

Nadzor nad tijelima unutarnjih poslova

*Alen Rajko**

UDK 351.9:351.74

351.74

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 1. 2. 2000.

Prihvaćeno: 15. 4. 2000.

U radu se razmatraju opći problemi nadzora nad tijelima unutarnjih poslova u suvremenim demokracijama (uz kraći osvrt na glavne oblike nadzora prema hrvatskome pravu i međunarodnim kodifikacijama). Polazište je odnos politika-policija-građanin. Osim tih relacija, glavna pitanja nadzora obuhvaćaju: etiku, vrijednosne orijentacije i korupciju; kadrovsku politiku, s naglaskom na ključnom osoblju; profesionalizam (koji sadrži stručni i vrijednosni element); međunarodni aspekt nadzora. Sistematizirani su najvažniji rizici immanentni resoru unutarnjih poslova, slijedom kojih su predložena načela koje autor smatra najvažnijima za demokratski poželjan i praktično uspješan nadzor: razmjernost nadzora i rizika; nadzor nad vrijednosnim orijentacijama osoblja; uravnoteženo novačenje ključnog osoblja; "prototip" vanjskog rukovoditelja; uravnoteženo promicanje unutarnjih kadrova; dovoljna mjera centralizacije; fleksibilnost nadzornih mehanizama; posebnost službeničkog statusa; selektivnost u postupanju; statistička relevantnost; raznovrsnost oblika nadzora.

Ključne riječi: unutarnji poslovi, nadzor nad upravom, policija

* Mr. sc. Alen Rajko, načelnik Odjela pravnih poslova Policijske uprave primorsko-goranske, Rijeka

1. Uvod: unutarnji poslovi i važnost nadzora nad njima

1.1. *Gradani, policijski službenici i političari - njihova opravdana i naoko nespojiva očekivanja*

Djelovanje tijela unutarnjih poslova i nadzor nad njima tema je političkih i pravnih rasprava koja niti u stabilnim i dugovječnim demokracijama gotovo nikad ne gubi na aktualnosti. U Hrvatskoj, u kojoj su te službe opterećene naslijeđem nepovjerenja građana iz faze kada su bile instrument jednostranačkog sustava (do 1990. godine), a nakon toga izložene podozrivosti javnosti zbog sumnji u njihove zlorabe, tema je ne samo aktualna, već i iznimno prisutna u javnim raspravama, čemu dodatno pogoduje i prva izborna smjena vlasti od uspostave višestranačja.

Gradani žele policajca koji će biti uljudan (da im se, primjerice, tražeći od njih vozačku dozvolu, obraća s "vi"), ali istodobno i odlučan (da ne okreće glavu kada opasnog nasilnika i kriminalca vidi da maltretira goste u kafiću). Žele policiju koja će biti što jeftinija, ali isto tako i policiju koja je dovoljno brojna i dobro opremljena da na njihov poziv brzo stigne na mjesto događaja. Žele policiju koja ih neće prisluškivati, ali će (ako treba i uz pomoć prisluškivanja) suzbijati organizirani kriminal. Moderan policijski službenik¹ želi, pak, građane koji će ga poštovati (i on očekuje čuti "vi"), ali koji ga se neće bez razloga bojati. Želi političare koji će u proračunu osiguravati dovoljno novca za policiju i donositi korisne propise, ali mu neće po političkim kriterijima naređivati zataškavanje nezakonitosti. A demokratski političar želi policiju čijim podacima može vjerovati, koja postiže dobre rezultate i kojom su građani zadovoljni. Već samo nekoliko navedenih primjera otkriva mnoštvo na prvi pogled međusobno nespojivih zahtjeva. Međutim, i građanin i moderan policijski službenik i demokratski političar s pravom očekuju spomenuto.

Nekoliko je temeljnih razloga zbog kojih, prema našem mišljenju, postoji trajan interes javnosti i politike za unutarnje poslove:

¹ Radi jednostavnosti, za potrebe ovog rada pojam "policijski službenik" odnosi se na službenike svih segmenata tijela unutarnjih poslova (nasuprot pojmovnom određenju u okviru unutarnjeg ustrojstva Ministarstva unutarnjih poslova, gdje se navedeni izraz odnosi samo na službenike policije - o dijelovima sustava unutarnjih poslova opširnije u nastavku uvodnog dijela rada).

- *frekventnost kontakata* - u svakodnevnome životu građani se s državnim službenicima ovog resora (npr. prometnim policajcima, službenicima za osobne i prometne isprave) sreću vjerojatno češće od bilo kojega drugog resora državne uprave;
- *informacijski kapacitet* - tijela unutarnjih poslova ovlaštena su prikupljati i obrađivati velik broj mnogovrsnih (s različitim stajališta uglavnom osjetljivih) informacija, a tehnički i kadrovski resursi omogućuju im i prikupljanje informacija za koje nisu ovlaštena;
- *tradicija* - unutarnji poslovi jedan su od pet resora klasične državne uprave (uz obranu, vanjske poslove, pravosuđe i financije)²;
- *preuzimanje primata u okviru državnog monopola sile* - dva su glavna razloga zbog kojih unutarnji poslovi u suvremenom razdoblju preuzimaju navedeni primat od obrane: dugotrajno mirnodopsko razdoblje u velikoj većini demokratskih zemalja te sigurnosni rizici današnjice i (bliže) budućnosti - smanjena je opasnost od klasičnih ratova, a kao glavna opasnost javlja se terorizam (promjene u "tehnologiji nasilja" povećavaju značenje policije).

Zadržimo se kratko na potonjem razlogu. Turek navodi sljedeće faktore globalne sigurnosti (odnosno "globalne ugrozbe")³: (1) međunarodni organizirani kriminal; (2) terorizam; (3) nadzor nuklearnoga i kemijskog oružja; (4) ekologija; (5) vjerske sekte; (6) tirani. Prema Višnaru⁴, danas mnogi sociolozi, pravnici i politolozi na Zapadu tvrde da se policija militarizira i da u njoj jača militolatrija (propagiranje vojnih vrijednosti i ideala). Višnar upućuje na još nekoliko bitnih momenata: (a) prikrivenost troškova tajnih i polulegalnih policijskih djelatnosti u proračunu perifernih ministarskih resora; (b) istraživanje i razvitak nove policijske opreme (tzv. "manje smrtonosna policijska oružja"); (c) poboljšavanje brzine reagiranja, kao jedna od osnovnih zadaća moderne policijske tehnologije; (d) potpuno prihvaćanje tzv. policijske preventive (praćenja svakidašnjih aktivnosti širokih slojeva pučanstva).

² Riječ je o upravnim granama koje se najprije izdvajaju tijekom diferencijacije upravnih funkcija. U njima država djeluje u svojoj izvornoj ulozi, kao: vlast, politička sila i monopolizator sredstava političke prisile u zajednici - Pusić, 1975., 50.

Sila i njezina monopolizacija od početka je medalja s dvije strane: neophodna je za trajnu kontrafaktičku regulaciju, a istodobno izaziva sukobe - Pusić, 1989., 166.

³ Turek, 1998., 167.

⁴ *Leksikon*, 1990., 209-210.

Uvodno je već spomenut vrlo aktualan velik interes političara, medija i opće javnosti u Hrvatskoj za pitanje nadzora nad unutarnjim poslovima. U okviru jedne od novinskih obrada teme zaštite građana od nezakonitih postupaka policije u Hrvatskoj⁵, za ovaj su rad zanimljive izjave Ante Barišića (Fakultet političkih znanosti u Zagrebu), Wolfganga Wendela (Veleposlanstvo SR Njemačke u Zagrebu) te političara Joze Radoša. Barišić smatra da se u Hrvatskoj mora iznova pronaći uravnoteženi odnos prema zakonodavnoj vlasti - "prevlast, što ju je sebi stvorila izvršna vlast, generator je nestabilnosti u hrvatskom političkom sustavu". Prema njegovu mišljenju, u Ministarstvu unutarnjih poslova (MUP) iznimno je izražen proces militarizacije, a potrebno je okrenuti se demilitarizaciji, depolitizaciji i profesionalizaciji policije. U Francuskoj, primjerice, niti jedan policijski dužnosnik ispod ministarske razine ne može biti član političke stranke, a Barišić se zalaže za takav koncept i u Hrvatskoj. Za razliku od Francuske, u Njemačkoj se, prema Wendelu, policijska i politička dužnost ne isključuju, ali se zbog političkih zasluga ne postaje policijskim čelnikom. Nadzor nad izvršnom vlašću najučinkovitije provode sudovi, kojima se mogu obratiti građani nezadovoljni policijskim postupanjem. Za veće slučajeve u parlamentu se osnivaju *ad hoc* istražna povjerenstva, dok na saveznoj razini parlament nadzire tek tajne službe i graničnu policiju (16 zemaljskih policija ima vlastiti lokalni nadzor). Radoš se zalaže za kvalitetniji parlamentarni nadzor, što drži tek jednim od prvih pitanja - "to ustvari neće biti pitanje unutarnje strukture nego bazične demokracije".

1.2. Obuhvat unutarnjih poslova - od negativne definicije do enumeracije

Resor unutarnjih poslova nekada je bio negativno definiran, kao svi poslovi koji nisu izrijeком uklopljeni u djelokrug nekoga drugog ministarstva. Hrvatska autonomna uprava u okviru Austro-Ugarske obuhvaćala je tako tri resora (od 1914. i četvrti: narodno gospodarstvo): unutarnje poslove i poslove zemaljskog proračuna, bogoštovlje i nastavu te pravosuđe. Ostaci takve koncepcije unutarnjih poslova djelomice su prisutni i danas - u Njemačkoj, primjerice, u okviru resora unutarnjih poslova djeluju Savezni

⁵ Novi list od 2. 8. 1999. (6. str).

institut za sportsku znanost, Savezni statistički ured, Savezna centrala za političku izobrazbu, Savezni arhiv, Institut za primijenjenu geodeziju, Njemački patentni ured.⁶

Policija (lat. *politia* - uprava grada, država, ustav) danas predstavlja poseban naoružani odjel državne uprave, koji je ovlašten održavati javni red i mir, osiguravati državni poredak, sprečavati društveno nedopuštena ponašanja te sudjelovati u otkrivanju počinitelja kaznenih djela i prekršaja, navodi Višnar⁷. Demokratska država svodi policiju u suvremene okvire i podvrgava je, kao pravna država, kontroli zakona.

Prema Vršecu, u sustavu državne uprave tijela unutarnjih poslova imaju sljedeće funkcije: provođenje sigurnosne politike, odgovornost za stanje sigurnosti, praćenje sigurnosnih prilika, organiziranje i djelovanje na području upravnih poslova, inspeksijski i upravni nadzor, pripremu propisa i obavljanje drugih pravnih poslova. Funkcije tijela unutarnjih poslova u obrambeno-zaštitnom sustavu jesu: sigurnosno-odgojna i preventivna, nadzorna, obrambena, razvojno-istraživačka te represivna, dok su područja rada državna sigurnost, javna sigurnost, upravni unutarnji poslovi te drugi poslovi.⁸

Razmatrajući strategije skandinavskog načina rada policije na danskom primjeru, Jensen⁹ navodi da se opći ciljevi policijskih aktivnosti (promoviranje povjerenja i osjećaja sigurnosti, učinkovito istraživanje kaznenih djela, učinkovita upravna djelatnost, poštovanje pravne države) mogu postići: preventivnim aktivnostima; aktivnostima koje promoviraju sigurnost te suzbijaju i rješavaju konflikte; funkcijama nadzora; aktivnostima istrage i otkrivanja; progonom počinitelja kaznenih djela; upravnim i uslužnim aktivnostima.

Tzv. Philipsovo povjerenstvo (Kraljevsko povjerenstvo o kaznenom postupku) postavilo je trodjelni test, koji treba primijeniti kod procjene postojećih ili dodatno predloženih policijskih ovlasti u Ujedinjenom Kraljevstvu: (1) jesu li te ovlasti jasne i razumljive?; (2) jesu li te ovlasti provodive (u smislu njihove zakonitosti, bez posezanja za nedopuštenim ili društveno neprihvatljivim

⁶ Pusić, 1997., 91., 246. i 217.

⁷ *Leksikon*, 1990., 208; Klaić, pak, ukazuje na grčku riječ *politeia* - ureden državni život - Klaić, 1958., 986.

⁸ Vršec, 1990., 173-174, 180-181, 196-197.

⁹ Jensen, 1998., 160-161.

taktikama)?; (3) jesu li te ovlasti pravične (sa stajališta građanina - poštuju li se njegova prava, sa stajališta policije - omogućavaju li joj da svoje dužnosti ispunjava tako da ne ugrožava prava građana)? Britanski ministar unutarnjih poslova odredio je sljedeće glavne ciljeve svoga resora u 1998. i 1999. godini: brzo i učinkovito postupanje s mladim prijestupnicima te suradnja s drugim tijelima radi smanjivanja ponovnog počinjenja prijestupa; utvrđivanje i smanjivanje lokalnih problema, u suradnji s lokalnim vlastima i drugim lokalnim organizacijama; ciljano djelovanje prema kriminalu povezanom s drogama, u suradnji s lokalnim organizacijama; održati, a prema mogućnosti i povećati, otkrivenost nasilnih kaznenih djela; povećati otkrivenost provala u domove; brzo reagirati na pozive javnosti u žurnim situacijama.¹⁰

Zakon o unutarnjim poslovima¹¹ (u nastavku teksta: ZOUP) u čl. 1. propisuje pet glavnih skupina unutarnjih poslova: (1) zaštita Ustavom utvrđenog poretka; (2) poslovi temeljne i kriminalističke policije¹²; (3) poslovi specijalne policije; (4) upravni i inapekcijski poslovi¹³; (5) ostali unutarnji poslovi određeni zakonom. Ministarstvo unutarnjih poslova (u nastavku teksta: MUP) jedno je od državnih ministarstava¹⁴.

Osobito je osjetljivo pitanje nadzora nad službama nacionalne sigurnosti. Kako je ovaj rad prvenstveno posvećen općim pitanjima nadzora nad

¹⁰ U djelovanju policije moguć je reaktivni i proaktivni pristup. Prvi se odnosi na policijsko reagiranje na zahtjeve za pomoć. Drugi uključuje orijentaciju na moguće kriminalce i njihova prisмотрu. Rizik proaktivnog djelovanja je njegova tajnost, a time i manja mogućnost nadzora, kao i opasnost neobjektivnog izbora "mete" prisмотрe. The police and the investigation of crime, 1998., <http://www.police.uk/>

¹¹ Sljedom odredbi ZOUP-a, Borković navodi da se, sa stajališta subjekata unutarnjih poslova, mogu razlikovati unutarnji poslovi koje obavlja: (a) Služba za zaštitu ustavnog poretka (SZUP); (b) policija i kriminalistička policija; (c) specijalna policija - Borković, 1995., 285.

ZOUP sadrži i posebne odredbe o nadležnosti SZUP-a (čl. 13.) i specijalne policije (čl. 24.).

¹² U Zakonu (čl. 1. toč. 2.) određeni su kao: zaštita života i osobne sigurnosti ljudi, zaštita imovine, sprečavanje i otkrivanje kaznenih djela, pronalaženje i hvatanje počinitelja kaznenih djela i njihovo privođenje nadležnim tijelima, održavanje javnog reda i mira, kriminalistička tehnika, sigurnost i kontrola te upravljanje prometom na cestama, nadzor i zaštita državne granice, kretanje i boravak stranaca, zaštita određenih osoba, objekata i prostora od posebnog interesa.

¹³ U Zakonu (čl. 1. toč. 4.) određeni su kao: javno okupljanje, nabavljanje, držanje i nošenje oružja i streljiva, civilna zaštita, inspekcija, zaštita od požara, obavljanje nadzora te ostalih poslova u vezi s proizvodnjom, prometom i uporabom eksplozivnih tvari za gospodarsku uporabu i prijevoz opasnih tvari, tehnički pregled vozila, izdavanje putovnica, osobnih iskaznica i vozačkih isprava, registracija vozila, prijavljivanje prebivališta i boravišta građana, državljanstvo.

¹⁴ Nakon predaje rukopisa uredništvu Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN, 15/2000) Ministarstvo unutarnjih poslova ima položaj ministarstva (čl. 3.) jer je napušten prijašnji koncept državnih ministarstava. (Ur.)

unutarnjim poslovima, uz naglasak na njihov "javni" segment (tajne službe i zasebno čine dovoljno kompleksnu i opširnu temu), ovdje se samo ukratko osvrćemo na spomenute službe. Jedan od činitelja totalitarizma je teror tajne političke policije, uperen protiv "vidljivih neprijatelja režima", ali i protiv proizvoljno odabranih društvenih skupina. Tajna policija koristi se suvremenom znanosti, napose psihologijom, ističe Blažević¹⁵. K tome, iskustva razvijenih demokracija upućuju na zaključak da demokratski poredak sam po sebi nije jamstvo zakonitog djelovanja tajnih službi. Jedno od ključnih pitanja koje se pritom javlja jest pitanje kriterija određivanja sigurnosno relevantnih tema (što se smatra opasnošću za nacionalnu sigurnost).

Kao primjeri područja koja su službeno obuhvaćena interesom službi nacionalne sigurnosti mogu poslužiti njemačka, britanska i američka koncepcija. Elementi tog interesa, prema Izvješću njemačkoga ministra unutarnjih poslova o zaštiti Ustava,¹⁶ jesu: lijevi ekstremizam (terorizam, militantni ekstremisti, stranke i ostale skupine), desni ekstremizam (militantni ekstremisti, neonacizam, stranke, mladeške i studentske organizacije, ostale skupine, korištenje informacijske tehnologije, međunarodne veze), ugrožavanje sigurnosti i ekstremističko djelovanje stranaca, špijunaža. Zadaće i prioriteti operativnog djelovanja britanske Službe sigurnosti (MI5) obuhvaćaju¹⁷: terorizam, špijunažu, nadzor širenja oružja za masovno uništenje, organizirani kriminalitet, subverziju (u smislu političkog nasilja, tj. akcija usmjerenih na rušenje ili potkopavanje parlamentarne demokracije "političkim, industrijskim ili nasilnim sredstvima"), sigurnosnu zaštitu, provjeravanje (kao personalnu sigurnosnu mjeru). Istražni programi američkoga Saveznog istražnog ureda (FBI) dijele se u sedam kategorija¹⁸: kadrovske sigurnosne provjere; građanska prava; protuterorizam; financijski kriminal; protuobavještajno djelovanje; organizirani kriminal/droge; nasilje i najopasniji zločinci.

¹⁵ *Leksikon*, 1990., 71.

¹⁶ *Verfassungsschutzbericht...*, 1994., 5-12.

¹⁷ Turek, 1999., 132-133.

¹⁸ Bilandžić, 1998., 510. Protuobavještajna dimenzija osigurava FBI-u važnu ulogu unutar američkoga obavještajnog sustava, koji se, prema Zakonu o obavještajnoj zajednici (*Intelligence Community Act*, 1996.) sastoji od 19 obavještajnih agencija ili ureda - *ibid.*, 515.

1.3. Pregled izlaganja

U vrijeme pisanja ovog rada u tijeku je priprema triju novih zakona, koji trebaju regulirati materiju sadašnjeg ZOUP-a: Zakona o ovlastima i postupanju redarstvenih vlasti, Zakona o službi u unutarnjim poslovima te Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima. Međutim, u središtu pozornosti ovog rada nije aktualno stanje hrvatskih unutarnjih poslova niti njihova predstojeća reforma, već pokušaj skiciranja općih problema nadzora nad tijelima unutarnjih poslova u suvremenim demokracijama (problema velikim dijelom, dakako, aktualnih i na razini današnje hrvatske zbilje). U nastavku, nakon kratkoga općenitog izlaganja o nadzoru uprave te pregleda najvažnijih odredbi hrvatskog prava i međunarodnih kodifikacija, navodimo pitanja koja smatramo najvažnijima za raspravu o nadzoru nad unutarnjim poslovima, iz čega slijede sistematizacija glavnih rizika njihova djelovanja i koncept načela nadzora.

2. Općenito o nadzoru uprave

S obzirom na to da tijela unutarnjih poslova djeluju u okviru sustava državne uprave, najprije (vrlo sažeto) donosimo glavne općenite naznake nadzora uprave.

Načine na koje narod nadzire demokratske države Maritain dijeli u nekoliko glavnih skupina¹⁹: (a) redovita, zakonska sredstva (izravnim biranjem zastupnika i /ne/izravnim biranjem izvršne vlasti); (b) mediji i druga sredstva izražavanja javnog mišljenja; (c) grupe za pritisak, politička agitacija i drugi neizravni postupci; (d) "sredstva duhovne borbe" (npr. Gandhijeva *satyagraha*).

Prema Pusiću²⁰, sredstva političke kontrole uprave su "sredstva kojima je cilj da utječu na upravne organizacije u vezi s njihovom ulogom u mehanizmu vlasti", a dijele se na dvije glavne skupine: organizacijska sredstva (decentra-

¹⁹ Maritain, 1992., 72-76.

²⁰ Pusić, 1975., 81-82. Opća načela pravne zaštite građana u odnosima s upravom jesu: načelo zakonitosti (prema suvremenome, strožem pozitivnom shvaćanju: uprava smije raditi samo ono što joj je zakonom izrijekom stavljeno u dužnost), načelo pogrešivosti uprave (koje se afirmira kao pravo na žalbu, pravo na sudbenu zaštitu, pravo na naknadu štete), načelo odgovornosti uprave (političke, kazneno-disciplinske i materijalne) - Pusić, 1997., 125.

lizacija, odvajanje funkcija /dioba vlasti/ i načelo kolegijalnosti) i funkcionalna sredstva (odlučivanje građana, predstavništvo građana, sudjelovanje građana, ograničavanje uprave pravilima). Kontrola u upravi je, pak, "uspoređivanje stvarne djelatnosti upravnih organizacija, odnosno rezultata te djelatnosti s djelatnošću odnosno s rezultatima koje smo očekivali na temelju unaprijed utvrđenih kriterija"²¹.

S pitanjem nadzora nad upravom korespondira pitanje odgovornosti uprave. Glavna pitanja koncepta odgovornosti uprave, prema Cooperu²², jesu: (a) odgovornost u kojem obliku? (b) odgovornost kome ili čemu? (c) odgovornost za što? Pritom se odgovornost javlja kao unutarnja (profesionalizam, reprezentativnost /spram strukture pučanstva/, etika) i vanjska (organizacijska, nadzor od strane izvršne vlasti, parlamentarni nadzor, sudbeni nadzor).

Borković²³ navodi sljedeće nositelje kontrole nad upravom:

- *predstavnička tijela* (prvenstveno politička kontrola, često i kontrola normativnih akata uprave);
- *pučki pravobranitelj (ombudsman)*, u okviru razmatranja pojedinačnih slučajeva ugrožavanja prava građana;
- *kontrola unutar same uprave*, što obuhvaća kontrolu osobito: zakonitosti rada i postupanja, rješavanja u upravnim stvarima, djelotvornosti, ekonomičnosti i svrhovitosti rada, svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva i osposobljenosti službenika i namještenika, odnos prema građanima i drugim strankama;
- *društveni nadzor* (aktivan odnos građana i njihovih asocijacija prema upravi, usmjerenih prema sprečavanju negativnih pojava u upravi, što ponajprije ima signalizatorsko obilježje), koji se formalno-organizacijski javlja u

²¹ Kontrola upravnih organizacija može biti: kontrola rezultata rada i načina rada; kontrola sadržaja i ekonomičnosti; opća i specijalna kontrola; unutarnja i vanjska kontrola; prethodna i naknadna kontrola; kontrola akata i rada; kontrola zakonitosti i svrhovitosti. Sistem kontrole u upravi obuhvaća: utvrđivanje mjerila za ocjenjivanje rezultata; utvrđivanje osobnih zaduženja i vlastite odgovornosti za rezultat; utvrđivanje načina prikupljanja podataka i načina njihove usporedbe s postavljenim mjerilima; ispravljanje nedostataka utvrđenih kontrolom - Pusić, 1975., 310-311 i 314.

²² Cooper, 1988., 355 i dalje. Pretjerani vanjski nadzor može ugroziti inicijativu i kreativnost karijernih službenika. S druge strane, u državi koja djeluje na temelju vladavine prava i nepovjerenja prema posjedovanju vlasti od strane neizabranih službenika ne postoji mogućnost napuštanja vanjskih mehanizama odgovornosti - ibid., 389.

²³ Borković, 1995., 104-117.

dvjema varijantama: kao institucionalizirani oblici neposredne demokracije (referendum, zborovi građana, djelatnost političkih stranaka, mediji) te kao ustavna prava koja ograničavaju postupanje uprave;

- *državno odvjetništvo* (u pogledu njegovih postupovnopравnih ovlasti) i *druge posebne upravne kontrole* (parlamentarna radna tijela, inspekcije i sl.);
- *sudovi* (prvenstveno u okviru upravnog spora, ali i odlučivanjem o, primjerice, kaznenoj odgovornosti upravnih službenika ili naknadi štete) i *ustavni sudovi* (ocjena ustavnosti i zakonitosti propisa, ustavna tužba).²⁴

Usporedbe radi, donosimo glavne elemente civilnog nadzora nad oružanim snagama, prema Trasku²⁵: (a) oružane snage nisu svrha sebi samima, nego sredstvo kojim se civilna vlast koristi za postizanje određenih političkih ciljeva; (b) taktičke odluke u pogledu vojnih operacija moraju služiti političkim i strategijskim ciljevima koje je utvrdila civilna vlast; (c) vojno osoblje prihvaća načelo civilne kontrole kao nužni dio vojnog profesionalizma; (d) vojno osoblje može zauzimati političke funkcije tek po napuštanja djelatne vojne službe; (e) u doba rata civilni službenici zaduženi su za vođenje resursa potrebnih za uspješno borbenu djelovanje; (f) zakonodavno tijelo određuje vojni proračun i istražuje sukladnost djelovanja oružanih snaga javnoj volji; (g) vojni propisi primjenjuju civilna načela istrage i suđenja; (h) civilni sudovi ovlašteni su razmatrati vojne sudske odluke.

3. Nadzor nad tijelima unutarnjih poslova prema hrvatskom pravu i međunarodnim kodifikacijama

U nastavku ukratko donosimo pregled oblika nadzora nad tijelima unutarnjih poslova u hrvatskom pravu, slijedom prethodno citirane Borkovićeve klasifikacije.

²⁴ U okviru nadzora nad tijelima unutarnjih poslova naročito je osjetljivo već spomenuto pitanje nadzora službi zaduženih za nacionalnu sigurnost. Komparacije radi, predviđeni su sljedeći oblici nadzora nad britanskom Službom sigurnosti (MI5): parlamentarni Odbor za obavještajno djelovanje i sigurnost (čini ga devet zastupnika iz obaju domova; provjerava troškove, upravljanje i politiku Službe); Tribunal Službe (čine ga tri starija pravnik postavljeni "kraljevom voljom"); istražuje pritužbe građana); povjerenik za Službu (stariji sudac; istražuje pritužbe upućene Tribunalu, koje su u vezi s ovlastima ministra - prisluškivanje, nadzor komunikacija i sl.); Pododbor za prioritete i izvršenja Službe (čine ga stariji službenici Ministarstva unutarnjih poslova; razmatra izvršenje planova Službe za prethodnu godinu) - Turek, 1999., 139.

²⁵ Trask, 1993., 1.

Hrvatsko pravo u pogledu djelovanja pučkog pravobranitelja i Ustavnog suda ne sadrži posebne odredbe u vezi s nadzorom nad tijelima unutarnjih poslova.

Radi obavljanja kontrole unutar same uprave u MUP-u je, osim uobičajenih mehanizama, ustrojeno i posebno tijelo - Ured za unutarnju kontrolu, koji djeluje u okviru Kabineta ministra.

Parlamentarna kontrola nad tijelima unutarnjih poslova prema hrvatskom je pravu predviđena putem:

- obveze ministra da podatke o radu, stanju i pitanjima te načinu izvršavanja prava i ovlasti SZUP-a daje, među inima, Hrvatskome državnom saboru, kao i da o tome izvješćuje županijsku skupštinu (čl. 15. st. 1. i čl. 17. ZOUP-a);
- ovlasti Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Zastupničkog doma da nadzire zakonitost rada SZUP-a (čl. 16. ZOUP-a);
- ovlasti saborskih radnih tijela propisanih poslovnicičkim odredbama: Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost i (posredno) Odbora za predstavke i pritužbe Zastupničkog doma (čl. 64. i 94. Poslovnika Zastupničkog doma) te Odbora za nacionalnu sigurnost i vanjsku politiku, a posredno i Odbora za unutarnju politiku i lokalnu samoupravu Županijskog doma (čl. 58. i 57. Poslovnika Županijskog doma).

Osim toga, važan činitelj parlamentarne kontrole je državni proračun (u ovom slučaju stavka za unutarnje poslove)²⁶.

U pogledu društvenog nadzora, propisana je obveza MUP-a da upozna javnost o pitanjima iz svoga djelokruga te obveza odgovora u roku od 30 dana na prijavu građanina ili pravne osobe protiv službenika ili namještenika Ministarstva (čl. 5. i čl. 6. st. 2. ZOUP-a).

²⁶ U hrvatskome državnom proračunu za 1999. godinu za MUP je bilo predviđeno približno 3,3 milijarde kuna (6,7% proračunskih izdataka) - od čega gotovo tri četvrtine za izdatke za zaposlene, a za 1998. godinu 3,4 milijarde kuna (8,7% proračunskih izdataka). Odlukom o privremenom financiranju javnih izdataka RH u prvom tromjesečju 2000. godine planirani su izdaci MUP-a od približno 784 milijuna kuna (6,4% ukupnih proračunskih izdataka), što potvrđuje trend smanjivanja relativnog udjela unutarnjih poslova u državnim izdacima.

Na "rang-ljestvici" proračunskih izdataka za pojedina ministarstva unutarnji poslovi su se 1998. godine nalazili na petom mjestu (iza financija, obrane, pomorstva, prometa i veza, prosvjete i sporta), a 1999. i u prvom tromjesečju 2000. godine na šestom mjestu ("preskočio" ih je resor rada i socijalne skrbi, koji je sada na trećem mjestu).

Državni odvjetnik i sudovi, osim ovlasti koje općenito imaju u vezi s djelovanjem državne uprave, u okviru kaznenog postupka posredno nadziru redarstvenu vlast (odlučivanje državnog odvjetnika o kaznenoj prijavi redarstvene vlasti - čl. 174. Zakona o kaznenom postupku /u nastavku teksta: ZKP/; obavljanje pojedinih istražnih radnji povjerenih od istražnog suca ili državnog odvjetnika - čl. 193. st. 3.-5. i čl. 185. ZKP-a; prikupljanje obavijesti i druge mjere po nalogu državnog odvjetnika - čl. 174. st. 2. ZKP-a; istražni sudac odlučuje o izuzeću pripadnika redarstvene vlasti kojoj je povjereno poduzimanje istražnih radnji - čl. 41. st. 4. ZKP-a; provedba naloga istražnog suca o mjerama privremenog ograničenja ustavnih prava i sloboda - čl. 182. st. 2. ZKP-a).

Sažmemo li relevantne odredbe hrvatskog zakonodavstva, sljedeća su pravna područja koja najvećim dijelom reguliraju nadzor nad tijelima unutarnjih poslova putem uređivanja njihovih ovlasti, dužnosti i odgovornosti:

- **ustavno pravo** - opće ustavne odredbe o odnosu građana i uprave te odredbe koje određuju postupanje na područjima u koje najvećim dijelom zadiru unutarnji poslovi²⁷;
- **upravno pravo** - u okviru općih odredbi o sustavu državne uprave i Vladi RH²⁸;
- **policijsko pravo** - obuhvaća tri glavne cjeline: ovlasti tijela unutarnjih poslova, ustrojstvo službe unutarnjih poslova te posebne službeničke odredbe²⁹;

²⁷ U prvu skupinu ulaze: pravo na žalbu protiv pojedinačnih akata (čl. 18.), zakonitost pojedinačnih akata i jamstvo sudske kontrole tih akata (čl. 19.), jednakost svih građana i stranaca pred državnim tijelima (čl. 26.), jamstvo sigurnosti i tajnosti osobnih podataka (čl. 37.), jednaka dostupnost javnih službi (čl. 44.), pravo slanja predstavki, pritužbi i prijedloga te dobivanja odgovora na njih (čl. 46.).

U drugoj su skupini: nepovredivost slobode i osobnosti (čl. 22.), zabrana zlostavljanja (čl. 23.), odredbe o uhićenju (čl. 24. i 25.), zabrana siljenja na iskaz protiv samog sebe i priznanje krivnje te zabrana uporabe nezakonito pribavljenih dokaza (čl. 29.), nepovredivost doma (čl. 34.), pravo na osobnost (čl. 35.), sloboda i tajnost dopisivanja i drugih oblika općenja (čl. 36.).

²⁸ Zakon o sustavu državne uprave (u nastavku teksta: ZSDU): čl. 9., čl. 12., čl. 15., čl. 19.-22., čl. 39., čl. 82.-90.; Zakon o Vladi RH: čl. 13. i čl. 16.

²⁹ Ovlasti tijela unutarnjih poslova određene su u većem broju propisa, od kojih se najvažniji spominju u ovom radu. Budući zakon o ovlastima i postupanju redarstvenih vlasti trebao bi uskladiti ovaj segment policijskog zakonodavstva sa Zakonom o kaznenom postupku i, uopće, načelima djelovanja policije u suvremenim demokracijama te odmijeniti sadašnji Privremeni službovnik MUP-a.

Najvažnije specifičnosti na području službeničkih odnosa propisane ZOUP om jesu: posebni uvjeti za prijam u službu te primanje u službu bez natječaja (čl. 49. i 50.), posebni uvjeti za prijam na poslove ovlaštene službene osobe (čl. 53.), trajni i privremeni premještaj (čl. 60. i 61.), poseban temelj za prestanak službe bez provođenja disciplinskog postupka (čl. 75a), kao i posebne odredbe o disciplinskoj odgovornosti (čl. 80.-92.).

- kazneno (materijalno) pravo - obuhvaća dvije skupine kaznenih djela: kaznena djela u kojima se policijski službenici javljaju kao počinitelji (u vezi sa svojom službom) te kaznena djela u kojima su policijski službenici objekt kaznenog djela³⁰;
- službeničko pravo - u dijelu koji nije reguliran posebnim policijskim propisima primjenjuje se opće službeničko (Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti /u nastavku teksta: ZDSN/) i radno pravo³¹;
- građansko pravo - odgovornost za štetu prouzročenu nezakonitim ili nepravilnim radom tijela unutarnjih poslova (opće odredbe u Zakonu o obveznim odnosima, posebne odredbe u ZSDN - čl. 13, ZKP - čl. 12. i čl. 476-484);
- odredbe postupovnih propisa - prvenstveno se radi o odredbama ZKP-a kojima su propisane ovlasti redarstvene vlasti³².

Velik dio odredbi međunarodnih kodifikacija na području ljudskih prava u većoj je ili manjoj mjeri povezan s djelovanjem policijskih službi. Ovdje navodimo tri skupine odredbi koje smatramo najneposrednije povezanim

³⁰ Prvu skupinu čine kaznena djela u kojima je svojstvo službene osobe konstitutivni element (kaznena djela protiv službene dužnosti - čl. 337.-347. te 349. i 350. Kaznenog zakona /u nastavku teksta: KZ/; protuzakonita pretraga - čl. 123., iznudivanje iskaza - čl. 126.; zlostavljanje u obavljanju službe ili javne ovlasti - čl. 127.), odnosno kvalifikatorni element (protupravno oduzimanje slobode - čl. 124. st. 2.; povreda tajnosti pisama i drugih pošiljaka - čl. 130. st. 3.; neprijavlivanje počinjenog kaznenog djela - čl. 300. st. 2.).

Isto vrijedi i za drugu skupinu: navedeno može imati konstitutivno obilježje (sprječavanje službene osobe u obavljanju službene dužnosti - čl. 317.; napad na službenu osobu - čl. 318.; sudjelovanje u grupi koja sprječava ili napada službenu osobu - čl. 319.) ili kvalifikatorno obilježje (teško ubojstvo - čl. 91. toč. 8.; prijetnja - čl. 129. st. 3.)

³¹ U vrijeme pisanja ovog rada dolazi do početka sindikalnog djelovanja u MUP-u. Zasad ne postoji posebni kolektivni ugovor za unutarnje poslove, već se primjenjuje Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike.

Jedno od najvažnijih pitanja hijerarhijski ustrojenih oružanih službi - pozivanje na viši nalog - u MUP-u se rješava prema pravilima općega službeničkog prava (čl. 31. ZDSN). Spomenuto je pitanje i ustavna materija (čl. 20. Ustava RH), a za pripadnike oružanih snaga počinjenje kaznenog djela na viši nalog posebno je regulirano u čl. 388. KZ.

³² Primjerice: uhićenje - čl. 95., pretraga stana bez naloga - čl. 216., izvidi kaznenih djela - čl. 177., načelna zabrana obavljanja pojedinih postupovnih radnji - čl. 177. st. 4. i čl. 184. st. 2., podnošenje kaznene prijave ili posebnog izvješća čl. 177. st. 6., hitne istražne radnje - čl. 184., raspisivanje tjeralice i objave - čl. 489. Tijela *parničnoga* i *upravnog postupka* putem tijela unutarnjih poslova obavljaju prisilno dovodenje svjedoka (čl. 248. st. 1. Zakona o parničnom postupku, čl. 181. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku). Osim toga, segment upravnih poslova MUP-a podvrgnut je pravilima općega upravnog postupka te upravnog spora. U *ovršnom postupku* policija je dužna pružiti pomoć sudskom ovršitelju (čl. 44. st. 1. i 2. Ovršnog zakona), npr. pri provedbi ovrhe radi ispražnjenja i predaje nekretnine (čl. 226. st. 4.).

s unutarnjim poslovima (riječ je o ljudskim pravima za koje u demokratskim porecima postoji najveći rizik kršenja, gdje se policija ne javlja samo kao provoditelj uputa političke vlasti već i kao "samostalni" akter):

- *odredbe kojima se jamče sloboda i osobna sigurnost te ograničava mogućnost lišavanja slobode*: čl. 5. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1950.; u nastavku teksta: Europska konvencija), čl. 9. Opće deklaracije o pravima čovjeka (1948.; u nastavku teksta: Opća deklaracija), čl. 9. i 10. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966.; u nastavku teksta: Međunarodni pakt);
- *odredbe o zabrani mučenja, nečovječnoga ili ponižavajućeg postupanja ili kazne*: čl. 3. Europske konvencije, čl. 5. Opće deklaracije, čl. 7. Međunarodnog pakta, čl. 1-16. Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (1984.);
- *odredbe o poštovanju privatnoga i obiteljskog života, doma i dopisivanja*: čl. 8. Europske konvencije, čl. 12. Opće deklaracije, čl. 17. Međunarodnog pakta.

4. Glavna pitanja nadzora nad tijelima unutarnjih poslova

U nastavku razmatramo pitanja koja smatramo nezaobilaznim elementima demokratske koncepcije nadzora nad tijelima unutarnjih poslova te polazištem izlaganja u zaključnim dijelovima ovog rada. Nakon kratkih uvodnih naznaka o unutarnjim poslovima s motrišta teorije upravnih sustava, analiziramo sljedeća pitanja: odnosa politike i policije te građana i policije (sa stajališta zaštite privatnosti građana); etike, orijentacije u postupanju i korupcije; kadrovske politike, s posebnim osvrtom na ključno policijsko osoblje; profesionalizma; međunarodnog aspekta nadzora.

4.1. Uvodne napomene: unutarnji poslovi i teorija upravnih sustava

Pitanje nadzora nad tijelima unutarnjih poslova može se razmatrati i s motrišta teorije upravnih sustava. Između karakterističnih problema upravnih sustava koje navodi Pusić, s aspekta nadzora nad tijelima unutarnjih poslova najvažnijim smatramo problem suprotnosti između interesne dominacije i

interesne autonomije³³. Važno je i pitanje odnosa uprave i vlasti (naročito njihovih formalnih i stvarnih odnosa te oprečnih težnji u tom odnosu). Činitelji koji jačaju relativni položaj upravnih organizacija u odnosu prema političkim forumima jesu: (1) frekvencija interakcije unutar upravnih organizacija (svakodnevni međusobni kontakt profesionalaca) u pravilu je mnogo veća nego unutar kolektivnih političkih tijela; (2) politički odlučitelji imaju znatno veći raspon zadataka i kraći rok za njihovo obuhvaćanje, što uzrokuje manji stupanj funkcionalne diferenciranosti, a time i nužnost simultane pozornosti te manju metodičnost u radu (nasuprot sukcesivne pozornosti unutar upravne organizacije); (3) veći kontinuitet funkcija i ljudi u upravnim organizacijama; (4) na strani uprave je veća stručnost kadrova i raspolaganje nužnim pomagalima za obradu sve veće količine informacija³⁴. Uz temu ovog rada povezana su i unutarnja pitanja upravnog sustava (razvedenost i povezanost, politička ovisnost i operativna neovisnost uprave, ciljevi uprave i interesi ljudi u upravi)³⁵.

Pritom ne treba zaboraviti da i za tijela unutarnjih poslova vrijede četiri temeljne tendencije razvitka upravnih organizacija: porast, diferencijacija, smanjenje uloge prisile i profesionalizacija. Tome treba, međutim, pridodati i razvojne tendencije vidljive u današnjem svijetu: profesionalizaciju, globalizaciju, regionalizaciju i individualizaciju. Tradicionalni se resori državne uprave - oruđa za obranu sigurnosti države, mogu promatrati s dvaju gledišta. Prvo je gledište tradicionalno i polazi od postojanja monopola organizirane fizičke sile: ciljevi obrane sigurnosti ostvaruju se defenzivnom, ali i ofenzivnom uporabom sile. Drugo gledište polazi od cilja regulacije bitnih društvenih procesa utjecanjem na ponašanje ljudi prema unaprijed određenim kriterijima - glavni način utjecaja je državni normativni sustav, prije svega pravni, dok se s monopolom sile računa samo kao s pozadinom koja, po pretpostavci iznimno, omogućuje sankcioniranje normativnih zapovijedi

³³ Ostali karakteristični problemi koje navodi Pusić jesu ciljevi upravnih sustava te suprotnost između jedinstva (integracije) i diferencijacije - Pusić, 1997., 26 i dalje

³⁴ Pusić, 1997., 61-62.

³⁵ Ibid., 185 i dalje: "Odazivnost (responsiveness) uprave potrebama i zahtjevima koji se pojavljuju u političkoj konkretizaciji interesa u društvu je svojstvo upravnog sustava koje se sve više zahtijeva u razvijenim zemljama. No istodobno se teži i prema suprotnom cilju, naime prema radnoj neovisnosti uprave... Rješenje te opreke nastoji se postići raznovrsnošću upravnih jedinica. Neke od njih, osobito one koje izravno barataju oružjem i orudima državne vlasti, moraju biti pod čvršćim političkim nadzorom" - ibid., 192-193.

i zabrana. Obje svrhe, obrana sigurnosti i društvena regulacija, mijenjaju se pod utjecajem prethodno navedenih razvojnih tendencija³⁶.

4.2. Politika i policija - pokušaji uzajamnog utjecaja

Političke vrijednosti na kojima počiva suvremena javna uprava obuhvaćaju sve one koje se oslanjaju na ideale demokratskog društva, kao što su odgovornost preko izabranih predstavnika građana, odazivnost, legitimitet, društvena pravednost i sl.³⁷

S druge strane, s obzirom na tradicionalnu važnost policije u okviru oružanog aparata države, ali i njezin informacijski značaj (od negdašnjih žbira koji su osluškivali što puk priča u krčmama, do današnjih sofisticiranih tehnika prikupljanja podataka), politička klasa redovito je za utjecaj na unutarnje poslove znatno više zainteresirana negoli kod većine ostalih resora.

Kod upravnih resora u kojima je institucionalizirana državna prisila postoji mogućnost pojave dviju različitih tendencija. S jedne strane, oni se identificiraju s ciljevima države kao globalne institucije teritorijalne vlasti, tako da su osobito poslušni instrumenti vlastodržaca, a katkada zastupaju radikalniju i tvrdokorniju političku liniju u obrani tih ciljeva od same politički odlučujuće skupine. S druge strane, taj se odnos, uz određene uvjete, može pretvoriti u

³⁶ Niz policijskih djelatnosti, tradicionalno vezanih uz silu, profesionalizira se (npr. regulacija prometa, nadzor granice, suzbijanje kriminala), a sve su češće djelatnosti koje nemaju nasilan karakter (građanska stanja). Pritom, međutim, ima u velikom broju zemalja policijskih organizacija i djelatnosti, poput političke policije, koje tendiraju prema neskrupuloznoj nasilnosti i u opreci su s općim trendom pacifikacije unutarnjih poslova. "U cjelini, moglo bi se reći da je regulacija i dalje u rukama klasičnih resora države kao vlasti uvijek kad je kontrafaktična, tj. kad se adresati na ponašanje poželjno regulatoru ne mogu motivirati njihovim vlastitim sadašnjim svjesnim interesima" - *ibid.*, 88-91.; Organizacije u jezgri držane vlasti se profesionaliziraju, dijelom globaliziraju, pojedini se dijelovi izdvajaju iz jezgre, a mogu postati i oruđe nove koncentracije vlasti - *ibid.*, 109.

Javlja se i pitanje je li uopće i dokle država, sa svojim sve profinjenijim procesima političke kontrole, u stanju kontrolirati vlastitu jezgru. Jezgra sile, koja raste usporedno s državom i tehnološkim razvitkom, predstavlja stalnu opasnost za uspostavljanje interesne dominacije - Pusić, 1989., 329.

Primjerice, u izvješću jedne od britanskih skupina za građanske slobode upozorava se na prazninu u britanskom zakonodavstvu u pogledu pristomre elektroničke pošte i telekomunikacija. Britanski pristup navedenom području, tvrdi se u izvješću, razvijen je *ad hoc*, bez usklađivanja različitih područja, državnih tijela i djelatnosti. To rezultira režimom "koji ne ide u korak s novim tehnološkim razvitkom i u kojem postoje praznine u zakonskome i postupovnom nadzoru, što djelatnost pristomre može učiniti nezakonitom u smislu pravila Europske unije" - Acey, Madeleine, British Group Demands Surveillance Curbs, 1998., <http://www.spiritwindosstudio.com/app/police.htm>

³⁷ Koprić, 1999., 110.

kritiku konkretnih vlastodržaca i uzročiti aktivno miješanje uprave u političko-interesne procese i odluke.³⁸

Jedan od najčešćih oblika politizacije policije jest osiguravanje odanog osoblja (postavljanjem izvana ili pridobivanjem iznutra). Zbog ograničenog broja (osobito atraktivnih) položaja takva tendencija nužno u većoj ili manjoj mjeri diskriminira ostale sposobn(ij)e službenike. Analizirajući ustavno pravo na jednaku dostupnost javnih službi, Smerdel navodi da propisivanje političke podobnosti ili primjena tog kriterija bez njegova propisivanja ruši temelje višestranačkoga političkog sustava i otvara mogućnost uspostavljanja kontrole jedne stranke nad cijelim državnim aparatom. To se naziva "sustavom plijena" (spoil system), jer se država smatra "plijenom" stečenim pobjedom na izborima. Nasuprot tome stoji kriterij stručnosti i zasluga (merit system), koji osigurava ravnopravnost građana u pristupu javnim službama, ovisno o njihovoj sposobnosti za određenu službu³⁹.

Stoga se nameće pitanja gdje je granica između političke i upravne razine položaja u tijelima unutarnjih poslova. U pogledu dužnosničkih mjesta (ministar i njegov zamjenik, državni tajnik i pomoćnici ministra) najčešće nema dvojbe: riječ je o položajima podložnima slobodnom popunjavanju (ili zadržavanju dotadašnjih dužnosnika) od strane svake političke većine. U hrvatskome policijskom ustrojstvu u obzir još eventualno mogu doći i načelnici policijskih uprava (te njihovi zamjenici, koji u izočnosti načelnika imaju sve njihove ovlasti), s obzirom na brojnost osoblja i područnu disperziranost MUP-a, što otežava potrebnu razinu političkog nadzora iz središta.

U pogledu dvojbe o pripadnosti političkim strankama, držimo da pripadnost sama po sebi nije relevantna prepreka za službu u unutarnjim poslovima. Neprihvatljive mogu biti zloraba, pogodovanje ili diskriminacija u vezi s političkom pripadnošću.

³⁸ Pusić, 1997., 63.

³⁹ Sokol - Smerdel, 1995., 84. Kregar, pak, piše o organizacijama koje se, namjesto ciljno-racionalnog modela, temelje na osobnim vezama i paternalističkom vodstvu, koje su podređene vodama (osobama, a ne pravilima) - stvarnim točkama povezivanja upravnih sustava. Specijalizacija je minimalna, šefovi su stručnjaci za sve, mijenjaju položaje i "specijalizaciju" kako stignu, profesionalno obrazovanje se ne cijeni, a diplome ritualiziraju. Odnosi se temelje na osobnim svojstvima, a informacije zadržavaju unutar klika. Izbor službenika podređen je načelu osobne lojalnosti prema šefu, podrijetlu (često etničkom kriteriju), obiteljskom poznavanju ili stranačkoj pripadnosti. Konačni rezultat je nepotizam - Kregar, 1999., 115.

4.3. Građani i policija (zaštita privatnosti)

Nakon odnosa politika-policija, potrebno je analizirati i glavne odrednice druge relacije u okviru navedenih nositelja (međusobno suprotnih?) težnji iz uvodnog primjera, odnosa građani-policija. Kako se radi o odnosu s mnogovrsnim poveznicama, ograničit ćemo se samo na jedan od najvažnijih aspekata: zaštitu privatnosti⁴⁰. O nekima od ostalih aspekata odnosa građana i policije bit će u riječi u nastavku, u okviru razmatranja etičkih i vrijednosnih pitanja.

U vezi s privatnošću najveći javni interes izazivaju mjere koje ZKP naziva "privremenim ograničenjem ustavnih prava i sloboda radi pribavljanja podataka i dokaza za provedbu kaznenog postupka"⁴¹ (čl. 180.-183.), posebice tri od šest predviđenih mjera: nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora (odnosno sredstava za tehničko komuniciranje na daljinu), prostorija te osoba i predmeta. Riječ je o mjerama koje su nužne za suzbijanje određenih oblika kriminala, ali istodobno nose i veliki kapacitet zlorabe. Te mjere redarstvena vlast nije ovlaštena poduzimati samostalno, već samo pisanim obrazloženim nalogom istražnog suca, na zahtjev državnog odvjetnika. Pritom se, međutim, javljaju dva moguća izvora zlorabe. Prvo, kršenje propisa u suglasju svih navedenih subjekata (zbog personalne povezanosti, zajedničkih interesa, političkog naloga ili dr.). Drugo, manipuliranje podacima od strane policije, kako bi državni odvjetnik zahtijevao, a istražni sudac naložio spomenute mjere.

U pogledu pitanja privatnosti važna je i tzv. "rasterska potraga" (čl. 183.). "Mjera se izvodi na način da se posebnim računalским programima spravnjuju

⁴⁰ Prema stajalištu Europske komisije za ljudska prava (*Van Oosterwijk protiv Belgije*, Izvj. Komisije iz 1979.), "pravo na poštovanje 'privatnog života' jest pravo privatnosti, pravo da se živi onako kako to tko želi, zaštićen od javnosti... ono sadrži dakle, do određenog stupnja, pravo da se ustanove i razviju odnosi s drugim ljudskim bićima osobito na polju osjećajnosti, za razvoj i ispunjenje nečije vlastite osobnosti". Pritom, "zahtjev da se poštuje privatni život automatski je ograničen na onaj opseg u kojem pojedinac svoj privatni život izlaže dodiru s javnim životom ili bliskoj vezi s ostalim zaštićenim interesima" (*Brueggeman protiv SR Njemačke*, Izvj. Komisije iz 1977.) - Gomien, 1996., 70-71. Brezak definira pravo osobnosti kao skup pravila "kojim bi trebala biti obuhvaćena zaštita svih značajki stanja, uvjeta i okolnosti u kojima pojedinac ostvaruje svoju potrebu za unutarnjim mirom, kakav sam želi i na koji, uvažavajući ostale društvene uvjete, ima pravo" - Brezak, 1998., 12-13.

⁴¹ Navedeno treba razlikovati od (često osporavane) ovlasti ministra unutarnjih poslova o odstupanju od nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava komuniciranja iz čl. 18. ZOUP-a (u okviru poglavlja o SZUP-u).

osobni podaci građana koji se nalaze u različitim bazama podataka i policijskim evidencijama⁴². Osobni podaci određenog tipa povezuju se u kriterije za pretraživanje baza podataka, pomoću kojih se brzo i sigurno mogu izdvojiti obilježja (kao npr. *modus operandi*) potrebna za identifikaciju neke osobe. Time se osoba ili izlučuje iz kruga sumnjivih ili se "osnove sumnje" pojačavaju⁴³.

Kod sustava pribavljanja podataka o građanima javlja se dodatno pitanje. Samostalni informacijski sustavi, javni ili privatni, lako se povezuju u mrežu, iz koje se dobivaju potpuno nove formulacije podataka od onih koji su prvobitno prikupljeni. Najveća opasnost za privatnost je konstrukcija takve mreže veza između različitih informacijskih sustava koja bi omogućavala dobivanje i uspoređivanje svih osobnih podataka sadržanih u tim sustavima. Tako dobiven skup podataka, svojevrsan "nadzorni profil", najviše zastrašuje običnog građanina.⁴⁴

4.4. Etika, vrijednosne orijentacije, korupcija

Vrijednosna komponenta javlja se u okviru većeg dijela pitanja razmatranih u ovom radu. Stoga se postavlja pitanje: U čemu je njezina (tolika) važnost? "Naglašavanje vrijednosti kao jednog od osnovnih slojeva organizacijske kulture u javnoj upravi opravdano je utoliko što su čitava javnopravna sfera odnosno političko-upravni sustav obilježeni upravo određenim temeljnim vrijednostima. Politika je djelatnost oko ostvarivanja interesa odnosno interesa generaliziranih u vrijednosti. Te se vrijednosti kristaliziraju kroz političke procese, zbog čega njihova izraženost ovisi o količini moći onih koji ih zastupaju."⁴⁵ "Etiku demokratske vlasti čini sustav pravila koja imaju omogućiti dužnosnicima donošenje moralno ispravnih odluka pri obavljanju njihovih dužnosti, a građanima vrednovanje njihova postupanja kao moralno

⁴² Pavišić i suradnici., 1998., 163.

⁴³ Krapac, 1998., 195.

⁴⁴ Brezak, 1998., 29. "Sposobnost računala da pohranjuju, spajaju, manipuliraju i omogućavaju pristup osobnim podacima pruža razlog sumnji o mogućoj zlouporabi, jer neovlaštena uporaba funkcija kompjutera može nezvanomom omogućiti stvaranje potpunog informacijskog profila pojedinih osoba" - *ibid.*, 26.

Takav profil mogao bi, primjerice, obuhvaćati raspon podataka od zdravstvenog stanja i broja posjeta zubaru, preko potrošačkih navika, školskih ocjena, naslova knjiga posuđenih u knjižnici, članstva u udrugama, osoba kontaktiranih telefonom do raznih policijskih evidencija.

⁴⁵ Koprić, 1999., 114.

ispravnoga, pogrešnoga ili korumpiranoga, i tako stvaraju temelj za prosudbe glede legitimnoga ponašanja vlasti.⁴⁶ Nešto je uži pojam službeničke etike, kao skupa društvenih pravila koja je službenik usvojio kao svoj osobni kriterij ponašanja s obzirom na svoje svojstvo javnog službenika⁴⁷. "Za ozbiljenje složenih temeljnih ustavnih koncepata, kao što je vladavina prava ili dioba vlasti, potrebno je da građanstvo, vladini dužnosnici, i obični građani, poznaju temeljna ustavna načela, te da ih shvaćaju ozbiljno, kao temeljna pravila života u političkoj zajednici i kao najbolje sredstvo zaštite svojih interesa. Samo građani koji vjeruju u svoje političke institucije bit će ih spremni promicati, založiti se za njih, štiti ih i, kada je to potrebno, boriti se za njih protiv svakog presizanja nositelja vlasti."⁴⁸

Na pitanje što se, na vrijednosnoj razini, očekuje od službenika hrvatskog MUP-a, odgovor možemo potražiti u *Priručniku za obuku policajaca*, u kojem su navedena sljedeća načela u radu MUP-a: zakonitost, javnost, zaštita ljudi i dostojanstva, suradnja s drugim tijelima⁴⁹. Policijska etika odnosi se na ukupnost policijskih zadaća, kao i na njihov moralni odraz. Predmet joj je ograničen na vrijednosni aspekt policijskih radnji. Odnosu policija-građanin policijska etika prilazi s triju strana: stvara vrijednosti za orijentaciju policijskim službenicima, kako bi u njihovu postupanju bilo zaštićeno dostojanstvo čovjeka; nalaže organizacijske uvjete, unutar kojih konkretno ostvarenje vrijednosti u službi omogućava zaštitu dostojanstva čovjeka;

⁴⁶ Smerdel, 1999., 57-58.

⁴⁷ Pravila službeničke etike protežu se na odnos službenika prema: građanima kao pojedincima; društvu u cjelini; upravnoj organizaciji; radu - Pusić, 1975., 218.

Etički kodeks američke savezne uprave određuje da bi svaka osoba u državnoj službi trebala: (1) staviti odanost najvišim moralnim načelima i zemlji ispred odanosti osobama, stranci ili vladinom odjelu; (2) pridržavati se Ustava, zakona i propisa Sjedinjenih Država i svih razina vlasti u njima te nikada ne sudjelovati u njihovu izigravanju; (3) pružiti cjelodnevni rad za cjelodnevnu plaću, ulagati iskreni trud i najbolje razmišljanje u obavljanje dužnosti; (4) tražiti i primjenjivati efikasnije i ekonomičnije načine obavljanja zadataka; (5) nikada nepošteno diskriminirati, davanjem posebnih usluga ili povlastica bilo kome, uz naknadu ili bez nje, i nikada ne prihvatiti, za sebe ili članove obitelji, usluge ili pogodnosti pod okolnostima za koje bi razumne osobe mogle ocijeniti da utječu na obavljanje dužnosti u državnoj službi; (6) ne davati privatna obećanja bilo koje vrste, koja bi bila obvezujuća s obzirom na dužnosti službenog položaja, budući da vladin službenik nema privatnu riječ koja bi ga mogla obvezati u njegovoj javnoj dužnosti; (7) ne uključivati se u poslove s vladom, izravno ili neizravno, koji nisu u skladu sa savjesnim provođenjem dužnosti vladina službenika; (8) nikada se ne koristiti bilo kojom povjerljivom informacijom, dobivenom u okviru obavljanja službenih dužnosti, za stjecanje privatnog profita; (9) razotkriti korupciju gdje god je otkrije; (10) provoditi ova načela, uvijek svjestna da javna dužnost znači povjerenje javnosti - Wehrich - Koontz, 1998., 73-74.

⁴⁸ Smerdel, 1999., 61.

⁴⁹ Pušeljčić dr., 1998., 6-9.

smjera izgrađivanju stavova kod policijskih službenika. Iznijeto je sukladno razmišljanju o "policiji budućnosti", koju bi trebala karakterizirati bliskost policije građanima - policija treba ulagati napore da pridobije njihovo povjerenje i poštovanje.⁵⁰

U okviru načela djelovanja uprave, u resoru unutarnjih poslova naročitu specifičnu važnost imaju načela razmjernosti i najmanje tegobnosti⁵¹.

Unutarnji poslovi jedno su od područja na kojima do izražaja dolazi odnos modela pravilnosti postupka i modela efikasnosti. U idealnim uvjetima, zadaća uprave je primjena prava, prema propisanome formalnom postupku. U stvarnosti, zbog preopterećenosti predmetima, na važnosti dobiva kratkoročna efikasnost, stvarajući tako pritisak prema neformalnom rješavanju problema. To možemo promotriti na primjeru kaznenog postupka. Model pravilnosti sadrži zahtjev za istraživanjem navodne povrede zakona, uz poštovanje predmnjeve nedužnosti, dok se kao konačni cilj javlja otkrivanje istine i postignuće pravde. S druge strane, model efikasnosti ističe kontrolu kriminaliteta, što se postiže procesuiranjem predmeta i postizanjem presuda.⁵² Krapac upozorava da je kazneno pravo rezultanta dviju oprečnih težnji: za učinkovitošću, tj. da svaki poznati počinitelj kaznenog djela bude uhvaćen i kažnjen, te težnje da se spriječi neopravdani kazneni progon i osuda nedužne osobe. Prva težnja traži od zakonodavca da tijelima kaznenog postupka omogući što veću slobodu postupanja, dok druga traži da ta tijela budu vezana na čvrste, zakonske oblike postupanja. Rezultanta odnosa između tih dviju oprečnih težnji predstavlja odnos državne vlasti prema pojedincu u konkretnom društvu⁵³. Cooperovo razlikovanje upravne i sudske orijentacije u primjeni prava⁵⁴ slično je navedenom. Upravnoj orijentaciji,

⁵⁰ "Podizanje kvalitete policijskog postupanja sastoji se u izgrađivanju istančanog pristupanja čovjeku, u kojem će on osjetiti da policija nije institucija kojoj je osnovni cilj pod svaku cijenu dokazati krivnju, već da je ona služba u funkciji osiguranja boljitka svakog čovjeka" - *ibid.*, 67-68.

Za ovo su razmatranje važna i kriminalističko-taktička načela: zakonitost, objektivnost (cilj nije samo uhvatiti počinitelja, već i zaštititi nevinu osobu od sumnjičenja), metodičnost, operativnost, temeljitost i upornost, sumnja (uvijek provjeravati istinitost navoda i dojava), koordinacija i suradnja (uključujući druga državna tijela i građane), čuvanje službene tajne, ekonomičnot - *ibid.*, 224.

⁵¹ Upravo na dva primjera postupanja hrvatske policije Smerdel upozorava na kršenje "stare pravne zasađe po kojoj državna uprava uvijek mora postupati na način najmanje tegoban za građane" - Smerdel, 1999., 81.

⁵² Cooper, 1988., 212-216.

⁵³ Krapac, 1998., XIII-XIV.

⁵⁴ Cooper, 1988., 233-238.

pritom, pridaje sljedeće glavne karakteristike: dominacija upravljačkih nad legalističkim vrijednostima; naglasak na efikasnosti; stajalište da su sudska kontrola uprave i ostali pravni aspekti upravljanja nepotrebna ograničenja upravne diskrecije. Nasuprot tome, imperativi sudske orijentacije jesu: zaštita koncepta zakonitog postupka; prevencija kršenja jednake zakonske zaštite; opći stav da se djelovanje vlasti mora odvijati unutar okvira materijalnog prava i temeljnog poštenja.

Na etičko-vrijednosnoj razini analize nezaobilazno je i pitanje korupcije. Možda niti na jednome upravnom području javnost nije toliko osjetljiva na pitanje korupcije kao kod unutarnjih poslova. Od službenika policije se očekuje, najjednostavnije rečeno, da štite zakon i sprečavaju njegovo kršenje. Samim time, korupcija u policijskim redovima smatra se naročito nedopustivom i nečasnom. Osim toga, policijski se službenici, zbog naravi svoga posla, vrlo često nalaze u "koruptivnoj situaciji" (npr. "opraštanje" prometnog prekršaja, "žmirenje" na ilegalni prelazak državne granice, dodjeljivanje državljanstva protivno propisanim uvjetima, toleriranje prekoračenja radnog vremena ugostiteljskih objekata, spremanje kaznenih prijava "u ladicu").

"Općenito, pod korupcijom se razumije zloupotreba javne službe radi osobne koristi."⁵⁵ Korupcija u tijelima unutarnjih poslova može se javiti u svakome od četiriju oblika korupcije prema kriminološko-kriminalističkoj klasifikaciji; kao ulična, ugovaračka (korupcija u javnoj upravi), politička ili sudbena

⁵⁵ Prema klasičnom shvaćanju korupcije u političkoj znanosti, ona je izraz kvarenja moralnih vrijednosti društva, patološka pojava, sustavna aberacija u kojoj vladajuća politička klasa osobni interes stavlja iznad interesa političke zajednice. Pojavom modernoga i demokratskog društva sve se više ističe sustavna disfunkcionalnost korupcije: ona nije samo moralno štetna, već je jedan od uzroka neučinkovitosti države (korupcija uključuje podmićivanje, nepotizam /patronažu i primjenjivanje askriptivnih ili uobičajenih kriterija u odlučivanju o javnoj stvari/ te zlorabu položaja za osobnu korist). Korupcija se može smatrati i posebnom situacijom razmjene u kojoj javni službenik smatra svoj položaj izvorom prihoda i želi uvećati osobni dobitak - Kregar, 1999., 91-92.

Prema radnoj definiciji Vijeća Europe (1994.), korupcija je "ponašanje osoba koje na službenom ili privatnom položaju zlorabe svoje dužnosti na način da ostvare nelegalne zarade ili dobitke bilo koje vrste". Nasuprot uobičajenim stavovima o suštini pojma i značaju korupcije, predstavnici tzv. funkcionalističke škole korupciju smatraju "uobičajenim smrdom" pluralističkog društva, jer: svatko to čini; podmićivanje je nužno kako bi društvo napredovalo oslobođeno terora birokracije i "formaliziranja"; kvaliteta davanja i primanja potkupnine formalno se ne može razlikovati; na svako podmićivanje ne primjenjuju se jednaka pravila, koja su time, sama po sebi, nemoralna; političko djelovanje korupcije je ili neznatno li ga se ne može dokazati. Navedeni pristup problemu korupcije, barem na tlu Europe, (brzo) odumire - Sačić, 1998., 2-3.

korupcija⁵⁶. U Hrvatskoj je, u razdoblju od 1.1.1995. do 1.12.1997, od 2.410 osoba prijavljenih za 1.755 kaznenih djela u vezi s korupcijom, bilo 9,71% djelatnika MUP-a. U istom je razdoblju od 181 osobe prijavljene za 133 kaznena djela primanja mita bilo 25,41% djelatnika MUP-a. S druge strane, djelatnici MUP-a bili su neuspjeli objekt u 92% svih slučajeva neuspjelog potkupljivanja.⁵⁷

"Borba protiv korupcije danas nije pitanje morala ili političke kampanje, već neizbježne prilagodbe moralnim i zakonskim normama razvijenih zapadnih zemalja."⁵⁸

4.5. Kadrovska politika; ključno osoblje

Uspješna kadrovska politika jedna je od najdjelotvornijih mjera prevencije od devijacija u službi. Stoga i kvalitetan nadzor nad njom olakšava ukupan nadzor tijela unutarnjih poslova.⁵⁹

Kadrovska politika obuhvaća tri glavne skupine poslova⁶⁰:

⁵⁶ Ulična korupcija obuhvaća sve oblike "situacijskoga", spontanog potkupljivanja, bez prethodnog plana ili posebne najave. *Ugovaračka korupcija* javlja se u povodu sklapanja ugovora, dodjele koncesija, javnih nadmetanja i sl. *Političku korupciju*, primjerice, čini svjesno izglasavanje propisa s pravnim prazninama, osnivanje "crnih fondova" sponzora političkih stranaka, pogodovanje pojedinih interesnih skupina. *Sudbena korupcija* odnosi se na zlorabu položaja pripadnika sudbene vlasti, ali i pripadnika pravosudne (izvršne) vlasti - *ibid.*, 3-4.

⁵⁷ *Ibid.*, 11-13.

Prema rezultatima istraživanja provedenog među pripadnicima njemačke policije, svaki peti policijski službenik suočio se s "nedvosmislenim ponudama" (više od polovice slučajeva odnosi se na prometne nesreće i alkoholizirane vozače). Ostala ugrožena radna područja su angažiranje uslužnih poduzeća (npr. poduzeća za vuču), kontrole u ugostiteljskim objektima, istrage "pod crvenom svjetiljkom" (prostitucija) i organizirani kriminal. Svijest o problemu korupcije pokazala se slabije izraženom kod službenika kriminalističke policije nego kod temeljne policije (veća je i njihova nesigurnost u granicama na kojima prestaje "mali znak pažnje"). U pogledu informiranja o korupciji, uočeno je i da neke nadčinjene osobe ne djeluju uvjerljivo i uživaju premalo povjerenja, jer su predugo zapostavljale problem ili su zatajile poznate slučajeve - Holz, 1998., 277-278.

⁵⁸ Kregar, 1999., 132. Kregar navodi Hong Kong kao primjer uspješnog suzbijanja korupcije u posljednjih dvadeset godina. Strategija Hong Konga bila je utemeljena na trima glavnim skupinama akcija: na istrazi i kriminalizaciji korupcije, prevenciji kroz reorganizaciju, deregulaciju i transparentnost postupaka te obrazovanju i širenju spoznaje o pogubnim posljedicama korupcije - *ibid.*, 145.

⁵⁹ Frank upozorava da smo ponekad hipnotizirani frazom "vladavina zakona, a ne ljudi", pa zamišljamo kao postojeću realnost ili barem ideal koji se može postići takvu vlast da uopće nije bitno tko je u određenom trenu čini. "Takva ideja je narkotična. To je loš lijek. Ne štiti nas od loše vlade. Suprotno, ona priziva lošu vladu... Glavni ključ u unapređenju upravljanja je izbor kvalificiranog osoblja" - Frank, Jerome, *If Men Were Angels: Some Aspects of Government in Democracy*, 3-7., prema: Cooper, 1988., 225.

⁶⁰ Kadrovska politika ima dvostruki cilj: postizavanje maksimalne efikasnosti organizacije te optimalnog razvitka i osobnog zadovoljstva službenika - Pusić, 1975., 198-200.

- primanje u službu i razmještaj službenika (radi isključenja nepodesnih - nesposobnih i nedostojnih - kandidata, privlačenja što sposobnijih pojedinaca u službu i njihova razmještaja na najprikladnija mjesta; uvjeti selekcije odnose se na potrebe pojedine upravne organizacije te na dvije glavne skupine svojstava kandidata: pripadnost zajednici i sposobnost za službu);
- stručnu obuku i pomoć u osobnoj izgradnji službenika;
- stvaranje optimalnih uvjeta za rad.

U okviru osoblja hrvatskog MUP-a posebnu kategoriju čine ovlaštene službene osobe⁶¹, koje ZOUP (čl. 30. st. 1.) definira kao državne službenike Ministarstva koji imaju posebne dužnosti i ovlasti određene zakonom (te ovlasti, ponajprije, određuju ZOUP i ZKP). Osim što se ovlaštene službene osobe bave poslovima koji su sa stajališta nadzora najvažniji i najosjetljiviji, dužne su poslove iz nadležnosti Ministarstva obavljati u svakoj prilici, uključujući slučajeve kada je pritom u opasnosti njihov život (čl. 31. ZOUP-a), a ulaze i u krug osoba iz čl. 30. st. 4. KZ-a (nema krajnje nužde ako je počinitelj bio dužan izložiti se opasnosti). S druge strane, uživaju i određene radnopravne povlastice (beneficirani radni staž, povoljnije uvjete izračuna mirovine, dodatke na plaću, pravo na duži godišnji odmor).

Osobito važna komponenta kadrovske politike je sloj ključnog osoblja. Njegovi pripadnici, osim što provode kontrolu unutar same uprave, mogu biti uzor podčinjenima, ali i generatori rizika.

Organizacijska uloga vodstva obuhvaća odnose unutar upravne organizacije (inicijativa, tehničke odluke, inovacija, kontrola), poslove s obzirom na osobe (formalne kadrovske odluke, stvaranje optimalne radne atmosfere, pomažanje) te odnose između organizacija (upoznavanje općenitijih centara s rezultatima rada i prenošenje primljenih uputa na organizaciju, trajni kontakt i suradnja s drugim organizacijama unutar sustava, kontakti s predstavničkim i drugim političkim tijelima, ostvarivanje načela javnosti)⁶². Ideja

⁶¹ Krajnje pojednostavljeno, riječ je o službenicima koji nose službeno oružje, značku i iskaznicu (temeljna policija, kriminalistička policija, specijalna policija, SZUP te pojedini službenici ostalih ustrojstvenih jedinica).

⁶² Pusić, 1975., 275-276. Jurina sistematizira zajednička načela rukovođenja koja se nalaze kod većine autora: ciljevi organizacije; autoritet; hijerarhija; jedinstvo zapovijedanja; koordinacija; raspon rukovođenja po razinama; specijalizacija i podjela rada; delegiranje zadaća i odgovornosti; ravnoteža i uskladenost organizacije; stimuliranje nagradama; kontinuitet rukovođenja - Jurina, 1994., 63.

Kontrola je završna etapu u ciklusu rukovođenja (planiranje, organiziranje, vođenje, kontrola) - ibid., 134.

o skupini ključnog osoblja u upravi izvire iz spoznaje da se svi članovi upravnog sustava uopće ne mogu motivirati na izvanredan angažman u redovitim okolnostima. To se, eventualno, može postići s manjom skupinom ljudi na vodećim položajima⁶³. Jezgra ključnog osoblja potrebna je radi ostvarivanja središnjeg nadzora i usmjeravanja sve opsežnijeg aparata. Političari na vrhu državnih tijela to više ne mogu, zbog veličine i nepreglednosti uprave, kao i s obzirom na svoj parlamentarni i stranački angažman⁶⁴.

U tijelima unutarnjih poslova javlja se dvostruka dvojba u pogledu "izvora" novačenja ključnog osoblja. Prvo, iz sustava policijskog obrazovanja ili iz građanskih škola? Drugo, iz redova pripadnika službe (bez obzira na njihove izvorne struke) ili "izvana"? Argumenti u prilog "unutarnjeg izbora" jesu stručna specijaliziranost, poznavanje ustrojstva, motiviranost za razvitak karijere i osjećaj pripadnosti službi. Drugu opciju podupiru argumenti boljeg pregleda općih društvenih zbivanja i većeg senzibiliteta za "civilno motrište", profesionalne raznovrsnosti (u uvjetima iznimno kompleksne okoline sustava unutarnjih poslova) i potrebe sprečavanja nastanka "personalne žabokrečine".

Analizirajući argumente za i protiv odabira policijskih rukovoditelja unutar policijske službe na britanskom iskustvu, Wall navodi pet glavnih problema koji proizlaze iz imenovanja policijskih rukovoditelja izvan policije⁶⁵.

⁶³ Pusić, 1997., 262. Više je metoda odabira članova skupine ključnog osoblja po kriterijima sposobnosti, a ne dugovječnosti, npr.: *engleski park* (posijati pa polijevati nekoliko stotina godina) - kandidat sa sveučilišnom diplomom, koji je svoje sposobnosti potvrdio svjedodžbom i na vrlo zahtjevnom ispitu, može ravno sa sveučilišta doći na mjesto rukovoditelja ispred starih "upravnih zečeva"; *francuski dvorac* (koji je sa svojim ogradenim parkovima izoliran od običnih smrtnika) - ključno osoblje novači se iz tzv. "velikih škola", a razvrstava se prema rangu postignutom u tim školama - *ibid.*, 276-277.

⁶⁴ Italija je, primjerice, tijekom osamdesetih i devedesetih godina reformirala pristup vodećim upravnim funkcijama: na njih se imenuju kandidati koji rade u toj upravnoj organizaciji na temelju natječaja i ispita, kao i kandidati (također na temelju natječaja) koji su apsolvirali dvogodišnji tečaj na Visokoj školi za javnu upravu i proveli jedan semestar na odgovarajućoj praksi. Za potonju kategoriju mladih kandidata (do 35 godina), koji rade izvan odnosne upravne jedinice, rezervirano je najmanje 30 posto svih mjesta za koja je raspisan natječaj - *ibid.*, 270-271.

⁶⁵ Čini se da je baš danas jedan od onih trenutaka u upravnom razvoju kod nas kada bi skupina ključnih kadrova mogla odigrati presudnu ulogu... Kada bismo mogli računati s trajnom potrebom od 60 do 70 upravnih rukovoditelja godišnje na neodređeno vrijeme u budućnosti, bilo bi najrazumnije stvoriti posebnu visoku upravnu školu, kakvu imaju Talijani i Francuzi. Treba, ipak, razmisliti... Stoga se čini razumnijim za sada bolje iskoristiti postojeće obrazovne mogućnosti ponajprije na fakultetima društvenih znanosti... Ako smo za studij izabrali najbolje među kandidatima, moramo biti sigurni, i mi i kandidati, da ćemo ih nakon uspješnog okončanja studija moći odmah, odnosno nakon apsolviranja obrazovne prakse, primiti na odgovarajuća vodeća mjesta u upravi" - *ibid.*, 277-279.

⁶⁵ To su: neovisnost policije u donošenju operativnih odluka od neposrednog uplitanja politike; učinak na postojeće strukture kojima su rukovoditelji odgovorni, posebice na neformalnoj razini; učinak na ukupni

Autori znanstvenoistraživačkog projekta *Njemačka i europska kriminalistička politika* Sveučilišta u Muensteru, u okviru mjera za suzbijanje organiziranoga i gospodarskog kriminala, na razini kadrovske politike predlažu integraciju vanjskih stručnjaka različitih struka u policijski posao, uz istodobnu profesionalizaciju policijskih snaga odgovarajućim obrazovanjem i usavršavanjem (uključujući strane jezike). Predlažu, također, utemeljenje europske policijske akademije za rukovodeće kadrove te europskih policijskih viših škola.⁶⁶

4.6. Profesionalizam - mit i stvaran sadržaj

Pojam profesionalizma provlači se kroz većinu prethodnih pitanja. Riječ je o jednome od najvažnijih sastojaka suvremene uprave, ali i o jednome od najvećih mitova u krugovima njezinih pripadnika. Malo koji od upravnih službenika (uključujući i policijske) neće sebe nazvati "profesionalcem", posebice u situacijama kada treba naglasiti potrebu za napredovanjem ili, pak, ostankom u službi. Pritom najčešće smatraju da je dovoljno određeno znanje iz područja na kojem rade i(li) stanovito iskustvo u službi. U hrvatskim prilikama (prije deset godina promjene društvenog sustava, danas i prve promjene političke većine) to je dodatno prisutno. Što je, dakle, profesionalizam?

Kao mogući početni odgovor na ovo pitanje može poslužiti Cooperovo mišljenje. Na minimalnoj razini profesionalizam traži od službenika trajnu tehničku kompetentnost potrebnu za djelovanje javnih organizacija i upravljanje javnom politikom. Profesionalizam u javnoj službi obuhvaća, međutim, više od obveze da se bude "ugledni tehničar" i ne čini šteta. Službenici imaju i dužnost da političku većinu upozoravaju na pogreške te da se općenito brinu o ciljevima upravljanja, kao i o sredstvima kojima se ti ciljevi postižu.⁶⁷

moral policijske postrojbe, posebice u pogledu povjerenja podčinjenih i razlike u karijnim putovima; važnost policijskog iskustva; zatvorena priroda policije i prirodna sumnjičavost prema osobama izvan policijskih redova - Wall, 1999., 40-41. Niti jedan od tih argumenata ne držimo a priori neprijepornim. Svi vrijede u određenoj mjeri (opširnije u dijelu posvećenom profesionalizmu).

⁶⁶ Risch, 1998., 311-312.

⁶⁷ Cooper, 1988., 356-357. Karijerna javna služba temelji se na stajalištu da je moguće razviti kadar državnih službenika koji su profesionalci u obavljanju upravnih poslova i koji imaju nešto približno "neutralnoj stručnosti", koja se, pak, može "grubo" definirati kao nepristrani profesionalizam u vođenju državnih programa i službi - ibid., 331.

Smatramo da je Cooperov kocept profesionalizma potrebno dodatno proširiti za dodatni, vrijednosni element. Može li se, na primjeru unutarnjih poslova, profesionalcem smatrati službenik koji dobro vlada upravnim postupkom i državljanskim pravom, ali u postupku dodjele državljanstva protupravno pogoduje ili diskriminira pojedine stranke? Je li profesionalac kriminalistički službenik velikog iskustva koji odlično vlada "zanatskim pravilima" otkrivanja počinitelja kaznenih djela i iza sebe ima dobre rezultate, ali građaninu s kojim je u privatnoj zavadi "montira" počinjenje kaznenog djela? Kolika je profesionalnost pripadnika policije koji vrlo dobro poznaje pravila službe i "teren" koji pokriva, ali protupravno i neselektivno primjenjuje silu ili prima mito? Profesionalizam u sebi uključuje i stručni i vrijednosni element.

Profesionalizam može biti jedno od efikasnih ograničenja politizacije policije. Međutim, činjenica da službenici nisu politički angažirani sama po sebi ne jamči izostanak političkog arbitriranja u unutarnjim poslovima. Službenici mogu biti "imuni" od utjecaja političkog sloja (u pravilu izborne većine)⁶⁸, ali mogu provoditi vlastitu, ničim legitimiranu i smanjeno kontrolabilnu (a time i još opasniju) "politiku". Situacija u kojoj policijski službenici po vlastitim kastinskim, frakcijskim ili drugim netransparentnim kriterijima odlučuju koje će, primjerice, kazneno djelo zataškati, nije sa stajališta demokratske države ništa manje neprihvatljiva od one u kojoj im je zataškavanje naredio politički moćnik. Stoga i u ovom slučaju do izražaja dolazi važnost vrijednosnog elementa profesionalizma.

4.7. Međunarodni aspekt nadzora - začeci i nove opasnosti

Međunarodne organizacije (posebice naddržavne) smatraju se jednim od oblika nadzora državne vlasti. Stoga je u raščlambu nadzora nad tijelima unutarnjih poslova potrebno uvrstiti i međunarodni aspekt, na primjeru najrazvijenije naddržavne organizacije - Europske unije.

⁶⁸ "Jedna od velikih teškoća u pravnim i političkim diskusijama o javnim službenicima je to što se oni često smatraju dijelom više ili manje homogene skupine, monolitom jednostavno poznatim kao 'birokracija'. U stvari, javni je sektor izvanredno bogat, kako u pogledu talenata i obrazovanja, tako u pogledu različite pripadnosti i političkih gledišta" - *ibid.*, 326-327.

Dio šesti Ugovora o Europskoj uniji (članci K do K.9)⁶⁹ regulira suradnju na područjima pravosuđa i unutarnjih poslova (riječ je o tzv. "trećem stupu" Ugovora)⁷⁰. Ugovoreno je uspostavljanje suradnje između nadležnih tijela članica, dok je Vijeće EZ ovlašteno usvajati zajednička stajališta i promicati suradnju, usvajati zajedničko djelovanje te pripravljeni nacrti konvencija⁷¹. Kao jedini oblik institucionalizirane suradnje u okviru trećeg stupa predviđeno je ustrojavanje Koordinacijskog odbora, koji čine viši državni službenici članica. Predsjedništvo Unije savjetuje se s Europskim parlamentom o glavnim aspektima i temeljnim opcijama drugoga (zajednička vanjska i sigurnosna politika) i trećeg stupa, pri čemu Parlament ima pravo postavljati pitanja i upućivati preporuke Vijeću EZ. Drugi i treći stup Ugovora imaju nekoliko glavnih značajki⁷²: (a) predstavljaju početak političkoga, pravosudnog i vojnog integriranja Unije; (b) navedeni stupovi "lebde" između, s jedne strane, ostalih područja djelovanja Unije (kao nadnacionalne organizacije *sui generis* u međunarodnom pravu) te, s druge strane, još uvijek pretežućih činitelja međunarodnoga multilateralnog ugovaranja i međudržavne suradnje; (c) spomenuti raskorak bit će jedan od glavnih izazova za perspektivu suradnje prema drugome i trećem stupu; (d) unutarnje sigurnosno povezivanje i "labavljenje" unutarnjih barijera teče usporedno s jačanjem "vanjskog štita" Unije; (e) utemeljenje na načelu supsidijarnosti; (f) institucionalni minimalizam; (g) pokušaj uvođenja određenog stupnja parlamentarnog nadzora od strane Europskog parlamenta; (h) prioritet statusnih, graničnih i imigracijskih pitanja u okviru policijske suradnje.

⁶⁹ "Maastrichtski ugovor unio je značajne promjene konceptualne naravi, za koje neki smatraju da otvaraju put k federativnoj Europi" - Hartley, 1999., 8.

U okviru suradnje na područjima pravosuđa i unutarnjih poslova nedostaju federativni čimbenici, a nadležnost Europskog suda je isključena, uz jednu iznimku, određenu u čl. K.3.(2.)(c): konvencijama koje članice zaključče na ovom području može se predvidjeti nadležnost Suda u tumačnju njihovih odredbi i rješavanju sporova o njihovoj primjeni - *ibid.*, 27.

⁷⁰ Područja zajedničkog interesa članica na ovom su području, prema Ugovoru: politika azila; režim na vanjskim granicama članica; imigracijska politika i politika spram državljana trećih zemalja; suzbijanje ovisnosti o drogama; suzbijanje prijevara međunarodnih razmjera; sudbena suradnja u građanskim i kaznenim stvarima te carinska suradnja; policijska suradnja radi prevencije i suzbijanja terorizma, nezakonite trgovine drogom i drugih oblika međunarodnog kriminala, u vezi s ustrojavanjem sustava razmjene informacija unutar Europskoga policijskog ureda (Europol).

⁷¹ Npr. Uredba o utemeljenju Europskog centra za nadziranje droga i ovisnosti o drogama (1993.), Uredba o državama čiji državljani moraju imati vizu za ulazak u Uniju (1995.), Preporuka o konzularnoj suradnji u pogledu viza (1995.), preporuke Konzultativne komisije o rasizmu i ksenofobiji (1995.) - Weidenfeld - Wessels, 1997., 167-168.

⁷² Rajko, 1995., 430-431.

U okviru policijske suradnje Europske unije posebnu ulogu ima Schengenski sporazum⁷³ kojim su prihvaćene sljedeće sigurnosne mjere: (1) zajednički automatizirani sustav potrage (*Schengen Information System - SIS*); (2) što ujednačeniji nadzor prelaska vanjskih granica; (3) povećana suradnja između policija na područjima oko unutarnjih granica (izgradnjom komunikacijske strukture, zajedničkim vježbama, promatranjem prelaska granice); (4) obveza dostavljanja drugim članicama svih informacija koje mogu pomoći prevenciji kriminala; (5) povećana suradnja u borbi protiv droga i s njima povezanog kriminala; (6) ujednačavanje zakona koji propisuju posjedovanje vatrenog oružja.⁷⁴

Iz prethodnog slijedi da je međunarodni aspekt nadzora tek u začetima. Štoviše, neki segmenti Schengenskog sporazuma povećavaju opasnost zlorabe osobnih podataka (o tim je potencijalnim oblicima zlorabe više riječi bilo prethodno u radu).

5. Rizici imanentni resoru unutarnjih poslova

Prethodno izlaganje omogućuje nam sistematizaciju rizika imanentnih unutarnjim poslovima. Detektiranje rizika je, pak, preduvjet za predlaganje načela nadzora. Sljedeće rizike smatramo najvažnijima.

Normativni rizik. Zbog naravi poslova iz nadležnosti unutarnjih poslova pravni poredak policijskim službenicima daje znatne ovlasti (npr. privremeno ograničenje ustavnih prava i sloboda⁷⁵). S druge strane, te iste ovlasti imaju veliki kapacitet zlorabe.

⁷³ Sturm je analizirao odnos između Schengena, Europol-a i Interpol-a te mogućnost preklapanja u njihovim ciljevima i zadaćama. Interpol (177 članica) karakteriziraju neobvezujuće razmjene obavijesti, a njegova je najveća važnost to što nudi na raspolaganje komunikacijske načine i standarde te što je nezaobilazno sredstvo za međunarodne potrage izvan europskih policijskih organizacija. Europol, kao europski policijski ured, nije koncipiran kao sustav za potragu, pa je relacija Europol-Schengen manje problematična od relacije Interpol-Schengen. Europol se najkorisnijim pokazuje na području kriminalističke analitike - Sturm, 1999., 3. i 6-8.

⁷⁴ Weindenfeld - Wessels, 1997., 165-166. Autori već spomenutog projekta Sveučilišta u Muensteru predlažu, osim već navedenih, sljedeće srednjoročne i dugoročne mjere radi suzbijanja gospodarskoga i organiziranog kriminala za područje Europske unije: jedinstveno kazneno (materijalno i postupovno), policijsko, izbjegličko i imigracijsko pravo te pravo u vezi sa zaštitom podataka; jedinstveno uređenje pravne i službene pomoći; globalna koncepcija za Europol, kao nositelja globalne strategije suzbijanja navedenih oblika kriminala; intenzivnija suradnja carinskih službi; intenzivnija suradnja službi nacionalne sigurnosti - Risch, 1998., 310-311.

⁷⁵ Jedan od primjera je korištenje prikrivenog istražitelja (mjera koja je vrlo korisna u suzbijanju organiziranog kriminala). Skoro sve mjere prikrivenog istraživanja, osim opservacijskih i potražnih, mogu se pretvoriti

Informacijski rizik. Tijela unutarnjih poslova prikupljaju, obrađuju i prosljeđuju velike količine (uglavnom osjetljivih) podataka. Pritom se javlja više devijantnih mogućnosti: protupropisno prikupljanje podataka; "proizvodnja" nepostojećih podataka; preinačenje točnih podataka; dezinformiranje tijela kojima se podaci prosljeđuju; neovlašteno dostavljanje medijima povjerljivih podataka ili dezinformacija.

Statistički rizik. Unutarnji poslovi prate se nizom statističkih mjerila. Kako se njima ocjenjuju ukupna i pojedinačna uspješnost, nužno dolazi do težnji prema njihovoj "prilagodbi". Opasnost dolazi iz dvaju smjerova: od političara (koji žele preuzeti dio "zasluga" pred biračkim tijelom) te od policijskog osoblja (koje se želi afirmirati pred nadčinjenima i/ili političkim nadzirateljima).

Personalni rizik. Javlja se u dvama glavnim oblicima: kao rizik "kadrovske žabokrečine" (unutar službe) i rizik povezanosti policijskih službenika s njihovim vanjskim nadzirateljima (npr. državnim odvjetnicima, istražnim sucima, zastupnicima, novinarima koji prate rad policije). U oba slučaja radi se o interesnome ili nekritičkom povezivanju, koje rezultira kršenjem propisa ili etike.

Socijalne i psihološke patološke pojave. Zatvorenost i djelomična militariziranost sustava, veća ili manja mjera društvene moći te česti kontakti s "mračnom stranom stvarnosti" ponekad rezultiraju pojavama na razini socijalne ili psihološke patologije.

Koruptivni rizik. Unutarnji poslovi obuhvaćaju suzbijanje velikog dijela ukupnosti protupravnih ponašanja u društvu, kao i najteže oblike tih ponašanja. Time raste i vjerojatnost da će objekti policijskog interesa predložiti (katkad i službenici sami zatražiti) neki od oblika korupcije. Pristojne plaće u takvim okolnostima nisu jedini, ali su svakako nezaobilazni preventivni činitelj:

ili uključuju poticanje na radnju kaznenog djela, upozorava Pavišić i navodi uvjete koje pretežiti dio suvremene teorije postavlja da bi se radilo o izazivaču: (a) da je njihovo postupanje radnja poticanja prema općim kriterijima; (b) da njihova svijest isključuje povredu zaštićenog dobra; (c) da pripadaju redarstvu (ili postupaju prema izričitoj ovlasti redarstva); (d) da postupaju u okviru službene zadaće - Pavišić - Veić, 1999., 161.

Pred Županijskim sudom u Zagrebu 12.1.2000. počelo je suđenje u predmetu u okviru kojeg je prvi put korišten prikriveni istražitelj, kojem su optuženici prodali 10 kg marihuane - *Novi list* od 13.1.2000. (28. str.).

"Rizik prilike". Iz koruptivnog rizika djelomice slijedi i "rizik prilike": parafrazirajući uzrečicu da prilika čini lopova, slijedi da su pripadnici tijela unutarnjih poslova natprosječno često u devijantnoj prilici.

Zanemarivanje položaja policijskih službenika. Pripadnici unutarnjih poslova susreću se sa sve kompleksnijim zadaćama, pri čemu im je često ugrožen i tjelesni integritet. Niti jedan koncept unutarnjih poslova te niti jedan oblika nadzora nad njima ne smije zanemariti njihov profesionalni ni materijalni položaj ni njihovu opremljenost te ne smije destimulirati zakonitu primjenu policijskih ovlasti.

Pretjerana horizontalna diferencijacija. Sve kompleksnije i posebnije zadaće tijela unutarnjih poslova dovode do tendencije sve veće diferencijacije pojedinih dijelova sustava (naročito u pogledu temeljne, kriminalističke i specijalne policije). Međutim, takvoj diferencijaciji mogu pogodovati i neobjektivni razlozi (npr. pokušaji da se ostvari što je moguće veća kontrola unutar pojedinog segmenta, ali i onemogućiti utjecaj i nadzor od subjekata izvan njega). To može ugroziti potrebnu mjeru integriranosti sustava.

Pasivna politizacija. U odnosu politike i policije politika često pokušava na policiju ostvariti utjecaj koji prelazi okvire zadane vrijednostima demokratskog poretka i vladavine prava.

Aktivna politizacija. Moć aparata sile i raspoloživih (dez)informacija može navesti pripadnike tijela unutarnjih poslova da pokušaju utjecati na vođenje politike ili barem otežati zakoniti nadzor nad svojim djelovanjem.

6. Zaključak: načela nadzora nad tijelima unutarnjih poslova

U nastavku donosimo pregled načela koja smatramo najvažnijima za demokratski poželjan i praktično uspješan nadzor nad tijelima unutarnjih poslova. Pritom nećemo ponavljati u radu već spomenuta "klasična" načela, poput zakonitosti, odazivnosti, proračunske transparentnosti, razmjernosti, najmanje tegobnosti i dr.

Razmjernost nadzora i rizika. Već uobičajenu formulu razmjernosti nadzora i sile kojom pojedina upravna organizacija raspolaze treba proširiti dodatnim elementom: nadzor mora biti razmjernan ne samo sili već i informacijskom kapacitetu organizacije, jer metode neposredne represije sve više ustupaju

mjesto informativnim manipulacijama. S druge strane, nadzor ne smije destimulirati zakonitu primjenu policijskih ovlasti.

Nadzor nad vrijednosnim orijentacijama osoblja. Ostvaruje se već kod primanja u službu (nije svejedno kandidira li se netko zbog sklonosti državnoj službi i/ili sigurnosti posla, s jedne, odnosno pokušaja kompenziranja osobnih frustracija, s druge strane), a nastavlja se praćenjem i usavršavanjem u službi te vrednovanjem kod promicanja. Uspješne i odzivne službe nema bez profesionalizma, a profesionalizam (kao što smo već iznijeli) uključuje i vrijednosni element.

Uravnoteženo novačenje ključnog osoblja. Zbog razloga navedenih u dijelu rada posvećenog kadrovskoj politici, potrebno je u sloj ključnog osoblja uključivati sposobne pojedince koji dolaze kako unutar tako i izvan službe. Osim toga, korisno je osigurati i njihovu profesionalnu raznovrsnost.

"Prototip" vanjskog rukovoditelja. Upućuje li se "izvana" nekoga u resor unutarnjih poslova na koji od rukovoditeljskih (time i nadzornih) položaja, bitno je da, osim općih kriterija (sposobnost i odanost demokratskim vrijednostima), ispunjava još barem dva: nekompromitiranost (kako ga njegovi podčinjeni ne bi mogli ucjenjivati) i nefasciniranost državnom silom (ne smije se - na način da u pitanje bude dovedena njegova objektivnost - dati impresionirati spektakularnim akcijama, vježbama, postrojavanjima i sl.).

Uravnoteženo promicanje unutarnjih kadrova. Već smo istaknuli da državni službenici, pa tako i policijski, ne čine homogenu cjelinu. Zbog brojnosti osoblja i jake hijerarhije praktički je neizbježno stvaranje raznih vrsta frakcija unutar resora. Pritom je bitno ne dopustiti niti jednoj apsolutnu prevlast na način da bi njezini pripadnici bili povlašteni već samom pripadnošću odnosnoj skupini, mimo relevantnih kadrovskih kriterija.

Dovoljna mjera centralizacije. Iako je danas neprijeporno da je Hrvatskoj potrebna određena decentralizacija, unutarnji poslovi su područje koje u znatnoj mjeri treba ostati centralizirano. Dva su glavna razloga za to. Prvo, okolina sustava unutarnjih poslova najvećim dijelom nije lokalno ograničena. Policija se susreće s izazovima koji uvelike već prelaze međudržavne granice i koji traže znatnu mjeru koordinacije i brzine. Primijenimo li, stoga, načelo supsidijarnosti, može se zaključiti da se radi o poslovima koji se bolje mogu obavljati na razini središnje vlasti. Drugo, decentralizacija bi bitno proširila

krug nositelja političkih funkcija koji bi bili u poziciji provoditi razne vrste pritisaka na policiju (brojnost "političkih moćnika" s realnim utjecajem na službu nije zanemarivo pitanje, a decentralizacijom se taj broj kumulira: utjecaj viših razina ne prestaje, a njima se pridodaju niže razine).

Dovoljna mjera horizontalne integriranosti sustava. Specijalizacija i diferencijacija unutar sustava unutarnjih poslova ne smiju dovesti do pojava koje čine opasnost za njegovu nužnu horizontalnu integriranost (primjerice, stvaranjem unutarnjih barijera između pojedinih službi).

Fleksibilnost nadzornih mehanizama. Nadzorni mehanizmi moraju pratiti normativne i tehnološke promjene u djelovanju tijela unutarnjih poslova, kao i njihove nove funkcije u vezi sa suvremenim sigurnosnim opasnostima (uvodno smo već istaknuli tenedenciju primata unutarnjih poslova u okviru državne sile, kao i novu "generaciju" sigurnosnih opasnosti).

Posebnost službeničkog statusa. Osobitosti poslova ovlaštenih službenih osoba opravdavaju i njihov posebni službenički status, što se mora očitovati dvojako: kroz dodatne povlastice, ali i kroz strože kriterije nadzora i prosuđivanja devijacija u službi.

Selektivnost u postupanju. Selektivnost naoko nužno dovodi do povrede jednakosti građana. Selektivnost, međutim, znači da se objektom interesa tijela unutarnjih poslova postaje prema zakonitim i realnim kriterijima. Time se ograničavaju subjektivnost i nepotrebno rasipanje resursa.

Statistička relevantnost. Statistička mjerila praćenja rada policije moraju i koceptualno i provedbeno jamčiti relevantnost iskazanih podataka, kako službe u cjelini, tako i pojedinih organizacijskih dijelova.

Raznovrsnost oblika nadzora. Potrebno je održavati dovoljnu razinu svih oblika nadzora. Niti jedan od njih sam po sebi nije dovoljan da obuhvati sve bitne komponente djelovanja tijela unutarnjih poslova. Ti su oblici ponekad međusobno konkurentski (npr. nadzor unutar same uprave i parlamentarni nadzor, parlamentarni nadzor i nadzor putem medija ili udruga). To, međutim, ukupni nadzor čini kvalitetnijim.

Literatura

- Borković, Ivo, *Upravno pravo* (Zagreb: Informator, 1995.)
- Brezak, Milan, *Pravo na osobnost, Pravna zaštita osobnih podataka od zlouporabe* (Zagreb: Nakladni zavod Matice hrvatske, 1998.)
- Cooper, Philip J., *Public Law and Public Administration*, 2nd ed. (Engelwood Cliffs: Prentice Hall, 1988.)
- Gomien, Donna, *Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima* (Zagreb: Organizator; Strasbourg: Vijeće Europe, 1996.)
- Hartley, T. C., *Temelji prava Europske zajednice* (Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci i COLPI, 1999.)
- Jurina, Milan, *Rukovođenje i organizacijsko ponašanje* (Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova, 1994.)
- Krapac, Davor, *Zakon o kaznenom postupku i drugi izvori hrvatskoga kaznenog postupovnog prava* (Zagreb: Targa, 1998.)
- Kregar, Josip, *Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija* (Zagreb: Rifin, 1999.)
- Leksikon temeljnih pojmova politike* (Zagreb: Školska knjiga, 1990.)
- Maritain, Jacques, *Čovjek i država* (Zagreb: Globus-nakladni zavod i Školska knjiga, 1992.)
- Pavišić, Berislav - Veić, Petar, *Komentar Kaznenog zakona* (Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova - Policijska akademija, 1999.)
- Pavišić, Berislav i suradnici, *Zakon o kaznenom postupku - s komentarom, literaturom i sudskom praksom* (Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova - Policijska akademija, 1998.)
- Pusić, Eugen, *Društvena regulacija* (Zagreb: Globus, 1989.)
- Pusić, Eugen, *Hrvatska središnja državna uprava* (Zagreb: Školska knjiga, 1997.)
- Pusić, Eugen, *Nauka o upravi*, knjiga I., V. izdanje (Zagreb: Školska knjiga, 1975.)
- Pušeljić, Mato - Veić, Petar - Gluščić, Stjepan - Bagić, Željko - Bilušковиć, Jure, *Priručnik za obuku policajaca* (Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova - Policijska akademija, 1998.)
- Sokol, Smiljko - Smerdel, Branko, *Ustavno pravo* (Zagreb: Informator, 1995.)
- Trask, David F., *Democracy and Defense* (USIA, 1993.)
- Verfassungsschutz Bericht 1994* (Bonn: Bundesministerium des Innern, 1994.)
- Vršec, Milan, *Organiziranje i rukovođenje u organima unutrašnjih poslova*, I. dio (Zagreb: Obrazovni centar za unutrašnje poslove, 1990.)

- Weidenfeld, Werner - Wessels, Wolfgang, *Europe from A to Z, Guide to European Integration* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.)
- Wehrich, Heinz - Koontz, Harold, *Menedžment*, Deseto izdanje (Zagreb: Mate, 1998.)
- Acey, Madeleine, *British Group Demands Surveillance Curbs*, 1998, <http://www.spiritwindosstudio.com/app/police.htm>
- Bilandžić, Mirko, Federalni istražni ured - FBI, *Policija i sigurnost*, god. 7, 5-6/98.
- Holz, Klaus, *Korupcija u policiji?, Izbor članaka iz stranih časopisa*, br. 4/98. (prenijeto iz: *Kriminalistik*, 6/97.)
- Jensen, Lars Rand, *Skandinavski način rada policije, Izbor članaka iz stranih časopisa*, br. 2-3/98. (prenijeto iz: *Council of Europe, Conf/New /4/ 3/98.*)
- Koprić, Ivan, *Organizacijska kultura u javnoj upravi, Hrvatska javna uprava*, god. 1. (1999.), br. 1.
- Rajko, Alen, "Drugi i treći stup" Ugovora iz Maastrichta: nova područja europskog integriranja, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, vol. 16 (1995.), br. 2.
- Risch, Hedwig, *Europa i unutarnja sigurnost, Izbor članaka iz stranih časopisa*, br. 4/98. (prenijeto iz: *Kriminalistik*, 2/97.)
- Sačić, Željko, *Korupcija i njezino suzbijanje u svijetu i Hrvatskoj - kriminološko-kriminalistički aspekti, Policija i sigurnost*, god. 7, 1-2/98.
- Smerdel, Branko, *Politička etika, ustavna vladavina i sukob interesa, Vladavina prava*, god. III. (1999.), br. 3-4.
- Sturm, Joachim, *Schengen - Europol - Interpol, Konkurencija ili partnerstvo?, Izbor članaka iz stranih časopisa*, br. 1/99. (prenijeto iz: *Kriminalistik*, 2/97.)
- The police and the investigation of crime*, 1998., <http://www.police.uk/>
- Turek Franjo, *Služba sigurnosti - MI5, Policija i sigurnost*, godina 8, 1-2/99.
- Turek, Franjo, *Sustav globalne sigurnosti: da ili ne?!, Policija i sigurnost*, god. 7, 3/98.
- Wall, David, *Tko bi trebali biti šefovi policije?, Izbor članaka iz stranih časopisa*, br. 1/99. (prenijeto iz: *Policing Today*, 2/98.)

CONTROL OVER THE POLICE

Summary

General problems of control over the police bodies in the modern democracies are explored in the article (with a brief comment on the main forms of control under the Croatian law and the international codifications). The point of departure makes a relation politics - police - citizen. Besides to those relations, the most important questions of control encompass: ethics, value orientations and corruption; personnel policies, with a stress on professional personnel; professionalism (including the expert and a value element); international aspect of control.

The most significant risks present in the area of internal affairs are systematized and accordingly, proposed the principles which the author considers of the greatest significance for a democratically favorable and practically effective control: a proportionality of control and the risks; a supervision of the value orientation of the personnel; a balanced recruiting of the key personnel; "a prototype" of an external leader; a balanced promotion of the internal personnel; a sufficient measure of centralization; a flexibility of the control mechanisms; a specific status of officials; selectivity in proceedings; statistical relevancy; variety of forms of control.

Key words: internal affairs, control of administration, police