

DAMIR JURAS*, HRVOJE FILIPOVIĆ**

Disciplinska odgovornost policijskih službenika – *de lege lata* i *de lege ferenda*

Sažetak

Disciplinska je odgovornost policijskih službenika u fokusu policijskih službenika, ali i javnosti. Svrha disciplinskih postupaka jest sankcioniranje kršenja pravila rada i ponašanja odnosno osiguravanje urednog i učinkovitog djelovanje službe. Posebnost disciplinske odgovornosti policijskih službenika sadržana je u tome da oni odgovaraju i za nedolična ponašanja izvan službe. Policijski službenici za istu radnju mogu odgovarati i disciplinski i kazneno ili prekršajno, a odluke u disciplinskom i kaznenom ili prekršajnom postupku nemaju utjecaja jedna na drugu. U radu je provedeno nekoliko značajnih istraživanja počevši od normativne analize, nakon koje slijedi analiza sudske prakse, a obuhvaćena je i analiza statističkih pokazatelja za razdoblje od 2017. do 2021. godine te sveobuhvatno empirijsko istraživanje o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika (N=210). U radu su, a nakon provedenih analiza i istraživanja, dani prijedlozi za izmjenu zakonske regulative o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika.

Ključne riječi: *disciplinska odgovornost, disciplinski postupak, policija, policijski službenici, studenti Visoke policijske škole.*

I. UVOD

Disciplinska odgovornost je posebna pravna odgovornost zaposlenika za povredu propisanih pravila rada i ponašanja, za koju se prema zaposleniku mogu poduzeti određene propisane disciplinske mjere od strane poslodavca.

Dužnost je policijskog službenika obavljati poslove u skladu sa zakonom, drugim propisima i pravilima struke te poštovati odredbe Etičkog kodeksa policijskih službenika.

* Damir Juras, MUP RH, Odjel prvostupanjskog disciplinskog sudovanja Split, Hrvatska.

** Hrvoje Filipović, Visoka policijska škola, MUP RH, Zagreb, Hrvatska.

Policijski službenik dužan je poštovati dostojanstvo, ugled i čast svake osobe kao i druga temeljna prava i slobode čovjeka, a i izvan službe ponašati se tako da ne šteti ugledu službe. Policijski službenik odgovara za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove i zadatke ne obavlja savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržava Ustava, zakona, drugih propisa i pravila o ponašanju za vrijeme službe ili izvan službe, kada šteti ugledu službe. Policijski službenik odgovara za povredu službene dužnosti ako je povredu učinio namjerno ili iz krajnje nepažnje¹ (čl. 30. - 31. i čl. 93. st. 1. - 2. Zakona o policiji²).

Svrha je ovoga rada provesti sveobuhvatno istraživanje: postojećeg normativnog uređenja disciplinske odgovornosti policijskih službenika u Republici Hrvatskoj i predložiti zakonske promjene, a u tu svrhu provedena je analiza sudske prakse o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika te komparativna normativna analiza drugih institucija. Obavljena je i analiza statističkih pokazatelja o provedbi disciplinskih postupaka protiv policijskih službenika za razdoblje od 2017. do 2021. na području svih policijskih uprava u državi.

O postojećem modelu disciplinske odgovornosti policijskih službenika i njegovim mogućim promjenama provedeno je opsežno empirijsko istraživanje kvantitativnog tipa za koji je kreiran anketni upitnik kao instrument istraživanja koji obuhvaća 34 tvrdnje, pri čemu je korištena Likertova skala sa 5 stupnjeva, a uzorak je činilo 210 ispitanika.

II. POSTOJEĆA REGULATIVA I PRAKSA DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

1. Odvojenost disciplinske i kaznene ili prekršajne odgovornosti

Kaznena, odnosno prekršajna odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti ako djelo koje je predmet kaznenog ili prekršajnog postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti. Oslobođenje od kaznene, odnosno prekršajne odgovornosti ne pretpostavlja oslobađanje od odgovornosti i za povredu službene dužnosti ako je počinjeno djelo propisano kao povreda službene dužnosti (čl. 93. st. 3. - 4. ZP-a).³

¹ „Namjerno postupa onaj koji postupa znajući i hotimice, dok s nepažnjom postupa onaj koji ne upotrijebi potreban stupanj pažnje, onu pažnju koju bi upotrijebio prosječan čovjek (krajnja nepažnja, *culpa lata*) ili onu koju bi upotrijebio dobar gospodarstvenik, odnosno dobar domaćin (obična nepažnja, *culpa levis*).“, Bukovac Puvača, M. (2009). „Sive zone“ izvanugovorne odgovornosti - područja moguće primjene pravila o odgovornosti na temelju krivnje i objektivne odgovornosti za štetu. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 30 (1), 225.

„Po ocjeni ovoga suda postupanje tužitelja koji letimično pregleda zahtjev te parafom potvrdi njegovu pravilnost, u situaciji u kojoj mu je kao službeni zadatak dana provjera pravilnosti narudžbe uredske opreme, postupanje je koje se može definirati krajnjom nepažnjom.“, Upravni sud u Zagrebu, Usl-357/17-13 od 21. studenog a2018.

² Zakon o policiji (ZP), NN 34/11., 130/12., 89/14., 151/14., 33/15., 121/16., 66/19.

³ „Za isto djelo službenik može biti oslobođen kaznene odgovornosti, a da mu bude izrečena disciplinska kazna. Ovo se najprije objašnjava time da razmatranje činjeničnog stanja može biti različito, baš kao i elementi dobivenih informacija.“, Braibant, G. (2002). *Administrativno pravo Francuske*. Beograd: JP Službeni list SRJ i CID Podgorica, 328.; „Načelo *non bis in idem* važi posebno kako unutar krivičnog tako i disciplinskog kažnjavanja (nitko se ne može za isto djelo ni disciplinski dva puta kažnjavati), ali ono ne važi za odnos krivičnog i disciplinskog kažnjavanja – tako da se na osnovu istog stvarnog učina (npr. pronevjere) može isto

Propisivanje odvojenosti i neovisnosti disciplinske i kaznene ili prekršajne odgovornosti potrebno je jer jednom ili više radnji, kojima ostvari obilježja povrede službene dužnosti, policijski službenik može istovremeno povrijediti druga zaštićena dobra odnosno počiniti kazneno djelo ili prekršaj; tako da ista radnja može dovesti do potrebe istovremenog ili naknadnog utvrđivanja i disciplinske i kaznene odnosno prekršajne odgovornosti policijskog službenika. Disciplinska i kaznena odnosno prekršajna odgovornost policijskih službenika različiti su oblici pravne odgovornosti: utvrđuju se pred različitim tijelima, prema posebnim (različitim) postupovnim pravilima i uz mogućnost korištenja različitih dokaznih sredstava, za njih su predviđene različite kazne, za pokretanje postupka nadležna su različita tijela, a različita je i svrha disciplinskog i kaznenog odnosno prekršajnog postupka, odnosno njima se štite različite društvene vrijednosti.⁴

lice kazniti krivično i disciplinski.“, Krbek, I. (1958). *Upravno pravo FNRJ, III. knjiga*. Beograd: Savremena administracija, 123.; „Disciplinska odgovornost je potpuno neovisna od drugih oblika odgovornosti, a zbog različitih zaštitnih objekata jedna odgovornost ne isključuje drugu.“, Dedić, S. i dr. (2005). *Radno pravo*. Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu, 320.; „Između kaznene i disciplinske odgovornosti ne postoji identičnost: djela (bitnih obilježja krivičnog djela) i bitnih obilježja disciplinskog djela); stranaka (u krivičnom postupku nisu iste stranke kao u disciplinskom postupku); predmeta progona (ni materijalno ni pravno ne optužuju se i ne progone se, u ta dva slučaja, ista djela, pa makar je radnja, kojom su ona izvršena, bila jedna ista), odnosno, ako su materijalno identična, nisu pravno identična. Radnja je ista, ali djelo nije.“, Tintić, N. (1961). *Načelo non bis in idem u sistemu disciplinske odgovornosti*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 11 (1), 207.; „Primjerice, ako državni službenik krađe državnu imovinu, on time čini kazneno djelo krađe za koje će mu se suditi (...). Gledajući s druge strane, državni službenik počinio je i disciplinsko djelo - povredu službene dužnosti te zaslužuje disciplinsku sankciju propisanu ZDS-om ili drugim posebnim propisom. Iz navedenog proizlazi da su kaznena i disciplinska odgovornost državnih službenika dvije različite odgovornosti koje su međusobno odvojene i neovisne jedna o drugoj. One se utvrđuju u dva potpuno neovisna postupka koji ne utječu jedan na drugi.“, Drmić, A. (2011). *Disciplinska odgovornost državnih službenika*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 14.; „Kaznena odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti ako je djelo koje je predmet kaznenog postupka ujedno i povreda službene dužnosti. Stoga policijski službenik disciplinski odgovara i onda kad je njegova radnja istodobno povreda službene dužnosti i kazneno ili prekršajno djelo, jer je time povrijedio više pravnih normi. Tu ne važi načelo *non bis in idem*, jer za njegovu primjenu nisu ispunjene osnovne pretpostavke, a to su *eadem res* i *eadem persona*. Disciplinski i kazneni postupak koji se vode o činjenično istoj stvari odvojeni su i neovisni postupci.“, Juras, D. (2006). *Disciplinska odgovornost policijskih službenika*. Hrvatska i komparativna javna uprava, 6 (4), 170.

⁴ Juras, D. (2017). *Disciplinska odgovornost policijskih službenika Republike Hrvatske s osvrtom na praksu Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Republike Hrvatske*. Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 24 (2), 336-337.

“Cilj je kaznenog postupka kažnjavanje počinitelja kaznenog djela i sprječavanje počinjenja kaznenog djela, dok je cilj disciplinskog postupka osiguravanje urednog i učinkovitog djelovanja službe, te povjerenja građana u institucije i djelatnike državne službe, kroz održavanje radne discipline, te zaštitu ugleda i časti službe”, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-633/2005 od 11.05. 2005.; „11. U vezi s tim prigovorima, Ustavni sud podsjeća da je kod načela *non bis in idem* u postupovnom smislu bitno da je riječ o istoj kaznenoj stvari (je li riječ o kaznenoj stvari prosuđuje se prema tzv. mjerilima Engel), pri čemu prvi kazneni postupak već mora biti okončan meritornom odlukom koja podnosioca oslobađa krivnje ili osuđuje i koja je res judicata. To načelo, dakle, postaje relevantno pri započinjanju novog kaznenog progona za istu kaznenu stvar. U tom svjetlu, Ustavni sud ponavlja da postupci i radnje zbog kojih se provodi određeni disciplinski postupak mogu imati i elemente prekršajnih, odnosno kaznenih djela, što ne znači da nadležna disciplinska tijela ne bi mogla provoditi samostalni i zasebni disciplinski postupak protiv državnog službenika zbog počinjenja disciplinskog prijestupa. U disciplinskom postupku utvrđuje se postojanje disciplinske odgovornosti državnog službenika, a ne njegova kaznena odgovornost, pri čemu eventualno postojanje njegove prekršajne odnosno kaznene odgovornosti ne utječe na odlučivanje o postojanju disciplinskog prijestupa. To je stajalište Ustavni sud iznio u više svojih odluka (odluke Ustavnog suda broj: U-III-953/1998 od 4. veljače 2004., U-III-2601/2004 od 23.

2. Pravila disciplinskog postupka

Disciplinski postupak predstavlja skup radnji i pravnih normi kojima se regulira ostvarivanje disciplinske odgovornosti počinitelja povrede službene dužnosti⁵.

Postupak zbog povrede službene dužnosti provodi se na temelju odredbi ZP-a i Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika⁶, a u onim pitanjima koja nisu uređena ovim propisima primjenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje opći upravni postupak⁷ (čl. 100. st. 1. ZP-a).

Disciplinski je postupak hitan i javan. Odlukom tijela koje vodi postupak može se iznimno isključiti javnost, ako to zahtijeva potreba čuvanja klasificiranih podataka ili iz drugih opravdanih razloga (čl. 101. st. 1. i 2. ZP-a). Policijski službenik protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak ima pravo sudjelovati u tom postupku, očitovati se o dokazima, predlagati dokaze i iznijeti očitovanje o predloženim i izvedenim dokazima (čl. 102. st. 1. ZP-a).

Policijski službenik u disciplinskom postupku ima pravo na branitelja koji u tom postupku ima položaj opunomoćenika. Tijelo koje vodi disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti dužno je, na zahtjev policijskog službenika protiv kojeg se vodi postupak, omogućiti sudjelovanje sindikata čiji je član, koji u tom postupku ima položaj izjednačen s položajem branitelja (čl. 102. st. 2. - 3. ZP-a). Branitelj pomaže prijavljenom policijskom službeniku u zaštiti njegovih prava i interesa, no zastupanje po branitelju nije obvezatno bez obzira na to koja se povreda službene dužnosti policijskom službeniku stavlja na teret i neovisno o sankciji koja mu se u postupku može izreći.⁸

Prije podnošenja zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj policijskom službeniku mora pružiti mogućnost da se očituje o povredi službene dužnosti koja mu se stavlja na teret (čl. 105. ZP-a). Očitovanje policijskog službenika uzet će se, u pravilu, u formi vlastoručno pisane i potpisane izjave ili u formi zapisnika o uzimanju izjave, čiji će mu se primjerak uručiti.⁹ Od osoba koje mogu imati saznanja o težoj

studenoga 2006., U-III-2761/2012 od 20. lipnja 2012. i U-III-3304/2011 od 23. siječnja 2013., objavljena u »Narodnim novinama« broj 13/13. i www.usud.hr).“, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-4798/2010 od 12. 6. 2014.

⁵ Kresoja, M., Emkić, H. (2013). *Uloga Policijskog odbora u disciplinskom postupku - praktična iskustva Policije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*. NIR – časopis za nauku, istraživanje i razvoj, 2 (3), 10.

⁶ Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika (PDOPS), NN 141/07.

⁷ Zakon o općem upravnom postupku (ZUP), NN 47/09., 110/21.

⁸ Juras, D. (2014). *Prava policijskih službenika u postupku zbog povrede službene dužnosti*. Policijska i sigurnost, 23 (2), 97.

⁹ „13.5. U odnosu na prigovor podnositelja prema kojem su bitne činjenice utvrđivane na temelju službenih zabilježbi, treba primijetiti da su navedeni prigovor podnositelja razmotrili i drugostupanjski disciplinski sud i Upravni sud u Zagrebu. Pritom je drugostupanjski disciplinski sud, pozivajući se na članak 58. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku, utvrdio da službena osoba u upravnom postupku za utvrđivanje činjenica može koristiti sva sredstva primjerena za dokazivanje, te da stoga nema zapreke da i službene zabilješke, sačinjene od strane ovlaštenih policijskih službenika, koristi kao dokazno sredstvo. Upravni sud u Zagrebu je povodom navedenog prigovora podnositelja naveo da je člankom 8. stavkom 2. Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika (»Narodne novine« broj 141/11.) propisano da će se od osoba, koje mogu imati saznanja o teškoj povredi službene dužnosti i njezinom počinitelju, u pravilu uzeti izjave na zapisnik. Pritom je ocijenio da se izjava može uzeti i u obliku službene zabilješke. Budući da je tijekom disciplinskog postupka provedena usmena rasprava na kojoj je, među ostalim, saslušan i svjedok Ramo Abdić, Upravni sud

povredi službene dužnosti i njezinu počinitelju, izjava će se, u pravilu, uzeti na zapisnik (čl. 8. PDOPS-a). Kada se očitovanje policijskog službenika ili izjava svjedoka uzme u formi potpisanog zapisnika o uzimanju izjave, prijavljeni policijski službenik ne može prigovarati da sadržaj izjave ne odgovara onome što je osoba izjavila.

Službena osoba u postupku utvrđuje činjenično stanje svim sredstvima prikladnim za dokazivanje¹⁰, te u tu svrhu može pribaviti isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaze i mišljenje vještaka i obaviti očevid (čl. 58. st. 1. ZUP-a). Zakonodavac nije propisao zatvoreni katalog dokaznih sredstava nego je samo pobrojao ona koja se najčešće rabi. U disciplinskom se postupku može izvesti dokaz čitanjem pisanog iskaza svjedoka kojeg prijavljeni policijski službenik nije mogao ispitati i suočiti se s njim, u odnosu na koji iskaz prijavljenom policijskom službeniku treba omogućiti da se očituje¹¹. Transkripti (pisani sažeci nadzirane komunikacije), koje policija sastavlja za operativne potrebe tijekom provedbe posebnih dokaznih radnji (čl. 332. i 337. Zakona o kaznenom postupku¹² i čl. 5. i 35. Pravilnika o načinu provođenja posebnih dokaznih radnji¹³), mogu se rabiti kao valjano dokazno sredstvo u disciplinskom postupku.¹⁴ Sudska je praksa potvrdila i zakonitost uporabe poligrafa kao dokaznog sredstva.¹⁵

u Zagrebu je zaključio da je disciplinski sud pravilno ocijenio oba dokaza vezano za navedenog svjedoka.“, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-2782/2021 od 9. ožujka 2022.

¹⁰ „8.1. Odgovarajući na navode podnositelja o uporabi nezakonito pribavljenih dokaza u disciplinskom postupku, Ustavni sud podsjeća da ZUP omogućuje dokazivanje svim dokaznim sredstvima prikladnim za dokazivanje, pri čemu službena osoba samostalno i po načelu slobodne ocjene dokaza utvrđuje činjenice. Disciplinski je postupak po svojoj prirodi hitan, u upravnim stvarima se postupa što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova. U disciplinskom postupku u pravilu ne dolazi do opasnosti kršenja ljudskih prava u opsegu u kojem je to moguće u kaznenom postupku, a i same posljedice disciplinskog postupka bitno su drugačije nego posljedice kaznenog postupka. Disciplinski postupak protiv policijskih službenika je upravni postupak, čija je svrha uredno i učinkovito obavljanje službe, uz zaštitu časti i ugleda policijskih službenika i službe unutarnjih poslova u cjelini te se stoga u disciplinskom postupku primjenjuju i različiti dokazni standardi nego u kaznenom postupku. Ustavni sud u tom smislu podsjeća da je u predmetu Šikić protiv Hrvatske (presuda, 15. srpnja 2010., zahtjev br. 9143/08, § 53.) ESLJP prihvatio stav Ustavnog suda da postoji “različit standard dokaza koji se traži u stegovnom postupku od onoga koji se traži za osuđujuću odluku u kaznenom postupku”. Ustavni sud, U-III-4798/2010 od 12. 6. 2014.

¹¹ „29. U ovom predmetu Sud primjećuje da se utvrđenje odgovornosti podnositelja za disciplinski prekršaj temelji na nizu izjava danih policiji. Osobe koje su dale te izjave, osim podnositelja, nisu bile saslušane pred disciplinskim sudovima. S tim u svezi, Sud je utvrdio, u sklopu kaznenog postupka, da svi dokazi obično moraju biti izvedeni u prisutnosti optuženog. Ovo međutim ne znači da izjava svjedoka mora uvijek biti dana pred sudom da bi se priznala kao dokaz. Ono što je bitno da bi se osiguralo pravo na pošteno suđenje u građanskim postupcima je mogućnost da se osoba koja je u pitanju, upozna sa dokumentima, osporava ih i komentira.“, Europski sud za ljudska prava, predmet Trubić protiv Hrvatske, zahtjev br. 44887/10, odluka od 2. 10. 2012.

¹² Zakon o kaznenom postupku (ZKP), NN 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19.

¹³ Pravilnik o načinu provođenja posebnih dokaznih radnji, NN 102/09.

¹⁴ „9. (...) U obrazloženju osporene presude Visokog upravnog suda, po ocjeni Ustavnog suda, izneseni su dostatni i pravno relevantni razlozi kojima je argumentirana primjena mjerodavnog prava na temelju kojeg je donesena prvostupanjska presuda, te drugostupanjsko i prvostupanjsko rješenje, kao i razlozi zašto se u konkretnom slučaju sporne transkripte snimki razgovora moglo koristiti kao zakonite dokaze u disciplinskom postupku. Uz to, sudovi su naglasili i to da se disciplinska odgovornost podnositelja ne temelji isključivo na tim dokazima, već da ona proizlazi iz rezultata cjelokupnog dokaznog postupka. Također, po ocjeni Ustavnog suda dani su valjani razlozi za odbijanje provođenja vještačenja spornih snimki u disciplinskom postupku (...).“, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-899/2019 od 20. listopada 2021.

¹⁵ „Prvostupanjski je sud odgovorio na sve tužbene navode tužiteljice, uključivo i one da su rezultati poligrafskog testiranja i službena zabilješka o obavljenom razgovoru i poligrafskom ispitivanju nezakoniti dokazi. Naime,

Zahtjev za pokretanje postupka zbog teže povrede službene dužnosti sadrži: naziv nadležnog disciplinskog suda; podatke o podnositelju zahtjeva (naziv i sjedište državnog tijela, ime i prezime te dužnost osobe ovlaštene za podnošenje zahtjeva s pozivom na akt na temelju kojeg joj je prenesena navedena ovlast); podatke iz osobnog očevidnika policijskog službenika: ime, ime oca ili majke i prezime policijskog službenika protiv kojeg se pokreće postupak, dan i mjesto rođenja, mjesto i adresa stanovanja; podatke o zaposlenju u Ministarstvu, o ustrojstvenoj jedinici u kojoj je raspoređen, o radnom mjestu i osobnom zvanju, o stručnoj spremi, ranijoj disciplinskoj kažnjavanosti, je li udaljen iz službe ili nije, je li sindikalni povjerenik, podaci o godišnjim ocjenama za posljednje četiri godine, o nagradama i odlikovanjima; činjenični opis povrede službene dužnosti (način, vrijeme i mjesto počinjenja povrede te ostale okolnosti iz kojih proizlaze zakonska obilježja povrede koja se policijskom službeniku stavlja na teret); zakonski naziv teže povrede službene dužnosti i odredbu zakona kojom je ta teža povreda propisana; dokaze čije se izvođenje predlaže; obrazloženje zahtjeva; potpis podnositelja zahtjeva i pečat državnog tijela. (Čl. 10. PDOPS-a)¹⁶

U postupku zbog teže povrede službene dužnosti mora se provesti usmena rasprava, a policijskom službeniku protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak mora se pružiti mogućnost da na toj raspravi sudjeluje¹⁷. Rasprava se može održati i bez nazočnosti policijskog službenika protiv kojeg se vodi disciplinski postupak ako je policijski službenik uredno pozvan, a pozivu se nije odazvao niti je svoj nedolazak opravdao (čl. 107. st. 1. i 2. ZP-a). Sudjelovanje na raspravi pravo je prijavljenog službenika, ali disciplinski sud nema obvezu ni mogućnost prisiliti prijavljenog službenika da pristupi na raspravu i u njoj sudjeluje.

Pokretanje disciplinskog postupka zbog lakše povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od 3 mjeseca od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana kada je povreda počinjena. Ako u roku od 6 mjeseci od dana pokretanja postupka ne bude donesena izvršna odluka, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka. Pokretanje disciplinskog postupka zbog teže povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od godine dana od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od 2 godine od dana kada je povreda počinjena.¹⁸ Ako u roku od 2 godine

pravilno je obrazložio prvostupanjski sud da se ne radi o nezakonitim dokazima jer Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09), u skladu s kojim se provodi disciplinski postupak, nema ograničenja u smislu valjanosti dokaza te se činjenično stanje utvrđuje svim dokaznim sredstvima u skladu s odredbom čl. 58/1. Zakona o općem upravnom postupku.“, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-1114/19-2 od 28. ožujka 2019.

¹⁶ Zahtjev za provođenje stegovnog postupka sadrži i prijedlog stegovne kazne, s kojim stegovno vijeće nije vezano (čl. 68. st. 1. i čl. 72. st. 2. Zakona o državnom sudbenom vijeću (ZDSV), NN 116/10., 57/11., 130/11., 13/13., 28/13., 82/15., 67/18., 126/19. Zahtjev za provođenje stegovnog postupka sadrži i prijedlog kazne (čl. 91. st. 1. Zakona o državnoodvjetničkom vijeću (ZDOV), NN 67/18., 126/19.

¹⁷ „(...) rasprava najvažniji dio postupka. Na njoj se razjašnjavaju sve relevantne okolnosti za utvrđivanje odgovornosti, što podrazumijeva saslušanje svjedoka, izvođenje dokaza, očevid, vještačenja, isprave i druge radnje, a pred tijelom nadležnim za vođenje postupka i odlučivanje o postojanju krivnje.“, Kovačević Perić, S. (2020). *Odgovornost u radnom odnosu – osobenosti disciplinske odgovornosti u opštem i posebnom režimu radnih odnosa*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 59 (89), 298.

¹⁸ Stegovni postupak ne smije se pokrenuti nakon jedne godine od saznanja za počinjeno stegovno djelo i počinitelja, odnosno tri godine od počinjenoga stegovnog djela. Ako stegovno djelo povlači kaznenu odgovornost, stegovni postupak smije se pokrenuti u vremenu u kojem zastarijeva pokretanje kaznenog postupka, pod uvjetom da je taj postupak pokrenut (čl. 65. st. 1. - 2. ZDSV-a). Ako stegovno djelo povlači kaznenu odgovornost, stegovni postupak može se pokrenuti u vremenu u kojem zastarijeva pokretanje kaznenog postupka, pod uvjetom da je taj postupak pokrenut (čl. 88. st. 2. ZDOV-a). Ako stegovni prijestup povlači

od dana pokretanja postupka ne bude donesena izvršna odluka, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka. U slučajevima težih povreda službene dužnosti koje imaju obilježja korupcije, zastara vođenja postupka nastupa u roku od 4 godine od dana pokretanja disciplinskog postupka. Zastara vođenja postupka prekida se svakom postupovnom radnjom nadležnog tijela usmjerenoj ka odlučivanju o disciplinskoj odgovornosti ili zakonitosti i ustavnosti upravnog akta, te nakon svakog prekida zastara počinje iznova teći. U svakom slučaju, apsolutna zastara vođenja postupka nastupa protekom dvostruko onoliko vremena koliko je prema zakonu propisana zastara vođenja disciplinskog postupka (čl. 109. st. 1. - 3. ZP-a).¹⁹ Propisivanjem prekida zastare vođenja disciplinskog postupka zbog radnji pred sudbenim tijelima spriječeno je nastupanje zastare vođenja disciplinskog postupka u slučaju kada se nakon višegodišnjeg suđenja predmet vrati na ponovno postupanje disciplinskom sudu.²⁰

Protiv odluke čelnika tijela u postupku zbog lakše povrede službene dužnosti može se podnijeti žalba nadležnom prvostupanjskom disciplinskom sudu u roku od 15 dana od dana primitka odluke. Protiv odluke prvostupanjskog disciplinskog suda u postupku zbog teže povrede službene dužnosti može se podnijeti žalba drugostupanjskom disciplinskom sudu u roku od 15 dana od dana primitka odluke, a odluka o žalbi je izvršna.

Protiv drugostupanjske odluke u postupku zbog povrede službene dužnosti može se pokrenuti upravni spor (čl. 108. st. 1. - 5. ZP-a). U upravnom su sporu aktivno legitimirane obje stranke: podnositelj zahtjeva i prijavljeni službenik.

3. Stranke u postupku

Postupak zbog lakše povrede službene dužnosti pokreće zaključkom čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj po službenoj dužnosti ili na pisani prijedlog nadređenog službenika. Postupak zbog teže povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj, danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnom disciplinskom sudu (čl. 104. ZP-a).²¹ Nezadovoljna stranka, prema kojoj je postupao policijski službenik, ne može imati

kaznenu odgovornost, stegovni postupak može se pokrenuti sve do vremena u kojem zastarijeva pokretanje kaznenog postupka (čl. 149. st. 3. Zakona o javnom bilježništvu (ZJB), NN 78/93., 29/94., 162/98., 16/07., 75/09., 120/16., 57/22.).

¹⁹ Zastara vođenja stegovnog postupka nastupa istekom roka od šest godina od dana počinjenja stegovnog djela (čl. 88. st. 1. ZDOV-a). Zastara vođenja postupka nastupa protekom tri godine od pokretanja postupka. Zastara se prekida svakom radnjom koja se poduzima radi vođenja postupka. Pokretanje i vođenje postupka za disciplinske povrede koje imaju obilježja kaznenog djela zastarijeva po propisima kaznenoga materijalnog prava (čl. 57. st. 2. i 4. Zakona o liječništvu (ZL), NN 121/03., 117/08.

²⁰ „Dakle, s obzirom da je odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske od 12. rujna 2013. prekinut zastarni rok, zastara vođenja predmetnog disciplinskog postupka u konkretnom slučaju počela je teći ispočetka te apsolutna zastara za vođenje predmetnog disciplinskog postupka nastupa protekom roka od 8 godina od dana kada je disciplinski postupak pokrenut zaključkom prvostupanjskog disciplinskog suda u Splitu, odnosno dana 8. srpnja 2017. godine, a s obzirom na činjenicu da je disciplinski postupak pokrenut 8. srpnja 2009. godine, kako to pravilno zaključuje i prvostupanjski sud. Imajući na umu navedeno po ocjeni ovog Suda tužitelj neosnovano prigovara da je nastupila apsolutna zastara vođenja predmetnog disciplinskog postupka.”, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-1472/16-2 od 21. prosinca 2016.

²¹ Časni sud Komore, može pokrenuti disciplinski postupak po službenoj dužnosti ili na zahtjev pacijenta,

direktno pravo na pokretanje disciplinskog postupka jer bi bilo moguće na takav način zbog određenih subjektivizama, bez određenih filtera, šikanirati jednu javnu službu²².

Disciplinski postupak pred disciplinskim sudom MUP-a može se voditi samo protiv policijskih službenika odnosno nakon prestanka statusa policijskog službenika, disciplinski postupak protiv prijavljene osobe mora se obustaviti (čl. 14. PDOPS-a).²³

Ako policijski službenik, protiv kojeg treba pokrenuti disciplinski postupak, ima status sindikalnog povjerenika, tada je prije pokretanja disciplinskog postupka potrebno pribaviti suglasnost sindikata. Uskraćenu suglasnost sindikata moguće je nadomjestiti odlukom upravnog suda, koja se donosi u upravnom sporu koji je po prirodi hitan (čl. 96. st. 3. i 5. ZDS-a).

4. Tijela za vođenje disciplinskog postupka

Za lakše povrede službene dužnosti postupak vodi i odluku donosi ministar ili nadležni rukovoditelj. Za teže povrede službene dužnosti postupak vodi i odluku donosi disciplinski sud. Za policijske službenike i vježbenike, u Ministarstvu su ustrojani prvostupanjski i

odnosno druge zainteresirane osobe, nekog od tijela Komore i na zahtjev ministra nadležnog za zdravstvo (čl. 55. ZL-a). Prijedlog za pokretanje stegovnog postupka ovlaštenu su podnijeti Ministarstvo, komora, zakonom određeni državni odvjetnik i oštećenik (čl. 153. st. 1. ZJB). Zakon o državnim službenicima (ZDS), NN 92/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13., 1/15., 138/15., 61/17., 70/19., 98/19., u čl. 104. st. 3., izrijekom propisuje da je neposredno nadređeni službenik dužan podnijeti prijedlog za pokretanje postupka zbog lake povrede službene dužnosti, odnosno obavijestiti čelnika tijela o teškoj povredi službene dužnosti podređenog službenika, u roku od 15 dana od dana saznanja za počinjenu povredu. Članak 61. stavak 3. Zakona o osnovnim pravima iz radnih odnosa, NN 34/91., bilo je propisano da će organ upravljanja pokrenuti postupak za razrješenje poslovnog organa i radnika s posebnim ovlaštenjima i odgovornostima ako ne pokrene disciplinski postupak u roku od 15 dana od kada je na bilo koji način saznao za težu povredu radne obveze i počinitelja. Nepodnošenje zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka zbog teže povrede radne obveze je Zakonom o radnim odnosima radnika u udruženom radu SRH, NN 11/78., 32/82., 49/85., 27/87. i 27/88., članak 92. stav 1. točka 11., bilo propisano kao teža povreda radne obveze zbog koje se odgovornoj osobi izriče mjera prestanka radnog odnosa.

²² Palić, N. i dr. (2009). *Disciplinski postupak i disciplinske mjere za nastali prijestup/prekršaj*. Varaždin: Regionalni skup notarijata, radni materijali, 91.

²³ Čl. 2. i 5. njemačkog Saveznog disciplinskog zakona (Bundesdisziplinargesetz, I.S. 1510/2001 – I.S. 1328/2020), propisana je mogućnost vođenja disciplinskog postupka i kažnjavanja umirovljenih policijskih službenika, za djela počinjena tijekom službe ili određene povrede koje su kažnjive i ako se počine tijekom mirovine. Ovo je posebno važno za disciplinske povrede počinjene za vrijeme aktivne službe - može se raditi o tako nečasnim djelima radi kojih bi (aktivnom) policijskom službeniku bila izrečena kazna prestanak državne službe odnosno službenik bi prije umirovljenja bio nečasno otpušten iz državne službe, ali i za povrede počinjene u mirovini kada umirovljeni policijski službenik zloupotrebljava službene informacije ili posebna znanja koja je stekao u službi i time podriiva pravni poredak. Čl. 107. a ZDS-a propisano je da će, ako je državnim službeniku prestala državna služba nakon pokretanja postupka zbog teške povrede službene dužnosti, službenički sud nastaviti vođenje postupka i na osnovi utvrđenog činjeničnog stanja donijeti odluku o odgovornosti za tešku povredu službene dužnosti. Ako službenički sud utvrdi odgovornost za tešku povredu službene dužnosti prijavljene osobe, s obzirom na okolnosti slučaja, izreći će zabranu prijama u državnu službu na vrijeme od jedne do četiri godine. Iznimno, ako službenički sud utvrdi da je počinjena teška povreda službene dužnosti koja ima obilježja korupcije ili otuđenja državne imovine, izreći će se zabrana prijama u državnu službu u razdoblju od četiri godine.

drugostupanjski disciplinski sud radi provođenja postupka zbog povrede službene dužnosti. Predsjednik i članovi vijeća prvostupanjskog i drugostupanjskog disciplinskog suda zaposlenici su Ministarstva koji tu dužnost obavljaju profesionalno (čl. 97. - 99. ZP-a).²⁴ Ustrojavanjem posebnog disciplinskog suda za policijske službenike, kojim se policijski službenici izuzimaju iz nadležnosti službeničkih sudova, postiže se specijalizacija u disciplinskom sudovanju, u jednom specifičnom pravnom području koje zahtijeva dobro poznavanje prava, ali i posebnosti

²⁴ ZDS u čl. 101. propisuje da Viši službenički sud ima predsjednika i najmanje deset članova, a Vlada predsjednika i najmanje dva člana imenuje iz reda sudaca. Vijeću Višeg službeničkog suda uvijek predsjeda član imenovan iz reda sudaca. Glavni nedostatak modela po kojem o odgovornosti za teške povrede službene dužnosti odlučuju službenički sudovi jest u sastavu i načinu izbora članova službeničkih sudova. Vijećem Višeg službeničkog suda uvijek predsjeda član iz reda sudaca, no na taj se način ne postiže veća stručnost i objektivnost u radu jer to nije zajamčeno samom činjenicom da je osoba sudac, a s druge strane ta činjenica usporava rad Višeg službeničkog suda jer je sucu to usputna dužnost. Uz to suci kaznenih odjela redovnih sudova ne mogu, poput državnih službenika, imati osjećaj o tome koliko određeno ponašanje u državnoj upravi šteti interesima službe i onemogućava funkcioniranje službe, a i nedovoljno poznaju materiju službeničkog zakonodavstva i nedovoljno su zainteresirani za ishod disciplinskih postupaka jer disciplinsko sudovanje nije njihova primarna profesionalna djelatnost. Određivanjem da vijećem Višeg službeničkog suda predsjeda član iz reda sudaca na određeni se način odstupi od stava Ministarstva uprave kako je kao postupovni propis za disciplinski postupak trebalo propisati ZUP jer se upravni akti (rješenja o disciplinskoj odgovornosti) trebaju donositi u upravnom postupku, budući da se u tijela koja donose upravne akte imenuju suci: „Novim zakonom predviđa se primjena Zakona o općem upravnom postupku, jer je to primjerenije postupku zbog povrede službene dužnosti. Naime, u postupku zbog teške povrede službene dužnosti donosi se odluka o povredi službene dužnosti, kao akt kojim se odlučuje o pitanjima vezanim uz obveze i odgovornost državnih službenika. To je, dakle, upravni akt (s obzirom na odredbe zakona kojima je propisano da se o pravima, obvezama i odgovornostima državnih službenika odlučuje rješenjem koji je upravni akt - članak 63. stavak 3. ZDS-a). Supsidijarna primjena odredaba ZKP-a u odlučivanju o teškim povredama službene dužnosti ... rezultirala je donošenjem upravnog akta, za koji je, kao oblik sudske kontrole zakonitosti, predviđen upravni spor. Samim time bio je narušen postupovni sustav, jer je sudska kontrola zakonitosti akta službeničkog suda – donesenog u postupku provedenom prema odredbama ZKP-a – bila predviđena kroz sudsku kontrolu zakonitosti upravnih akata (pred Upravnim sudom RH). Upravni se pak akti, sukladno našem pravnom sustavu, donose u upravnom postupku, te se propisivanjem primjene Zakona o općem upravnom postupku, kao postupovnog propisa u donošenju odluka o postojanju teške povrede službene dužnosti, uklanjanje postojeća nelogičnost.“, Pičuljan, Z. i dr. (2006). *Temeljni instituti novoga službeničkog zakonodavstva*. Europeizacija uprave i primjena Zakona o državnim službenicima. Zagreb: Novi informator, 40. Također, neizbježno je da suci kompariraju kaznenu politiku za kaznena djela za koja svakodnevno sude i disciplinske povrede, koje u tom slučaju jesu puno blaži prijestupi, pa su i njihovi kriteriji kažnjavanja u disciplinskom postupku blaži. Članovi službeničkog suda nisu stalno zaposleni odnosno ne obavljaju te poslove kao redovno i jedino zanimanje, pa to ima utjecaja na promjenu stavova suda o određenim pitanjima i u odnosu na određene situacije, budući se članovi suda periodično mijenjaju.

Predsjednik stegovnog vijeća mora biti najmanje sudac suda istog stupnja kao sudac protiv kojeg se vodi postupak (čl. 66. st. 2. ZDSV-a).

Disciplinski postupak u prvom stupnju pokreće rukovoditelj ili osoba koju on ovlasti. Osoba koja je pokrenula postupak ovlastit će policijskog službenika - disciplinskog starješinu da vodi disciplinski postupak i odlučuje o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika i ostalih zaposlenih, koji mora biti diplomirani pravnik - master, odnosno diplomirani pravnik ili drugi zaposleni koji ima stečeno visoko obrazovanje sa najmanje deset godina radnog iskustva u struci. Protiv prvostupanjskih disciplinskih rješenja osoba protiv koje se vodi postupak i osoba koja je pokrenula postupak, imaju pravo prigovora Disciplinskoj komisiji u roku od osam dana od dana uručivanja rešenja. Disciplinska komisija je kolegijalno tijelo koje odlučuje po prigovorima na prvostupanjske odluke disciplinskih starješina. Disciplinska komisija odlučuje u vijeću od tri člana, od kojih su predsjednik i jedan član iz Ministarstva, a jedan je član predstavnik javnosti. Predsjednika, članove i sekretare Disciplinske komisije imenuje ministar posebnim aktom (čl. 210. Zakona o policiji, Službeni glasnik Republike Srbije 6/16, 24/18, 87/18).

policijskog ustroja i djelovanja, što doprinosi učinkovitijem i pravilnijem rješavanju merituma stvari.

5. Povrede službene dužnosti

Povrede službene dužnosti predstavljaju narušavanje posebnih dužnosti i ovlaštenja službenih osoba, te povredu integriteta službe od samih nositelja službenih ovlasti.²⁵ Dok nose odoru, policijski službenici ne predstavljaju samo sebe, već i cijelu službu, a i izvan službe dužni su se ponašati na način da ne naruše ugled službe i povjerenje građana u službu²⁶.

Zakon razlikuje lakše i teže povrede službene dužnosti. Teže povrede službene dužnosti propisuju se zakonom, a lakše povrede zakonom i podzakonskim propisom (čl. 94. st. 1. i 2. ZP-a).

Lakše povrede službene dužnosti jesu: 1. kašnjenja na posao ili raniji odlasci s posla, 2. napuštanje radnih prostorija tijekom radnog vremena bez odobrenja nadređenog službenika ili iz neopravdanih razloga, 3. nepravilno ili neuredno postupanje sa sredstvima za rad i službenim aktima, 4. neuljudan odnos prema strankama i suradnicima za vrijeme rada, 5. neopravdan izostanak s posla jedan dan, 6. neuredan izgled ili nepropisno nošenje policijske odore, 7. druge lakše povrede službene dužnosti koje su propisane podzakonskim aktom (čl. 95. ZP-a).²⁷

Težim povredama dužnosti iz službeničkog odnosa grublje se povređuju uspostavljena pravila ponašanja službenika i mogu se ugroziti i širi interesi društva²⁸. Teže povrede službene dužnosti jesu: 1. neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza, 2. nezakoniti rad ili propuštanje poduzimanja mjera i radnji na koje je službenik ovlašten radi sprječavanja nezakonitosti, 3. zlouporaba položaja u službi ili izvan službe ili prekoračenje ovlasti u službi, 4. odbijanje izvršenja zadaće ako za to ne postoje opravdani razlozi, 5. odavanje službenih podataka neovlaštenim osobama, 6. obavljanje samostalne gospodarske ili profesionalne djelatnosti bez prethodno pribavljenog pisanog odobrenja ravnatelja ili osobe koju on ovlasti, 7. nedolično ponašanje u službi ili izvan službe kada šteti ugledu policije, 8. neopravdan izostanak s posla dva do četiri dana uzastopno, 9. neovlašteno

²⁵ Milković, D. (2005). *Odgovornost službenika za povredu službene dužnosti*. Radno pravo, br. 6, 58.

²⁶ Henning, O. (1999). *Policijska etika, Upute za orijentaciju*. Izbor članaka iz stranih časopisa, br. 4., 248. i 250.

²⁷ Čl. 48. st. 1. toč. 9. Pravilnika o radnim odnosima radnika Ministarstva unutarnjih poslova, broj: Kab.511-01-53/13375/91 od 23. 5. 1991., kao lakša povreda službene dužnosti bila je propisana i „svaka radnja odnosno propuštanje radnje koja otežava pravilno funkcioniranje radne discipline, a koja se s obzirom na odsutnost posljedice ili neznatne posljedice, ne može okvalificirati kao teža povreda radne discipline.“ ZDS, u čl. 98. sadrži 11 lakih povreda službene dužnosti, a među njima, u toč. 8. i „ponašanje državnog službenika protivno Etičkom kodeksu državnih službenika, koje ne nanosi štetu ugledu službe“; Lakom povredom službene dužnosti, osim povreda propisanih ZDS-om, smatra se nekorektan odnos prema suradnicima i strankama za vrijeme rada (čl. 101. Zakona o carinskoj službi - ZCS, NN 68/13., 30/14., 115/16., 39/19., 98/1.9). Statutom ili općim aktom Komore utvrđuju se teže i lakše disciplinske povrede (čl. 51. ZL-a). Uz povrede utvrđene propisima o državnim službenicima i namještenicima, za policijske su službenike propisane dodatne četiri lakše povrede službene dužnosti (čl. 105. Zakona o unutrašnjim poslovima (ZOU P CG), Službeni list Crne Gore 44/12, 36/13, 01/15, 87/18).

²⁸ Ilić, A. *Disciplinska i materijalna odgovornost državnih službenika u pravnom sistemu Republike Srbije*. www teme.junis.ni.ac.rs/.../teme%201-2012-23%20lat.pdf, 381.

ili nenamjensko korištenje sredstava Ministarstva, 10. odbijanje ili izbjegavanje obveza vezanih uz profesionalnu obuku i usavršavanje ili podvrgavanje provjere psihičkih i tjelesnih zdravstvenih sposobnosti te posebnih tjelesnih motoričkih sposobnosti utvrđenih posebnim pravilnicima, 11. nasilje u obitelji (čl. 96. ZP-a).²⁹ Nedolično ponašanje koje nanosi štetu ugledu službe se sastoji u kršenju općeprihvaćenih pravila ponašanja i to takvim intenzitetom da se objektivno šteti ugledu službe. Djelo se može počinuti u obavljanju službe ili izvan službe.³⁰

6. Kazne za povrede službene dužnosti

Kazne za povredu službene dužnosti jesu one zakonom propisane sankcije koje nadležno tijelo izriče službeniku za povredu službene dužnosti nakon provedenog disciplinskog postupka. Svrha kažnjavanja jest postizanje generalne i specijalne prevencije odnosno jačanje discipline i osobne odgovornosti te osiguranje da svi zaposleni poštuju svoje obveze³¹. Izricanjem disciplinskih kazni odgovornim policijskim službenicima ostvaruje se svrha vođenja disciplinskog postupka, onemogućava se društveno izjednačavanje krivnje, odnosno nametanje odgovornosti službenicima koji uzorno obavljaju svoj posao te se podiže povjerenje u policiju.³²

Podjelom disciplinskih djela na lakše i teže otklanja se opasnost teških kazni za djela koja po svojoj naravi nisu takva da bi se najteže kazne za njih trebale izricati.³³

²⁹ ZDS je u čl. 99. propisao 18 teških povreda službene dužnosti; Teškim povredama službene dužnosti, osim povreda propisanih Zakonom o državnim službenicima, smatraju se i: 1. obavljanje poslova nespojivih s dužnostima službenika Carinske uprave, 2. sprječavanje i onemogućavanje ovlaštenih carinskih službenika prilikom obavljanja službenih dužnosti, 3. zlouporaba odore, oznaka i oružja kod obavljanja ili u vezi s obavljanjem poslova službe, 4. krivotvorenje, preinačavanje, unošenje ili ovjera neistinitog sadržaja u službenim ispravama, 5. odbijanje pisanog naloga za testiranje na alkohol ili odbijanje pisanog naloga za stručni pregled kojim se utvrđuje prisutnost u organizmu alkohola ili narkotičkog sredstva, 6. radnja koja ima obilježje prekršaja iz nadležnosti Carinske uprave, 7. nepoštivanje, odnosno kršenje pravila o unutarnjem redu carinske službe ili Kodeksa profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Carinske uprave, osim povreda navedenih u članku 101. ovoga Zakona, 8. nepostupanje po napucima i uputama za rad koje donosi Središnji ured o primjeni propisa iz djelokruga rada carinske službe, 9. neovlašteno ili korištenje u neslužbene svrhe podatka i obavijesti koje Carinska uprava prikuplja radi provođenja zakonom i drugim propisima utvrđenih poslova iz svoje nadležnosti, 10. nepoduzimanje dužnih radnji u vezi s postupkom za utvrđivanje odgovornosti carinskog službenika te prikrivanje počinjenih povreda službene dužnosti, 11. nedolično ponašanje u službi ili van službe, a što ima za posljedicu nanošenje štete ugledu službe, 12. javno iznošenje neistinitosti o službi, a što ima za posljedicu nanošenje štete ugledu službe (čl. 102. st. 1. ZCS-a); ZDSV, propisuje za suce 9 stegovnih djela, ne praveći razliku na lakša i teža djela (čl. 62. st. 2. ZDSV-a); ZDOV u čl. 85. st. 2. za zamjenike državnih odvjetnika propisuje 9 stegovnih djela, ne praveći razliku na laka i teška.; Uz povrede utvrđene propisima o državnim službenicima i namještenicima, za policijske službenike je propisano dodatno 26 težih povreda službene dužnosti (čl. 106. st. 1. ZOUP CG)

³⁰ Veić, P. (1996). *Etički kodeks hrvatske policije*. Policija i sigurnost, 5 (3), 227.

³¹ Cardona, F., *Liabilities and Discipline of Civil Servants*, SIGMA, www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf - 2.

³² Stephens, D. W., *Police Discipline: A Case for Change*. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/234052.pdf>, 22.

³³ Plećaš, J. (2018). *Profesionalna odgovornost javnih bilježnika u Republici Hrvatskoj – stegovna, kaznena, prekršajna i građanskopravna*. Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. XXVI, 118.

Za lakše povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: 1. pisana opomena, 2. novčana kazna u visini do 10 % od posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu (čl. 110. st. 1. ZP-a).³⁴

Za teže povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: 1. novčana kazna u mjesečnom iznosu do 20 % od posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu, na vrijeme od 1 do 6 mjeseci, 2. zaustavljanje promicanja u zvanju od 2 do 4 godine, 3. zaustavljanje napredovanja u službi u trajanju od 2 do 4 godine, 4. premještanje na drugo radno mjesto iste ili niže složenosti poslova istog stupnja obrazovanja, 5. uvjetna kazna prestanka državne službe, 6. prestanak državne službe³⁵. Policijskom službeniku obvezno se izriče kazna prestanka državne službe ako bude proglašen odgovornim za težu povredu službene dužnosti koja ima obilježja korupcije. Uvjetna kazna prestanka državne službe izriče se kao kazna prestanka državne službe uz rok kušnje od 3 mjeseca do 1 godine, s tim da se kazna neće izvršiti pod uvjetom da policijski službenik u tom roku ne počinu novu težu povredu

³⁴ Temeljem čl. 110. st. 1. ZDS-a za laku povredu službene dužnosti mogu se izreći tri vrste opomene (usmena opomena, pisana opomena i pisana opomena s upisom u osobni očevidnik državnog službenika) i novčana kazna u visini do 10 % plaće službenika isplaćene u mjesecu kad je kazna izrečena. Za lakše disciplinske povrede liječniku se mogu izreći sljedeće disciplinske mjere: opomena, novčana kazna (čl. 53. st. 2. ZL-a).

³⁵ Sucima se za stegovna djela mogu izreći kazne: ukor, novčana kazna u visini 1/3 plaće u trajanju od 1 do 12 mjeseci i razrješenje od dužnosti, koja kazna se može izreći i uvjetno uz rok kušnje od 6 mjeseci do 2 godine (čl. 63. ZDSV-a). Zamjenicima državnih odvjetnika mogu se izreći kazne: ukor, novčana kazna u visini 1/4 plaće u trajanju do 3 mjeseca, novčana kazna u visini 1/3 plaće u trajanju do 6 mjeseci, razrješenje od dužnosti (čl. 86. st. 1. ZDOV). Za teže disciplinske povrede liječniku se mogu izreći sljedeće disciplinske mjere: ukor, javni ukor, novčana kazna, privremeno oduzimanje odobrenja za samostalan rad od mjesec dana do godinu dana, trajno oduzimanje odobrenja za samostalan rad, privremeno ili trajno ograničenje opsega odobrenja za samostalan rad. Uz svaku disciplinski mjeru, osim uz mjeru trajnog oduzimanja odobrenja za samostalan rad, liječniku se može odrediti i disciplinska mjera dodatne izobrazbe. Disciplinska mjera oduzimanja odobrenja za samostalan rad može se izreći uvjetno s rokom kušnje od šest mjeseci do dvije godine. Iznos novčane kazne ne može biti niži od 1.000,00 i viši od 5.000,00 kuna. Naplaćena novčana kazna uplaćuje se u Fond uzajamne pomoći Komore (čl. 53. st. 1. i st. 3. - 4. i čl. 54. ZL-a). Za teže povrede službene dužnosti mogu se izreći disciplinske mjere: 1. novčana kazna u iznosu od 20 % do 40 % mjesečne zarade isplaćene za mjesec u kojem je učinjena povreda službene dužnosti, za razdoblje od jednog do šest mjeseci; 2. nemogućnost stjecanja višeg zvanja u razdoblju od dvije do četiri godine; 3. raspoređivanje na drugo radno mjesto za koje je predviđeno neposredno niže zvanje, na vrijeme od jedne do dvije godine; 4. uvjetni prestanak radnog odnosa; 5. prestanak radnog odnosa (čl. 106. st. 3. ZOUP CG). Za povredu službene dužnosti policijskom službeniku može se izreći više disciplinskih mjera (čl. 106. st. 6. ZOUP CG). Kazne za stegovne prijestupe (teže povrede službene dužnosti) javnih bilježnika su: 1. pisani ukor, 2. novčana kazna do visine tri osnovne mjesečne plaće suca županijskog suda, plaćanje koje se može odrediti u najviše deset jednakih mjesečnih obroka, 3. privremeno oduzimanje prava na obavljanje službe u trajanju do godinu dana, 4. oduzimanje prava na obavljanje službe (čl. 147. st. 1. ZJB-a). Za teške povrede službene dužnosti mogu se izreći disciplinske mjere i to: 1. novčana kazna u iznosu od 20 % do 40 % od osnovne plaće uvećane za minuli rad u vremenu od dva do šest mjeseci; 2. raspoređivanje na drugo radno mjesto na kojem se obavljaju poslovi za koje je kao uvjet propisana neposredno niža stručna sprema, odnosno niža platna grupa u trajanju od šest mjeseci do dvije godine; 3. zaustavljanje u stjecanju neposredno višeg zvanja od dvije do četiri godine; 4. gubljenje stečenog zvanja i određivanje neposredno nižeg zvanja u stručnoj spremi; 5. prestanak radnog odnosa (čl. 209. Zakona o policiji Srbije).

službene dužnosti.³⁶ Kazna premještaja na drugo radno mjesto niže složenosti poslova može se izreći samo ako postoji slobodno radno mjesto u Ministarstvu (čl. 110. st. 2. - 5. ZP-a).

Za povredu službene dužnosti s obilježjem korupcije kazna prestanka državne službe propisana je kao obligatorna, ali Zakonom o policiji, a ni drugim propisom u Republici Hrvatskoj, nije definiran pojam korupcije.³⁷

Pri određivanju vrste kazne uzimaju se u obzir težina počinjene povrede i nastale posljedice, stupanj odgovornosti policijskih službenika, okolnosti u kojima je povreda počinjena te olakotne i otegotne okolnosti na strani policijskih službenika. Ako je policijski službenik u istom postupku proglašen odgovornim za više povreda službene dužnosti, disciplinski će sud utvrditi kaznu za svaku pojedinu povredu i izreći jedinstvenu kaznu. U slučaju stjecaja težih povreda službene dužnosti, disciplinski se sud prilikom izricanja kazne mora držati sljedećih pravila: ako je za dvije ili više težih povreda službene dužnosti počinjenih u stjecaju utvrdio istovrsne kazne, jedinstvena kazna se izriče zbrajanjem utvrđenih kazni, ali ne smije biti veća od zakonskog maksimuma; ako je za neke teže povrede službene dužnosti počinjene u stjecaju utvrdio kaznu prestanak državne službe, a za neke teže povrede službene dužnosti izreći će jedinstvenu kaznu prestanak državne službe; ako je za dvije ili više težih povreda službene dužnosti u stjecaju utvrdio različite vrste kazne, istovrsne se kazne zbrajaju, a potom se sve različite kazne izriču kao jedinstvena kazna (čl. 110. st. 7. i 111. st. 1. ZP-a, čl. 18. PDOPS-a).

Protekom roka od 2 godine nakon izvršnosti izrečene kazne za lakšu povredu službene dužnosti, izrečena se kazna briše pod uvjetom da službenik nije počinio novu povredu službene dužnosti od izvršnosti izrečene kazne. Protekom roka od 4 godine nakon izvršnosti izrečene kazne za težu povredu službene dužnosti, izrečena se kazna briše pod uvjetom da službenik nije počinio novu povredu službene dužnosti od izvršnosti izrečene kazne (čl. 111. st. 4. i 5.

³⁶ ZDS nije propisao posebnu kaznu uvjetnog prestanka državne službe, već je čl. 110. st. 4. propisano da će se državnom službeniku koji u roku od godine dana od izvršnosti rješenja o utvrđivanju odgovornosti za tešku povredu službene dužnosti počinio novu tešku povredu službene dužnosti, prestaje državna služba po sili zakona danom izvršnosti rješenja kojim je utvrđena odgovornost službenika za novu tešku povredu službene dužnosti – dakle, regulativa za državne službenike je stroža jer svaka teška povreda službene dužnosti u roku od godine dana od izvršnosti rješenja o kazni za tešku povredu službene dužnosti, neovisno o izrečenoj kazni, dovodi do prestanka državne službe.

Sud će opozvati uvjetnu osudu ako osuđeniku za jedno ili više kaznenih djela počinjenih za vrijeme provjeravanja izrekne kaznu zatvora u trajanju duljem od jedne godine. Sud će opozvati uvjetnu osudu ako osuđenik bez opravdanog razloga, u roku koji je određen presudom, ne vrati imovinsku korist ostvarenu kaznenim djelom. Sud može opozvati uvjetnu osudu ako osuđeniku za jedno ili više kaznenih djela počinjenih za vrijeme provjeravanja pravomoćnom presudom izrekne kaznu zatvora u trajanju do jedne godine ili novčanu kaznu (čl. 58. st. 1. - 2. KZ-a).

³⁷ „U hrvatskom pravnom sustavu ne postoji definicija korupcije. Jedna je od najčešće korištenih definicija zlorabljanje moći položaja i ovlasti za privatnu korist.“, poglavlje 1. 2. Strategije sprječavanja korupcije u razdoblju od 2021. do 2030. godine, NN 120/2021.

ZP-a).³⁸ Brisanjem kazne, kao svojevrsnim načinom ostvarenja fikcije nekažnjavanosti, postiže se konačna reintegracija (rehabilitacija) kažnjenog policijskog službenika³⁹.

7. Udaljenje iz službe

Udaljenje iz službe ili suspenzija jest institut kojim se policijski službenik, u zakonom propisanim slučajevima, može ili mora udaljiti iz službe do okončanja disciplinskog ili kaznenog postupka.⁴⁰ Po svojoj prirodi udaljenje iz službe nema karakter kazne već je samo provizorno i zaštitno sredstvo u interesu službe. Udaljenjem iz službe službenik ne gubi svoje svojstvo, jedino ne obavlja svoje redovne zadaće.

Ministar ili nadležni rukovoditelj, rješenjem će udaljiti iz službe policijskog službenika protiv kojeg je pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teže povrede službene dužnosti zbog djela s obilježjima korupcije ili protiv kojeg je nakon provedenog kriminalističkog istraživanja podnesena kaznena prijava nadležnom državnom odvjetništvu zbog osnovane sumnje u počinjenje kaznenog djela nasilja u obitelji. Policijski se službenik može udaljiti iz službe i ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teže povrede službene dužnosti, a povreda je takve prirode da bi ostanak u službi, dok traje postupak, mogao štetiti interesima službe.⁴¹ Ministar ili nadležni rukovoditelj, može udaljiti iz službe policijskog službenika i prije nego što je protiv njega pokrenut disciplinski postupak, u kojem se slučaju u roku od 8 dana od dana udaljenja mora pokrenuti disciplinski postupak. Udaljenje iz službe

³⁸ Rok za brisanje kazne izrečene sucu ovisi o vrsti i visini izrečene kazne (čl. 65. st. 4. ZDSV-a). Nakon izdržane, oprostene ili zastarjele kazne zatvora, kazne dugotrajnog zatvora ili kazne maloljetničkog zatvora, odnosno plaćene novčane kazne, osuđene osobe imaju sva prava građanina utvrđena Ustavom, zakonom ili drugim propisima te mogu stjecati sva prava osim onih koja su im ograničena sigurnosnom mjerom ili nastupanjem pravne posljedice osude. Odredba stavka 1. ovoga članka odnosi se i na počinitelja kaznenog djela prema kojem je izrečena posebna obveza, zaštitni nadzor ili ga je sud oslobodio kazne. Odredba iz stavka 1. ovoga članka odnosi se i na osobe na uvjetnom otpustu ako njihova prava nisu ograničena posebnim propisima o uvjetnom otpustu. Pod uvjetom da počinitelj kaznenog djela nije ponovno osuđen zbog novoga kaznenog djela, rehabilitacija nastupa po sili zakona kad proteknu ovi rokovi: dvadeset godina od dana izdržane, zastarjele ili oprostene kazne kod osude na kaznu dugotrajnog zatvora; petnaest godina od dana izdržane, zastarjele ili oprostene kazne kod osude na kaznu zatvora od deset godina ili težu kaznu; deset godina od dana izdržane, zastarjele ili oprostene kazne kod osude na kaznu zatvora od tri godine ili težu kaznu; pet godina od dana izdržane, zastarjele ili oprostene kazne kod osude na kaznu zatvora od jedne godine ili teže kazne te kazne maloljetničkog zatvora; tri godine od dana izdržane, zastarjele ili oprostene kazne kod osude na kaznu zatvora ili kaznu maloljetničkog zatvora manju od jedne godine, od dana plaćanja novčane kazne, od dana isteka roka provjeravanja kod uvjetne osude i od dana izvršenja rada za opće dobro; jedna godina od dana pravomoćnosti odluke o oslobodenju od kazne (čl. 19. st. 1. - 4. Zakona o pravnim posljedicama osude, kaznenoj evidenciji i rehabilitaciji, NN 143/12., 105/15., 32/17., 53/22.).

³⁹ Bezbradica, R. (2007). *Disciplinska odgovornost državnih službenika*, Radno i socijalno pravo, 11 (1), 196.

⁴⁰ Juras, D. (2013). *Udaljenje iz službe policijskih službenika*. Policija i sigurnost, 22 (3), 397.

⁴¹ Kao kumulativni uvjet za fakultativno udaljenje iz službe, čl. 38. Saveznog disciplinskog zakona Savezne Republike Njemačke, propisana je vjerojatnost da će u disciplinskom postupku biti izrečena kazna prestanak državne službe.

traje do okončanja kaznenog postupka ili postupka zbog teže povrede službene dužnosti (čl. 112. st. 1. - 4. ZP-a).⁴²

Smatra se da je iz službe udaljen službenik protiv kojeg je pokrenut istražni postupak i određen pritvor, o čemu se donosi rješenje (čl. 112. st. 3. ZDS-a⁴³).

Protiv rješenja o udaljenju iz službe policijski službenik može uložiti žalbu prvostupanjskom disciplinskom sudu, u roku od 15 dana od primitka rješenja. Žalba ne odgađa izvršenje rješenja. Disciplinski sud je dužan odlučiti o žalbi u roku od 15 dana od primitka žalbe. Odluka je disciplinskog suda o žalbi izvršna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor (čl. 113. st. 1. - 4. ZP-a).⁴⁴

Za vrijeme udaljenja iz službe policijskom službeniku pripada naknada plaće u iznosu od 60 %, a ako uzdržava obitelj 80 % posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu.⁴⁵ Puna plaća pripada policijskom službeniku od dana vraćanja na posao. Policijskom službeniku vraća se obustavljeni dio plaće od prvog dana udaljenja u sljedećim slučajevima: 1. ako disciplinski sud uvaži njegovu žalbu protiv rješenja o udaljenju iz službe i vrati ga u službu, 2. ako je pravomoćnim rješenjem obustavljen kazneni, odnosno disciplinski postupak, osim u slučaju pisanog otkaza koji podnese policijski službenik, 3. ako je pravomoćnom presudom u kaznenom, odnosno disciplinskom postupku oslobođen od odgovornosti (čl. 114. st. 1. i 2. ZP-a).⁴⁶

⁴² Odluku o privremenom udaljenju od dužnosti za suca donosi predsjednik suda ili stegovno vijeće na rok od tri mjeseca. Po proteku toga roka može ga stegovno vijeće iz opravdanih razloga, na jednak način produljiti za daljnja tri mjeseca. Privremeno udaljenje može trajati do pravomoćnog okončanja stegovnog postupka, koji u tom slučaju Vijeće mora provesti u roku od godinu dana (čl. 73. st. 4. i čl. 75. st. 1. ZDSV-a). Za zamjenika državnog odvjetnika odluku o obligatornom udaljenju od dužnosti donosi glavni državni odvjetnik, a odluku o fakultativnom udaljenju od dužnosti donosi stegovno tijelo – Državnoodvjetničko vijeće. Privremeno udaljenje od obavljanja dužnosti određuje se na rok od tri mjeseca, a nakon isteka toga roka može ga Vijeće iz opravdanih razloga na jednak način produljiti za daljnja tri mjeseca. Privremeno udaljenje može trajati do pravomoćnog okončanja stegovnog postupka, koji u tom slučaju Vijeće mora provesti u roku od godinu dana (čl. 97. i čl. 98. st. 1. ZDOV-a).

⁴³ Iza riječi „pritvor“ u ovoj odredbi, radi usklađivanja s terminologijom važećeg ZKP-a (koji je donesen nakon ZDS-a), treba dodati „ili istražni zatvor“ budući da se pod pojmom „istražni zatvor“ smatra privremeno lišenje slobode tijekom istrage o čemu odlučuje sud (čl. 123. - 128. ZKP-a), a taj se institut u prijašnjem Zakonu nazivao „pritvor“ (čl. 101. - 105. Zakona o kaznenom postupku NN 110/97., 27/98., 58/99., 112/99., 58/02., 143/02., 115/06., dalje: ZKP 97.). Važeći ZKP pod pojmom „pritvor“ podrazumijeva kratko zadržavanje uhićene osobe po odluci državnog odvjetnika (maksimalno 48 sati plus 48 sati po odluci suca istrage, čl. 112.), što se u prijašnjem Zakonu nazivalo „zadržavanje“ (čl. 98. - 100. ZKP-a 97.).

⁴⁴ U rješenju o istražnom zatvoru nakon podnošenja optužnice ne određuje se rok trajanja istražnog zatvora, ali će sud svaka dva mjeseca, do izricanja nepravomoćne presude, računajući od dana pravomoćnosti prethodnog rješenja o istražnom zatvoru, ispitivati postoje li zakonski uvjeti za daljnju primjenu istražnog zatvora, te ga rješenjem produljiti ili ukinuti (čl. 131. st. 3. ZKP-a).

⁴⁵ Za vrijeme privremenog udaljenja od dužnosti sudac ima pravo na jednu polovinu plaće (čl. 75. st. 2. ZDSV-a). Za vrijeme privremenog udaljenja od dužnosti zamjenik državnog odvjetnika ima pravo na jednu polovinu plaće (čl. 98. st. 2. ZDOV-a).

⁴⁶ Ako je sucu izrečena kazna ukora ili novčana kazna ima pravo na povrat razlike plaće koja mu je umanjena za vrijeme privremenog udaljenja od dužnosti (čl. 75. st. 2. i 3. ZDSV-a). Ako je izrečena stegovna mjera novčane kazne ili ukora, zamjenik državnog odvjetnika ima pravo na isplatu razlike neisplaćene plaće za vrijeme trajanja posljedica odluke o udaljenju od obavljanja dužnosti (čl. 98. st. 4. ZDOV-a).

8. Statistički podaci

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske autorima ovoga rada ustupilo je podatke o zaprimljenim i riješenim predmetima za težu povredu službene dužnosti u razdoblju od 2017. do kraja 2021.; uz podatak o broju policijskih službenika koji su tijekom postupka bili udaljeni iz službe, podnesenim i riješenim upravnim tužbama protiv izvršnih disciplinskih odluka u predmetima za teže povrede službene dužnosti za to razdoblje te ustavnim tužbama riješenim u istom razdoblju.⁴⁷

Tablica 1: Zaprimljeni i riješeni predmeti za težu povredu službene dužnosti u razdoblju 2017. - 2021.⁴⁸

Godina	broj zahtjeva	broj prijavljenih PS	broj odluka (po prijavljenim PS)	broj udaljenja iz službe	Disciplinske odluke								Uložene žalbe		
					kazne						premjestaj	oslobađanje	obustava	policijski službenik	podnositelj zahtjeva
					prestanak	uvjetni prestanak	novčana kazna	zaustavljanje u promicanju u zvanju od 2 do 4 godine	zaustavljanje napredovanja od 2 do 4 g.	premjestaj					
2017.	434	460	522	91	33	41	369	1	0	12	53	13	142	36	
2018.	393	430	438	65	26	48	281	1	0	9	59	14	126	29	
2019.	373	405	224	68	11	21	109	0	0	1	74	8	105	24	
2020.	190	199	119	35	8	19	80	0	0	1	17	2	77	33	
2021.	484	501	476	125	44	46	317	0	0	7	50	12	130	30	
Σ	1874	1995	1779	384	122	175	1156	2	0	30	253	49	580	152	

⁴⁷ Izvor podataka: MUP RH, Kabinet ministra, Služba za odnose s javnošću, dopis klasa: 008-01/22-01/63, urbroj: 511-01-11-22-4 od 15. travnja 2022.

⁴⁸ Jednim zahtjevom može biti pokrenut disciplinski postupak protiv više policijskih službenika, a broj pokrenutih i riješenih predmeta u istoj godini nije jednak jer se u pojedinoj godini riješe i predmeti iz prijašnjih godina odnosno ne riješe svi zaprimljeni predmeti.

Tablica 2: Podnesene i riješene upravne tužbe u razdoblju 2017. - 2021.

Godina	Broj podnesenih tužbi	Broj riješenih tužbi	Riješene upravne tužbe			
			usvojene	odbijene	odbačene	obustave
2017.	76	76	7	67	1	1
2018.	53	53	5	45	0	3
2019.	39	39	6	32	0	1
2020.	34	30	6	22	1	1
2021.	61	38	2	34	0	2
Σ	263	236	26	200	2	8

Tablica 3: Riješene ustavne tužbe u razdoblju 2017. - 2021.

Godina	Riješeno ustavnih tužbi	
	odbijeno	usvojeno
2017.	1	0
2018.	0	0
2019.	1	0
2020.	1	1
2021.	2	0
UKUPNO	5	1

III. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE

1. Metodologija istraživanja

Instrument istraživanja. Empirijsko istraživanje kvantitativnog tipa provedeno je uz pomoć anketnog upitnika kao instrumenta istraživanja. Anketni je upitnik kreiran o onim pitanjima o kojima postoje različita stajališta u teoriji ili praksi, o kojima policijski službenici često izražavaju dvojbe ili nezadovoljstvo zakonskim rješenjima ili su trenutno različito zakonski riješena za druge zaposlenike - odnosno bila su predmet zakonodavnih promjena.

Uvodni dio upitnika odnosio se na 6 otvorenih pitanja kojima su se ispitivale socio-demografske karakteristike, a odnosile su se na: dob, spol, stupanj obrazovanja, ustrojstvenu jedinicu u kojoj su zaposleni (ako rade u policiji), vrstu policijskog posla kojim se bave i godine staža u policiji. Za svaku od 34 ponuđene tvrdnje ispitanicima je na raspolaganju bila skala Likertova tipa od 5 stupnjeva, pri čemu je stupanj 1 označavao „potpuno se slažem“, dok je stupanj 5 označavao „uopće se ne slažem“. Za popunjavanje anketnog upitnika bilo je potrebno 45 minuta.

Proces prikupljanja primarnih podataka. Po ishodu odobrenja za provedbu anketnog istraživanja⁴⁹, drugi je (ko)autor rada u razdoblju od 2. do 6. svibnja 2022. godine proveo primarno istraživanje među studentima Visoke policijske škole i to redovnim i izvanrednim studentima od prve do pete godine. Ispitanicima je upitnik dostavljen putem poveznice na Google Forms, a obrada je napravljena uporabom programa Microsoft Excel. Odabir redovnih i izvanrednih studenata različitih godina studija napravljen je da bi se dobio uzorak ispitanika koji imaju različito usmjerenje; veliki dio njih uz studij i rade, tj. imaju već iskustva kao policijski službenici, te su iz različitih ustrojstvenih jedinica u različitim mjestima i različitim linijama rada. Istraživač je nakon kratkog predstavljanja metode istraživanja, potencijalnim ispitanicima pojasnio svrhu s kojom se provodi predmetno istraživanje te je ostavio mogućnost da ispitanici, ako ne žele, ne moraju pristupiti ispunjavanju anketnog upitnika. Anonimnost je zajamčena na način da u upitniku nisu navedena pitanja odnosno socio-demografske varijable kojima bi se moglo identificirati ispitanike, ali i izričitim upoznavanjem ispitanika da će se rezultati rabiti samo radi statističke analize odnosno u znanstvene svrhe. Anketnom istraživanju odazvali su se svi ispitanici.

Karakteristike istraživačkog uzorka. Riječ je o uzorku, koji odgovarajuće reprezentira strukturu zaposlenih policijskih službenika: većina su muškarci, starosti između 25 i 39 godina, sa 5 do 15 godina staža u policiji, zaposleni na poslovima temeljne policije u policijskim postajama.

⁴⁹ Mišljenje Etičkog povjerenstva Visoke policijske škole u Zagrebu o etičnosti prijedloga istraživanja „Normativno uređenje disciplinske odgovornosti policijskih službenika“, klasa: 602-01/22-01/2, urboj: 511-01-121-22-1 od 18. ožujka 2022.

Tablica 4: Nezavisne karakteristike ispitanika u uzorku

N=210		Apsolutni udio	Relativni dio
Dobna skupina	od 18 do 20	21	10 %
	od 21 do 24	40	19 %
	od 25 do 29	50	23,8 %
	od 30 do 39	92	43,8 %
	od 40 do 49	6	2,9 %
	od 50 godina	1	0,5 %
Spol	ženski	68	32 %
	muški	142	68 %
Stupanj obrazovanja	srednja stručna sprema	114	54 %
	viša stručna sprema	90	43 %
	visoka stručna sprema	6	3 %
Policijska postaja ili druga ustrojstvena jedinica	policijska postaja	123	58,6 %
	policijska uprava	25	11,9 %
	Ravnateljstvo policije	13	6,2 %
	druge institucije	3	1,4 %
	građanstvo	46	21,9 %
Vrsta policijskog posla	kriminalistička policija	31	14,8 %
	temeljna policija	54	25,7 %
	interventna policija	14	6,6 %
	granična policija	43	20,5 %
	drugo	22	10,5 %
	građanstvo	46	21,9 %
Godine staža u policiji	do 1 godine	15	7,1 %
	od 2 do 5 godina	24	11,4 %
	od 5 do 10	64	30,5 %
	od 10 do 15	53	25,2 %
	15 i više godina	8	3,9 %
	građanstvo	46	21,9 %

Metoda statističke analize. Za analizu rezultata stavova polaznika korištena je deskriptivna statistika.

2. Prikaz rezultata rada i diskusija

Tablica 5: Pitanja (tvrdnje) i odgovori ispitanika

Pitanja (tvrdnje)	Potpuno se slažem	Slažem se	Ne mogu se odlučiti	Ne slažem se	Uopće se ne slažem
Policijski službenici (PS) moraju disciplinski odgovarati za kršenje zakona izvan službe kada to teško šteti ugledu policije	31,4 % 66	49 % 103	8,6 % 18	7,1 % 15	3,8 % 8
PS moraju biti primjer u poštovanju zakona	49,5 % 104	48,1 % 101	1,4 % 3	0,5 % 1	0,5 % 1
PS umanjuju osobni ugled i ugled službe ako krše zakon	35,7 % 75	53,8 % 113	9 % 19	1,4 % 3	-
PS su ovlašteni kažnjavati druge osobe pa je neprihvatljivo da sami krše zakon	27,6 % 58	52,9 % 111	11 % 23	8,6 % 18	-
Počinjene određene prekršaja ili kaznenih djela zapreka je za prijam u policiju	56,7 % 119	33,8 % 71	5,2 % 11	4,3 % 9	-
Odluke u disciplinskom i kaznenom/prekršajnom postupku nemaju utjecaja jedna na drugu pa o istom događaju mogu postojati različite odluke glede odgovornosti policijskog službenika	10,5 % 22	31,4 % 66	23,8 % 50	19,5 % 41	14,8 % 31
Potrebno je donijeti podzakonski akt o lakšim povredama službene dužnosti	21 % 44	49,5 % 104	24,8 % 52	3,8 % 8	1 % 2
Disciplinske presude, uz anonimizaciju podataka o PS protiv kojeg se vodi postupak, treba javno objavljivati	3,3 % 7	15,2 % 32	15,7 % 33	43,8 % 92	21,9 % 46
Za kaznu premještanja na drugo radno mjesto treba odrediti rok trajanja	14,3 % 30	55,2 % 116	20 % 42	9 % 19	1,4 % 3
Nakon objave disciplinska odluka trebala bi biti na mrežnoj mapi MUP-a dostupna svim PS	8,6 % 18	27,6 % 58	15,7 % 33	34,8 % 73	13,3 % 28
Disciplinska odluka trebala bi biti na internetskoj stranici MUP-a RH dostupna svim građanima	1,4 % 3	6,2 % 13	10,5 % 22	43,3 % 91	38,6 % 81
S obzirom na to da obilježja korupcije kod povrede službene dužnosti utječu na odluku o disciplinskoj kazni, pojam korupcije treba definirati u Zakonu o policiji	32,4 % 68	51 % 107	11,4 % 24	5,2 % 11	-

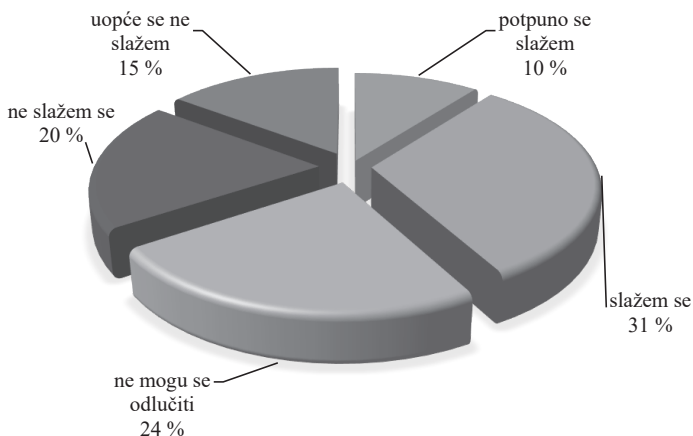
Pitanja (tvrdnje)	Potpuno se slažem	Slažem se	Ne mogu se odlučiti	Ne slažem se	Uopće se ne slažem
Korupcija je svako namjerno djelovanje ili propuštanje radnje od strane PS, uslijed čega je PS stekao imovinsku ili neimovinsku korist	28,1 % 59	57,1 % 120	10 % 21	4,3 % 9	0,5 % 1
Korupcija je i svako namjerno djelovanje ili propuštanje radnje od strane PS, uslijed čega je druga osoba (ne i PS) stekla imovinsku ili neimovinsku korist	17,1 % 36	51,4 % 108	16,7 % 35	12,9 % 27	1,9 % 4
Rok za brisanje kazne iz osobnog očevidnika treba biti povezan s vrstom povrede službene dužnosti (lakšom ili težom) i visinom izrečene kazne	21 % 44	55,7 % 117	18,1 % 38	3,3 % 7	1,9 % 4
Podnositelj zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka trebao bi u zahtjevu predložiti kaznu za prijavljenog PS	5,2 % 11	39,5 % 83	24,8 % 52	25,2 % 53	5,2 % 11
Disciplinska kazna uvjetni prestanak državne službe obvezatno se opoziva ukoliko PS u roku kušnje/provjere učini bilo koju povredu službene dužnosti za koju mu bude izrečena bilo koja vrsta ili visina kazne	8,6 % 18	35,7 % 75	40 % 84	11,9 % 25	3,8 % 8
Uvjetni otkaz se izriče kada je opravdano PS pružiti posljednju mogućnost da korigira ponašanje	19 % 40	55,2 % 116	20 % 42	5,7 % 12	-
Kada je PS koji je kažnjen uvjetnim otkazom, u novom postupku izrečena novčana kazna u ukupnom iznosu do 20 % plaće opoziv bi trebao biti fakultativan	5,7 % 12	43,8 % 92	44,8 % 94	5,7 % 12	-
Disciplinski sud ustrojen u MUP-u RH dobro je zakonsko rješenje	7,1 % 15	43,8 % 92	28,6 % 60	18,1 % 38	2,4 % 5
Disciplinski suci, kao PS, poznaju policijske poslove i ovlasti i mogu dobro procijeniti je li prijavljeni PS pogriješio	9,5 % 20	39 % 82	23,8 % 50	21,9 % 46	5,7 % 12
Disciplinski suci nisu neovisni jer su hijerarhijski podređeni dužnosnicima/visokim rukovoditeljima u MUP-u, koji su i ovlašteni tužitelji u postupku	20 % 42	44,3 % 93	26,7 % 56	7,1 % 15	1,9 % 4
Disciplinski su suci u MUP-u pristrani jer u slučaju dvojbi ne primjenjuju načelo <i>in dubio pro reo</i> nego se priklanjaju podnositeljima zahtjeva	31 % 65	43,3 % 91	20,5 % 43	4,8 % 10	0,5 % 1

Pitanja (tvrdnje)	Potpuno se slažem	Slažem se	Ne mogu se odlučiti	Ne slažem se	Uopće se ne slažem
U sastavu disciplinskog suda, trebao bi biti PS iz ustrojstvene jedinice u kojoj radi prijavljeni službenik	21 % 44	45,7 % 96	19,5 % 41	11 % 23	2,9 % 6
U sastavu disciplinskog suda, trebao bi biti predstavnik sindikata čiji je član prijavljeni PS ili bilo kojeg sindikata ako nije član	16,2 % 34	44,8 % 94	25,7 % 54	11,4 % 24	1,9 % 4
U sastavu disciplinskog suda, trebao bi biti predstavnik javnosti	3,3 % 7	20 % 42	21,9 % 46	37,6 % 79	17,1 % 36
Ovlast za pokretanje disciplinskog postupka protiv PS trebao bi imati i pučki pravobranitelj	4,3 % 9	15,2 % 32	23,8 % 50	35,2 % 74	21,4 % 45
Ovlast za pokretanje disciplinskog postupka protiv PS trebao bi imati i državni odvjetnik	4,3 % 9	17,6 % 37	24,8 % 52	37,6 % 79	15,7 % 33
Ovlast za pokretanje disciplinskog postupka protiv PS trebao bi imati i predsjednik Povjerenstva za rad po pritužbama	2,4 % 5	25,2 % 53	29 % 61	31,4 % 66	11,9 % 25
Disciplinski postupak je javan - tako treba i ostati	2,4 % 5	29,5 % 62	31 % 65	29,5 % 62	7,6 % 16
Javnost osigurava transparentnost rada disciplinskog suda	2,9 % 6	34,3 % 72	29,5 % 62	27,1 % 57	6,2 % 13
Javnost jamči zaštitu prava PS na pravičan postupak	2,9 % 6	23,8 % 50	31 % 65	34,3 % 72	8,1 % 17
Zastara pokretanja disciplinskog progona bi se, u slučaju da se radi o događaju koji ima i obilježja kaznenog djela, trebala produžiti odnosno iznositi onoliko koliko iznosi za progon kaznenog djela čija obilježja ima povreda službene dužnosti	10,5 % 22	35,2 % 74	43,3 % 91	8,6 % 18	2,4 % 5
Disciplinski bi sud trebao moći po službenoj dužnosti, svaka tri mjeseca, preispitivati da li i dalje postoje opravdani razlozi za udaljenje iz službe PS protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak, a on je rješenjem rukovoditelja udaljen iz službe	13,8 % 29	49,5 % 104	26,7 % 56	8,6 % 18	1,4 % 3

Ispitanici su se u velikome postotku izjasnili u prilog sljedećim tvrdnjama: policijski službenici moraju disciplinski odgovarati za kršenje zakona izvan službe kada to teško šteti ugledu policije (80,4 %); policijski službenici moraju biti primjer u poštovanju zakona (97,6 %); policijski službenici umanjuju osobni ugled i ugled službe ako krše zakon (89,5 %); policijski su službenici ovlašteni kažnjavati druge osobe pa je neprihvatljivo da sami krše zakon (80,5 %); pravilno je zakonom određeno da počinjenje određenih prekršaja ili kaznenih djela predstavlja zapreku za prijam u policiju (90,5 %). Navedeni rezultat pokazuje da su ispitanici tijekom rada i obrazovanja izgradili stav prema vrijednostima koje policijski službenici trebaju predstavljati i štiti - odnosno da su svjesni zakonske obveze da policijski službenici, koji provode zakon i sankcioniraju pravne i fizičke osobe, moraju biti u službi i izvan službe primjer u poštovanju zakona odnosno da moraju čuvati osobni i ugled policijske službe.

Iz grafikona 1 vidljivo je da se većina ispitanika slaže u tome da odluke u disciplinskom i kaznenom ili prekršajnom postupku ne utječu jedne na druge (41,9 %), ali je i visok postotak onih koji se nisu mogli odlučiti za odgovor na pitanje o odvojenosti navedenih vidova pravne odgovornosti (23,8 %) i onih koji se tome protive (34,3 %). Ovaj rezultat ukazuje na to da se radi o slabijem poznavanju zakonodavstva, pravne doktrine i sudske prakse. Naime, radi se o različitim vidovima pravne odgovornosti kojima se štite različite društvene vrijednosti i o kojima odlučuju različita tijela (može se raditi o istoj radnji, ali se ne radi o istom djelu), različita je svrha disciplinskog i kaznenog ili prekršajnog postupka, odvojenost navedenih odgovornosti propisana je zakonom i o njoj nema nikakvih dvojbi ili različitih mišljenja niti u pravnoj doktrini niti u sudskoj praksi. Istovremeno, navedeni odgovori ukazuju na nezadovoljstvo ispitanika postojećim rješenjem - odnosno dovođenje u pitanje pravičnosti i opravdanosti da za neko djelo budu dva puta kažnjeni.

Grafikon 1: Odluke u disciplinskom i kaznenom/prekršajnom postupku nemaju utjecaja jedna na drugu pa o istom događaju mogu postojati različite odluke glede odgovornosti policijskog službenika



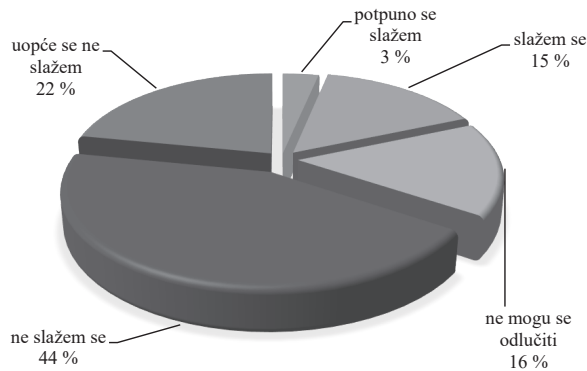
Velika većina ispitanika (70,5 %) smatra da je potrebno donijeti podzakonski akt o lakšim povredama službene dužnosti, što ukazuje na to da su ispitanici uočili manjkavost postojećeg Zakona o policiji koji ne sadrži pravne kvalifikacije kojima bi se kao lakše povrede službene dužnosti kvalificirale i kažnjavale povrede službene dužnosti „nesavjestan rad“ i „nedolično ponašanje u službi ili izvan službe“ kada nisu nastale niti je prijetio nastanak teže posljedice; odnosno uputili su na propust čelnika državnog tijela da donese Pravilnik o lakšim povredama službene dužnosti. Dakle, donošenje podzakonskog akta kojim bi se reguliralo druge lakše povrede službene dužnosti nužno je kako bi se moglo pravno kvalificirati blaže oblike kršenja službene dužnosti koji se ne mogu svesti pod postojeće pravne oznake povreda službene dužnosti.⁵⁰

Iz grafikona 2 vidljivo je pak da je javnost rada jedna od temeljnih značajki djelovanja policije u državama s dugogodišnjom demokratskom tradicijom,⁵¹ no kod ispitanika je primjetan zazor od javnosti. Čak 65,7 % njih smatra da disciplinske presude, ni nakon anonimizacije podataka o prijavljenom službeniku, ne bi trebalo javno objavljivati; 48,1 % ispitanika protivi se da disciplinske odluke budu dostupne drugim policijskim službenicima, a čak 81,9 % ispitanika smatra da disciplinske odluke ne bi trebale biti dostupne svim građanima. Ispitanici zanemaruju da je policija javna služba, koja se financira iz državnog proračuna odnosno od strane svih građana i da mora raditi u javnom interesu - odnosno da građani imaju pravo znati i izraziti mišljenje o tome kako policija radi i kako se sankcioniraju oni koji ne rade po zakonu, a zanemaruju i da disciplinske odluke imaju preventivni učinak na druge policijske službenike te edukativni karakter jer se u njima zauzimaju stajališta o pravilnosti i zakonitosti postupanja i ponašanja policijskih službenika. Obavještanje javnosti o sankcioniranju nezakonitih radnji policijskih službenika doprinosi jačanju povjerenja građana u instituciju policije.

⁵⁰ U stručnoj je literaturi još 2012. godine ukazano na potrebu donošenja podzakonskog akta o lakšim povredama službene dužnosti: „ (...) ministar nije donio podzakonski akt kojim bi se regulirale druge lakše povrede službene dužnosti, što je potrebno učiniti kako bi se pravno kvalificirali blaži oblici kršenja službene dužnosti koji se ne mogu svesti pod postojeće pravne oznake povreda službene dužnosti. Primjerice, tim aktom bi se moglo sankcionirati pušenje u odori tijekom kretanja, pušenje u službenim prostorijama, a mogla bi se propisati i generalna klauzula kojom bi bila obuhvaćena sva posebno neodređena ponašanja koja predstavljaju lakšu povredu službene dužnosti.“, Juras D., Povrede službene dužnosti policijskih službenika, Policijska i sigurnost, br. 4, 2012., str. 737.

⁵¹ Borovec, K., Policijska i mediji, Policijska i sigurnost, br. 1, 2009., str. 65.; „Bez odgovarajuće podrške javnosti u jednoj demokratskoj pravno uređenoj državi se ne može govoriti o uspješnosti izvršenja policijskih zadataka.“, Masleša, R., Odnos policije i javnosti, Kriminalističke teme, br. 2, 1999., str. 89.

Grafikon 2: Disciplinske presude, uz anonimizaciju podataka o policijskom službeniku protiv kojeg se vodi postupak, treba javno objavljivati



Ispitanici podržavaju (69,3 %) da se odredi rok trajanja kazne premještanja na drugo radno mjesto, koji sada nije određen, pa se izrečena kazna može „izigrati“ odnosno kažnjeni službenik može odmah po izvršenju kazne biti premješten na radno mjesto više složenosti.

Ispitanici u velikom broju (83,4 %) smatraju da pojam korupcije treba definirati u ZP-u i da se koruptivnim djelovanjem treba smatrati namjerno djelovanje ili propuštanje radnje policijskog službenika čime on stječe protupravnu korist (85,2 %), kao i sa stajalištem sudske prakse da uvjet za korupcijsko djelovanje policijskog službenika nije stjecanje osobne koristi za tog službenika⁵² (68,5 %). Zaista je neshvatljivo da se uz pojam korupcije zakonom vežu ozbiljne pravne posljedice (obvezatno udaljenje iz službe, obligatorno izricanje kazne prestanak državne službe), a zakonodavac pojam nije definirao niti ZP-om niti drugim zakonom. Iako je visok postotak onih koji smatraju da kršenje zakona s ciljem stjecanja protupravne koristi treba smatrati korupcijom, treba i dalje nastaviti s edukacijama koje se temelje na studijama slučaja.

Velika većina ispitanika (76,7 %) smatra da bi rok za brisanje kazne trebao ovisiti o vrsti povrede službene dužnosti, ali i vrsti i visini izrečene kazne. Ispitanici pravilno procjenjuju da sve teže povrede službene dužnosti nisu iste ni po posljedicama ni po okolnostima na strani počinitelja, a tako ni po izrečenoj kazni, pa bi bilo opravdano, kako je to za osuđenike za

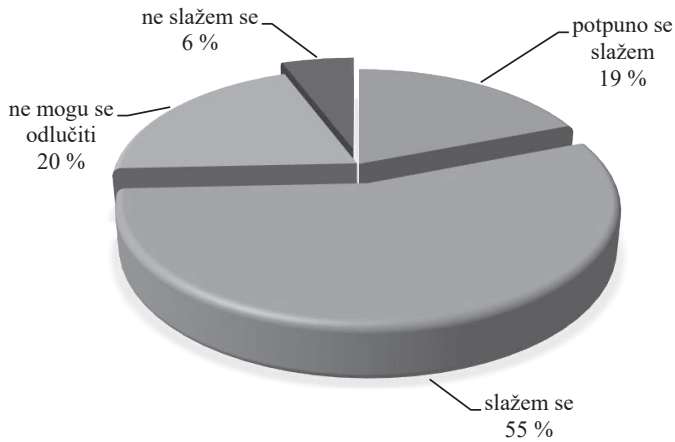
⁵² „(...) ovaj sud smatra da iz cjelokupnog spisa predmeta, imajući u vidu povrede koje se tužitelju stavljaju na teret, a u kontekstu zakonom propisane dužnosti policijskog službenika da čuva podatke koje sazna u obavljanju ili u povodu obavljanja posla te da ih je neovlašteno prenosio zainteresiranim osobama proizlazi da je riječ o koruptivnom djelu. Naime, korupcija podrazumijeva, između ostaloga, i povrede koje zlorabljenjem svog položaja počinio policijski službenik, neovisno o tome je li obećana ili primljena neka usluga, dar ili novac, a u najširem smislu korupcijom se smatra svaki oblik zlorporabe radi osobne ili skupne koristi, bez obzira na to radilo se o materijalnom ili nematerijalnom interesu, a radi čega službena osoba zanemaruje opći i javni interes koji je dužna štitiiti s obzirom na poslove koji su joj povjereni.“, Upravni sud u Zagrebu, UsI-1831/17-9 od 7. 6. 2019.; „(...) sud utvrđuje da je ispravan stav tuženika da je tužitelj zlorporabio položaj u službi i prekoračio ovlasti u službi te da njegovi postupci imaju elemente koruptivnog djelovanja. Svojim ponašanjem tužitelj je počinio teže povrede službene dužnosti s obilježjem korupcije, neovisno o tome je li za dane podatke stekao kakvu protupravnu imovinsku ili neimovinsku korist.“ Upravni sud u Zagrebu, 32 UsI-3633/16-9 od 1. 3. 2019.

kaznena djela napravljeno u čl. 19. Zakona o pravnim posljedicama osude, kaznenoj evidenciji i rehabilitaciji - rok za brisanje osude (kazne) odrediti sukladno s izrečenom kaznom, odnosno da pravne posljedice disciplinske osude, primjerice na novčanu kaznu ne prate jednako vrijeme policijskog službenika kao u slučaju osude na uvjetni prestanak državne službe.

Većina ispitanika (44,7 %) smatra da bi podnositelj u svom zahtjevu trebao predložiti kaznu. Predlaganje kazne, koja ne bi bila obvezujuća, a niti disciplinski sud smije prihvatiti nagodbu o kazni koja bi bila protivna javnom interesu (čl. 57. st. 2. ZUP-a), moglo bi dovesti do bržeg rješavanja predmeta - odnosno bila bi u skladu s načelom učinkovitosti i ekonomičnosti (čl. 10. ZUP-a). Naime, kada bi policijski službenici, koji se smatraju odgovornima, bez obzira na to jesu li za djelo priznali krivnju tijekom prethodnog postupka (u postupku koji je prethodio podnošenju zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka) znali koju je kaznu zatražio podnositelj zahtjeva, u određenom bi se broju slučajeva suglasili s predloženom kaznom i ne bi se trebali izlagati troškovima angažiranja odvjetnika ili troškovima putovanja na raspravu, a i sud ne bi trebao provoditi određene radnje u postupku; dok bi postupak bio okončan potpisivanjem zapisnika o nagodbi (čl. 57. st. 3. i 4. ZUP-a), a za naglasiti je da je prema ZDSV-u i ZDOV-u prijedlog kazne u disciplinskom postupku oblatoran.

Veći dio ispitanika (44,3 %) smatra da je opravdano opozvati uvjetnu kaznu prestanka državne službe kada je u roku kušnje policijskom službeniku izrečena kazna za težu povredu službene dužnosti i da se uvjetni prestanak državne službe izriče kao posljednje upozorenje policijskom službeniku da korigira ponašanje (74,2 %), ali veliki dio (49,5 %) smatra da u slučaju izricanja blaže novčane kazne opoziv ne bi trebao biti oblatoran, već bi trebao ovisiti o procjeni odnosno odluci disciplinskog suda. Točno je da je izricanje uvjetnog prestanka državne službe posljednje i vrlo jasno upozorenje policijskom službeniku da mu je dana posljednja prilika da korigira svoje ponašanje i da će u protivnom ta kazna biti opozvana; no u određenim slučajevima, kada se u novom (drugom) postupku izreče novčana kazna u manjem iznosu, bilo bi opravdano dopustiti disciplinskom sudu da, uvažavajući sve okolnosti u kojima je počinjena povreda službene dužnosti te odnos počinitelja prema djelu (da li se radi o izravnoj namjeri) i ukupno ponašanje počinitelja nakon prijašnje osude, ocijeni treba li uvjetni prestanak državne službe opozvati, pri čemu kao primjer za promjenu zakona može biti rješenje iz čl. 58. KZ-a o opozivu uvjetne osude.

Grafikon 3: Uvjetni se otkaz izriče kada je policijskom službeniku opravdano pružiti posljednju mogućnost za korigiranje ponašanja

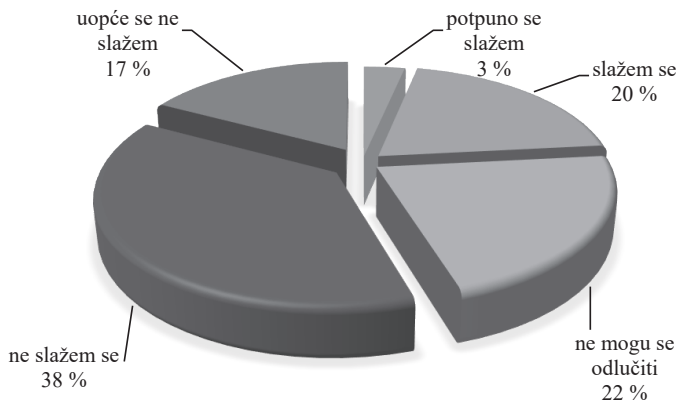


Većina ispitanika smatra da je ustrojavanje disciplinskog suda u MUP-u dobro rješenje (50,9 %) i da policijski službenici kao disciplinski suci mogu dobro procijeniti postojanje disciplinske odgovornosti (48,5 %), da disciplinski suci nisu neovisni (64,3 %) odnosno da su pristrani na štetu prijavljenih službenika (74,3 %); a većina smatra i da bi kao članove disciplinskog suda trebalo uključiti službenike iz ustrojstvene jedinice službenika protiv kojeg se vodi postupak (66,7 %) i sindikata (61 %), dok se protivne uključivanja u rad suda predstavnika javnosti (54,7 %). Očito je da ispitanici smatraju da će najpravičnija odluka o kršenju pravila ponašanja i postupanja biti donesena unutar sustava, ali bi željeli da u radu disciplinskog suda sudjeluju osobe koje se po prirodi posla bave zaštitom prava ili rade s prijavljenim službenicima, odnosno bliske su im po rangu i rasporedu na radno mjesto.

Grafikon 4: Disciplinski suci nisu neovisni jer su hijerarhijski podređeni dužnosnicima/visokim rukovoditeljima u MUP-u, koji su i ovlaštteni tužitelji u postupku



Grafikon 5: U sastavu disciplinskog suda, trebao bi biti predstavnik javnosti



Negativan odnos prema predstavnicima javnosti i pozitivan odnos prema kolegama, odraz je specifične policijske kulture koju obilježavaju shvaćanje policijskih službenika da njih i policijski posao mogu shvatiti samo (drugi) policijski službenici, solidarnost (s drugim kolegama), nepovjerenje prema rukovoditeljima i negativan stav prema drugim građanima kao mogućim počiniteljima kaznenih djela i prekršaja.⁵³

Stavovi ispitanika o neobjektivnosti profesionalnih sudaca, policijskih službenika raspoređenih u disciplinski sud, zasigurno nemaju utemeljenje, a ponajbolje je to vidljivo iz statističkih podataka o sudskoj kontroli zakonitosti disciplinskih odluka, broju oslobađajućih disciplinskih odluka (14,2 %) te broju žalbi koje podnose prijavljeni policijski službenici i nadležni rukovoditelji nezadovoljni disciplinskim odlukama (u odnosu na ukupan broj od 732 podnesene žalbe, 152 (20,8 %) su podnijeli podnositelji zahtjeva). Uz napomenu da je veliki dio disciplinskih odluka postao pravomoćan jer stranke nisu izjavile žalbu ili tužbu, a da je podneseno 263 upravnih tužbi (iz čega proizlazi da je upravna tužba, u odnosu na 1779 policijskih službenika za koje je donesena disciplinska odluka, podnesena samo u 14,8 % predmeta), sudska kontrola zakonitosti izvršnih odluka disciplinskih sudova MUP-a pokazuje da je najveći broj tih odluka bio zakonit odnosno statistički podaci ukazuju na to da se odluke donose neovisno o bilo čijim željama i utjecajima, a da se sudovi rukovode osnovnim načelom pravnog poretka - načelom zakonitosti (u razdoblju od 2017. do 2021. godine upravni sudovi u Republici Hrvatskoj riješili su 236 tužbi protiv rješenja disciplinskih sudova MUP-a, od čega su 200 odbili (84,8 %), 26 usvojili (11 %), 2 su odbačene (0,8 %), a u 8 slučajeva upravni spor je obustavljen (3,4 %).

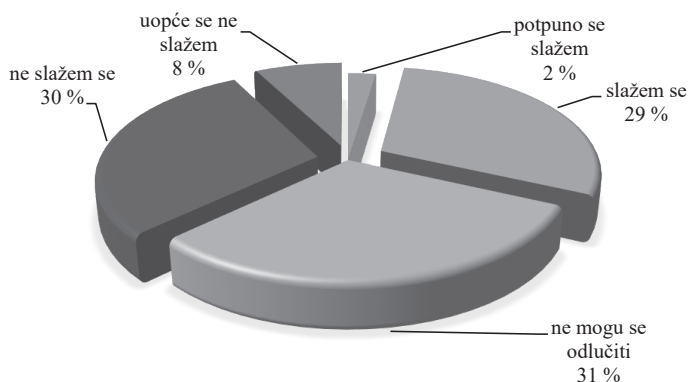
Odgovor na tvrdnje o proširenju ovlasti za pokretanje disciplinskog postupka na osobe izvan policijskog sustava je tražen jer uslijed propuštanja pokretanja disciplinskog postupka od strane čelnika Ministarstva ili nadležnog rukovoditelja može doći do nastupanja zastare za pokretanje disciplinskog postupka, pa čak i u slučajevima da su druge institucije: državno odvjetništvo, pučki pravobranitelj ili Povjerenstvo za rad po pritužbama, u okviru svojih

⁵³ Detaljnije o značajkama i posljedicama policijske kulture, vidi u: Baboselac-Marić, M., Obilježja policijske kulture, Policijska i sigurnost, br. 3, 2014., str. 239 - 250.

poslova, utvrdili osnovanu sumnju u kršenje zakona od strane policijskih službenika i/ili o tome obavijestili policiju ili predložili pokretanje disciplinskog postupka, a nadležna je osoba odbila pokrenuti disciplinski postupak, čime nastaje nepopravljiva štetna posljedica. Ispitanici se većinski ne slažu s proširenjem ovlasti za pokretanje disciplinskog postupka na državnog odvjetnika (53,1 %), pučkog pravobranitelja (56,4 %) i predsjednika Povjerenstva za rad po pritužbama (43,6 %). S obzirom na to da je državni odvjetnik ovlašten podnijeti optužni prijedlog za sve prekršaje⁵⁴, a da u obavljanju dužnosti kaznenog progona državni odvjetnik može saznati za teške povrede službene dužnosti koje su počinili policijski službenici, moglo bi se zakonom ovlastiti državnog odvjetnika i na podnošenje zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka protiv policijskih službenika kada su ti policijski službenici osnovano sumnjivi da su počinili kazneno djelo koje se goni po službenoj dužnosti ili prekršaj, a nadležna osoba u državnom tijelu nije podnijela zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka. Ista argumentacija ide u prilog proširenju ovlasti za pokretanje disciplinskog postupka i na pučkog pravobranitelja i predsjednika Povjerenstva za rad po pritužbama⁵⁵, a čime se ne dira u neovisnost disciplinskog suda.

Stavovi ispitanika o javnosti disciplinskog postupka potpuno su podijeljeni, uz značajan postotak neodlučnih. Blago je veći broj onih koji smatraju da disciplinski postupak ne treba biti javan (37,4 %), da javnost ne doprinosi pravičnosti postupka (42,1 % i da javnost osigurava transparentnost postupka (37,3 %). Dosljedna primjena načela javnosti u disciplinskom postupku omogućava nadzor nad radom disciplinskih tijela, što je u općem interesu, jer se javnim radom disciplinskih tijela omogućava upoznavanje zakona i učvršćuje povjerenje u njihov rad, a prijavljenom policijskom službeniku pruža se jamstvo pravilnog i zakonitog vođenja disciplinskog postupka.

Grafikon 6: Disciplinski postupak je javan - tako treba i ostati



⁵⁴ Čl. 110. Prekršajnog zakona, NN 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18.

⁵⁵ „(...) veći krug aktivno legitimiranih osoba za pokretanje disciplinskog postupka doprinosi odgovornijem i pravilnijem obavljanju zakonom povjerenih poslova.“, Bečić, E., Pravno uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika u Bosni i Hercegovini, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. XXVIII, 2020., str. 36.

Uz veliki broj neodlučnih (43,5 %), većina ispitanika (45,4 %) smatra da bi se rok zastare za pokretanje postupka za težu povredu službene dužnosti koja ima i obilježja kaznenog djela, trebao produžiti odnosno da bi se trebao izjednačiti s rokom za kazneni progon djela čija obilježja ima povreda službene dužnosti. Sve povrede službene dužnosti nemaju istu težinu odnosno ne štete jednako ugledu i funkcioniranju službe, pa je opravdano da se u slučajevima najtežih povreda službene dužnosti omogući pokretanje disciplinskog postupka i nakon proteka roka od dvije godine od počinjene povrede. Naime, kada postoji osnovana sumnja da je policijski službenik počinio kazneno djelo koje se goni po službenoj dužnosti, pa protiv njega bude započet kazneni postupak - te ukoliko su protekle dvije godine od događaja, ne može se pokrenuti disciplinski postupak. Policijski službenik može ili mora biti udaljen iz službe radi vođenja kaznenog postupka, a disciplinski se postupak ne može pokrenuti iako postoje relevantni dokazi, pa policijski službenik i policija radi rješavanja radnopravnog statusa policijskog službenika duže vrijeme čekaju na ishod kaznenog postupka. Rok za vođenje postupka ne treba mijenjati odnosno produžavati, bez obzira na težinu djela, jer je dovoljno velik i omogućava provedbu postupka u roku.

Većina ispitanika (63,2 %) slaže se s tim da bi disciplinski sud trebao po službenoj dužnosti svaka tri mjeseca preispitivati egzistiraju li i dalje opravdani razlozi za udaljenje iz službe policijskog službenika protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak. Prema sadašnjem zakonskom rješenju disciplinski sud odlučuje o žalbi policijskog službenika u roku od 15 dana od primljene žalbe, te nakon odluke po žalbi, pa čak i kad se u prvostupanjskom disciplinskom postupku izvedu svi dokazi ili drugačije utvrde odlučne činjenice ili prvostupanjski disciplinski sud utvrdi da prijavljeni službenik nije odgovoran za povredu službene dužnosti zbog koje je pokrenut disciplinski postupak i on udaljen iz službe; disciplinski sud ne može preispitati ili promijeniti svoju odluku o udaljenju iz službe. Zakonsko rješenje koje podržavaju ispitanici bilo bi korisno i za službu i za policijskog službenika udaljenog iz službe jer bi se odluka o nastavku udaljenja iz službe temeljila na upotpunjenom činjeničnom stanju odnosno činjeničnom stanju koje se temelji na većem broju dokaza negoli ih je postojalo u trenutku udaljenja iz službe, a nakon provedbe dijela disciplinskog postupka mogu otpasti i razlozi za opstojnost opasnosti od ometanja disciplinskog postupka od strane prijavljenog službenika. Kao dobar primjer predložene zakonodavne promjene može poslužiti rješenje o periodičnim provjerama opravdanosti produženja istražnog zatvora.

IV. ZAKLJUČAK

Zakonska rješenja za disciplinsku odgovornost policijskih službenika omogućavaju brzu i zakonitu provedbu postupaka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti policijskih službenika te odgovarajuće sankcioniranje kršenja pravila postupanja i ponašanja policijskih službenika, a uz odgovarajuću zaštitu prava policijskih službenika protiv kojih se postupak vodi.

Prijedlog je *de lege ferenda* da se postojeći zakonodavni okvir dopuni odredbama o predlaganju kazne od strane podnositelja zahtjeva, produljenjem roka zastare za pokretanje disciplinskog postupka za povrede službene dužnosti koje sadrže obilježja kaznenog djela (pod uvjetom da je kazneni postupak za to djelo započet), proširenjem ovlasti za pokretanje disciplinskog postupka na institucije koje nadziru rad policije, donošenjem podzakonskog akta o lakšim povredama službene dužnosti, određivanjem roka trajanja kazne premještaja

na drugo radno mjesto, definiranjem pojma korupcije, reguliranjem dostupnosti disciplinskih odluka svim policijskim službenicima, povezivanjem roka za brisanje osude s vrstom i visinom izrečene kazne, propisivanjem fakultativnog opoziva uvjetnog prestanka državne službe za slučajeve izricanja novčane kazne u manjem iznosu te omogućavanjem disciplinskom sudu da tijekom postupka preispituje opstojnost razloga za daljnje udaljenje iz službe prijavljenog službenika.

Stavovi su studenata zanimljivi, većina njih pokazuje dobro poznavanje i razumijevanje instituta disciplinske odgovornosti; u najvećem broju podržavaju kvalitetna zakonska rješenja i zakonodavne promjene, a očito je da neopravdano zaziru od javnosti; što se može i mora ispraviti kroz program obrazovanja.

LITERATURA

1. Baboselac-Marić, M. (2014). *Obilježja policijske kulture*. Policijska i sigurnost, 23 (3), 239-250.
2. Bečić, E. (2020). *Pravno uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika u Bosni i Hercegovini*. Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. XXVIII, 28-51.
3. Bezbradica, R. (2007). *Disciplinska odgovornost državnih službenika*, Radno i socijalno pravo, 11 (1), 151-196.
4. Borovec, K. (2009). *Policijska i mediji*. Policijska i sigurnost, 18 (1), 64-84.
5. Braibant, G. (2002). *Administrativno pravo Francuske*. Beograd: Službeni list SRJ i CID Podgorica
6. Bundesdisziplinargesetz, I.S. 1510/2001 – I.S. 1328/2020.
7. Bukovac Puvača, M. (2009). „Sive zone“ izvanugovorne odgovornosti - područja moguće primjene pravila o odgovornosti na temelju krivnje i objektivne odgovornosti za štetu. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 30 (1), 221-243.
8. Cardona, F., Liabilities and Discipline of Civil Servants, SIGMA, www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf, 2003.
9. Dedić, S. i dr. (2005). *Radno pravo*. Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu.
10. Drmić, A. (2011). *Disciplinska odgovornost državnih službenika*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
11. Henning, O. (1999). *Policijska etika, Upute za orijentaciju*. Izbor članaka iz stranih časopisa, br. 4.
12. Ilić, A. *Disciplinska i materijalna odgovornost državnih službenika u pravnom sistemu Republike Srbije*. www teme.junis.ni.ac.rs/.../teme%201-2012-23%20lat.pdf
13. Juras, D. (2006). *Disciplinska odgovornost policijskih službenika*. Hrvatska i komparativna javna uprava, 6 (4), 168-209.
14. Juras, D. (2017). *Disciplinska odgovornost policijskih službenika Republike Hrvatske s osvrtom na praksu Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Republike Hrvatske*. Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 24 (2), 335-354.
15. Juras, D. (2012). *Povrede službene dužnosti policijskih službenika*. Policijska i sigurnost, 21 (4), 732-752.
16. Juras, D. (2014). *Prava policijskih službenika u postupku zbog povrede službene dužnosti*. Policijska i sigurnost, 23 (2), 93-104.

17. Juras, D. (2013). *Udaljenje iz službe policijskih službenika*. Policija i sigurnost, 22 (3), 395-411.
18. Kovačević Perić, S. (2020). *Odgovornost u radnom odnosu – osobnosti disciplinske odgovornosti u opštem i posebnom režimu radnih odnosa*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 59 (89), 285-301.
19. Kresoja, M., Emkić, H. (2013). *Uloga Policijskog odbora u disciplinskom postupku - praktična iskustva Policije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*. NIR – časopis za nauku, istraživanje i razvoj, 2 (3), 9-18.
20. Krbek, I. (1958). *Upravno pravo FNRJ, III. knjiga*. Beograd: Savremena administracija.
21. Masleša, R. (1999). *Odnos policije i javnosti*. Kriminalističke teme, br. 2, 87-93.
22. Milković, D. (2005). *Odgovornost službenika za povredu službene dužnosti*. Radno pravo, br. 6, 58-64.
23. Mišljenje Etičkog povjerenstva Visoke policijske škole u Zagrebu o etičnosti prijedloga istraživanja „Normativno uređenje disciplinske odgovornosti policijskih službenika“, klasa: 602-01/22-01/2, urboj: 511-01-121-22-1 od 18. ožujka 2022.
24. Palić, N. i dr. (2009). *Disciplinski postupak i disciplinske mjere za nastali prijestup/prekršaj*. Varaždin: Regionalni skup notarijata, radni materijali.
25. Pičuljan, Z. i dr. (2006). *Temeljni instituti novoga službeničkog zakonodavstva*. Europeizacija uprave i primjena Zakona o državnim službenicima. Zagreb: Novi informator.
26. Plećaš, J. (2018). *Profesionalna odgovornost javnih bilježnika u Republici Hrvatskoj – stegovna, kaznena, prekršajna i građanskopravna*. Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. XXVI, 111-136.
27. Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, NN 141/07.
28. Pravilnik o načinu provođenja posebnih dokaznih radnji, NN 102/09.
29. Pravilnik o radnim odnosima radnika Ministarstva unutarnjih poslova, broj: Kab.511-01-53/13375/91 od 23. 5. 1991.
30. Prekršajni zakon, NN 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18.
31. Statistički podaci: MUP RH, Kabinet ministra, Služba za odnose s javnošću, dopis klasa: 008-01/22-01/63, urboj: 511-01-11-22-4 od 15. 4. 2022.
32. Stephens, D. W., *Police Discipline: A Case for Change*. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/234052.pdf>
33. Strategija sprječavanja korupcije u razdoblju od 2021. do 2030. godine, NN 120/21.
34. Tintić, N. (1961). *Načelo non bis in idem u sistemu disciplinske odgovornosti*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 11 (1), 198-211.
35. Veić, P. (1996). *Etički kodeks hrvatske policije*. Policija i sigurnost, 5 (3), 217-232.
36. Zakon o carinskoj službi, NN 68/13., 30/14., 115/16., 39/19., 98/19.
37. Zakon o državnim službenicima, NN 92/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13., 1/15., 138/15., 61/17., 70/19., 98/19.
38. Zakon o državnom sudbenom vijeću, NN 116/10., 57/11., 130/11., 13/13., 28/13., 82/15., 67/18., 126/19.
39. Zakon o državnoodvjetničkom vijeću, NN 67/18., 126/19.
40. Zakon o javnom bilježništvu, NN 78/93., 29/94., 162/98., 16/07., 75/09., 120/16., 57/22.
41. Zakon o liječništvu, NN 121/03., 117/08.
42. Zakon o kaznenom postupku, NN 110/97., 27/98., 58/99., 112/99., 58/02., 143/02., 115/06.

43. Zakon o kaznenom postupku, NN 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19.
44. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09., 110/21.
45. Zakon o osnovnim pravima iz radnih odnosa, NN 34/91.
46. Zakon o policiji, NN 34/11., 130/12., 89/14., 151/14., 33/15., 121/16., 66/19.
47. Zakon o policiji, Službeni glasnik Republike Srbije, 6/16., 24/18., 87/18.
48. Zakon o pravnim posljedicama osude, kaznenoj evidenciji i rehabilitaciji, NN 143/12., 105/15., 32/17., 53/22.
49. Zakon o radnim odnosima radnika u udruženom radu SRH, NN 11/78, 32/82, 49/85, 27/87 i 27/88.
50. Zakon o unutrašnjim poslovima, Službeni list Crne Gore, 44/12, 36/13, 01/15, 87/18.

Abstract

Damir Juras, Hrvoje Filipović

Disciplinary responsibility of police officers – de lege lata and de lege ferenda

The disciplinary responsibility of police officers is the focus of police officers, but also of the public. The purpose of disciplinary proceedings is to sanction violations of the rules of work and conduct, i.e., to ensure the orderly and efficient operation of the service. The peculiarity of the disciplinary responsibility of police officers is that they are also responsible for misconduct outside the service. Police officers may be liable to disciplinary action and criminal or misdemeanor for the same action, and decisions in disciplinary and criminal or misdemeanor proceedings do not affect each other. In the paper, several significant researches were performed, starting with normative analysis, followed by the analysis of case law with statistical indicators for the period from 2017 to 2021 and comprehensive empirical research in which students of the Police College participated (N = 210). At the end of the paper, numerous proposals were made to amend the legislation on the disciplinary responsibility of police officers.

Keywords: attitudes of Police College students, disciplinary proceedings, disciplinary responsibility, police, police officers.