskreditirati drugog policijskog službenika da bi ga se spriječilo u napredovanju odnosno ishodilo smjenjivanje (premještaj) policijskog rukovoditelja na čije radno mjesto podnositelj ima pretenzije).²⁶ Često se podnositelji pritužbi javljaju zbog povrijeđene taštine. Takva reakcija je intezivnija kod osoba koje su u sustavu socijalne stratifikacije više pozicionirane. U ovakvim slučajevima česta su pozivanja na autoritete (političke, gospodarske

²⁶ U Obveznoj instrukciji o međusobnim odnosima i ponašanju ovlaštenih službenih osoba organa unutrašnjih poslova iz 1998., u čl. 24., bilo je izrijekom propisano da ovlaštena službena osoba ne smije u službi i izvan službe zlonamjerno ispoljavati nezadovoljstvo anonimnim i neargumentiranim podnescima ili podsticati druge ovlaštene službene osobe da tako postupaju.

i sl.), te intervencije putem „veza“ u Ministarstvu. Kod ovakvih osoba glavni interes je dokazivanje osobnog statusa koji jamči nedodirljivost. Česti su i slučajevi višestrukog obraćanja pojedinih podnositelja. Radi se o osobama koje se može nazvati *kverulantima*,²⁷ dakle upornim podnositeljima različitih primjedbi, prigovora, tužbi, žalbi i dr., za svaki i najmanji povod. Takve osobe podnose predstavke i pritužbe najčešće na više različitih adresa, ne samo u Ministarstvu, već i drugim tijelima državne uprave, sredstvima javnog priopćavanja, političkim strankama, državnom odvjetništvu, civilnim udrugama i dr. One u pravilu nikada nisu zadovoljne postupkom provjere i dostavljenim odgovorom, a dobiveni odgovor najčešće koriste za pisanje nove pritužbe ili predstavke. Ovakav tip podnositelja najčešće se javlja kod imovinsko-pravnih sporova, narušenih obiteljskih ili susjedskih odnosa i sl., pri čemu podnositelji ne prihvaćaju odgovor da policija nije nadležna za rješavanje navedenih sporova ili problema. U manjem broju slučajeva kao podnositelji se pojavljuju psihički bolesne osobe.²⁸

Zbog različitih motiva (ponekada i kako bi se prikrio izvor informacija podnositelja) u predstavkama ili pritužbama budu navedeni netočni ili neistiniti podaci odnosno navode se samo jednostrano prikazane činjenice koje na ukazuju na stvarno činjenično stanje, a to sve ukazuje na potrebu da se ispitivanju istinitosti navoda navedenih u predstavkama ili pritužbama pristupi s posebnom pozornošću.

V. ODGOVOR PODNOSITELJU

Izvrješćivanje podnositelja podneska pridonosi zaštiti ljudskih prava i uklanjanju tajnosti i misterioznosti nad radom Ministarstva.

O ocjeni utemeljenosti predstavke ili pritužbe izvijestit će se podnositelj pisanim putem u roku od trideset dana od dana zaprimanja predstavke ili pritužbe,

²⁷ Lat. *querulus* = koji se rado tuži, pravdaš, svadljivac, gundalo, zanovijetalo, tužibaba – vidi Klaić, B., Veliki rječnik stranih riječi, Zora, Zagreb, 1968., str. 740.

²⁸ „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 špijunitiranja, praćenja od strane stranih sila i sl.“, Smolčić, P., Predstavke na rad zaposlenika i ustrojstvenih jedinica MUP-a RH, Policija i sigurnost, god. 16. (2007.), broj 3-4, Zagreb, 2007., str. 209.

Osobe koje se primaju na rad u Ministarstvo na radno mjesto policijskog službenika moraju imati posebnu psihičku i tjelesnu zdravstvenu sposobnost (čl. 47., st. 1., t. 4. ZP-a), koju moraju zadržati tijekom cijelog staža na poslovima policijskog službenika. Pravilnikom o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne psihičke i tjelesne zdravstvene sposobnosti za osobu koja se prima u policiju i policijskog službenika te o sastavu i načinu rada zdravstvenih komisija u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama, Narodne novine, broj 113/12, utvrđen je način provjere zdravstvene sposobnosti policijskih službenika, a u poglavlju V. Mjerila posebne psihičke i tjelesne zdravstvene sposobnosti policijskih službenika (u prilogu navedenog Pravilnika) navedeni su psihički poremećaji i poremećaji ponašanja koji su zapreka za pozitivan nalaz i mišljenje o zdravstvenoj sposobnosti policijskog službenika. Ukoliko bi bilo utvrđeno da je policijski službenik autor anonimne prijave odnosno predstavke ili pritužbe kojom se svjesno neosnovano proziva drugog zaposlenika Ministarstva za kršenje zakona, to bi bio opravdan razlog da se takvog policijskog službenika uputi na izvanredni zdravstveni pregled (čl. 4. i 6. naprijed navedenog Pravilnika) jer korištenje takvih metoda ukazuje na probleme sa psihom policijskog službenika.

a ukoliko ne može provjeru okončati u tom roku, o tome će nadležna osoba izvijestiti podnositelja i naznačiti da će ga naknadno izvijestiti o utvrđenomu.²⁹ Primjerak odgovora dostavlja se i rukovoditelju ustrojstvene jedinice na čijeg se djelatnika predstavka ili pritužba odnosi (čl. 13., st. 2. i 3. i 14., st. 3. Pravilnika).

U odgovoru je podnositelju potrebno naznačiti koji su njegovi navodi utvrđeni kao utemeljeni, a koji su navodi neutemeljeni (nepotvrđeni), ali i sugerirati mu 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, sadržajan i jezgrovit te odražavati i naglašavati nepristranost provedenog postupka. U odgovoru se ne smije povrijediti dostojanstvo osobe podnositelja, niti se smiju iznositi stavovi koji upućuju na nepoštovanje zakona, netolerantnost i nesnošljivost.

Pravilnikom nije regulirano pravo policijskog službenika koji je bio predmet provjere da po okončanju provjere dobije primjerak predstavke ili pritužbe, no jasno je da policijski službenik ima pravo na dobivanje takvog podneska, bilo temeljem čl. 4., st. 1. Zakona o pravu na pristup informacijama,³⁰ bilo da angažira odvjetnika radi vođenja određenog pravnog postupka kojemu je Ministarstvo dužno, temeljem čl. 14. Zakona o odvjetništvu,³¹ dostaviti takav dokument. Inače, policijski službenik koji je u predstavi ili pritužbi neosnovano optužen odnosno prozvan za kršenje zakona ima pravni interes pokrenuti kazneni (bilo za kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti, bilo da podigne privatnu tužbu zbog kaznenog djela protiv časti i ugleda), prekršajni i građanski (naknada štete) postupak protiv skriptera, a ako je skripter zaposlen u državnoj službi, može od čelnika državnog tijela tražiti pokretanje disciplinskog postupka zbog nedoličnog ponašanja i kršenja etičkih pravila. Osim poradi naprijed navedenog, bilo bi apsurdno da se po okončanju postupka provjere predstavke ili pritužbe, za koju je utvrđeno da je neutemeljena ili nepotvrđena, zaposleniku koji je bio predmetom provjere ne dopusti dobivanje podneska na temelju kojega je proveden postupak provjere. Naime, kod predstavi ili pritužbi, za koje se utvrdi da su utemeljene ili djelomice utemeljene, protiv zaposlenika Ministarstva pokreću se disciplinski, prekršajni ili kazneni postupci, a u svim tim postupcima zaposlenik ima pravo uvida u spis i pravo preslikavanja dokumenata u spisu – uključujući i predstavku i pritužbu (čl. 84., st.1. ZUP-a; čl. 150., st. 1. Prekršajnog zakona,³² čl. 183., st. 1. ZKP-a). Tako bi, osim što je bio izložen provjerama zbog neosnovane, često

²⁹ Propust da se podnositelju predstavke ili pritužbe odgovori u zakonskom roku propisan je kao povreda službene dužnosti u čl. 99.st.1.t.1. ZDS-a i čl. 96.st.1.t.1. ZP-a („neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza“).

³⁰ Čl. 4.st.1. Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 172/03, 144/10, 37/11, 77/11, glasi:

“Sve informacije dostupne su svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima ovoga Zakona“.

³¹ Čl. 14. Zakona o odvjetništvu, Narodne novine, broj 9/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11, glasi:

„Državna tijela, pravne i fizičke osobe koje imaju javne ovlasti dužni su odvjetniku dati podatke koji su mu potrebni u obavljanju odvjetničke djelatnosti u konkretnom predmetu, ako to nije u protivnosti s dužnošću čuvanja službene ili profesionalne tajne“.

i zlonamjerne predstavke ili pritužbe, zaposlenik bio diskriminiran jer, iako nesporno nevin u odnosu na optužbe (za razliku od kolega protiv kojih je zbog osnovane sumnje u počinjenje kažnjive radnje pokrenut odgovarajući postupak), ne bi mogao dobiti podnesak koji mu je stvorio neugodnost na poslu i u privatnom životu, te ne bi adekvatno mogao zaštititi svoja prava pred sudom i drugim nadležnim tijelima.

Ako podnositelj predstavke iskaže nezadovoljstvo sadržajem odgovora zaprimljenog od policijske uprave, ustrojstvena jedinica Ministarstva u sjedištu nadležna za unutarnju kontrolu razmotrit će utemeljenost prigovora, izvršiti uvid u prikupljenu dokumentaciju, a po potrebi izvršiti i dopunske provjere te o utvrđenim činjenicama, svom stavu i mišljenju pisanim putem obavijestiti podnositelja prigovora. Prigovor na pisanu obavijest ustrojstvene jedinice Ministarstva u sjedištu nadležne za unutarnju kontrolu neće se razmatrati (čl. 15. Pravilnika). Zakon o policiji propisao je pravo na prigovor samo podnositeljima pritužbe, a ministar je Pravilnikom, kako bi se isključile sumnje odnosno dvojbe da su napravljeni propusti u provjeri na nižoj razini (policijska uprava), predvidio mogućnost da se u dva stupnja provjeravaju navodi predstavke kada provjeru nije obavljala unutarnja kontrola. Predviđanje dva stupnja u slučaju kada je prvotnu provjeru navoda obavila unutarnja kontrola nije moguće predvidjeti jer ne postoji ustrojstvena jedinica koja bi za to bila nadležna, a da je hijerarhijski nadređena unutarnjoj kontroli.

VI. POVJERENSTVO ZA RAD PREMA PRITUŽBAMA U MINISTARSTVU

ZP-om (čl. 5., st. 2.) i Pravilnikom (čl. 16., st. 1.) prvi put u hrvatskom pravu propisuje se mogućnost odnosno pravo podnositelja pritužbe, neovisno o njezinu sadržaju, da Povjerenstvu za rad prema pritužbama u Ministarstvu, kao neovisnom tijelu, uloži prigovor ako je nezadovoljan odgovorom i provedenim postupkom provjere njegovih navoda.

Povjerenstvo čine tri člana: policijski službenik Ministarstva te dva predstavnika javnosti koje imenuje saborski Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina na prijedlog organizacija civilnog društva, organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija. O odluci o prigovoru, Povjerenstvo će najkasnije u roku od devedeset dana od zaprimanja prigovora podnositelju uputiti odgovor u pisanom obliku, koji potpisuju svi članovi Povjerenstva, i o tome obavijestiti ustrojstvenu jedinicu Ministarstva u sjedištu nadležnu za unutarnju kontrolu. Ako je Povjerenstvo u nemogućnosti u roku od devedeset dana donijeti odluku o utemeljenosti prigovora, o razlozima spriječenosti pravodobno će pisanim putem obavijestiti podnositelja. Prigovor na odgovor Povjerenstva neće se razmatrati (čl. 5., st. 3. i čl. 22. Pravilnika).

Zakonskom odredbom o Povjerenstvu uvodi se jedna vrsta civilnog nadzora nad radom policije i izbjegava sumnja da Ministarstvo, čiji zaposlenik je predmet

pritužbe, ne može ili neće profesionalno ispitati pritužbu, a podnositelju se jamči da će njegovi navodi biti ispitani prema pravilima struke i ocijenjeni prema stručnim standardima.

Prvi sastanak Povjerenstva za rad po pritužbama održan je u Ministarstvu dana 20. prosinca 2012. godine. Povjerenstvo čine tri člana: policijski službenik Hrvoje Đuran predstavnik je Ministarstva, a saborski Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina imenovao je Sandru Benčić ispred Centra za mirovne studije te Lidiju Grčić ispred Udruge 108. brigade Zbora narodne garde i Udruge za pomoć osobama s mentalnom retardacijom Regoč, kao predstavnice javnosti.³³

VII. EVIDENCIJA PREDSTAVKI I PRITUŽBI

Ministarstvo vodi evidenciju predstavki i pritužbi na svom informacijskom sustavu, a ta evidencija sadrži: podatke o ustrojstvenoj jedinici u kojoj je predstavka ili pritužba zaprimljena, podatke o ustrojstvenoj jedinici na koju se ili na čije se zaposlenike predstavka ili pritužba odnosi, podatke o zaposlenicima Ministarstva na koje se predstavka ili pritužba odnosi, podatke o podnositelju predstavke ili pritužbe, opis događaja, podatke o tijeku provjere navoda u predstavci ili pritužbi, podatke o završetku rada prema predstavci ili pritužbi, podatke o vrsti i načinu povrede službene dužnosti, napomenu po završetku rada prema predstavci ili pritužbi (čl. 23. i 25. Pravilnika). Na ovaj način, na jednom su mjestu objedinjeni podaci o svim predstavkama i pritužbama, pa se učinkovito i brzo može provjeriti i utvrditi koji policijski službenici i na koji način krše zakon, tko se učestalo pojavljuje kao podnositelj predstavke ili pritužbe odnosno koji su policijski službenici najčešće predmet provjere te kojim načinima se zlonamjerni podnositelji služe da bi izvrgli provjeri i diskreditirali policijske službenike i druge zaposlenike Ministarstva koji su im se zakonitim postupanjem zamjerili u službi ili izvan službe. Sukladno navedenim podacima, mogu se odrediti način i prioritet postupanja, a podaci mogu biti od koristi i za donošenje odluka u konkretnim predmetima.

Podaci o neutemeljenim ili nepotvrđenim predstavkama i pritužbama brišu se iz informacijskog sustava Ministarstva po proteku pet godina od dana unosa. Podaci o utemeljenim ili djelomično utemeljenim predstavkama i pritužbama brišu se iz informacijskog sustava Ministarstva po proteku deset godina od dana unosa (čl. 27. Pravilnika). Podaci o neutemeljenim podnescima čuvaju se u sustavu da bi se lakše moglo utvrditi je li po sadržajno istom podnesku već rađeno, odnosno da bi se lako mogli provjeriti neosnovani navodi protiv zaposlenika, koji su (djelomično ili u cijelosti) već bili predmetom provjere, te se tako izbjegava mogućnost da se određeni, već provjereni navodi, ponovno preispitaju (čl. 2., st. 3. Pravilnika) i da se policijski službenik izvrgava neugodnostima, dok se podaci o utemeljenim podnescima brišu nakon proteka od 10 godina jer prestaju biti operativno zanimljivi.

VIII. ZAKLJUČAK

Institut predstavke i pritužbe je sredstvo koje pravnim i fizičkim osobama omogućuje da ukažu na nezakonit ili nepravilan rad zaposlenika ili ustrojstvene jedinice Ministarstva, neovisno o tome jesu li istovremeno zbog toga i oštećeni, a onim osobama koje smatraju da su navedenim radom ili ponašanjem i oštećene, omogućava se zaštita njihovih prava, osim pred nadležnim tijelima Ministarstva, i pred neovisnim Povjerenstvom. Ukazivanjem na nedopušteno ponašanje i nezakoniti rad ustrojstvenih jedinica i zaposlenika Ministarstva, fizičke i pravne osobe aktivno pridonose zakonitosti rada Ministarstva. Takvim postupcima podnositelji iskazuju i povjerenje u odlučnost i sposobnost Ministarstva kao i u funkcioniranje pravnog sustava u cjelini.

Policijsko je zakonodavstvo ostvarilo napredak uvođenjem dvaju stupnjeva odlučivanja po pritužbama, pri čemu su dva člana tročlanog drugostupanjskog Povjerenstva predstavnici javnosti.³⁴

Ministarstvo je prvi put u hrvatskom pravu definiralo institute predstavke i pritužbe, no nije i dovoljno jasno i precizno reguliralo način rada u provjeri navoda iz tih podnesaka, a posebice nije jasno označilo prava koja imaju zaposlenici tijekom postupka provjere i po okončanju tog postupka. U funkciji pravne sigurnosti i povjerenja podnositelja predstavke ili pritužbe u objektivnost postupka, ali i u funkciji zaštite zaposlenika Ministarstva koji su profesionalno i korektno postupali, trebalo bi utvrditi način i pravila provedbe dokaznog postupka odnosno način izvođenja dokaza.³⁵

Uz naprijed navedene primjedbe, bitno je istaći da će i ovakvo zakonodavstvo, koje prvi puta sadrži i provedbeni propis, imati za posljedicu ujednačavanje načina rada nadzornih tijela, zaštitu prava podnositelja podnesaka, ali i zaštitu zaposlenika Ministarstva koji moraju biti sankcionirani zbog nezakonitog ili nepravilnog rada ili ponašanja, no i zaštićeni od onih koji neistinitim navodima zlorabe institut predstavke i pritužbe.

Nerazmjer između broja zaprimljenih i broja utemeljenih predstavki i pritužbi treba tražiti u motivaciji podnositelja predstavki i pritužbi. Sami statistički podaci ukazuju da više pozornosti treba posvetiti zaštiti prava zaposlenika od neosnovanih prozivki i optužbi i preciznoj regulaciji njihovih prava tijekom i po okončanju ispitnog postupka. Veliki broj neosnovanih podnesaka ukazuje na to da osobe često zlorabe navedene institute, a mali broj utemeljenih podnesaka ukazuje na povećani stupanj zakonitosti u radu i ponašanju zaposlenika Ministarstva.

Važnost predstavki i pritužbi je i u tome što postupanje po predstavkama i pritužbama ima i širi značaj od njihova rješavanja, što se ogleda u analiziranju pojava i problema iznesenih u njima te u predlaganju mjera za rješavanje nastalih problema i otklanjanje negativnih pojava.

LITERATURA:

Anić, V., Veliki rječnik hrvatskoga jezika, Novi Liber, Zagreb, 2004.

Aviani, D., Parlamentarna kontrola nad upravom, Pravni vjesnik 13 (1-2), Osijek, 1997.

Aviani, D., Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske: hrvatski parlamentarni ombudsman, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 19 (1998.),1.

Etički kodeks državnih službenika, Narodne novine, broj 40/11, 13/12.

Gjenero, D., PolICIJA i ljudska prava, HHO i MUP RH, Zagreb, 2002.

Halo 92: glasilo MUP-a RH, broj 81., Zagreb, 1998.

Juras, D., Neka pitanja postupka po predstavkama i pritužbama s osvrtom na praksu Ministarstva unutarnjih poslova, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god 36/53-54, 1999.

Kazneni zakon, Narodne novine, broj 110/97., 27/98. – ispravak, 50/00., 129/00., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04., 84/05., 71/06., 110/07., 152/08. i 57/11.

Kazneni zakon, Narodne novine, broj 125/11, 144/12.

Klaić, B., Veliki rječnik stranih riječi, Zora, Zagreb, 1968.

Leys, C., Petitioning in the Nineteenth and Twentieth Centuries, London, Political Studies, Vol. III, No. 1, 1955.

Ljudska prava i policija, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 2000.

Perić, V., Pozorničko-patrolni i drugi oblici operativne djelatnosti službe javne sigurnosti, Zagreb, 1978.

Obvezna instrukcija o međusobnim odnosima i ponašanju ovlaštenih službenih osoba organa unutrašnjih poslova iz 1998.

Poslovnik Hrvatskog sabora, Narodne novine, broj 71/00, 129/00, 117/01, 6/02. – pročišćeni tekst, 41/02, 91/03, 58/04, 39/08, 86/08. i 81/12.

Pravilnik o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne psihičke i tjelesne zdravstvene sposobnosti za osobu koja se prima u policiju i policijskog službenika te o sastavu i načinu rada zdravstvenih komisija u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama, Narodne novine, broj 113/12.

Pravilnik o načinu provedbe unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica Ministarstva unutarnjih poslova, Narodne novine, broj 141/12, 146/12.

Pravilnik o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencija predstavlki i pritužbi te o radu Povjerenstva, Narodne novine, broj 58/12.

Pravilnik o postupku s predstavkama i pritužbama Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Narodne novine, broj 142/99.

Prekršajni zakon, Narodne novine, broj 107/07.

Rajko, A., Nadzor nad tijelima unutarnjih poslova, Hrvatska javna uprava, broj 2/2000, Zagreb, 2000.

Republički sekretarijat za unutrašnje poslove Socijalističke Republike Hrvatske, dopis broj: 11/1-27345/1-78 od 19. rujna 1978.

Smolčić, P., Predstavke na rad zaposlenika i ustrojstvenih jedinica MUP-a RH, Policija i sigurnost, god. 16. (2007.), broj 3-4, Zagreb, 2007.

Smolčić, P., Značaj predstavke u zaštiti ljudskih prava i suzbijanju korupcije, Policija i sigurnost, god. 18., broj 3., Zagreb, 2009.

Uloga policije u demokratskom društvu (materijali sa seminara), Birotisak, Zagreb, 1994.

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, Narodne novine, broj 70/12.

Uredba o uvjetima za stjecanje policijskih zvanja, oznakama policijskih zvanja, funkcionalnim oznakama radnih mjesta, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja, Narodne novine, broj 129/11, 15/13.

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10.

Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, broj 92/05., 142/06, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11 – pročišćeni tekst, 150/11, 34/12.

Zakon o državnom odvjetništvu, Narodne novine, broj 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11.

Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, broj 152/08, 76/09, 80/11, 121/11 – pročišćeni tekst, 143/12.

Zakon o odvjetništvu, Narodne novine, broj 9/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11.

Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, broj 47/09.

Zakon o policiji, Narodne novine, broj 34/11, 130/12.

Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Narodne novine, broj 74/09.

Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 172/03, 144/10, 37/11, 77/11.

Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine, 41/77, 55/89, 5/90 – pročišćeni tekst, 30/90-ispr., 47/90, 29/94.

Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine, broj 76/12.

Zakon o referendumu i drugim oblicima sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, broj 33/96, 92/01, 38/09.

Zakon o sudovima, Narodne novine, broj 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 27/11, 130/11.

Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, broj 150/11.

www.mup.hr

www.ombudsman.hr

www.usud.hr

www.vecernji.hr

SUBMISSIONS AND COMPLAINTS TO THE MINISTRY OF INTERIOR OF THE REPUBLIC OF CROATIA

The author provides an overview of legislation, while indicating statistical data, which regulates filing and investigating submissions and complaints regarding the work and conduct of the employees of the Ministry of Interior of the Republic of Croatia. The author emphasizes the need to protect the employees from malevolent unfounded submissions charging them for violations of the law, as well as the need for more clear and precise regulation of the investigation procedure, and the rights of employees during and after the proceedings. As a special value in the legislation, the author emphasizes introducing two stages in deciding on complaints, whereby in the second stage the decision is made by the Commission consisting of one police officer and two representatives of the public appointed by the competent parliamentary Committee.

Key words: *complaint, Ministry of Interior, police officer, submission, unfounded submissions*