

Položaj policije u sustavu nacionalne sigurnosti

Dean Savić

U suvremenim uvjetima položaj policije i pravosuđa mnogo je važniji u odnosu prema obavještajnim službama i oružanim snagama koje su dugo imale primat pred drugim sastavnicama sustava nacionalne sigurnosti

Prema rezultatima brojnih istraživanja, kriminal i organizirani kriminal svrstavaju se među najveće sigurnosne ugroze današnjice. Stoga bi institucije zadužene za borbu protiv tih prijetnji trebale imati najodgovornija mjesta u sustavu nacionalne sigurnosti. Nasuprot tome, prema nekim razmišljanjima policija nije sastavni dio koncepta nacionalne sigurnosti. Ta se mišljenja djelomice temelje i na činjenici da hrvatska policija prije demokratske konsolidacije i tijekom nje nije djelovala dovoljno učinkovito. U skladu s time moglo se zaključiti da policija nije ispunjavala svoju ulogu u sklopu sustava nacionalne sigurnosti, a posredno se mogao izvesti i zaključak da ona nije ni sastavni dio tog koncepta. Na temelju analize stavova prema kojima policija nema ključnu ulogu u sustavu nacionalne sigurnosti ponuđeni su protuargumenti prema kojima je uloga policije, kao i pravosudnih tijela, mnogo značajnija nego što se na prvi pogled čini. Stoga smatram da su mjerodavna policijska i pravosudna tijela ipak sastavni, i to temeljni, dijelovi tog sustava. Štoviše, u suvremenim uvjetima položaj policije i pravosuđa mnogo je važniji u odnosu prema obavještajnim službama i oružanim snagama koje su dugo imale primat pred drugim sastavnicama sustava nacionalne sigurnosti.

Što su najveće prijetnje nacionalnoj sigurnosti?

U istraživanjima Eurobarometra za Hrvatsku (2009:14-5), kriminal općenito posljednjih se godina prepoznaje kao najveća prijetnja nacionalnoj sigurnosti. U tablici 1. prikazani su rezul-

Dean Savić, doktor političkih znanosti, predavač u Visokoj policijskoj školi Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske. U članku su sažeto izloženi rezultati istraživanja "Organizirani kriminal kao prijetnja nacionalnoj sigurnosti Republike Hrvatske" koje je provedeno u sklopu izrade doktorske disertacije. E-pošta: dsavic@fkz.hr

Tablica 1. Usporedni prikaz rezultata istraživanja stavova o izvorima ugrožavanja u EU, Sloveniji i Hrvatskoj (od najveće do najmanje prijetnje)

Europska Unija (2000)	Europska Unija (2001)	Slovenija (1999)	Slovenija (2001)	Hrvatska (2006)	Hrvatska (2008)	Hrvatska (2011)
1. organizirani kriminal	1. slabo gospodarjenje	1. droge, narkomanija	1. droge, narkomanija	1. organizirani kriminal	1. organizirani kriminal	1. slabo gospodarjenje
2. nesreća u nuklearnoj elektrani	2. ugrožavanje životne sredine	2. kriminal	2. kriminal	2. slabo gospodarjenje	2. terorizam	2. kriminal
3. terorizam	3. zaostajanje u znanosti i tehnologiji	3. ekološke katastrofe	3. prometne nesreće	3. zaostajanje u znanosti i tehnologiji	3. prirodne katastrofe (potresi, poplave i slično)	3. zaostajanje u znanosti i tehnologiji
4. etnički sukobi u Europi	4. prirodne nesreće – elementarne nepogode	4. nezaposlenost	4. nezaposlenost	4. uništavanje okoliša	4. nesreća u nuklearnoj elektrani	4. socijalni nemiri
5. konvencionalni rat u Europi	5. rasprodaja društvenog bogatstva	5. pad nataliteta	5. ekološke katastrofe	5. socijalni nemiri	5. izravni oružani napad druge države	5. uništavanje okoliša
6. svjetski rat	6. tehnološke nesreće	6. gospodarski problemi	6. siromaštvo	6. prirodne i tehnološke nesreće	6. epidemije	6. terorizam
	7. kriminal	7. širenje i moguća upotreba oružja za masovno uništenje	7. konvencionalni rat u Europi	7. širenje i moguća upotreba oružja za masovno uništenje
	8. socijalni nemiri	17. terorizam	17. terorizam	8. terorizam	8. slučajno ispaljenje nuklearnog projektila	8. prirodne i tehnološke nesreće
	9. vojna ugrožavanja	19. vojna agresija druge države	19. vojna agresija druge države	9. vojna ugroženost od drugih zemalja	9. svjetski rat	9. vojna ugroženost od drugih zemalja

Izvori: Smerić, Mišetić i Rihtar (2008:346); Tatalović i Bilandžić (2005:17); Matika i Ogorec (2008:180); Živković, Flanjak i Ceranić (2007:151-160); Smerić, Mišetić i Rihtar (2008:345); Savić (2012:237).

tati sedam istraživanja percepcije ispitanika koja su provedena na razini Europske Unije, u Sloveniji i Hrvatskoj. Iz podataka je vidljivo da su u tri istraživanja, u kojima je organizirani kriminal ponuđen kao jedan od mogućih izvora ugrožavanja, građani percipirali upravo njega kao najveći sigurnosni izazov. U tri istraživanja, umjesto organiziranog kriminala, kao izvori ugrožavanja ponuđeni su kriminal, droga i narkomanija, ali su i u tim studijama te pojave svrstane među najveće prijetnje. Samo je u jednom istraživanju kriminal (općenito) svrstan vrlo nisko, na sedmo mjesto, najvećih izazova. Nasuprot tome, vojna ugroženost i agresija mahom su svrstavani na posljednja mjesta te je, kako navode Tatalović i Bilandžić (2005:17), došlo do radikalna pomaka s vojnih na nevojna ugrožavanja.

U istraživanjima koja su ponudila nešto širu lepezu gospodarskih i socijalnih izvora ugrožavanja, poput slabog gospodarjenja ili zaostajanja u znanosti i tehnologiji, upravo su ona prepoznata kao veliki sigurnosni izazovi, veći i od, primjerice, terorizma koji se nakon 11. rujna i u Europi prepoznaje kao značajniji sigurnosni problem.

Što je uloga policije u sustavu nacionalne sigurnosti?

Policija i pravosuđe glavni su dijelovi sustava unutarnje sigurnosti i čine, zajedno s obrambenim sustavom i sustavom

civilne zaštite, temeljne elemente sustava nacionalne sigurnosti suvremene države. Ta tijela imaju važan položaj u sustavu nacionalne sigurnosti koji se temelji na stavu da je taj sustav sinteza svih društvenih podsustava jer osigurava uvjete za opstanak i razvoj društva, kvalitetan života i djelovanje koje povećava otpornost društva i prirode na ugrožavanja i otklanja posljedice koje izvori ugrožavanja prouzročuju (Tatalović i Bilandžić, 2005:45). No Bilandžić (u: Tatalović i Bilandžić, 2005:51) navodi da svi podsustavi nacionalne sigurnosti nisu jednako odgovorni za ostvarivanje nacionalne sigurnosti i nacionalnih interesa. U skladu s time, vanjskopolitičkome, obavještajnom, vojnom i ekonomskom podsustavu daje veću, a prosvjetnome, kulturnom i sličnim podsustavima manju važnost. Pritom, policijski i pravosudni podsustav ne svrstava ni na jednu ni na drugu stranu. To izaziva dvojbu o tome je li policija sastavni dio koncepta nacionalne sigurnosti, a provedenom analizom dolazi se do zaključka kako policija ipak nije sastavni dio tog koncepta (82-89). Kako se u svjetlu suvremenog shvaćanja koncepta sigurnosti takav stav ne može bezrezervno prihvatiti, izvedeni zaključak zaslužuje podrobniju analizu.

Naime, teza da policija nije sastavni dio koncepta nacionalne sigurnosti zasniva se na analizi osnovnih kategorija sadržaja nacionalne sigurnosti među koje su uvršteni: opstanak države i njezina stanovništva, teritorijalna suverenost, osnovni atributi neovisnosti, kvaliteta života i stalni materijalni prosperitet

države. Ističe se da policija može pridonijeti samo kvaliteti života u državi. Ali, kako je odsustvo kriminala samo jedan od čimbenika ukupne kvalitete življenja, zaključuje se da policija nema neku posebnu ulogu ni u ostvarenju te kategorije nacionalne sigurnosti. No, kao kategorije nacionalne sigurnosti mogu se uzeti i drugi pojmovi, poput opstanka i razvoja društva, kvalitete života i djelovanja koje povećava otpornosti društva i prirode na ugrožavanja te otklanjanja posljedica koje izvori ugrožavanja prouzročće (45). I bez detaljne analize očito da je sa svakom od tako definiranih kategorija povezana bitna uloga policije, što dovodi u pitanje zaključak da policija nije sastavni dio koncepta nacionalne sigurnosti.

Samo dvadesetak posto službenih osoba u policiji zaduženo je za otkrivanje i dokazivanje kaznenih djela, dok su svi ostali zaduženi za druge poslove, posebno za brigu o sigurnosti

Nadalje, navodi se da je tradicionalno poimanje nacionalne sigurnosti preusko, a moderno preširoko, pa se razlikuju shvaćanja u užemu i širem smislu. U skladu s time, sustav nacionalne sigurnosti u užem smislu trebali bi činiti elementi koji su izravno odgovorni za ostvarenje neke od temeljnih kategorija nacionalne sigurnosti, a to su sastavnice zadužene za stvaranje i provedbu četiri temeljne politike i strategije nacionalne sigurnosti neke države: vanjsku, obrambenu, obavještajnu i ekonomsku politiku. Kako se smatra da policiji nije primaran interes da ostvaruje neke od temeljnih kategorija koje obuhvaćaju navedene politike, nego samo da neizravno pridonosi njihovom ostvarenju, dodatno se potkrepljuje postavljena teza. No unutarnja sigurnost prepoznata je kao bitno područje sigurnosne politike Republike Hrvatske (*Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*, 2002:83-95). Isto tako, politika koja pokriva područje unutarnje sigurnosti može se svrstati na istu razinu s vanjskom, obrambenom i ekonomskom politikom, a svakako je viši pojam od obavještajne politike. Uostalom, u djelokrugu saborskog Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost nalaze se poslovi utvrđivanja i praćenja provedbe politike na područjima koja se odnose kako na državnu tako i na javnu sigurnost, te brojna druga područja koja su u nadležnosti policije, sigurnosnih služba i drugih tijela (*Djelokrug rada saborskog Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost*, 2010). Budući da policija ima važnu ulogu u postizanju unutarnje sigurnosti, ne može se zaobići kao važan dio koncepta nacionalne sigurnosti, u nekim segmentima važniji i od sigurnosnih službi.

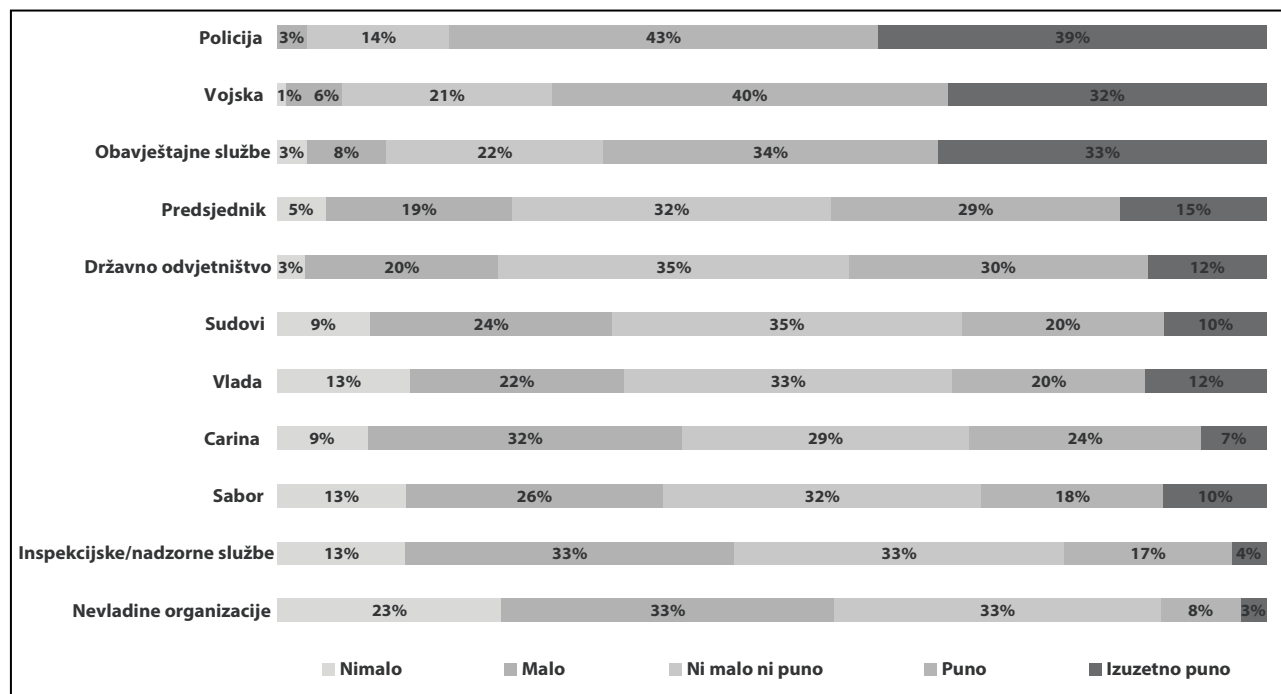
Tvrđi se, naposljetku, ako se temeljne kategorije nacionalne sigurnosti svrstaju u dvije kategorije – prva obuhvaća osnovne vrijednosti bitne za opstanak države (zaštitu države kao političko-teritorijalnog oblika organiziranja nacije i kao vlasti, zaštitu

njezina stanovništva, zaštitu suverenosti, teritorijalne cjelovitosti i neovisnosti), a druga ima razvojni karakter (kvaliteta života i stalni materijalni prosperitet) – i ako se u skladu s time analizira uloga policije, može se zaključiti kako ona nije odgovorna za razvoj države, društva i nacije nego da je samo djelomično odgovorna za stvaranje preduvjeta za taj razvoj. Navodi se, također, da policija nema ni izravnu primarnu odgovornost za zaštitu temeljnih kategorija koje trebaju osigurati opstanak države. U svezi s time ističe se da je policija nadležna samo za otkrivanje počinitelja kaznenih djela kojima se, primjerice, ugrožavaju temeljne vrijednosti opisane u glavi XII. *Kaznenog zakona* ("Kaznena djela protiv RH"). Budući da je otkrivanje važno samo onda kada se kaznena djela dogode, a u tom je slučaju nacionalna sigurnost već značajno ugrožena, opetovano se zaključuje da policija nije sastavni dio sustava nacionalne sigurnosti u užem smislu, budući da nije nadležna za sprečavanje takvih kaznenih djela.

No nadzor državne granice danas je u nadležnosti policije, njezinu značajnu ulogu u zaštiti stanovništva ne treba posebno elaborirati, a uloga u zaštiti suverenosti, teritorijalne cjelovitosti i neovisnosti potvrđena je tijekom Domovinskog rata i bila bi slična i u eventualnim budućim sukobima. Stoga se policiji ipak mora priznati važna uloga u svezi s prvom dimenzijom temeljnih kategorija nacionalne sigurnosti. Što se tiče druge dimenzije, treba istaknuti da su javna sigurnost, izostanak kriminala i slično elementi koji bitno utječu na kvalitetu života i stalni materijalni prosperitet te se ni s tim u svezi policiji ne može zanijekati važna uloga u sustavu nacionalne sigurnosti u užem smislu. To posebice dolazi do izražaja ako se naglasi da temeljna zadaća policije nije samo otkrivanje kaznenih djela nego i njihovo sprečavanje (*Zakon o policijskim poslovima i ovlastima*, 2009:3.1.3) te da policija, osim što provodi kriminalistička istraživanja, primarno djeluje u sprečavanju i otklanjanju opasnosti (*Zakon...*, 1.2) koja se može definirati kao stanje

Logično je što je došlo do pomaka u "važnosti" pojedinih sastavnica sustava nacionalne sigurnosti, budući da policija i pravosuđe imaju ključnu, a sigurnosne i ostale službe sporednu ulogu u borbi protiv kriminala

bliske i izravne mogućnosti nastupanja štete za zaštićeno dobro (2.1.6), ne isključujući pritom nijednu temeljnu vrijednost zaštićenu *Kaznenim zakonom*. Isto tako, kao što navode Veić i sur. (2009:1-2), otklanjanje opasnosti najvažnija je policijska zadaća, čemu u prilog govori i organizacija policijske službe. Samo dvadesetak posto službenih osoba u policiji zaduženo je za otkrivanje i dokazivanje kaznenih djela, dok su svi ostali zaduženi za druge poslove, posebno za brigu o sigurnosti. Pritom su i službenici kriminalističke policije dužni sprečavati opasnost u konkretnim okolnostima, kao što su i službenici te-

Grafikon 1. Doprinos državnih službi i institucija nacionalnoj sigurnosti

Izvor: Savić (2012:254).

meljne i granične policije dužni sprečavati počinjenje kaznenih djela i poduzimati druge radnje radi otkrivanja i dokazivanja kaznenih djela, hvatanja počinitelja i slično. I zaključno, potrebno je naglasiti kako se u internoj uputi Ministarstva unutarnjih poslova, donesenoj na temelju *Zakona o policiji* (2000:12.2.2), izrijekom navodi da se pod nacionalnim složenim ili organiziranim kriminalitetom podrazumijevaju kaznena djela koja ugrožavaju nacionalnu sigurnost ili vitalne interese Republike Hrvatske ili izazivaju uznemirenje te pravnu i osobnu nesigurnost građana, te su ona u nadležnosti Uprave kriminalističke policije Ministarstva u sjedištu (*Uputa o podjeli policijskog posla prema njihovoj složenosti*, 2008:2).

Čiji rad najviše pridonosi nacionalnoj sigurnosti?

Prema rezultatima istraživanja percepcije policijskih službenika – studenata Visoke policijske škole (Savić, 2012), rad policije, vojske i obavještajnih službi najviše pridonosi nacionalnoj sigurnosti Republike Hrvatske, a najmanje to čini rad nevladinih organizacija, inspeksijskih i nadzornih služba i Sabora. Policiji, kao službi čiji rad prema percepciji ispitanika najviše pridonosi nacionalnoj sigurnosti, dana je prosječna ocjena 4,19, rad vojske ocijenjen je s 3,97, a obavještajnih službi 3,86. Cjeloviti rezultati prikazani su na grafikonu 1.

Rezultati prema kojima rad policije najviše pridonosi nacionalnoj sigurnosti ide u prilog ranijim zaključcima prema kojima policija zauzima ključno mjesto u konceptu nacionalne sigurnosti. Rad državnog odvjetništva, kao drugoga ključnog

stupa u borbi protiv izvora ugrožavanja koji se u suvremenim uvjetima percipiraju kao najopasniji, također je dobro ocijenjen. Rad sudstva ocijenjen je kao prosječno važan, što je u skladu s nešto nižim stupnjem povjerenja ispitanika u tu instituciju (Savić, 2012:249-52). No ne treba zaboraviti da su prikazani rezultati samo izraz percepcije policijskih službenika, odnosno da bi posrijedi moglo biti samo "istinito vjervanje" stručnih osoba, svojevrsne epistemičke zajednice, koje nije utemeljeno na čvrstim dokazima te se još uvijek ne može okvalificirati kao "opravdano" u skladu s Platonovom definicijom znanja iznesenom u dijalogu *Teetet*. Pozitivna percepcija matične institucije mogla bi biti previše subjektivna, ali bi se dobiveni rezultati mogli dovesti u pitanje tek kada bi istovrsna istraživanja percepcije drugih ekspertnih skupina (u pravosuđu, vojsci, obavještajnim službama) dala bitno drugačije pokazatelje.

Na temelju prethodnih razmatranja može se zaključiti da policija, kao i pravosuđe, ipak čine ključan dio koncepta nacionalne sigurnosti, posebice ako se u obzir uzme činjenica da je u suvremenim uvjetima došlo do pomaka s vojnih na nevojne izvore ugrožavanja, pri čemu je kriminal, a pogotovo organizirani kriminal, prepoznat kao najveća sigurnosna prijetnja. Logično je stoga što je došlo do pomaka u "važnosti" pojedinih sastavnica sustava nacionalne sigurnosti, budući da policija i pravosuđe imaju ključnu, a sigurnosne i ostale službe sporednu ulogu u borbi protiv kriminala u sklopu sustava unutarnje sigurnosti.

Literatura

- Djelokrug rada saborskog Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost.* <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2330>, 21. listopada 2010.
- Eurobarometar 72 – Nacionalni izvještaj za Hrvatsku.* Delegacija Europske unije u Hrvatskoj, Zagreb, 2009.
- Kazneni zakon.* Narodne novine, 110/1997, 27/1998, 50/2000; Odluka USRH U-I-241/00 od 10. svibnja 2000, 129/2000, 51/2001, 111/2003, 190/2003; Odluka USRH U-I-2566/03 i U-I-2892/2003. od 27. studenoga 2003, 105/2004, 84/2005, 71/2006., 110/2007. i 152/2008.
- Matika, D., Ogorec, M. (2008). Pristupanje Republike Hrvatske NATO-u u percepciji nevladinih udruga. *Društvena istraživanja.* (17) 1-2:173-198.
- Platon (1975). *Fileb i Teetet.* Zagreb: Naprijed.
- Savić, D. (2012). *Organizirani kriminal kao prijetnja nacionalnoj sigurnosti Republike Hrvatske.* Doktorska disertacija. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Smerić, T., Mišetić, A., Rihtar, S. (2008). Stavovi hrvatske javnosti spram Hrvatske vojske. U: Ogorec, M. Novi oblici ugroza i nacionalna sigurnost u percepciji hrvatskih građana. *Društvena istraživanja.* (18) 3: 339-353.
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske.* Narodne novine, 32/2002.
- Tatalović, S., Bilandžić, M. (2005) *Osnove nacionalne sigurnosti.* Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Policijska akademija.
- Uputa o podjeli policijskog posla prema njihovoj složenosti.* MUP RH, Zagreb, broj: 511-01-36-OGR-985-1/08. od 25. ožujka 2008.
- Veić, P. i sur. (2009). *Zakon o policijskim poslovima i ovlastima – tekst zakona s pojašnjenjima, poveznicama i stvarnim kazalom.* Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o policiji.* Narodne novine, 129/2000.
- Zakon o policijskim poslovima i ovlastima.* Narodne novine, 76/2009.
- Živković, A., Flanjak, V., Ceranić, V. (2007). Sigurnost Hrvatske i NATO u percepciji studenata Sveučilišta u Zagrebu. *Pravnik.* (41) 2:151-160. ■