

UPRAVNO PODRUČJE UNUTARNJIH POSLOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Stručni rad

*UDK 351.74(497.5)(091)“1991/2016“
354.31(497.5)(091)“1991/2016“*

Primljeno: 27. siječnja 2016.

Dalibor Franulović*

Unutarnji poslovi posebno su upravno područje, resor državne uprave. Nastaju i razvijaju se uslijed procesa diferencijacije javne uprave. Autor će u radu prikazati razvoj unutarnjih poslova od osamostaljenja Republike Hrvatske do današnjih dana. Odredit će pravni djelokrug u obavljanju unutarnjih poslova posebno analizirajući četiri polazišne osnove: unutarnje poslove u funkcionalnom (materijalnom) smislu, unutarnje poslove u organizacijskom (formalnom) smislu, unutarnje poslove s obzirom na oblike djelovanja tijela unutarnjih poslova te unutarnje poslove s obzirom na metode djelovanja tijela unutarnjih poslova.

Ključne riječi: unutarnji poslovi, državna uprava, Ministarstvo unutarnjih poslova, policija

1. UVOD

Unutarnji poslovi jedno su od najstarijih područja državne uprave, koja se postupno formiraju kao posebni upravni resori u procesu razvoja državne uprave do forme moderne uprave kakvu danas poznajemo. Razvoj državne uprave može se sagledati u kontekstu postupne diferencijacije poslova državne uprave. Upravne se funkcije s vremenom sve više diferenciraju, tj. iz zadataka koji su u početku jedinstveni i obavljaju ih jedinstvena upravna organizacija izdvajaju se pojedini dijelovi u samostalne zadatke, koje vrše posebne organizacije.¹ Do prve polovice 19. stoljeća diferencijacija unutar upravnog sustava uglavnom nije prelazila granicu od pet klasičnih upravnih resora: obrana, vanjski poslovi, unutarnji poslovi, pravosuđe i financije.² Počeci ustrojavanja i početni razvoj unutarnjih poslova imali su svoje specifičnosti imanentne svakoj pojedinoj državi, da bi se poslije sami sustavi organizacijski razvijali u drugačijim smjerovima:

* Dalibor Franulović, polaznik poslijediplomskog sveučilišnog studija na Pravnom fakultetu u Zagrebu.

¹ Pusić navodi da se proces nastajanja modernih država u Europi, a time i formiranje moderne uprave s posebnim upravnim resorima, odvijao otprilike u razdoblju od 17. do 19. stoljeća. Pusić, E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002, str. 11.

² Pusić, E. *et.al.*, *Upravni sistemi*, Narodne novine, Zagreb, 1988, str. 171.

centralizirani (Francuska,³ Austrija⁴) te decentralizirani (Engleska⁵). Tijekom kasnijeg razvoja modeli ustroja upravnog resora unutarnjih poslova tih država poslužili su kao ogledni primjeri koje su u većoj ili manjoj mjeri nastojale primijeniti i druge države.⁶ Pri tome je na Hrvatsku najveći utjecaj imao austrijski model.

U Hrvatskoj je u 18. stoljeću izvršna vlast bila podijeljena između staleža i redova u Saboru te kraljevskih ureda. Ti su kraljevski uredi predstavljali začetak moderne uprave u apsolutnoj monarhiji.⁷ Početak formiranja posebnih upravnih resora u Hrvatskoj može se datirati u 1848. godinu, kada u Zagrebu počinje djelovati Bansko vijeće kao zemaljska vlada za Kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju⁸ pod predsjedanjem bana Jelačića. Bansko vijeće organiziralo je tada sljedeće upravne resore (odsjeke): za unutarnje i vojne poslove, pravosuđe, prosvjetu i bogoštovlje te financije.⁹ Vijeće je u Zagrebu djelovalo do jeseni 1849. kao samostalna vlada Hrvatske, koja je bez ikakva miješanja austrijske i mađarske vlade nezavisno upravljala unutarnjim poslovima zemlje. Bansko je vijeće naredbom Ministarstva unutarnjih poslova u Beču od 12. VI. 1850. godine bilo ukinuto.¹⁰ Hrvatski je sabor 24. IX. 1868. godine izglasao Hrvatsko-ugarsku nagodbu, koja je promovirala koncepciju jedne ugarske države, s Hrvatskom kao dijelom u kojem postoji određena autonomija. „Kraljevska hrvatsko-slavonsko-dalmatinska zemaljska vlada“ na čelu s banom, kojega je imenovao car na prijedlog ugarskog ministra predsjednika, smatrala se vrhovnom upravnom vlasti na području Hrvatske i Slavonije unutar opsega državno-pravne autonomije. Vlada je počela djelovati 16. VIII. 1869. godine, čime je u povijesti

³ U vrijeme Louisa XIII. (1610.-1643.) kraljevska je uprava zaokružena u sustav, čitavo područje Francuske podijeljeno je na 30 generaliteta, kojima upravljaju intendanti striktno vezani uz središte. Oni u svojim rukama objedinjuju policijske, sudske i financijske poslove te nadzor nad gradovima, seoskim općinama, pa i nad staleškim skupštinama pokrajina. Također dolazi do formiranja prvih ministarstava. Godine 1665. Jean-Baptiste Colbert postaje ministar kraljeve kuće i pretvara to tijelo u ministarstvo unutarnjih poslova. Pusić, E., *Država i državna uprava*, Društveno veleučilište, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2007, str. 190.

⁴ U Beču se 1793. osniva Ministarsko-redarstveni dvorski ured kao središnje upravno tijelo za unutarnje poslove te redarstvena ravnateljstva u pojedinim pokrajinama. Pod utjecajem revolucionarnih događaja iz 1848. godine uslijedile su reforme državne uprave u kojima su dvorski uredi, kancelarije i komore zamijenjene ministarstvima. Tako je formirano i ministarstvo unutarnjih poslova. Šašić, M., *Austrijska policija, HALO 92*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 76/1998, str. 44.

⁵ U Engleskoj se 1782. osniva posebni Home Office, što je do danas ostao engleski službeni naziv za ministarstvo unutarnjih poslova. Pusić *et. al.*, *op. cit.* (bilj. 2), str. 85.

⁶ O povijesnom razvoju i različitim modelima ustroja upravnih resora unutarnjih poslova vidi detaljnije u: Franulović, D., *Usporedba resora unutarnjih poslova u nekoliko zemalja*. Završni specijalistički rad na poslijediplomskom studiju javnog prava i javne uprave (neobjavljeno). Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2011.

⁷ Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 191. Vidi i: Sirotković, H., *Organizacija uprave u Hrvatskoj i Slavoniji u njenom građanskom razdoblju (1848–1918)*. u: Bastaić *et. al.*, *Hrestomatija povijesti Hrvatskog prava i države, svezak I.*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, str. 293.

⁸ Kraljevina Hrvatska i Slavonija u to vrijeme predstavlja manji dio hrvatskih zemalja koje su tada bile pod upravom hrvatskog sabora i bana (tzv. Provincijalna ili Banska Hrvatska). Taj dio činilo je šest županija: Zagrebačka, Varaždinska i Križevačka (tzv. uža Hrvatska) te Virovitička, Požeška i Srijemska (Slavonija). Vidi detaljnije: Sirotković, H., Margetić, L., *Povijest države i prava naroda SFR Jugoslavije*, Školska knjiga, Zagreb, 1988, str 138–139.

⁹ Beuc, I., *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985, str. 256.

¹⁰ Sirotković, *op. cit.* (bilj. 7), str. 294.

izvršne vlasti u Hrvatskoj otvoren put ustavnom i parlamentarnom životu.¹¹ Vlada je bila autonomna u unutarnjim poslovima (osim državljanstva), u poslovima odnosa s Crkvom, poslovima obrazovanja i u pravosuđu. U to vrijeme autonomna Zemaljska vlada organizirana je u tri kraljevska zemaljska odjela: Odjel za poslove unutarnje¹² i poslove zemaljskog proračuna; Odjel za bogoštovlje i nastavu; Odjel za pravosuđe, a od 1914. godine djeluje i Odjel za narodno gospodarstvo.

Hrvatski je sabor 29. listopada 1918. godine proglasio odcjepljenje od Austro-Ugarske, pristup u Državu Slovenaca, Hrvata i Srba te prenio vrhovnu vlast na Narodno vijeće. Prvog prosinca slijedilo je ujedinjenje sa Srbijom te nastanak države koja se nazvala Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca. U razdoblju do 1941. godine Hrvatska je u Kraljevini prošla tri režima: režim prema Vidovdanskom ustavu od 28. lipnja 1921. godine, režim kraljeve diktature od 6. siječnja 1929. godine, odnosno pod diktaturom donesenog Ustava od 3. rujna 1931. godine, te kao Banovina Hrvatska od 26. kolovoza 1939. do 1941. godine. Osnovne su karakteristike državne uprave u razmatranom razdoblju unitarizam s dominantnom kraljevskom vlašću i jakim položajem središnje vlade pod dominacijom Srba u svim strukturama vlasti, a posebno u vojsci i policiji. Ministarstvo unutarnjih poslova sa sjedištem u Beogradu bilo je nadležno za poslove opće uprave, koji se dalje prenose na niže administrativno-teritorijalne jedinice: oblasti, okruge, srezove i općine.¹³ Nakon završetka II. svjetskog rata 1945. Hrvatska ulazi u novoformiranu državu Jugoslaviju kao jedna od šest republika. S obzirom na način ustroja i funkcioniranja federativne države do 1991. godine postoje dvostruke razine propisivanja nadležnosti i odlučivanja o unutarnjim poslovima; one sa savezne razine (pravni propisi koji su vrijedili

¹¹ Žigrović-Pretočki, prema Borković, I., *op. cit.* (bilj. 7), str. 192.

¹² U djelokrug odjela za unutarnje poslove ulazili su poslovi koji su se odnosili na unutarnju zemaljsku upravu, osim onih koji su spadali u nadležnost ostalih dvaju odjela. Posebnu kategoriju čine svi poslovi javne sigurnosti i zavoda, kojima je bila svrha štiti i osigurati javni red i sigurnost, nadzor nad društvima, kazalištima, javnim zavodima koji su bili namijenjeni zabavi, tiskarstvom, putovnicama, upravom i nadzor javnopravnih institucija općenito, a napose podređenih tijela i državne uprave, županija, gradova, kotareva, općina, primjena državljanских prava pojedinaca, primjena zakona koji su se odnosili na saborske izbore i zemaljsko zastupstvo, čuvanje granica zemlje. U nadležnost ovoga odjela pripadali su i vrhovna uprava poslova zdravstva, uboških poslova, javnih humanitarnih ustanova, obrtništva i trgovine, vjeresijski zavodi, obrađivanje zemlje, kolonizacija i primjena vodnih prava, vrhovna uprava nastave u području poljodjelstva i gospodarstva te poslovi koji su se odnosili na gospodarske kredite, poljodjeljske asekuracije, gospodarska društva, rudarski poslovi, urbarski i zemljorasteretni poslovi ako su se rješavali u administrativnom postupku, sudjelovanje pri izvršavanju zakonskih poslova o regrutiranju, opskrbi, davanju priprega i ukonačavanju vojske i zemaljske obrane, sudjelovanje pri primjeni zakona o trgovačkim i obrtnim komorama, statistika stanovništva, javne građevine, javni putovi i kanali, izrada nacrtu zakonskih propisa iz nadležnosti Sabora, posebno agrarnih zakona, ukoliko je predmet reguliranja bio seljački odnos, poboljšanje, isušenje i navodnjavanje zemlje, vodna prava, kolonizacija, šume i šumski, poljski lovački red, ribarstvo, kaznionice i Zemaljski arhiv. Osim navedenih poslova u djelokrug Odjela za unutarnje poslove spadala je i Uprava zemaljskog proračuna koji je odobrio Sabor, zaključni račun o proračunu, izrada nacrtu proračuna u okviru prihoda koji su Nagodbom zadržani za obavljanje državnopravne samouprave te Uprava zemaljskih zaklada, Vrhovna uprava zemaljskog proračuna i blagajne. Beuc, *op. cit.* (bilj. 9), str. 285.

¹³ Vidi detaljnije u: Pusić, E., *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sistemi*, Školska knjiga, Zagreb, 1997, str. 168-170.

za cijeli prostor Jugoslavije) i one s republičke, odnosno pokrajinske razine.¹⁴ Raspadom Jugoslavije novoformirane države donose novo zakonodavstvo, kojim određuju ustroj i nadležnosti resora unutarnjih poslova. Svrha ovog rada jest prikazati pregled razvoja unutarnjih poslova u Republici Hrvatskoj od 1990. godine do danas te, uzimajući u obzir postojeći pravni okvir, odrediti upravno područje djelatnosti za koje je nadležno Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske.

2. PREGLED RAZVOJA UNUTARNJIH POSLOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ U RAZDOBLJU OD 1990. DO 2015. GODINE

Proces osamostaljivanja Republike Hrvatske i formiranja samostalne strukture državne vlasti započeo je 1990. godine. Prve dvije godine, od proljeća 1990. do međunarodnog priznanja Republike Hrvatske 15. siječnja 1992., obilježene su nastajanjem novih ustrojstvenih tijela u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske (dalje u tekstu: MUP RH) i njihovom ulogom u početnoj fazi Domovinskog rata.¹⁵ Donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima u travnju 1991.¹⁶ izmijenjen je dotada važeći Zakon o unutarnjim poslovima iz 1990. godine.¹⁷ Temeljem članka 2. tog izmijenjenog Zakona MUP RH bio je nadležan da, zajedno s drugim nadležnim tijelima, štiti pravni poredak i Ustavom utvrđeno državno ustrojstvo te nepovredivost državnog teritorija i brani teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske. Radi ispunjavanja navedenih obveza u MUP-u RH došlo je do bitnih organizacijskim promjena. Kao osnovne organizacijske jedinice ustrojene su: 1. Služba za zaštitu ustavnog poretka, 2. Služba javne sigurnosti (Policija) i 3. Zbor narodne garde. Iz navedenog je vidljivo kako je ovime bio znatno proširen djelokrug MUP-a RH. Uz poslove državne sigurnosti, koji su sada dobili naziv zaštite Ustavom utvrđenog poretka, i klasičnih poslova javne sigurnosti (policije) uvode se i poslovi Zbora narodne garde (dalje u tekstu: ZNG), koji su se odnosili na zaštitu državne granice, obale i mora, zaštitu nepovredivosti državnog teritorija, narušavanje javnog reda i mira u većem opsegu, zaštitu od terorističkog i drugog nasilnog djelovanja, odnosno oružane pobune, zaštitu zračnih luka i zračnog prometa, zaštitu obale i mora, pružanje pomoći radi otklanjanja posljedica u slučaju opće opasnosti prouzrokovane elementarnim nepogodama i drugim akcidentima, zaštitu određenih osoba, objekata i prostora te na druge poslove utvrđene zakonom (čl. 1. t. 3.). Takav ustroj MUP-a primjenjivao se do prosinca 1991. godine, kada je Zakonom o obrani¹⁸ ZNG bio izdvojen iz MUP-a RH i stavljen u nadležnost Ministarstva obrane.

¹⁴ Za sumarni prikaz stanja u javnoj upravi za navedeno razdoblje vidi: Borković, *op. cit.* (bilj. 7), str. 194-201, a za detaljniji uvid u pravnu regulativu iz područja unutarnjih (tada unutrašnjih) poslova vidi: Franulović, *op. cit.* (bilj. 6), str. 60-66.

¹⁵ O tome vidi detaljnije u: Nazor, A., *Hrvatska policija u Domovinskom ratu*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 2011.

¹⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima, NN 19/91, objavljen i stupio na snagu 23. IV. 1991.

¹⁷ Zakon o unutarnjim poslovima, NN 55/89, 18/90 i 47/90.

¹⁸ Zakon o obrani, NN 49/91.

Važne promjene u sustavu MUP-a RH dogodile su se 2000./01. godine. Ciljevi pokrenutih promjena bili su: 1. depolitizacija, 2. demilitarizacija, 3. uvođenje europskih demokratskih standarda u funkcioniranju, 4. jačanje profesionalizma stvaranjem učinkovitog sustava, 5. racionalizacija.¹⁹ Reforma je na normativnoj razini započela donošenjem Zakona o policiji,²⁰ koji se primjenjivao od 1. I. 2001. Za razliku od dokinutog Zakona o unutarnjim poslovima, koji je regulirao ukupnu materiju unutarnjih poslova, „novi“ Zakon o policiji regulirao je tek dio koji se odnosi na obveze, zadaće, ovlasti, ustroj i radne odnose policije, a ostali poslovi i nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova ostali su regulirani drugim propisima. Sve do stupanja na snagu Zakona o policiji Republika Hrvatska nije imala primjerenog izvora propisa o policiji.²¹ Naime dotadašnji propisi sadržavali su novelirano, sadržajno dijelom reformirano pravo iz bivše države, pri čemu su mnogobrojne izmjene i dopune uzrokovale stanje nesklada, brojnih proturječnosti s drugim propisima, pa čak i s Ustavom.²² Po uzoru na većinu europskih policija promjenom ustroja osniva se Ravnateljstvo policije na čelu s ravnateljem. Osnivanjem Ravnateljstva policije omogućeno je pojednostavnjivanje ustroja MUP-a, i to prije svega u samom sjedištu jednostavnijom zapovjednom strukturom. Krajem 2002. Hrvatski sabor donosi Rezoluciju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, nakon čega slijedi početak formalnog procesa pristupanja podnošenjem zahtjeva za punopravno članstvo 21. veljače 2003. te je, nakon dobivanja pozitivnog mišljenja Europske komisije, Hrvatska u travnju 2004. stekla status kandidatkinje za punopravno članstvo. Pregovori o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji svečano su otvoreni 3. listopada 2005. na bilateralnoj Međuvladinoj konferenciji između država članica Europske unije i Hrvatske, a već u studenom 2005. europska komisija usvojila je prvi Izvještaj o napretku Republike Hrvatske u procesu pristupanja Europskoj uniji.²³

U narednom je razdoblju MUP RH imao vodeću ulogu u pregovaračkom poglavlju 24. Pravda, sloboda i sigurnost. Najvažnije mjere koje su poduzete u ovom razdoblju jesu one koje su se odnosile na reformu granične policije i kriminalističke policije, promjene gotovo svih zakona koji se tiču MUP-a RH, nabavljanje znatne visokosofisticirane tehničke opreme, uvođenje novih informacijskih sustava kompatibilnih s europskim informacijskim sustavima i dr. Mjerila za zatvaranje pregovora bila su iz šest područja, i to: sustav azila, vize, integrirano upravljanje granicom, policijska suradnja, borba protiv

¹⁹ Cajner-Mraović, I., Faber, V., Volarević, G., *Strategija djelovanja policije u zajednici*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 2003, str. 7.

²⁰ Zakon o policiji, NN 129/00.

²¹ Veić, P., *Zakon o policiji*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 2001, str. 7.

²² Kao jedan primjer kojim se oslikava složenost prilika u kojima je policija zbog normativnog kaosa morala postupati Veić navodi kako je Privremeni službovnik MUP-a RH, donesen 1996. s namjerom supstituiranja Pravilnika o načinu postovanja službe javne sigurnosti iz 1983., obilovao protuustavnim odredbama, zbog čega nije mogao biti objavljen u Narodnim novinama. Osim toga u vrijeme donošenja Privremenog službovnika nije bio stavljen izvan snage Pravilnik koji je do tada propisivao načine poduzimanja policijskih ovlasti, zbog čega je dolazilo do paradoksalnih situacija da se u policijskoj praksi primjenjivao Službovnik, a u postupku pred sudom, kada se utvrđivala zakonitost određenog policijskog postupanja, Pravilnik iz 1983. *Ibid.*

²³ Vidi detaljnije: Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012, str. 254-258.

organiziranog kriminala te pravosudna suradnja u građanskim i kaznenim stvarima, usvajanje i provedba Europskog uhidbenog naloga i usklađivanje s europskom definicijom terorizma. Sva su mjerila uspješno ispunjena, tako da je na Međuvladinoj konferenciji Vijeća Europske unije 22. prosinca 2010. to poglavlje privremeno zatvoreno. S ciljem da policijsko postupanje bude određeno zakonom, jasno uređeno, jednostavnije, brže i ekonomičnije, 2009. godine donosi se Zakon o policijskim poslovima i ovlastima,²⁴ koji je stupio na snagu 1. srpnja 2009. Zakon uređuje policijske poslove i policijske ovlasti kojima se obavljaju ti poslovi. U veljači 2011. godine u saborsku je proceduru upućen „novi“ Zakon o policiji, čijim je stupanjem na snagu²⁵ prestao važiti Zakon o policiji iz 2000. godine.²⁶ Nakon zaključenih pregovora ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji potpisan je u Bruxellesu 9. prosinca 2011. godine. Hrvatska je postala 28. punopravna članica Europske unije 1. srpnja 2013. godine. Time je uspješno završena faza implementacije europskog zakonodavstva u upravnom resoru unutarnjih poslova.

3. PRAVNI DJELOKRUG U OBAVLJANJU UNUTARNJIH POSLOVA REPUBLIKE HRVATSKE

Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju pravni okvir unutar kojeg je MUP RH ustrojen te ima obveze i ovlasti izvršavati svoje ustavne i zakonske obveze u potpunosti je usklađen s pravnom stečevinom Europske unije. U cilju određenja pravnog djelokruga u obavljanju unutarnjih poslova u Republici Hrvatskoj²⁷ u nastavku iznosimo analizu sljedećih polazišnih osnova: a) unutarnjih poslova u funkcionalnom (materijalnom) smislu, b) unutarnjih poslova u organizacijskom (formalnom) smislu, c) unutarnjih poslova s obzirom na oblike djelovanja tijela unutarnjih poslova te d) unutarnjih poslova s obzirom na metode djelovanja tijela unutarnjih poslova.²⁸

²⁴ Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09.

²⁵ Zakon o policiji, NN 34/11, stupio na snagu 31. IV. 2011.

²⁶ NN 129/00.

²⁷ U radu se ne navodi što su to unutarnji poslovi u smislu neke određene definicije. Smatramo da to nije ni potrebno iz razloga što su promjene u organizacijskom smislu te sadržaj nadležnosti u ovom području državne uprave dosta česte, o čemu je bilo više riječi u prethodnim poglavljima. Kod pokušaja definiranja, kako ističe Ivanda, treba imati na umu da, „dok se iz samog pojma pojedinih upravnih područja može zaključiti o kojim poslovima je riječ, primjerice vojska, financije, obrazovanje, zdravstvo, dotad je iz pojma „unutarnji poslovi“ to daleko teže, posebno ako se ima u vidu da se sadržaj upravnih djelatnosti koje ulaze u pojam unutarnjih poslova mijenjao ovisno o općim političkim odnosima u društvu.“ Cit. prema Ivanda, S., *Policijsko upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004, str. 6.

²⁸ Kod definiranja unutarnjih poslova kao zasebnog resora državne uprave Tomašević iznosi osnovnu podjelu na: unutrašnje poslove u materijalnom (funkcionalnom) smislu te organizacijskom smislu, kao i podjelu s obzirom na metode i oblike djelovanja u njihovu izvršavanju. Vidi: Tomašević, P., *Upravno pravo – posebni dio unutrašnji poslovi*, Republički sekretarijat za unutrašnje poslove SR Hrvatske, Zagreb, 1989, str. 17-54. Nakon osamostaljivanja Republike Hrvatske i formiranja Ministarstva unutarnjih poslova prilagođenu podjelu iznosi i Ivanda, S., *Pregled policijskog prava*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 1995. O tome vidi i: Jurina, M., Jurković, S., Pušeljić, M., *Elementi organizacije policije*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 1999. Za potrebe ovog rada u većoj smo se mjeri oslonili na podjelu koju je koristio Ivanda, op. cit. (bilj. 27.), id., *Policijsko upravno pravo*, Pravni fakultet Osijek, Osijek 2011, pri čemu su izvršene izmjene i prilagodbe koje su bile nužne s obzirom na širi domet istraživanja koji je zahvaćen u ovome radu te promjene koje su se dogodile u međuvremenu od objavljivanja navedenih izvora.

3.1. Unutarnji poslovi u funkcionalnom smislu

Unutarnje poslove u funkcionalnom (materijalnom) smislu čine taksativno nabrojani poslovi te drugi poslovi koji su MUP-u RH stavljeni u nadležnost. Kriterij za određivanje unutarnjih poslova u funkcionalnom smislu jest funkcija, odnosno sadržaj upravne djelatnosti,²⁹ koja se može odrediti deskriptivno, tj. nabrojanjem i opisom poslova koje obavlja MUP RH. Unutarnji poslovi u funkcionalnom smislu na osnovi članka 8. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave,³⁰ članka 2. Zakona o policiji³¹ i članka 3. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima³² jesu upravni i drugi poslovi koji se odnose na poslove policije i kriminalističke policije, i to na zaštitu života i osobnu sigurnost ljudi i imovine, na sprječavanje i otkrivanje kaznenih djela; pronalaženje i hvatanje počinitelja kaznenih djela i njihovo privođenje nadležnim tijelima; održavanje javnog reda i mira te zaštitu određenih osoba, građevina i prostora; obavljanje kriminalističko-tehničkih poslova i vještačenja; poslove sigurnosti prometa na cestama; nadzor državne granice; kretanje i boravak stranaca te njihova prihvata; putne isprave za prelazak preko državne granice; održavanje javnih okupljanja; državljanstvo; izdavanje osobnih iskaznica, prijavljivanje prebivališta i boravišta građana; izdavanje vozačkih dozvola i registracije motornih vozila; nabavu, držanje i nošenje oružja i streljiva; eksplozivne tvari; poslove specijalne policije te nadzor nad radom zaštitarskih tvrtki. Ministarstvo obavlja i druge poslove koji se odnose na: vođenje evidencija i statistike iz područja unutarnjih poslova; sustav informiranja u području unutarnjih poslova; obrazovanje i usavršavanje službenika unutarnjih poslova, kao i poslove koji se odnose na sudjelovanje Republike Hrvatske u radu tijela Europske unije u područjima iz njegove nadležnosti.

Osim poslova određenih navedenim zakonima, MUP RH obavlja i druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost. Postoji više zakona i propisa donesenih na osnovi zakona prema kojima ti poslovi nisu definirani kao unutarnji poslovi, nego je MUP RH određen kao nadležno tijelo za obavljanje poslova - bilo da je riječ o rješavanju određenih upravnih poslova bilo o posebnim dužnostima i ovlastima koje imaju policijski službenici.³³ U pojedinim slučajevima, osim MUP-a RH, određena je i nadležnost drugih tijela državne uprave. Za potrebe ovoga rada u nastavku iznosimo nekoliko primjera. Prema Pomorskom zakoniku³⁴ (članak 46.) u obavljanju poslova policije na moru i na unutarnjim plovnim putovima policijski službenici na policijskim plovilima i zrakoplovima imaju pravo progona stranog broda u slučaju osnovane sumnje da je strani plovni objekt ili njegov pripadak povrijedio odredbe Zakonika, druge propise Republike Hrvatske ili opće prihvaćena pravila međunarodnog prava. Progon mogu obavljati brodovi Obalne straže, policijski, ratni ili vojni zrakoplovi ili drugi brodovi, odnosno zrakoplovi koji su za to

²⁹ Ivanda, *op. cit.* (bilj. 27), str. 9.

³⁰ Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 150/11.

³¹ Zakon o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, dalje u radu: ZOP.

³² Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09, dalje u radu: ZPPO.

³³ Ivanda, *op. cit.* (bilj. 27), str. 12.

³⁴ Pomorski zakonik, NN 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13.

ovlašteni. Dalje, prema Zakonu o nasljeđivanju³⁵ (članak 194. st. 3.), kad to zahtijevaju posebne okolnosti u kojima je ostavitelj umro, a osobito ako prijeti opasnost da bi dio ostavine mogao biti otuđen ili izgubljen, policijski službenici koji u tim okolnostima ureduju popisat će ostaviteljeve stvari ukoliko je to moguće, po potrebi zapečatiti prostorije u kojima se stvari nalaze i popis dostaviti matičaru nadležnom za upis činjenice smrti. Sljedeće primjere nalazimo u Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.³⁶ Naime temeljem članka 73. ministarstvo nadležno za unutarnje poslove pruža pomoć u granicama svojih nadležnosti ministarstvu nadležnom za zdravstvo u provođenju mjera navedenih u članku 69. stavku 2. i članku 70. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (to su mjere koje određuju sanitarni inspektori radi sprječavanja zaraznih bolesti). Isti zakon u članku 59. propisuje da rješenje i sprovodnicu za prijevoz umrlih osoba u inozemstvo izdaje sanitarni inspektor uz prethodnu suglasnost nadležnog tijela unutarnjih poslova. Za potrebe ovoga rada možemo još navesti primjer prema Zakonu o liječništvu,³⁷ gdje se u članku 18. st. 4. i 5. propisuje da liječnik može odbiti pružanje liječničke pomoći osobi koja mu prijeti ili je prema njemu, odnosno drugim zdravstvenim radnicima, fizički agresivna, osim u hitnim stanjima. Međutim u navedenom slučaju liječnik je dužan osobi pružiti nužnu hitnu liječničku pomoć ako mu je osigurana zaštita policije ili neki drugi oblik zaštite.³⁸

3.2. Unutarnji poslovi u organizacijskom smislu

Kod određivanja unutarnjih poslova u organizacijskom (formalnom) smislu polazi se od subjekata koji obavljaju unutarnje poslove.³⁹ U ministarstvima se u pravilu ustrojavaju: upravne organizacije u sastavu ministarstava (uprave, zavodi i ravnateljstva), sektori, službe i odjeli, a kao posebne ustrojstvene jedinice ustrojavaju se glavno tajništvo i kabinet ministra.⁴⁰ Svi ustrojstveni oblici u MUP-u RH strogo su definirani, prepoznatljivi, a po potrebi se mogu kategorizirati. Unutarnje poslove iz djelokruga MUP-a RH, a na osnovi ZOP-a i Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova,⁴¹ obavljaju ustrojstvene jedinice, i to: a) u sjedištu – Ministarstvo unutarnjih poslova, koje ima sljedeće ustrojstvene oblike: kabinet ministra, samostalna služba, ravnateljstvo policije, glavno tajništvo, samostalni sektor, uprava, ured, sektor, odjel, zapovjedništvo, odsjek, pododsjek, inspektorat, jedinica, centar, Visoka policijska škola, Policijska škola, Policijska akademija, prihvatilište, ekonomat i pisarnica; te b) na području županija – policijske uprave i policijske postaje.⁴²

³⁵ Zakon o nasljeđivanju, NN 48/03, 163/03, 35/05.

³⁶ Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN 79/07, 113/08, 43/09, 22/14.

³⁷ Zakon o liječništvu, NN 121/03, 117/08.

³⁸ V. i Ivanda, *op. cit.* (bilj. 27), str. 13-14.

³⁹ *Ibid*, str. 10.

⁴⁰ V. članak 11. Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, NN 154/11 i 17/12.

⁴¹ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, NN 70/12, 140/13, 50/14.

⁴² Osim navedenih ustrojstvenih oblika, prema odluci ministra od 25. IV. 1991. bilo je ustrojeno 111 novih policijskih ispostava. Sredinom 2000. godine pisanim nalogom MUP-a RH linearno su ukinute sve policijske ispostave. Zmijarević navodi da je ukidanje policijskih ispostava očito bilo potaknuto željom za financijskom

Najvažnija i najveća organizacijska cjelina u MUP-u RH jest Policija Republike Hrvatske. Policija je središnja služba MUP-a RH koja obavlja poslove određene zakonom i drugim propisima. Policija građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti (članak 2. ZOP-a). Najvažniji i neizostavni čimbenik za uspješno izvršavanje društvene uloge policije jest svakako policijski službenik, pojedinac. Policijski službenik u smislu važećeg ZOP-a jest policijski službenik prema ZPPO-u⁴³ i službenik Ministarstva koji obavlja poslove usko povezane s policijskim poslovima. No da bi neka osoba mogla doći u priliku da postane policijski službenik, prethodno treba biti primljena u policiju, pri čemu mora ispunjava određene uvjete, a to su: 1. imati hrvatsko državljanstvo, 2. imati završenu srednju školu u četverogodišnjem trajanju, 3. biti mlađa od 30 godina kod prvog zaposlenja ako se prima na radno mjesto srednje stručne spreme, 4. imati posebnu psihičku i tjelesnu zdravstvenu sposobnost, 5. ispunjavati posebno propisanu razinu tjelesne motoričke sposobnosti, 6. biti osobno dostojna za obavljanje policijske službe, 7. ne smije biti član političke stranke (članak 47. ZOP-a). Osoba primljena u policiju obvezna je završiti temeljni policijski tečaj, nakon čega stječe status policijskog službenika stjecanjem policijskog zvanja.⁴⁴ Policijski službenik raspoređuje se na radno mjesto sukladno stečenom stupnju obrazovanja i njegovu osobnom zvanju.⁴⁵ Ovisno o složenosti poslova, obrazovanju, osobnom zvanju, stupnju odgovornosti i ovlasti za donošenje odluka te samostalnosti u radu, radna mjesta policijskih službenika klasificiraju se u tri kategorije, i to: 1. radna mjesta rukovodećih policijskih službenika, 2. radna mjesta viših policijskih službenika, 3. radna mjesta nižih policijskih službenika. Radna mjesta rukovodećih policijskih službenika jesu radna mjesta koja uključuju planiranje, organiziranje, vođenje i nadziranje radnih procesa u policiji te usmjeravanje, koordiniranje i nadzor policijskih službenika. Radna mjesta viših i nižih policijskih službenika jesu radna mjesta na kojima se neposredno obavljaju policijski poslovi i s njima usko povezani poslovi. Unutar navedenih kategorija utvrđuju se

racionalizacijom, a ne i za kvalitetnijim obavljanjem policijskih poslova. Jer premda je velik broj različitih vrsta policijskih ispostava bio nepotreban, „linearno i neselektivno ukidanje ispostava bilo je jednako loš potez kao i nekritična proliferacija ovih ustrojstvenih oblika početkom 90-ih“. Zmijarević, N., *Policija u Hrvatskoj 1941.-2001.*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 2007, str. 384.

⁴³ Policijski je službenik službenik Ministarstva, kao i službenik strane policijske službe, koji je prema međunarodnom ugovoru, ovom i drugom zakonu, ovlašten obavljati policijske poslove primjenom policijskih ovlasti (članak 2. st. 1. t. 3. ZPPO-a).

⁴⁴ Policijsko zvanje stječe se ovisno o stupnju obrazovanja, radnom iskustvu na poslovima policije, obliku stručnog usavršavanja, položenom ispitu za zvanje i godišnjim ocjenama. Za policijske službenike utvrđuju se sljedeća policijska zvanja: policajac, viši policajac, samostalni policajac, policijski narednik, viši policijski narednik, samostalni policijski narednik, policijski inspektor, viši policijski inspektor, samostalni policijski inspektor, glavni policijski inspektor, policijski savjetnik i glavni policijski savjetnik (članak 56. ZOP-a).

⁴⁵ Uvjeti za stjecanje zvanja, promaknuće i napredovanje kroz policijska zvanja, osobna zvanja prema završenom stupnju obrazovanja, oznake osobnih policijskih zvanja, funkcionalne oznake radnih mjesta policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova te uvjeti i način prevođenja stečenih osobnih policijskih zvanja u policijska zvanja sukladno Zakonu o policiji utvrđeni su Uredbom o uvjetima za stjecanje policijskih zvanja, oznakama policijskih zvanja, funkcionalnim oznakama radnih mjesta policijskih službenika, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja, NN 129/11 i 15/13.

potkategorije i razine potkategorija. Klasifikaciju i mjerila za utvrđivanje radnih mjesta policijskih službenika utvrđuje Vlada Republike Hrvatske uredbom (članak 43. ZOP-a).⁴⁶

Stupanjem na snagu Zakona o policiji 1. siječnja iz 2001. godine⁴⁷ za obavljanje policijskih poslova u Ministarstvu je osnovano Ravnateljstvo policije kao posebna upravna organizacija u sastavu MUP-a RH. Danas Ravnateljstvo policije u svojem sastavu ima osam osnovnih organizacijskih jedinica: 1. Ured glavnog ravnatelja policije, 2. Uprava policije, 3. Uprava kriminalističke policije, 4. Uprava za granicu, 5. Operativno-komunikacijski centar, 6. Zapovjedništvo specijalne policije, 7. Ured za posebne poslove sigurnosti, 8. Centar za forenzična ispitivanja, istraživanja i vještačenja i 8. Policijska akademija.⁴⁸

Radi obavljanja policijskih i drugih poslova na području Republike Hrvatske ustrojeno je 20 policijskih uprava.⁴⁹ Područje, sjedište te kategoriju pojedine policijske uprave utvrđuje Vlada Republike Hrvatske uredbom.⁵⁰ Na temelju pokazatelja o veličini područja, broju stanovništva, broju kaznenih djela i prekršaja, značajkama prometnih pravaca i zemljopisnom položaju te drugih sigurnosno važnih pokazatelja, a uz uvažavanje posebnih propisa koji utvrđuju područno ustrojstvo Republike Hrvatske, policijske su uprave razvrstane u četiri kategorije.⁵¹

⁴⁶ Vidi: Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika, NN 129/11, 82/12 i 140/13.

⁴⁷ NN 129/00.

⁴⁸ Sukladno članku 9. ZOP-a zadaće su Ravnateljstva: 1. procjenjuje stanje sigurnosti, predviđa vjerojatni razvoj sigurnosne situacije, procjenjuje rizike, definira prioritete postupanja te planira mjere i radnje, kao i potrebne resurse, na temelju čega donosi Stratešku procjenu kao temeljni dokument iz djelokruga policije na nacionalnoj razini, 2. na temelju Strateške procjene donosi Strateški plan rada policije, 3. usklađuje, usmjerava, koordinira i nadzire rad policijskih uprava, 4. izravno obavlja poslove iz svojeg djelokruga i sudjeluje u obavljanju određenih složenijih poslova iz djelokruga policijskih uprava, 5. skrbi o provedbi međunarodnih ugovora o policijskoj suradnji i drugih međunarodnih akata iz svoje nadležnosti, 6. predlaže i provodi programe obrazovanja policijskih službenika, 7. donosi standarde za opremu, tehnička i materijalna sredstva policije, 8. skrbi o spremnosti policije za djelovanje u izvanrednim uvjetima, sukladno posebnim propisima.

⁴⁹ Nadležnosti policijske uprave u obavljanju policijskih poslova na području za koje je osnovana jesu sljedeće: 1. procjenjuje stanje sigurnosti, predviđa vjerojatni razvoj sigurnosne situacije, procjenjuje rizike, definira prioritete postupanja te planira mjere i radnje, kao i potrebne resurse, na temelju čega donosi Stratešku procjenu kao temeljni dokument iz djelokruga policije na regionalnoj razini, 2. na temelju Strateške procjene donosi Strateški plan rada policijske uprave, 3. usklađuje, koordinira, usmjerava i nadzire rad policijskih postaja, 4. izravno obavlja policijske poslove iz svojeg djelokruga i sudjeluje u obavljanju složenijih poslova iz djelokruga policijskih postaja, 5. obavlja druge poslove utvrđene posebnim propisima. Članak 11. ZOP-a.

⁵⁰ Uredba o područjima, sjedištima, vrstama i kategorijama policijskih uprava i policijskih postaja, NN 117/11, 50/14.

⁵¹ Na temelju navedenih kriterija na području Republike Hrvatske osnovano je dvadeset policijskih uprava: I. kategorija – Policijska uprava zagrebačka, II. kategorija – policijske uprave splitsko-dalmatinska, primorsko-goranska, osječko-baranjska i istarska, III. kategorija – policijske uprave dubrovačko-neretvanska, karlovačka, sisačko-moslavačka, šibensko-kninska, vukovarsko-srijemska i zadarska i IV. kategorija – policijske uprave bjelovarsko-bilogorska, brodsko-posavska, kopriivničko-križevačka, krapinsko-zagorska, ličko-senjska, međimurska, požeško-slavonska, varaždinska i virovitičko-podravska. *Ibid.* Članak 3.

Za izravno obavljanje policijskih i drugih poslova u policijskim se upravama osnivaju policijske postaje.⁵² Radi planiranja i usmjeravanja policijske službe te učinkovitog obavljanja policijskih poslova područje policijske postaje dijeli se na područne sektore, ophodne, pozorničke i kontakt rajone (članak 12. ZOP-a). Na temelju pokazatelja o veličini područja, broju stanovnika, broju kaznenih djela i prekršaja te značajaka prometnih pravaca i zemljopisnog položaja policijske se postaje svrstavaju u tri kategorije. S obzirom na vrstu poslova koje obavljaju, Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova⁵³ policijske su postaje opće i specijalizirane (članak 215.). U istoj se uredbi navode i imena pojedinih policijskih postaja zajedno s poslovima koje konkretna policijska postaja obavlja.

Slijedom naziva policijskih postaja specijalizirane su policijske postaje: granične, prometne, pomorske i policijske postaje aerodromske policije, dok ostale policijske postaje nemaju posebni izraz „opće“ u svojem nazivu, na primjer Policijska postaja Zagreb, Policijska postaja Sesvete itd. Međutim Uredbom o područjima, sjedištima, vrstama i kategorijama policijskih uprava i policijskih postaja⁵⁴ pojavljuju se pored imena specijaliziranih dva nova naziva uz sam naziv policijskih postaja, a to su temeljna i mješovita policijska postaja. Na primjer policijska postaja Zagreb temeljna je policijska postaja I. kategorije, a policijska postaja Sesvete mješovita policijska postaja II. kategorije. S obzirom na to da nemamo dostupne podatke koje su policijske postaje „opće“ (iako smatramo da pod tim pojmom treba smatrati temeljne i mješovite policijske postaje), izvršili smo raščlambu svih policijskih postaja s odvojenim podacima za temeljne, mješovite te specijalizirane policijske postaje prema podacima s 31. XII. 2014. godine.⁵⁵ Temeljem izvršene raščlambe došli smo do rezultata prema kojima u Republici Hrvatskoj ima ukupno 184 policijske postaje. Od toga broja 30 je temeljnih, 107 mješovitih, 20 prometne policije, 6 pomorske policije, 16 granične policije i 5 aerodromske policije.

⁵² Na području policijskih uprava osnivaju se policijske postaje radi obavljanja sljedećih poslova: 1. zaštite života, prava, slobode, sigurnosti i nepovredivosti osoba, zaštite imovine, sprječavanja i otkrivanja kaznenih djela i prekršaja, traganja za počiniteljima kaznenih djela i prekršaja i njihova dovođenja nadležnim tijelima, održavanja povoljnog stanja javnog reda i mira, pružanja potrebne pomoći tijelima državne vlasti te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti radi osiguranja njihovih izvršnih odluka, izrade cjelovite sigurnosne prosudbe, vođenja kaznenog upisnika i ostalih propisanih evidencija, 2. u svezi s izravnim ostvarivanjem prava, obveza i pravnih interesa građana, pravnih osoba, državnih i drugih tijela iz područja unutarnjih poslova, 3. sigurnosti cestovnog prometa, 4. zaštite i prelaska državne granice, 5. suzbijanja nezakonitih migracija, 6. zaštite i osiguranja državne granice na moru, kontrole teritorijalnog mora i unutarnjih morskih voda, zaštite suverenih prava nad epikontinentalnim i gospodarskim pojasom, kontrole prelaska državne granice, nadzora iz područja morskog ribarstva i sigurnosti plovidbe, 6. zaštite i osiguranja državne granice na rijekama te kontrole unutarnjih plovnih putova, 7. kontrole prelaska državne granice u zračnim lukama i sigurnosti civilnog zračnog prometa. Članak 215. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, NN 70/12, 140/13 i 50/14.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Usp. Uredbu o područjima, sjedištima, vrstama i kategorijama policijskih uprava i policijskih postaja, NN 117/11, 50/14.

⁵⁵ Podaci su dobiveni usporednom analizom Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, NN 70/12, 140/13 i 50/14, Uredbom o područjima, sjedištima, vrstama i kategorijama policijskih uprava i policijskih postaja, NN 117/11, 50/14, te dostupnim podacima na internetskim stranicama MUP-a RH, <http://www.mup.hr/178440.asph>, pristup: 21. IX. 2015.

Vrste policijskih postaja	Kategorija policijske postaje			Ukupan broj pp
	I.	II.	III.	
Policijska postaja - temeljna	14	12	4	30
Policijska postaja - mješovita	1	24	82	107
Postaja prometne policije	4	8	8	20
Postaja pomorske policije	0	5	1	6
Postaja granične policije	2	10	4	16
Postaja aerodromske policije	0	2	3	5
UKUPNO	21	61	102	184

Tablica 1. Pregled policijskih postaja prema vrstama i kategorijama 2014.

3.3. Unutarnji poslovi s obzirom na oblike djelovanja tijela unutarnjih poslova

Klasifikacija po oblicima djelatnosti ne mora uvijek biti ista. I naš Zakon o sustavu državne uprave⁵⁶ (dalje u radu: ZSDU) sadrži klasifikaciju upravnih poslova po oblicima djelatnosti, a ne prema njihovom sadržaju.⁵⁷ Tako su poslovi državne uprave koje obavljaju tijela državne uprave, u našem slučaju Ministarstvo unutarnjih poslova, sljedeći: neposredna provedba zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi (članak 1. ZSDU-a). U nastavku će se svaka od navedenih djelatnosti posebno objasniti te će biti navedeni pripadajući primjeri iz prakse MUP-a RH.

Poslovi neposredne provedbe zakona. Neposredna provedba zakona klasični je oblik nadležnosti tijela državne uprave. U toj skupini poslova tijela državne uprave najčešće neposredno primjenjuju propis na konkretni društveni odnos. Neposredna primjena obavlja se autoritativnim odlučivanjem formom upravnog akta kojim se u upravnoj stvari odlučuje o pravima i obvezama različitih subjekata; građana, pravnih osoba ili koje druge stranke.⁵⁸ Primjerice MUP RH neposredno izvršavajući Zakon o hrvatskom državljanstvu⁵⁹ donosi rješenje o primitku ili o odbijanju zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo. Prema Zakonu o strancima⁶⁰ donosi rješenje o odobravanju, odnosno prestanku stalnog boravka stranca u Republici Hrvatskoj. Sukladno Zakonu o putnim

⁵⁶ Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/11, 12/13.

⁵⁷ O klasifikaciji upravnih poslova prema oblicima djelatnosti v. Pusić *et. al.*, *op. cit.* (bilj. 2), str. 178.

⁵⁸ Borković, *op. cit.* (bilj. 7), str. 236.

⁵⁹ Usp. Zakon o hrvatskom državljanstvu, NN 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11.

⁶⁰ Usp. Zakon o strancima, NN 130/11, 74/13.

ispravama hrvatskih državljana⁶¹ donose se rješenja o odbijanju zahtjeva za izdavanje, odnosno oduzimanje putnih isprava.

Tijela državne uprave, neposredno primjenjujući zakone i drugi propise, rješavaju u upravnim stvarima, vode propisane očevidnike, izdaju uvjerenja i druge potvrde te obavljaju druge upravne i stručne poslove (članak 17. ZSDU-a). Ovdje se radi o posebnim aktima uprave, koji nisu formalni upravni akti. Takvi su primjerice akti evidencije i razna uvjerenja kojima se potvrđuje postojanje izvjesnih činjenica ili pravnih odnosa.⁶² Zakon o općem upravnom postupku⁶³ propisuje da javnopravna tijela izdaju potvrde. Potvrdama se smatraju i uvjerenja, izvaci i druge javne isprave o činjenicama o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju. Potvrde o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija izdaju se u skladu s podacima iz službene evidencije i takve su potvrde javne isprave. Službenom evidencijom smatra se evidencija koja je ustanovljena na osnovi propisa, odnosno općeg akta pravne osobe koja ima javne ovlasti. Tako primjerice prema Zakonu o prebivalištu⁶⁴ Ministarstvo unutarnjih poslova vodi evidenciju (zbirku podataka) o prebivalištu i boravištu građana te je dužno na zahtjev državnih tijela te pravnih osoba ili građana koji za to imaju pravni interes dati podatke iz zbirke podataka o prebivalištu i boravištu. Temeljem Pravilnika o sadržaju obrazaca i načinu vođenja zbirke podataka o prebivalištu i boravištu⁶⁵ Ministarstvo unutarnjih poslova o prijavi i odjavi prebivališta te prijavi boravišta izdaje potvrdu koja sadrži sljedeće podatke: naziv tijela koje izdaje potvrdu, datum izdavanja, ime i prezime, ime roditelja, osobni identifikacijski broj, datum i mjesto rođenja, mjesto i adresu na kojoj je osoba prijavila prebivalište ili boravište i datum prijave, mjesto i adresu s koje je osoba odjavila prebivalište te potpis službene osobe. Prema Zakonu o osobnoj iskaznici⁶⁶ osobnu iskaznicu, koja je javna isprava, izdaje policijska uprava, odnosno policijska postaja MUP-a RH prema prebivalištu podnositelja zahtjeva. Dužnost je policijskih uprava, odnosno postaja, da vode evidenciju o osobnim iskaznicama.

S ciljem modernizacije, pojednostavnjenja i ubrzanja komunikacije građana i javne uprave te povećanja transparentnosti javnog sektora u pružanju javnih usluga, Vlada Republike Hrvatske donijela je 25. IV. 2013. Odluku o pokretanju projekta e-Građani.⁶⁷ Projekt e-Građani ostvaruje se kroz tri glavne sastavnice, koje čine zajedničku infrastrukturu javnog sektora. To su Sustav središnjeg državnog portala kao javni dio sustava, Osobni korisnički pretinac te Nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav. Osobni korisnički pretinac omogućava izravan pristup elektroničkim uslugama javne uprave i primanje osobnih elektroničkih poruka javne uprave, a dostupan je i kao aplikacija za pametne telefone.

⁶¹ Usp. Zakon o putnim ispravama hrvatskih državljana, NN 77/99, 133/02, 48/05, 74/09.

⁶² Vidi: Borković, *op. cit.* (bilj. 7), str. 396.

⁶³ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09.

⁶⁴ Usp. Zakon o prebivalištu, 144/12, 158/13.

⁶⁵ Usp. Pravilnik o sadržaju obrazaca i načinu vođenja zbirke podataka o prebivalištu i boravištu, NN 27/13.

⁶⁶ Usp. Zakon o osobnoj iskaznici, NN 11/02, 122/02, 31/06, 68/13.

⁶⁷ Odluka o pokretanju projekta e-Građani, NN 52/13, 31/14.

Nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav omogućava korištenje elektroničkih vjerodajnica za jedinstvenu prijavu na elektroničke usluge uključene u sustav e-Građani.⁶⁸

Pokretanjem sustava e-Građani⁶⁹ građanima je bilo dostupno 14 e-usluga: 1. Registar birača, 2. Moj OIB, 3. Moj ID, 4. Osobni korisnički pretinac, 5. e-Matične knjige, 6. e-Dnevnik za roditelje, 7. ePKK Porezno knjigovodstvena kartica, 8. Pregled izabranog liječnika, 9. Zahtjev za izdavanje Europske kartice zdravstvenog osiguranja (EKZO), 10. Korisničke stranice HZMO-a, 11. Elektronički zapis o radno-pravnom statusu, 12. Burza rada, 13. Sustav elektroničkih usluga REGOS-a, 14. Moj račun REGOS. Prema Izvještaju MUP-a RH od 10. lipnja 2015. godine⁷⁰ o sustavu e-Građani danas su u sustavu dostupne 22 e-usluge, a nove su e-usluge: 1. Registar birača e-Privremeni upis, 2. e-Usluge MUP-a – elektronički zapis o prebivalištu, boravištu i vlasništvu vozila, 3. Kalkulator doplatka za djecu, 4. eJOPPD – omogućuje uvid u ukupne primitke, obračunate doprinose i poreze, 5. Realizirani recepti – uvid u realizirane recepte u posljednjih šest mjeseci (prva usluga uspostavljena na većoj sigurnosnoj razini – 3 – pa joj se ne može pristupiti uz korisničko ime i lozinku), 6. e-Savjetovanja – omogućuje sudjelovanje korisnika u procesu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koje provodi Ministarstvo poduzetništva i obrta u skladu sa Zakonom o procjeni učinaka propisa, 7. Zajednički informacijski sustav zemljišnih knjiga i katastra ZIS OSS, 8. eSavjetovanja – omogućuje uključivanje u otvorena javna savjetovanja u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata. MUP RH od 8. lipnja 2015. godine zaprima zahtjeve za izdavanje elektroničke osobne iskaznice.⁷¹

MUP RH u nizu slučajeva, provodeći zakone i druge propise, obavlja različite poslove posve tehničkog karaktera, tzv. materijalne ili upravne radnje. Radi se o realnim aktima izvan upravnog akta. Ivančević materijalne radnje dijeli na realne radnje (realne akte) i materijalne radnje u kancelarijskom smislu. Realne radnje sastoje se u utvrđivanju određene činjenice koja će poslije poslužiti kao osnova za donošenje upravnog akta u svojstvu dokaznog sredstva, vještačkog nalaza, odnosno mišljenja.⁷² Materijalne radnje u kancelarijskom (uredskom) smislu jesu npr. zaprimanje podnesaka, upisivanje u upisnik, vođenje evidencija i sl. Borković materijalne radnje dijeli s obzirom na cilj koji se njihovom realizacijom želi postići.⁷³ Tako nekoj radnji može biti ciljem postati osnova za donošenje upravnog akta, odnosno ostvarivanje nekog akta. Na primjer Zakon o oružju⁷⁴ predviđa

⁶⁸ O tome vidi: <https://vlada.gov.hr/istaknute-teme/postanite-e-gradjani/11545>.

⁶⁹ Sustav e-Građani dostupan je od 10. lipnja 2014. na adresi: <https://pretinac.gov.hr>.

⁷⁰ Izvješće MUP-a RH dostupno je na: <http://www.mup.hr/UserDocsImages/topvijesti/2015/lipanj/eoi/e-Gradjani-Izvjestaj.pdf>, pristup 21. IX. 2015.

⁷¹ Elektronička osobna iskaznica javna je isprava kojom hrvatski građani dokazuju svoj identitet, hrvatsko državljanstvo, spol, datum rođenja i prebivalište u Republici Hrvatskoj. Osobna iskaznica predstavlja dio državne informacijske infrastrukture, sukladno propisima kojima je regulirana državna informacijska infrastruktura. Ona ujedno sadrži i elektronički nosač podataka na koji se mogu pohraniti jedan ili dva kvalificirana certifikata: identifikacijski certifikat i potpisni certifikat (čl. 1. i 2. Zakona o osobnoj iskaznici, NN 62/15). Više o uvjetima i postupku za izdavanje elektroničke osobne iskaznice vidi na: gov.hr/moja-uprava/drzavljanstvo-i-isprave/isprave/osobna-iskaznica/296, i www.mup.hr/42.aspx, 29. XII. 2015.

⁷² Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 1983, str. 194, 310.

⁷³ Usp. Borković, *op. cit.* (bilj. 7), str. 398.

⁷⁴ Zakon o oružju, NN 63/07, 146/08, 59/12.

mogućnost da policijska uprava oduzme oružje, streljivo, oružni list i odobrenje za sakupljanje oružja ako je riječ o poduzimanju hitnih mjera zbog zaštite javnog poretka koje se ne mogu odgađati. Policijska uprava izdat će potvrdu o oduzetom oružju i ona će biti priložena kao dokaz u daljnjem upravnom postupku, koji će rezultirati donošenjem rješenja. Kao primjer poduzimanja materijalne radnje s ciljem ostvarivanja zahtjeva iz već donesenog rješenja može se navesti postupanje MUP-a RH na osnovi Zakona o strancima. Naime strancu koji nezakonito boravi u Republici Hrvatskoj i strancu kojem odlukom državnog tijela prestaje zakoniti boravak rješenjem će se odrediti napuštanje Republike Hrvatske. Rješenje o napuštanju Republike Hrvatske donosi Ministarstvo, policijska uprava, odnosno policijska postaja. Istim rješenjem odredit će se rok u kojem je stranac dužan napustiti Republiku Hrvatsku te prisilno udaljenje ako stranac ne napusti Republiku Hrvatsku. Ako nije napustio Republiku Hrvatsku u roku koji mu je određen rješenjem o napuštanju Republike Hrvatske, stranac će biti prisilno udaljen. Izvršavajući rješenje o prisilnom udaljenju, stranca policijski službenici dovode do državne granice radi napuštanja Republike Hrvatske.⁷⁵

Donošenje provedbenih propisa. Ministar kao državni dužnosnik predstavlja ministarstvo i upravlja njegovim radom. ZSDU u članku 18. propisuje da ministar donosi pravilnike, naredbe i napatke za provedbu zakona i drugih propisa kad su za to izrijeckom ovlašteni, a u granicama dane ovlasti. Pravilnikom se potanko razrađuju pojedine odredbe zakona radi njihove primjene. Naredbom se naređuje ili zabranjuje određeno postupanje, dok se napatkom propisuje način rada u tijelima državne uprave. ZOP u članku 124. st. 2. propisuje da ministar unutarnjih poslova donosi provedbene propise potrebne za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva. Ministarstvo unutarnjih poslova, odnosno ministar, može donositi provedbene propise samostalno ili u suradnji s ministrom nekog drugog ministarstva,⁷⁶ odnosno uz suglasnost drugog ministra.⁷⁷

Za potrebe ovoga rada izvršili smo istraživanje o broju propisa koje je ministar unutarnjih poslova donio u razdoblju od 2010. do kraja 2014. godine. Istraživanjem je obuhvaćeno donošenje pravilnika, s izdvojenom kategorijom izmjena, odnosno izmjena i dopuna već postojećih pravilnika. Ispravke postojećih pravilnika nismo obuhvatili.⁷⁸ Ukupno gledajući, u razdoblju od 2010. do kraja 2014. godine ministar unutarnjih poslova donio je 92 nova pravilnika te 40 izmjena ili izmjena i dopuna već postojećih pravilnika. Od toga broja u 2010. doneseno je 9 pravilnika i 9 izmjena i dopuna, u 2011. 29 pravilnika i 6

⁷⁵ Usp. članke 112.-116. Zakona o strancima, NN 130/11, 74/13.

⁷⁶ Na primjer na temelju članka 326. stavka 9. Zakona o kaznenom postupku, NN 152/2008, 76/2009, 80/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013 i 145/2013, ministar unutarnjih poslova, u suradnji s ministrom nadležnim za pravosuđe i ministrom nadležnim za zdravlje, donosi Pravilnik o uvjetima i načinu uzimanja krvi i urina od okrivljenika i drugih osoba te o uvjetima koje ovlaštene ustanove i tijela moraju ispunjavati da bi mogle obavljati poslove analize krvi i urina, usp. navedeni Pravilnik objavljen u NN 86/14.

⁷⁷ Na primjer na temelju članka 232. stavka 3. Zakona o strancima, *op. cit.* (bilj. 75) ministar unutarnjih poslova, uz suglasnost ministra znanosti, obrazovanja i sporta, donosi Pravilnik o polaganju ispita iz poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma u postupku odobrenja stalnog boravka, usp. Navedeni „Pravilnik“ objavljen u NN 121/12.

⁷⁸ U istraživanje nisu uvrštene ni naredbe, odnosno napuci, iz razloga što iz dostupnih izvora takve podatke nije bilo moguće utvrditi.

izmjena i dopuna, u 2012. 38 pravilnika te 2 izmjene i dopune, u 2013. 9 pravilnika i 20 izmjena i dopuna te u 2014. 7 pravilnika i 3 izmjene i dopune.⁷⁹

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	Ukupno
Pravilnici	9	29	38	9	7	92
Izmjene i dopune pravilnika	9	6	2	20	3	40
Ukupno	18	35	40	29	10	132

Tablica 2. Provedbeni propisi potrebni za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva unutarnjih poslova doneseni od strane ministra u razdoblju 2010.–2014. godine.

Obavljanje upravnog nadzora. U provedbi upravnog nadzora tijela državne uprave nadziru provedbu zakona i drugih propisa te zakonitost rada i postupanja tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave. U provedbi upravnog nadzora tijela državne uprave nadziru osobito: zakonitost rada i postupanja, rješavanje u upravnim stvarima; djelotvornost, ekonomičnost i svrhovitost rada u obavljanju poslova državne uprave, svrhovitost unutarnjeg ustrojstva i osposobljenost službenika i namještenika za obavljanje poslova državne uprave te odnos službenika i namještenika prema građanima i drugim strankama. Ako u provedbi upravnog nadzora tijela državne uprave ocijene da postoje određene nezakonitosti ili nepravilnosti u donošenju propisa, odnosno općih akata, u radu i postupanju ili da postoje nedostaci u rješavanju upravnih stvari, da je unutarnje ustrojstvo nesvrhovito, da ne zadovoljava stručna osposobljenost kadra ili da ne postoji odgovarajući odnos službenika i namještenika prema strankama, poduzet će mjere iz svoje nadležnosti sa svrhom otklanjanja uočenih nezakonitosti ili nepravilnosti, a osobito zahtijevati izvješća, podatke i druge obavijesti o obavljanju poslova državne uprave; raspraviti stanje izvršavanja poslova državne uprave i predložiti mjere koje se moraju poduzeti radi izvršenja pojedinih poslova državne uprave; pokrenuti postupak za utvrđivanje odgovornosti odgovarajućih službenika, odnosno namještenika; neposredno obaviti poslove u granicama svojeg djelokruga iz nadležnosti tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne samouprave, odnosno pravnih osoba s javnim ovlastima, na njihov trošak kad ocijene da se na drugi način ne može izvršiti zakon ili drugi propis, a tijelo državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravne osobe s javnim ovlastima, nisu obavili određeni posao državne uprave u za to ostavljenom ili primjerenom roku; poduzeti i druge mjere propisane posebnim zakonom (članci 20. do 22. ZSDU-a).

⁷⁹ Rezultati su dobiveni analizom podataka objavljenih na internetskoj stranici MUP-a RH: <http://www.mup.hr/1748440.asph>, (pristup 20. 9. 2015.) te uvidom u pojedine propise objavljene u Narodnim novinama.

ZOP u članku 7. st. 1. t. 6. propisuje da MUP RH, radi stvaranja uvjeta rada policije, organizira i provodi unutarnju kontrolu i nadzor rada službenika i ustrojstvenih jedinica. Tako na primjer Služba za upravne poslove, kao ustrojstvena jedinica Uprave za upravne i inspeksijske poslove Ministarstva, u sjedištu organizira, usmjerava i koordinira rad na poslovima prebivališta i boravišta građana, osobnih iskaznica, putnih isprava, određivanja MBG-a, registracije motornih i priključnih vozila, izdavanja i produženja roka važenja te zamjene starih i inozemnih vozačkih dozvola u svezi s oružjem i streljivom; surađuje s drugim tijelima državne vlasti; analizira provedbu međunarodnih ugovora; pruža pomoć i nadzire obavljanje upravnih poslova u policijskim upravama.⁸⁰ Prema načelu subordinacije djelatnici Službe vrše upravne nadzore načina organizacije i postupanja kod rješavanja statusnih pitanja građana u policijskim upravama. Nakon izvršenog nadzora sastavlja se izvješće o nadzoru, koje će sadržavati utvrđeno stanje te mjere i radnje za otklanjanje nedostataka s jasnim rokovima za njihovo izvršenje. Dužnost je policijskih uprava postupati prema navodima iz izvješća. Osim internog upravnog nadzora, primjere vršenja upravnog nadzora u nadležnosti MUP-a RH nalazimo i u okviru Zakona o putnim ispravama hrvatskih državljana,⁸¹ a glede obavljanja javnih ovlasti povjerenih pravnoj osobi za izradu putovnica te nad poslovima tehničke izrade putovnica i vođenja evidencija o izrađenim putovnicama. Kao drugi primjer može se navesti Zakon o zaštiti osoba i imovine,⁸² gdje upravni nadzor nad provedbom Zakona i propisa donesenih na osnovi njega, a koji se odnose na rad privatnih detektiva, provodi policijska uprava i Ministarstvo unutarnjih poslova u sjedištu.

Osim upravnog nadzora, MUP RH ovlašten je provoditi određene inspeksijske nadzore. U provedbi inspeksijskog nadzora, u skladu s posebnim zakonom, provodi se izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba te se poduzimaju zakonom i drugim propisima predviđene mjere da se ustanovljeno stanje i poslovanje uskladi sa zakonom i drugim propisima (članak 26. ZSDU-a). Na primjer na osnovi Zakona o osobnoj iskaznici⁸³ nadzor nad postupkom izdavanja osobnih iskaznica,⁸⁴ koji se obavlja u ovlaštenoj pravnoj osobi,⁸⁵ obavlja Ministarstvo unutarnjih poslova. Nadzor nad ispunjavanjem i provedbom organizacijskih, tehničkih i sigurnosnih mjera u postupku izdavanja osobnih iskaznica u ovlaštenoj pravnoj osobi obavljaju

⁸⁰ Izvor: <http://www.mup.hr/138461.aspx>, pristup 20. IX. 2015.

⁸¹ Zakon o putnim ispravama hrvatskih državljana, NN 77/99, 133/02, 48/05, 74/09.

⁸² Zakon o zaštiti osoba i imovine, NN 83/96, 90/96, 75/01, 96/01, 114/02.

⁸³ Zakon o osobnoj iskaznici, NN 62/15.

⁸⁴ Poslovi vezani uz izdavanje osobnih iskaznica obuhvaćaju postupak zaprimanja zahtjeva za izdavanje osobnih iskaznica, postupak tehničke izrade osobnih iskaznica i postupak uručenja izrađenih osobnih iskaznica. Usp. članak 10. Pravilnika o obrascima i evidenciji osobnih iskaznica te organizacijskim, tehničkim i sigurnosnim mjerama u postupku izdavanja osobnih iskaznica, NN 63/15.

⁸⁵ Članak 22. Zakona o osobnoj iskaznici daje ovlast Vladi RH da, na prijedlog ministra nadležnog za unutarnje poslove, odredi pravnu osobu u državnom vlasništvu za obavljanje poslova tehničke izrade osobne iskaznice, tiskanje obrasca osobne iskaznice te obrasca koji se koristi u postupku njezina izdavanja, vođenje evidencije o izrađenim osobnim iskaznicama te izdavanja kvalificiranih certifikata. Slijedom navedene ovlasti Vlada RH donijela je na sjednici 24. VI. 2015. Odluku o određivanju pravne osobe u državnom vlasništvu ovlaštene za obavljanje poslova u vezi s osobnim iskaznicama, za što je određena Agencija za komercijalnu djelatnost, d. o. o. Odluka je objavljena 30. VI. 2015. u NN 72/2015.

službene osobe (inspektori) MUP-a RH. Ako u provedbi nadzora službene osobe Ministarstva utvrde da ovlaštena pravna osoba ne provodi organizacijske, tehničke i sigurnosne mjere, Ministarstvo će joj rješenjem privremeno zabraniti obavljanje poslova te odrediti rok u kojem je dužna otkloniti utvrđene nedostatke.⁸⁶ U provedbi inspekcijskog nadzora inspektori utvrđuju uvjete i način obavljanja poslova, provjeravaju način primjene propisanih mjera zaštite, pregledavaju upisnike i poslovnu dokumentaciju te poduzimaju druge mjere i radnje kojima se ostvaruje uvid u poslovanje ovlaštene pravne osobe.

Unutarnjim ustrojem MUP-a RH ustrojen je Sektor za inspekcijske poslove kao organizacijska jedinica Uprave za upravne i inspekcijske poslove. Nadležnosti navedenog sektora jesu sljedeće: obavljanje poslova inspekcijskog nadzora u području zaštite od požara, proizvodnje i prometa eksplozivnih tvari, privatne zaštite i detektivskih poslova te humanitarnog razminiranja sukladno odredbama posebnih zakona; provodi inspekcijski nadzor nad ispunjavanjem uvjeta i načinom rada pravnih i fizičkih osoba iz navedenog područja rada te poduzima propisane mjere; provodi upravni postupak u prvom i drugom stupnju sukladno odredbama posebnih zakona; prati i nadzire provedbu mjera iz djelokruga Sektora; surađuje s državnim inspekcijskim službama i drugim tijelima državne vlasti u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga; pruža stručnu pomoć i nadzire rad inspekcijskih služba policijskih uprava; predlaže i sudjeluje u izradi zakonskih i provedbenih propisa te obavlja druge poslove iz svojeg djelokruga rada.⁸⁷ Ukoliko u provođenju inspekcijskog nadzora uoči da je povrijeđen zakon ili drugi propis, inspektor ima pravo i obvezu, u skladu sa zakonom i drugim propisima, učiniti sljedeće: 1. narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka, odnosno nepravilnosti u određenom roku; 2. podnijeti prijavu nadležnom državnom tijelu zbog kaznenog djela, odnosno izreći zakonom ili drugim propisom utvrđenu prekršajnu kaznu; 3. poduzeti i druge mjere, odnosno izvršiti druge radnje za koje je posebnim propisima ovlašten.⁸⁸

Drugi upravni i stručni poslovi. Osim navedenih poslova tijela državne uprave obavljaju i druge upravne i stručne poslove. To su praćenje stanja u okviru djelokruga tijela državne uprave prikupljanjem potrebnih podataka i obavijesti te izradom odgovarajućih stručnih podloga, kao i na druge prikladne načine. Na temelju izrađenih stručnih podloga (izvješća, elaborata, analiza itd.) te na drugi način prikupljenih saznanja o stanju u svojem djelokrugu tijela državne uprave poduzimaju mjere i radnje za koje su zakonom i drugim propisima ovlaštena te predlažu nadležnim državnim tijelima donošenje propisa i drugih akata iz njihove nadležnosti (članak 34. ZSDU-a). Vezano za obvezu praćenja stanja unutar MUP-a RH može se dati sljedeći primjer. Jedna od osnovnih obveza, tj. poslova MUP-a RH, odnosno policije, jest sprječavanje i otkrivanje kaznenih djela, prijestupa i prekršaja te traganje za njihovim počiniteljima.⁸⁹ Da bi se ostvarile navedene obveze, policijske uprave

⁸⁶ Usp. članke 24. i 25. Zakona o osobnoj iskaznici, *op. cit.* (bilj. 83).

⁸⁷ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, dostupno na <http://www.mup.hr/138461.aspx>, pristup: 20. IX. 2015.

⁸⁸ O provedbi inspekcijskog nadzora vidi članke 24.-33. ZSDU-a.

⁸⁹ Usp. članak 3. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09 i 92/14.

na području za koje su osnovane procjenjuju stanje sigurnosti, predviđaju vjerojatni razvoj sigurnosne situacije, procjenjuju rizike, definiraju prioritete postupanja i na temelju dobivenih pokazatelja planiraju mjere i radnje te potrebne resurse da bi ostvarili svoje obveze. Slijedom dobivenih pokazatelja policijska uprava donosi Stratešku procjenu kao temeljni dokument iz djelokruga policije na regionalnoj razini. Na temelju Strateške procjene donosi se Strateški plan rada policijske uprave. Na temelju Strateške procjene Policijske uprave donose se strateška procjena i planovi rada Policije Republike Hrvatske.⁹⁰

Središnja tijela državne uprave pripremaju nacрте prijedloga propisa iz svojeg djelokruga, izrađuju stručne podloge za rješavanje ili objašnjenje određenih pitanja, pripremaju prijedloge odgovora ili daju odgovore na zastupnička pitanja te obavljaju druge stručne poslove za potrebe tijela izvršne vlasti (članak 35. ZSDU-a). Izrađujući nacрте prijedloga propisa, tijela državne uprave javljaju se kao svojevrsni servis predstavničkih tijela. Naime u okviru normativne djelatnosti neposrednom donošenju propisa predstoje posebne stručne radnje kojima se pripremaju nacрти prijedloga propisa što će ih usvojiti predstavnička tijela. Te stručne radnje obavljaju redaktori pravnih propisa kao posebno educiran dio kadra državne uprave. Njihova je zadaća nacрт prijedloga propisa (eventualno s obrazloženjem iz kojeg se vidi prije svega potreba za donošenjem odgovarajućeg propisa) izraditi tako da bude solidna podloga za rasprave koje će se o njemu voditi radi uobličavanja teksta prije njegova usvajanja.⁹¹

Za izvršavanje navedenih poslova u MUP-u RH nadležan je Sektor za pravne poslove unutar Uprave za pravne poslove i ljudske potencijale Ministarstva u sjedištu. Taj sektor u suradnji s drugim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva obavlja poslove izrade nacрта zakona i podzakonskih propisa iz djelokruga rada Ministarstva, prati i analizira stanje normativne djelatnosti u Ministarstvu; surađuje na izradi mišljenja na nacрте propisa kojih su stručni nositelji izrade tijela državne vlasti Republike Hrvatske; surađuje s nadležnim tijelima državne vlasti u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, a naročito s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske u vođenju postupaka pred sudovima; nadzire rad policijskih uprava i pruža stručnu pomoć ustrojstvenim jedinicama Ministarstva u obavljanju pravnih poslova iz njihova djelokruga; obavlja i druge poslove iz svojeg djelokruga rada.⁹² Tijela državne uprave obavljaju i druge stručne poslove iz svojeg djelokruga, ostvaruju domaću i inozemnu stručnu suradnju te u granicama svojeg djelokruga daju odgovarajuća objašnjenja pravnim osobama i građanstvu.

⁹⁰ Usp. članke 9.-12. ZOP-a.

⁹¹ Borković, *op. cit.* (bilj. 7), str. 241.

⁹² Izvor: <http://www.mup.hr/11384161.aspx>, pristup 20. IX. 2015.

3.4. Unutarnji poslovi s obzirom na metode djelovanja tijela unutarnjih poslova

Metodska klasifikacija upravnih poslova oslanja se u prvom redu na određene definicije metoda koje uprava u svojem poslovanju primjenjuje. Kao primjer navodi se sljedeća klasifikacija: a) analitički poslovi, b) regulatorni poslovi, c) izvršno-operativni poslovi i d) opći poslovi. U ovoj klasifikaciji kategorija „opći poslovi“ djeluje kao negativna kategorija koja može obuhvatiti sve metode koje nisu uvrštene ni u jednu od preostalih.⁹³ Navedenu klasifikaciju moguće je primijeniti i na upravne poslove koji se obavljaju ili su se pod navedenim nazivima (na primjer izvršno-operativni) obavljali u MUP-u RH.

Analitički poslovi. Predstavljaju jedno od područja djelatnosti koje se obavljaju unutar Ureda načelnika policijskih uprava. Tako, prema podacima s mrežne stranice Policijske uprave zagrebačke,⁹⁴ Ured načelnika PU-a, osim poslova zakonitosti postupanja i poslova odnosa s javnošću, obavlja i analitičke poslove. Analitički poslovi koji se obavljaju u Uredu odnose se na praćenje, proučavanje te analizu sigurnosnih pojava i procesa te pojavnih oblika i uzroka u svim područjima kriminaliteta, ali i ostalih poslova policije. Na osnovi dobivenih podataka izrađuju se cjelovite analize, informacije i pregledi, a odnose se na razdoblja od jednog tjedna pa sve do izrade godišnjih izvješća.

Regulatorni poslovi. Pod regulatorne poslove tradicionalno se svrstavaju poslovi izrade nacрта prijedloga propisa i donošenje provedbenih propisa. U svakodnevnom se govoru može čuti i izraz „poslovi pravne regulative“, mada pod tim izrazom nema sistematiziranih radnih mjesta, tj. poslova u MUP-u RH. Međutim regulatorni se poslovi mogu promatrati i u širem kontekstu, kao *policy* poslovi.⁹⁵ Riječ je o pristupu sa stajališta faza u oblikovanju ciklusa politike u kojem se *policy* vidi kao logičan niz koraka što ih poduzimaju kreatori javnih politika – od prepoznavanja problema preko formulacije, odlučivanja, implementacije i vrednovanja do odluke treba li nastaviti s određenom politikom ili je valja izmijeniti, odnosno prekinuti. Želimo li naglasiti samu bit javnih politika, onda je zapravo riječ o „kolektivnim problemima koje treba riješiti.“⁹⁶

Smatramo da je navedena gledišta moguće pronaći, odnosno primijeniti, i na regulatorne poslove u MUP-u RH. Ovdje se mogu izdvojiti dva primjera. Prvi primjer jest Nacionalni program sigurnosti cestovnog prometa Republike Hrvatske, čiji je cilj podizanje razine sigurnosti cestovnog prometa u našoj državi na višu razinu, prihvatljiviju od sadašnje. U svojem operativnom dijelu program obuhvaća sve subjekte kojima je djelokrug rada na neki način vezan za sigurnost cestovnog prometa. To znači da u njegovoj izradi i

⁹³ Pusić *et al.*, *op. cit.* (bilj. 2), str. 180.

⁹⁴ Izvor: <http://zagrebacka.policija.hr/MainPu.aspx?id=14339>, pristup: 20. IX. 2015.

⁹⁵ Karakteristično za *policy* jest razumijevanje vladavine kao svjesnog upravljanja zajedničkim problemima. Stoga ga uglavnom koriste ljudi koji su uključeni u vladavinski proces i oni koji ga nastoje analizirati. Pojam se odnosi na odluku vlade ili možda skup međusobno povezanih odluka vlade, no također služi za opisivanje obrasca regulacije i prakse (primjerice „naša politika prema vožnji pod utjecajem alkohola“) ili područja za koja skrbi vlada („politika zaštite okoliša“). Colebatch, Hal K., *Policy kao preispitivanje procesa vladavine, Politička misao*, vol. XLV, br. 2, 2008, str. 3.

⁹⁶ Petak, Z., *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje, Politička misao*, vol. XLV, br. 2, 2008, str. 15.

provođenju sudjeluju ministarstva, stručne organizacije, strukovne udruge, udruge građana i svi ostali koji mogu dati doprinos postizanju spomenutog cilja. Na primjer Nacionalni program za razdoblje 2006.-2010. godine donijela je Vlada RH u veljači 2006. godine, a za njegova je nositelja, kao i u prethodnim programima, određen MUP RH.⁹⁷ Drugi primjer jest donošenje i provedba Nacionalne strategije suzbijanja zlouporabe opojnih droga u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2006. do 2012.⁹⁸ Nacionalna je strategija osnovni dokument za provođenje različitih aktivnosti vezanih uz suzbijanje zlouporabe opojnih droga: od prevencije ovisnosti do liječenja i skrbi o ovisnicima i povremenim uzimateljima opojnih droga. Poslužila je i kao osnova za donošenje zakonskih i podzakonskih propisa iz područja suzbijanja zlouporabe opojnih droga te kao osnova za izradu godišnjih akcijskih planova suzbijanja zlouporabe opojnih droga i provedbenih programa iz tog područja. MUP RH, uz druge sudionike uključene u aktivnosti predviđene strategijom, aktivno je sudjelovao u izradi prijedloga pravne regulative i provođenju propisanih mjera i radnja. Najvažniji zakonski propis zasnovan na Nacionalnoj strategiji jest Zakon o suzbijanju zlouporabe opojnih droga, koji je Hrvatski sabor donio 23. studenog 2001. godine.⁹⁹

Izvršno-operativni poslovi. Da bismo utvrdili koji poslovi pripadaju izvršno-operativnima, trebamo razmotriti nešto starije sisteme ustroja MUP-a RH. Tako je primjerice prema shemi ustroja MUP-a RH iz 1990. godine postojala posebna ustrojstvena jedinica „Sektor za operativne poslove javne sigurnosti“. Unutar sektora nalazili su se pojedini odjeli: za poslove policije, za kriminalističku policiju, za upravne poslove, za operativno dežurstvo.¹⁰⁰ Slično tome na razini policijskih uprava postojao je tijekom 1992. godine sektor/odjel za operativne poslove. Unutar odjela obavljali su se poslovi kriminalističke policije, svi poslovi iz nadležnosti policijskih postaja i poslovi granične policije.¹⁰¹ Vršeći klasifikaciju unutarnjih poslova s obzirom na metode i oblike djelovanja, Tomašević u jednu skupinu poslova svrstava one poslove čijim se izvršenjem sprječavaju i otkrivaju delikti (kaznena djela i prekršaji) koje naziva operativnim poslovima.¹⁰² Pušeljić pak, govoreći o raščlambi unutarnjih poslova na osnovi metodologije rada, u posebnu skupinu svrstava unutarnje poslove koji se obavljaju primjenom posebnih metoda rada. Za navedene poslove iznosi da se običavaju nazivati operativnim poslovima.¹⁰³ Isti autor dalje navodi da se operativnom djelatnošću u Ministarstvu unutarnjih poslova razumijeva praktično djelovanje – izvršavanje poslova iz djelokruga Ministarstva koje obavljaju policijski službenici Ministarstva. Stoga se i u praksi za

⁹⁷ Izvor: <http://www.mup.hr/33.aspx>, pristup 20. IX. 2015.

⁹⁸ Nacionalna strategija suzbijanja zlouporabe opojnih droga u Republici Hrvatskoj za 2005.–2012. godinu, NN 147/05.

⁹⁹ Zakon o suzbijanju zlouporabe opojnih droga, objavljen u NN 107/01, stupio na snagu 1. XII. 2001. Zakon je poslije doživio više izmjena i dopuna: 87/02, 163/03, 141/04, 40/07, 149/09, 84/11 i 80/13. O tome v. Šire: http://www.uredzadroge.hr/archive/55/Nacionalna_strategija_za_2006_2012.pdf

¹⁰⁰ Zmijarević, *op. cit.* (bilj. 42), str. 292, 332.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Tomašević, *op. cit.* (bilj. 28), str. 24-26.

¹⁰³ Pušeljić, M., *et. al.*, *Organizacija i funkcioniranje policije*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, 2008, str. 103-104.

državne službenike MUP-a RH koji obavljaju operativne poslove najčešće koristi izraz „operativni djelatnik“.¹⁰⁴

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova¹⁰⁵ u Ravnateljstvu policije, točnije Upravi kriminalističke policije, za obavljanje poslova iz djelokruga rada Službe za zaštitu svjedoka ustrojeni su Odjel za operativno postupanje i Odjel za operativnu pripremu te je propisano radno mjesto voditelj operativnih poslova. Pri analizi opisa poslova koji su u nadležnosti navedenih odjela vidljivo je da se radi o specifičnom djelokrugu poslova vezanih isključivo za zaštitu svjedoka, a ne o nekom širem obuhvatu policijskih poslova kako su to opisali spomenuti autori.¹⁰⁶ Slijedom iznesenoga možemo zaključiti da su operativno-izvršni poslovi u prošlosti postojali kao organizacijske jedinice u MUP-u RH te da su službenici koji su radili te poslove nazivani operativnim djelatnicima ili skraćeno „operativci“. Danas se, osim navedene iznimke, u klasifikaciji radnih mjesta unutar MUP-a RH izvršno-operativni poslovi ne navode kao posebno područje obavljanja unutarnjih poslova.

Opći poslovi. Slično kao i operativni poslovi, nekada su Opći poslovi bili propisane ustrojstvene jedinice unutar MUP-a RH. Tako se primjerice unutar SUP-a Zagreb 1990. godine nalazio ustrojstveni Odjel za opće poslove. U sastavu Odjela nalazili su se Odsjek za uredsko poslovanje; Odsjek za investicije, održavanje objekata i inventara; Odsjek za prijevozna sredstva i održavanje.¹⁰⁷ ZOP-om i Uredbama o unutarnjem ustroju te Pravilnikom o unutarnjem redu donesenim na osnovi zakona izvršena je raščlamba pojedinih ustrojstvenih jedinica unutar MUP-a RH, pri čemu su specificirani i opisani svi poslovi koje pojedini ustrojstveni oblik obavlja. Opći poslovi nisu uvršteni kao naziv za neki ustrojstveni oblik ni kao naziv za pojedino radno mjesto ili djelatnost.

4. ZAKLJUČAK

Unutarnji su poslovi posebno upravno područje, odnosno resor, državne uprave. Nastaju i razvijaju se uslijed procesa diferencijacije javne uprave, što se kontinuirano odvija od 17. stoljeća do današnjih dana. Na prostoru današnje Hrvatske samostalni resor unutarnjih poslova formira se prvi put 1848. godine, kad u Zagrebu počinje djelovati Bansko vijeće kao zemaljska vlada za Kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. U narednom periodu do 1990. Hrvatska je bila dijelom različitih državnih tvorevina, pri čemu su unutarnji poslovi dijelili sudbinu državnih uređenja i politika koje su bile aktualne u određenim povijesnim okolnostima. Početkom devedesetih godina prošlog stoljeća resor

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Usp. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, NN 70/12, 140/13 i 50/14.

¹⁰⁶ Odjel za operativno postupanje obavlja poslove zaštite osoba nad kojima se provode hitne mjere zaštite i osoba koje su uključene u provedbu programa zaštite svjedoka te o tim osobama vodi odgovarajući dosje; osigurava potrebnu psihološku, socijalnu i pravnu pomoć osobama uključenima u program zaštite; obavlja dostavu financijskih sredstava za rješavanje socijalnih, zdravstvenih i drugih potreba osoba nad kojima se provode hitne mjere zaštite i osoba uključenih u program zaštite; obavlja i druge poslove iz svojeg djelokruga rada. Vidi: *ibid.*, članke 73. i 74.

¹⁰⁷ Izvor: Zmijarević, *op. cit.* (bilj. 42), str. 288.

unutarnjih poslova bio je jedan od ključnih zakonodavnih okvira koji su propisivali ne samo tradicionalno područje unutarnjih poslova nego i pitanja vezana za obranu zemlje i funkcioniranje u izvanrednim okolnostima uzrokovanim neposrednom ratnom agresijom. Nakon završetka rata i mirne reintegracije istočnih dijelova zemlje nastupilo je vrijeme usklađivanja pravne regulative koja se odnosi na unutarnje poslove s europskom pravnom stečevinom. U tom procesu gotovo svi zakoni koji propisuju to područje zamijenjeni su novima ili su izvršene nužne promjene u postojećima te su doneseni podzakonski pravni akti na temelju novih zakona. Taj je posao uspješno završen zaključivanjem pregovora te primanjem Hrvatske u članstvo Europske unije 1. VII. 2013. godine.

Cilj ovoga rada bio je odrediti upravno područje unutarnjih poslova u Republici Hrvatskoj. Zbog svoje širine i kompleksnosti društvenih aktivnosti za čije su provođenje nadležne sve ustrojstvene jedinice u sastavu MUP-a RH pravni djelokrug unutarnjih poslova odrediti je, ali ne i do krajnjih granica definiran. Razlog je tomu prije svega činjenica da su u organizacijskom i sadržajnom smislu unutarnji poslovi u stalnom procesu promjena uslijed društveno-političkih promjena kojima se oni trebaju prilagoditi. U tom smislu možemo izdvojiti dva ključna primjera koji su obrađeni u radu: uloga MUP-a RH u Domovinskom ratu i pripreme za punopravno članstvo u Europskoj uniji. Stoga smo u cilju što preciznijeg određivanja unutarnjih poslova kao posebnog upravnog područja proveli analizu četiriju polazišnih osnova: unutarnjih poslova u funkcionalnom (materijalnom) smislu; unutarnjih poslova u organizacijskom (formalnom) smislu; unutarnjih poslova s obzirom na oblike djelovanja tijela unutarnjih poslova te unutarnjih poslova s obzirom na metode djelovanja tijela unutarnjih poslova. U tom postupku istražili smo i analizirali zakone i podzakonske akte te druge izvore koji se odnose na poslove i nadležnosti koje možemo podvesti pod zajednički nazivnik unutarnji poslovi. Na temelju dobivenih rezultata prezentiranih u radu odredili smo koja su to državna tijela u Republici Hrvatskoj nadležna za provođenje unutarnjih poslova i djelokrug njihovih poslova (nadležnosti), o kakvim se oblicima djelatnosti radi te kojim se metodama koriste upravna tijela u provođenju unutarnjih poslova.

Summary

THE ADMINISTRATIVE AREA OF INTERNAL AFFAIRS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

This paper considers the area of internal affairs as a special department of public administration. The introduction provides a brief historical background of the creation and formation of internal affairs as one of the classic departments of state administration in European states. The structural models of the administrative internal affairs department, which appeared in the 19th century, served as good examples that other states also attempted to apply to a greater or lesser extent. The Austrian model was the one that had the greatest effect on Croatia. In the second part of the paper, the author traces and analyses the development of internal affairs from the period when Croatia gained its independence and formed an autonomous structure of state authority until today. Special emphasis is placed on the role of internal affairs in the Homeland War, and on the European integration process, which also includes the European accession negotiations that were accompanied by the implementation of European legislation in the administrative internal affairs department. In the main part of the paper, the author analyses the legal scope relating to the conduct of internal affairs in the Republic of Croatia. Four basic points are specifically analysed. Firstly, internal affairs in the functional (material) sense, where the criterion is set for establishing functions, or the content of administrative activity. The second basic point is internal affairs in an organisational (formal) sense, where the entities conducting internal affairs are analysed. This is followed by an analysis of internal affairs from the perspective of the types of activities of the internal affairs authorities, where some practical examples are given and explained for the following activities: the direct implementation of laws, the adoption of bylaws for their implementation, performing administrative control, as well as other administrative and professional activities. In the final part of the paper, internal affairs are analysed from the viewpoint of the methods of activity of internal affairs authorities as follows: analytical activities, regulatory activities, executive-operational and general activities.

Keywords: internal affairs, state administration, Ministry of the Interior, police

Dalibor Franulović, postgraduate student at the Faculty of Law in Zagreb