

DAVOR LABAŠ*, DAVOR ŠTRK**

PROFESIONALIZACIJA POLICIJE U REPUBLICI SLOVENIJI

Sažetak

Osiguranje učinkovitog, profesionalnog i nepristranog djelovanja javne uprave dužnost je svake države u europskom upravnom prostoru. Jedno od temeljnih polazišta jest razdvajanje politike i uprave, odnosno depolitizacija i profesionalizacija javne uprave. Upravo na tom tragu, analizirat će se iskustva Republike Slovenije, članice Europske unije od 2004. godine. Državni zbor Republike Slovenije 21. 7. 2022. donio je propis naziva „Zakon o smanjenju nejednakosti i štetnih intervencija politike te osiguravanju poštivanja pravne države“ koji sadrži izmjene i dopune jedanaest Zakona iz različitih pravnih područja. U ovom radu bit će obuhvaćene i analizirane odredbe koje se odnose na profesionalizaciju rada policije Republike Slovenije na temelju izmjena i dopuna Zakona o organiziranosti i radu u policiji. Izmjenama i dopunama ovoga Zakona obuhvaćeno je područje usmjeravanja rada policije kao „organa u sastavu“ Ministarstva, autonomnost rada Nacionalnog istražnog ureda koji se organizacijski nalazi u Upravi kriminalističke policije u sklopu Generalne uprave policije RS i postupak imenovanja i razrješenja načelnika navedenog Ureda. Analizirane zakonodavne promjene u Republici Sloveniji donose veću neovisnost rada policije od mogućih štetnih utjecaja politike, profesionalizaciju i stabilnost rukovodećih policijskih funkcija i veću samostalnost u radu policije pri otkrivanju i istraživanju složenih kaznenih djela s područja gospodarstva, korupcije i organiziranog kriminaliteta.

Ključne riječi: *profesionalizacija, uprava, policija, usmjeravanje rada, nadzor rada.*

1. UVOD

Sva iskustva i znanja prikupljena kako putem sistematizacije iskustava i formuliranja upravnih standarda tako i empirijskim znanstvenim istraživanjima uvjetovanosti i kauzaliteta u području javne uprave praktično su iskoristiva. Dobre se prakse mijenjaju i

* Veleučilište kriminalistike i javne sigurnosti, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, Hrvatska

** Veleučilište kriminalistike i javne sigurnosti, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, Hrvatska

manje su pouzdane, a empirijski provjerena znanja su dugovječnija i pouzdanija (Koprić i sur., 2014:17) .

Javne uprave više nisu unutar sebe zatvoreni i zasebni, samodovoljni sustavi regulirani isključivo od pojedinih država kao izraz njihova nacionalnog suvereniteta, već postaju funkcionalno povezani entiteti, integrirani unutar europskog prostora (Musa, 2006: 130).

Promatranje i analiziranje javno dostupnih organizacijskih rješenja i ustroja policija stranih zemalja, nezaobilazan je način sagledavanja iskustava koja mogu biti korisna i za vlastita organizacijska rješenja koja je potrebno prilagoditi vanjskim i unutarnjim čimbenicima koji utječu na organizacijske posebnosti svake policijske organizacije. Ako su ti čimbenici (povijesni i gospodarski razvoj, razvoj na području uprave i sigurnosti, stremljenje zajedničkim vrijednostima europskih zemalja i dr.) slični, kao što je slučaj s našom susjednom državom Republikom Slovenijom (u daljnjem tekstu: RS), onda su i organizacijska iskustva važnija.

Državni zbor RS 21. 7. 2022. donio je propis naziva Zakon o smanjenju nejednakosti i štetnih intervencija politike te osiguravanju poštivanja pravne države (u daljnjem tekstu: ZZNŠPP, Uradni list RS, št. 105/22) kojim je obuhvatio izmjene i dopune jedanaest Zakona :

1. Zakon o ustrojstvu i financiranju obrazovanja
2. Kazneni zakon
3. Zakon o porezu na dobit
4. Zakon o državnom odvjetništvu
5. Zakon o zaštiti prirode
6. Zakon o oružju
7. Zakon o organizaciji i radu u policiji
8. Zakon o strancima
9. Zakon o ostvarivanju javnog interesa u kulturi
10. Zakon o prijevozu u cestovnom prometu
11. Zakon o gradnji.

Prema obrazloženju predlagatelja Prijedloga³ ZZNŠPP (u daljnjem tekstu: PZZNŠP), cilj je izmjenama i dopunama odredbi navedenih zakona u različitim upravnim resorima ponovna uspostava stanja za provođenje načela pravne i socijalne države u kojoj se poštuju ljudska prava i dostojanstvo pojedinca te osigurava učinkovito djelovanje državnih tijela (PZZNŠP, poglavlje 2, potpoglavlje 2.1.). U radu se analizira dio sadržaja

³ „Raziskovalni inštitut 8. marec“ je 25. aprila 2022. godine uputio Prijedlog Zakona o smanjenju nejednakosti i štetnih intervencija politike te osiguravanju poštivanja pravne države, prema Državnom zboru Republike Slovenije <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/f715c401e075263fdde998ea314ecc689a7ccd90b57d8fb7b391801318b091a8> – 2. 8. 2023.

prijedloga, koje se odnosi na izmjene i dopune Zakona o organizaciji i radu policije (u daljnjem tekstu: ZODPol.)

Prema Zakonu o državnoj upravi⁴, policija u Ministarstvu unutarnjih poslova RS (u daljnjem tekstu: MUP) ima organizacijski položaj „tijela u sastavu“. „Tijela u sastavu“ organiziraju se u pojedinom ministarstvu za obavljanje stručnih izvršnih upravnih poslova gdje je potrebno osigurati veću učinkovitost i kvalitetu u obavljanju poslova, odnosno ako zbog prirode poslova ili područja rada treba osigurati veći stupanj stručne samostalnosti u obavljanju poslova. Takva situacija zahtijeva detaljno reguliranje odnosa unutar tijela državne uprave, naročito između čelnika tijela, ministra, koji je u obavezi osigurati zakonitost rada svih sastavnica ministarstva kojim upravlja, pa tako i policije kao organa u sastavu. Osim toga, zadaća ministra unutarnjih poslova jest provođenje utvrđene politike Vlade čiji je član, upravo na području i unutarnje sigurnosti čiji je policija glavni nositelj.

2. ODNOS UPRAVE I POLITIKE

Jedna od ključnih posljedica demokratskih revolucija u političko-upravnom sustavu jest uspostava linije razgraničenja između politike i uprave, sa strukturnim i funkcionalnim posljedicama koje iz toga proizlaze, uključujući jasnu političku odgovornost uprave i izvršne vlasti zakonodavcu i biračkom tijelu. Politička tijela koja se biraju prema političkim kriterijima i interesima koja zastupaju i promiču dobila su ulogu donositi političke odluke potrebne za ostvarenje dominantnih društvenih ciljeva za koje određena politička opcija u nekom trenutku smatra da ih je potrebno ostvariti. S druge strane, uprava kao dio izvršne vlasti postaje ograničena propisima koje donosi zakonodavac te kao neutralna, depersonalizirana i profesionalna služba ima zadatak te zakone provoditi kako bi omogućila ostvarivanje ustavom i zakonom zajamčenih prava, uz ograničenu ulogu u regulaciji kroz podzakonske propise i savjetovanje političkog vrha egzekutive. Tako je utemeljeno shvaćanje da je politika superiorna upravi koja ima isključivo instrumentalnu ulogu, vrijednosno je neutralna, lojalna i stručna. Nasuprot tradicionalnom praktičnom i teorijskom pristupu javnoj upravi, koji je podrazumijevao da je uprava vrijednosno neutralna i da se oslanja na strukturu i pravila, bez razmatranja interesnih pitanja, čime se povećava neutralnost, novi, policy pristup polazi od realne situacije u kojoj uprava ima vrlo važnu ulogu u oblikovanju javnih politika i ključnu ulogu u njihovoj implementaciji (Koprić i sur., 2014:72).

U skladu s temeljnim načelima europskog upravnog prostora, profesionalizacija i depolitizacija uprave dio su osnovnih standarda koji se odnose na službenički sustav.

⁴ Zakon o državnoj upravi (ZDU-1 Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečišćeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23), <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3225> – 4. 8. 2023.

Profesionalizacija uprave podrazumijeva da su zapošljavanje i napredovanje utemeljeni na stručnosti i sposobnostima, uz isključivanje mogućnosti patronaže, diskriminacije i arbitrarnosti. Profesionalizacija ujedno znači i kontinuitet upravnog djelovanja koje pridonosi stručnosti. Depolitizacija, u smislu jasnog razgraničenja između političkih i službeničkih položaja u upravi kako bi se osigurala neovisnost o svakodnevnim političkim intervencijama. Politika i uprava su dvije odvojene domene koje počivaju na različitoj logici i izvoru legitimiteta, politika se temelji na povjerenju javnosti izraženom na izborima, dok se uprava temelji na stručnosti i profesionalizmu službenika koji djeluju u okviru zakona, što se verificira putem natječaja za ulazak u službu (Koprić i sur., 2014).

Tvrđnja o upravi kao izvršnoj ili provedbenoj organizaciji, općenito postavljena, nameće dva problema:

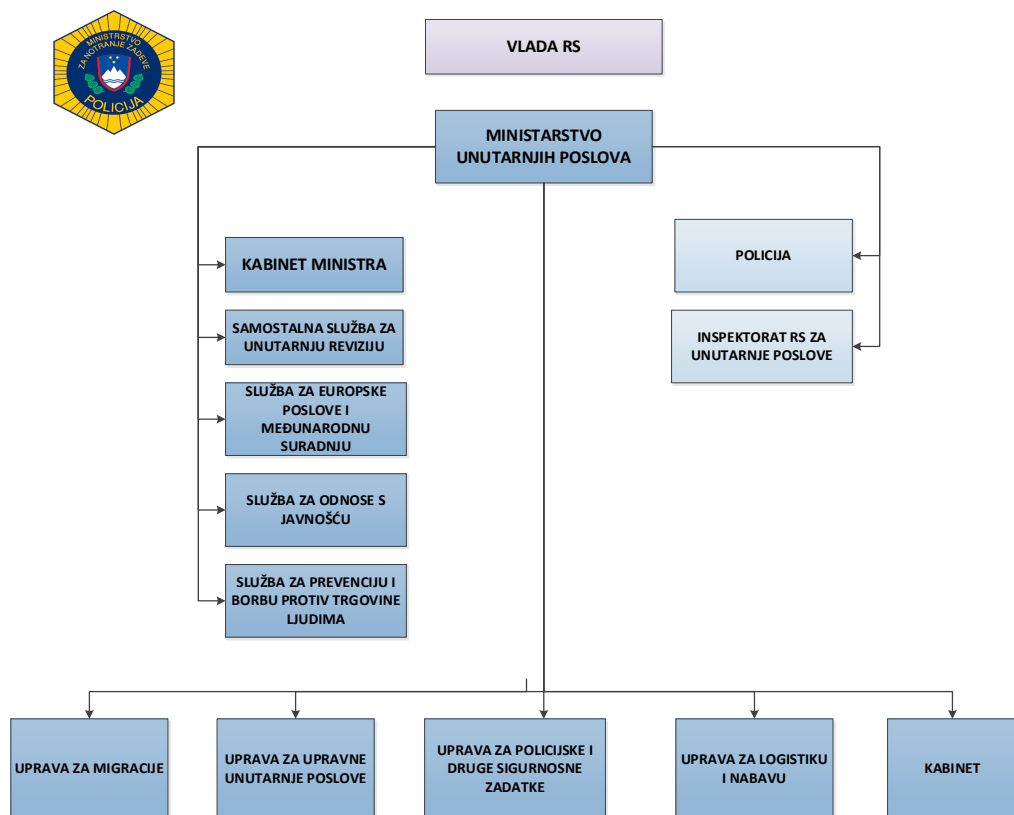
- a) konkretno razgraničenje između uprave kao provedbene organizacije i politički odlučujućih tijela;
- b) problem stanovitog refleksnog utjecaja, pod normalnim okolnostima, uprave na odlučujuća tijela i na način koji ta tijela obnašaju vlast;

Kako god se riješio problem razgraničavanja za konkretni politički i upravni sustav, možemo računati s time:

- da će pripadnici gornjeg sloja upravnog sustava težiti sudjelovanju u političkom odlučivanju
- da će politički odlučujuća skupina nastojati u vodeći sloj upravnog sustava uključiti svoje članove radi osiguranja transmisije svojih odluka na upravne organizacije
- da će između politički odlučujućih tijela i upravnog sustava postojati prijelazno mješovito područje u kojem se donose i odluke političkog značaja i izvršavaju odluke širih političkih foruma (Pusić, 2002:124).

3. NADLEŽNOST I USTROJ MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA RS

Opća upravna funkcija koju obavlja ministarstvo nadležno za unutarnje poslove jest sigurnosna funkcija. Policija je važan činitelj društvenog sustava i ključni dio sustava sigurnosti. Ministarstvo za unutarnje poslove RS obavlja poslove iz područja javne sigurnosti i policije, upravnih unutarnjih poslova i migracija.



Slika 1. Organizacijska shema ustroja MUP-a RS

Izvor: <https://www.gov.si/assets/organigrami/ministrstva/Organigram-Ministrstva-za-notranje-zadeve.pdf> – 3. 8. 2023.

Uredbom Vlade RS može se osnovati „tijelo u sastavu“ u pojedinom ministarstvu za obavljanje stručnih izvršnih i razvojno upravnih poslova, inspeksijskih i drugih nadzornih poslova te poslova iz područja javnih službi, ako se time osigurava veća učinkovitost i kvaliteta u obavljanju poslova, odnosno ako zbog prirode poslova ili područja rada treba osigurati veći stupanj stručne samostalnosti u obavljanju poslova. Status i organizacijski položaj unutarnjeg tijela MUP-a RS pod nazivom i statusom „tijela u sastavu“ imaju Policija i Inspektorat za unutarnje poslove.⁵ U ustroju Ministarstva RS

⁵ Organi v sestavi <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/> – 4. 8. 2023.

jedna od ustrojstvenih jedinica je Direktorat (uprava) za policijske i druge sigurnosne poslove u kojem se nalaze sljedeće ustrojstvene jedinice:

- Sektor za sistemsko usmjeravanje i nadzor policije
- Sektor za pritužbe protiv policije
- Sektor za privatnu zaštitu i komunalno redarstvo
- Sektor za tajne podatke
- Sektor za sigurnosno planiranje
- Sektor za sustavnu normativnu djelatnost i analize.

U skladu s ovakvom funkcionalnom podjelom zadaća, u navedenom Direktoratu (Upravi) za policiju i druge sigurnosne poslove obavljaju se sljedeći poslovi:

- poslovi usmjeravanja i nadzora rada policije
- rješavanje pritužbi na rad policijskih službenika pred Senatom te usmjeravanje i nadzor policije u rješavanju pritužbi na prvoj razini
- daju se javne ovlasti za obavljanje detektivskih poslova, privatne zaštite i zaštite na skijalištima
- nadzor nad radom općinskih tijela, uprava i snaga sigurnosti
- izdaju se dopuštenja za pristup klasificiranim podacima za djelatnike ministarstva i drugih tijela te se izdaju sigurnosna dopuštenja organizacijama i njihovim zaposlenicima
- vodi se evidencija nositelja licenci i osoba kojima je izdana službena iskaznica za obavljanje poslova privatne zaštite, kao i evidencija nadzornika na skijalištima
- vodi se registar tajnih podataka Ministarstva i Inspektorata za unutarnje poslove Republike Slovenije
- pripremaju se sustavna rješenja za djelovanje i djelovanje Ministarstva, Policije i Inspektorata unutarnjih poslova Republike Slovenije u kriznim, izvanrednim i ratnim situacijama te za pružanje zaštite, spašavanja i pomoći u takvim situacijama.⁶

4. IZMJENE I DOPUNE U PODRUČJU RADA POLICIJE

4.1. Izmjene u području usmjeravanja i nadzora rada policije

ZZNŠPP je odredbom članka 11. uveo dvije izmjene u ZODPol-u u području usmjeravanja rada policije. Prva izmjena odnosi se na davanje pojedinačnih smjernica za otklanjanje nedostataka.

⁶ <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-notranje-zadeve/o-ministrstvu/direktorat-za-policijo-in-druge-varnostne-naloge/> – 4. 8. 2023.

Naime, MUP u odnosu na Policiju kao organ u sastavu, usmjerava i nadzire zadaće i ovlasti policije. Pravilnikom o usmjeravanju i nadzoru nad radom policije (Uradni list RS, št. 15/22 i 18/22) koji je donio ministar, utvrđen je način obavljanja poslova djelatnika ministarstva u odnosu na usmjeravanje, izvješćivanje i nadzor nad izvršavanjem poslova policije. Usmjeravanje rada policije je sustavno i plansko davanje uputa i smjernica za rad policije koje se obavlja pismenim smjernicama i uputama koje donosi ministar. Donose se temeljne, godišnje i pojedinačne smjernice.

Temeljnim smjernicama za izradu srednjoročnog plana razvoja i rada policije, koje se izrađuju za razdoblje od pet godina, utvrđuju se temeljni ciljevi razvoja u pojedinim područjima rada policije, kao i smjernice za izvršavanje policijskih zadaća i mjere potrebne za njihovu provedbu. Jedinica za usmjeravanje i nadzor policije koja se nalazi u Direktoratu za policiju i druge sigurnosne poslove MUP-a, na osnovi donesenog srednjoročnog plana rada policije, izvješća o radu policije, analize provedenih nadzora nad radom policije i obavljenih radnih razgovora u policijskim jedinicama, priprema prijedlog na osnovi kojeg ministar donosi smjernice za izradu Godišnjeg plana rada policije koje dostavlja generalnom direktoru policije. Policija na osnovi navedenih smjernica izrađuje Godišnji plan rada policije koji je u obvezi dostaviti ministru u roku od dva mjeseca od zaprimanja smjernica.

Osim navedenih smjernica, donose se i Pojedinačne smjernice za otklanjanje nedostataka u pojedinim područjima rada ili kada je potrebno donošenje dodatnih mjera. One se donose kada je potrebno hitno djelovanje. U takvim slučajevima ministar nalaže generalnom direktoru policije da policija provede sve potrebno za realizaciju smjernica. Prema prethodnom zakonskom rješenju, odnosno prije izmjena uvedenima ZZNŠPP-om, ministarstvo je moglo davati pojedinačne smjernice za rad samo u onim slučajevima kada državni odvjetnik nije preuzeo usmjeravanje rada policije. Takvo zakonsko rješenje omogućavalo je ministru davanje pojedinačnih smjernica policiji i u onim slučajevima kada je policija već započela s izvidima i čak o tome obavijestila nadležnog državnog odvjetnika, ali koji nije odmah preuzeo i vođenje policijskih postupanja. Naime, posebni propis, odnosno zakon kojim se uređuje kazneni postupak, omogućava da državni odvjetnik može, ali i ne mora odmah preuzeti vođenje izvida.

Novim zakonskim rješenjem (Uradni list RS, št. 105/22 ZZNŠPP, čl. 10.) koje se odnosi na izmjene i dopune ZODPol-a, smatra se da je državni odvjetnik preuzeo usmjeravanje rada policije u pretkaznom postupku već u trenutku kada je i samo obaviješten o kaznenom djelu. Time je Ministarstvu onemogućeno davanje pojedinačnih uputa za rad policiji u toj fazi pretkaznog postupka. Tako se štiti učinkovito i profesionalno procesuiranje kaznenih djela i uspostava primarnih ovlasti državnog odvjetništva da vodi i usmjerava rad policije u pretkaznom postupku.

Druga izmjena (Uradni list RS, št. 105/22 ZZNŠPP, čl. 11) također uređuje usmjeravanje i nadzor rada policije od strane ministarstva. Prema prethodnom zakonskom rješenju, službenicima Jedinice za usmjeravanje i nadzor rada policije omogućavao se

neposredan pristup operativnim evidencijama koje vodi policija i odnosi se na operativna postupanja policije tijekom njihove provedbe. Prema obrazloženju (PZZNŠPP, poglavlje 1.7., potpoglavljje 1.7.2.), takvim zakonskim rješenjem nadilaze se odredbe ZODPol-a o nadzoru i usmjeravanju rada policije od strane ministarstva. Smatra se da se tako može ometati autonoman i profesionalan rad policije i omogućuje izravan utjecaj na određene operativne postupke već tijekom njihove provedbe, a ne provodi se samo ex post kontrola. Novim zakonskim rješenjem brišu se odredbe ZODPol-a o obvezi policije da službenicima Jedinice za vođenje i kontrolu omogući neposredan uvid u evidenciju podataka iz zakona kojim se uređuju poslovi i ovlasti policije, potrebnih za izvršavanje njihovih nadležnosti.

Izmjene ovih odredbi dodatno se obrazlažu, da ostale odredbe o provođenju nadzora i usmjeravanja rada policije imaju već sadržane dovoljne ovlasti za službenike Jedinice za vođenje i nadzor i time omogućuju ispunjavanje svrhe nadzora (PZZNŠPP, poglavlje 1.7., potpoglavljje 1.7.2.).

Položaj policije unutar sastava ministarstva za unutarnje poslove potreban je zbog zadovoljavanja ravnoteže između dva temeljna zahtjeva koje društvo zahtijeva u odnosu na rad policije. Jedno je zahtjev profesionalne autonomije koja osigurava poštovanje pravnih standarda, jednakosti u postupanju, profesionalne kompetencije, stručnosti i etičnosti u radu policije. Drugo je zahtjev odgovornosti, koji se ostvaruje putem hijerarhijske unutarnje odgovornosti rukovoditelja policije ministru, ali i vladi, a koja je ne samo organizacijske nego djelomično i u skladu s dobrim demokratskim standardima političke naravi. Ovakvim organizacijskim položajem i isprekidanom linijom hijerarhijske odgovornosti, s jedne strane štiti se integritet policijske službe, a s druge opravdani interes javnosti, građana i parlamenta da im policija podnosi račun o svom radu (Koprić, 2022).

Nerijetko se odgovornost izjednačava s nadzorom pa se cijeli nadzor poima kao utvrđivanje nečije odgovornosti za pogreške. No nadzor se ne smije tako usko shvatiti. On mora težiti stalnoj provjeri uspješnosti rada i njegovo provođenje ne implicira utvrđivanje krivnje i odgovornosti. Nadzor mora utvrditi objektivne tokove radnih procesa i njihove rezultate, on ne predstavlja poglavito nadzor nad ljudima koji rade u upravnoj organizaciji. Ipak, proces nadzora ne bi bio djelotvoran ako ne bi bile utvrđene ovlasti nadzornih tijela i utvrđeni kriteriji za odgovornost onih čiji rad se nadzire (Mršić, 2016::142).

4.2. Izmjene u području autonomije rada Nacionalnog istražnog ureda

Sljedeća izmjena (Uradni list RS, št. 105/22 ZZNŠPP, čl. 12) koja se uvodi u ZODPol-u odnosi se na rad Nacionalnog istražnog ureda (Nacionalni preiskovalni urad, u daljnjem tekstu: NPU). NPU je specijalizirana kriminalistička istražna jedinica koja se bavi posebnim slučajevima otkrivanja i istraživanja složenih kaznenih djela s područja

gospodarstva, korupcije i organiziranog kriminaliteta. Rad u ovom uredu zahtijeva posebnu osposobljenost, organiziranost i opremljenost kriminalističkih istražitelja i njihovu usmjerenost na istraživanja u području poreza, carina, financijskog poslovanja, vrijednosnih papira, sprečavanja pranja novca, preprodaje droge i inspeksijskog nadzora. Ured se organizacijski nalazi u nadležnoj jedinici za suzbijanje kriminaliteta, odnosno Upravi kriminalističke policije (u daljnjem tekstu UKP), Generalne policijske uprave (u daljnjem tekstu: GPU). Prema prethodnom zakonskom rješenju NPU je bio autonoman izričito „pri otkrivanju i istraživanju kaznenih djela“. Prema mišljenju predlagatelja izmjena koje su usvojene kroz ZZNŠPP, njegova autonomnost je tako bila ograničena i nisu obuhvaćena njegova cjelokupna uloga i izvršenje zadaća. Upravo zato donesene su izmjene koje osiguravaju da je navedeni NPU autonoman pri izvršenju svih svojih zadaća, a ne samo u otkrivanju i istraživanju kaznenih djela (PZZNŠPP, poglavlje 1.7., potpoglavlje 1.7.3).

Potreba za jačanjem autonomnosti NPU-a, opravdava se i izmjenom sadržaja ZODPol-a koji se odnosi na proceduru donošenje internog akta o nadležnosti u otkrivanju i procesuiranju kaznenih djela. Novim zakonskim rješenjem (Uradni list RS, št. 105/22 ZZNŠPP, čl. 13) u procesu predlaganja internog akta kojim se određuje koje će istrage sumnjivih kažnjivih ponašanja preuzimati NPU, određeno je da je prijedlog isključivo u nadležnosti direktora NPU-a koji ga podnosi generalnom direktoru, ali ne i direktora UKP-a (PZZNŠPP, poglavlje 1.7., potpoglavlje 1.7.3). Razmatrajući prethodno normativno rješenje, može se postaviti pitanje „odnosa općenitijih i specijalnijih zadataka“ u organizaciji. Naime, podjela općenitijih zadataka na specijalnije stvari slojeve zadataka, a time i slojeve funkcija. Općenitiji zadaci sadrže manje općenite. Stoga se specijalne funkcije moraju kretati u granicama širih, općenitijih funkcija. Proizlazi da nositelj općenitije funkcije u organizaciji mora imati mogućnost da nositeljima svih specijalnih funkcija u krugu svoje općenitije, određuje granice njihova djelovanja. Budući da su sve funkcije, i općenitije i specijalne, relativno trajne, to određivanje granica nije jednokratni čin, nego relativno trajan proces. Djelatnost određivanja granica specijalnim funkcijama i sama postaje određenom funkcijom, funkcijom vodstva. Odnos između općenitijih i specijalnih funkcija s obzirom na funkciju vodstva, kao i odgovarajuće odnose između nositelja nazivamo hijerarhijom (Blažević, 69:2007, prema Pusić, 2002).

Iz navedenog normativnog rješenja moguće je da se s jedne strane povećava autonomija NPA, ali se s druge direktoru UKP-a otežava određivanje „kruga zadaća“ NPU-a na istraživanju kažnjivih ponašanja, unatoč činjenici da je NPU organizacijski gledano samo jedna od ustrojstvenih jedinica unutar UKP-a.

Prema Prijedlogu ZZNŠP-a, kao ključni element zakonskih rješenja naglašena je operativna samostalnost NPU-a i specifičan položaj njezina čelnika i djelatnika, što se, između ostalog, očituje u visokoj neovisnosti NPU-a o drugim policijskim jedinicama, njegovim ovlastima, načinu izbora ravnatelja NPU-a i položaju zaposlenika. Time se teži učinkovitosti i profesionalnosti djelovanja posebnih policijskih tijela, kao što je

NPU, u procesuiranju kaznenih djela, čiji je temelj autonomija. U tom smjeru ponovno se uvodi odredba koja određuje da direktora NPU-a imenuje i razrješuje generalni direktor policije. Međutim, sam postupak imenovanja i razrješavanja provodi se prema odredbama Zakona o javnim službenicima⁷ koje se odnose na imenovanje i razrješavanje direktora organa u sastavu.

O autonomnosti rada NPU-a i izboru, imenovanju i razriješenju direktora NPU-a očitovao se i Upravni sud u RS u upravnom sporu koji je pokrenut u povodu tužbe tadašnjeg direktora NPU-a koji je razriješen dužnosti na temelju odluke tadašnjeg vršitelja dužnosti generalnog direktora policije.⁸

3.3. Izmjene u području uređenja položaja vođe organizacijske jedinice prve razine generalne policijske uprave, direktora policijske uprave i načelnika policijske postaje

Izmjene koje su uvedene (Uradni list RS, št. 105/22, ZZNŠP, čl. 14 i 15) ukinule su odredbe ZODPol-a koje su se odnosile na postupak premještanja na radna mjesta vođe organizacijske jedinice prve razine generalne policijske uprave, direktora policijske uprave i načelnika policijske postaje. Privremeni premještaj na ta radna mjesta bio je moguć i prema posebnom izbornom postupku. Posebni izborni postupak, standarde (uvjete) stručne osposobljenosti, kriterije i način provjere osposobljenosti propisivao je ministar unutarnjih poslova na prijedlog generalnog direktora policije. Ocijenjeno je da takav posebni izborni postupak nije primjeren za stručno i autonomno djelovanje policije (PZZNŠPP, potpoglavlje 1.7.4.).

Navedenim izmjenama u području kadrovskih rješenja pokušava se utjecati na stabilnost zaposlenja vodećih radnih mjesta u policijskom sustavu, a istodobno zadržati funkcionalnost organizacije.

Dva su oprečna pristupa javnim institucijama: fleksibilnost i stabilnost. Tradicionalne su organizacije u mnogim razvijenim demokratskim zemljama stalni entiteti i javno zapošljavanje smatra se doživotnim opredjeljenjem (poslom). Time su postojane, odnosno

⁷ Zakon o javnih uslužbenicima, Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečišćeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPDVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb, <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177> – 8. 8. 2023.

⁸ Upravni sud RS prihvatio je tužbu direktora NPU-a i vratio predmet na ponovno postupanje MUP-u RS. U obrazloženju presude sud je naveo da direktor NPU-a nije mogao biti razriješen dužnosti po članku 83. stavku 5. Zakona o javnoj upravi. Naime, navedenim člankom predviđena je mogućnost funkcionara (dužnosnika) da bez utvrđenih razloga razriješi dužnosti one zaposlenike sa statusom zaposlenika po položaju, za koje je nužno da surađuju s političkim funkcionarima pri realizaciji i smjernicama za realizaciju političkih programa u skladu s Ustavom i zakonom. Riječ je o radnim mjestima „službenika na položaju“, koja su izrijekom navedena u ovoj odredbi, generalnog direktora u ministarstvu, predstojnika vladine službe, generalnog sekretara u ministarstvu, predstojnika organa u ministarstvu, načelnika upravne jedinice i direktora općinske uprave ili tajnika općine bez obzira na razloge iz tog zakona. Smatra se da njihov status „zaposlenika na položaju“ nije jednak statusu svih ostalih nižih zaposlenika kojemu pripada i radno mjesto direktora NPU-a i za koje je predviđena drugačija procedura razrješavanja u skladu sa Zakonom o javnim službenicima. (Upravno sodišće Republike Slovenije od 17. septembra 2020., <https://www.24ur.com/sodba-darko-muzenic-se-vedno-direktor-npu.html>; 2. 8. 2023.)

stabilne, a njihova organizacijska struktura, načela i vrijednosti trajne i prihvaćene od vlasti i građana (Jambrač, 2021:169).

Stabilna organizacija u stanju je permanentno i dozirano mijenjati (prilagođavati) svoju organizacijsku strukturu bez opasnosti da će takve promjene izazvati štetne posljedice za njezinu funkcionalnost. Fleksibilna organizacija u stanju je prilagođavati svoju strukturu relevantnim promjenama internog ili eksternog karaktera bez opasnosti da će tim prilagodbama ugroziti svoju dugoročnu stabilnost i funkcionalnost (Orlović, 2021:27).

5. ZAKLJUČAK

Cilj je u području službeničkog sustava imati stručnu i politički neovisnu javnu upravu u državnim tijelima i upravama lokalnih zajednica, koja će biti što je više moguće odvojena od političkih funkcija.

Autonomnost NPU-a, kao primjer autonomnosti rada unutar policijskog sustava, poželjno je da se odnosi samo na autonomnost njegova operativnog postupanja zato što se navedena ustrojstvena jedinica nalazi u sustavu policije kao jedna od ustrojstvenih jedinica GPU-a i UKP-a. Operativna autonomnost može se ostvariti pisanim i jasnim internim procedurama koje će ponajprije osiguravati da se rizik curenja informacija i tajnost postupanja smanje na najniži stupanj vjerojatnosti. Hijerarhija ipak ne bi trebala biti narušena.

Ministrov nadzor i usmjeravanje rada policije predviđeni su radi realizacije strateškog razvoja policije na realizaciji onih političkih programa koje je prihvatio parlament i dani su u zadaću provedbe određenoj političkoj opciji. Svakako da je, osim provedbe utvrđene politike, zadaća čelnika tijela i briga o zakonitosti rada svih zaposlenika. Poželjno je da u tom cilju može koristiti one službenike, zaposlenike ministarstva koji su neovisni od onoga koga nadziru, kako u pogledu njihova radnog statusa tako i u pogledu njihova operativnog postupanja. Svaka ovisnost položaja nadzornika od nadziranog, može utjecati na objektivnost njihova rada. Osim objektivnosti i neovisnosti, svakako je poželjno da navedeni zaposlenici imaju odgovarajuće stručno iskustvo i potrebno znanje za provedbu tih odgovornih zadaća.

Svakako da ispunjavanje načela jednakosti u načinu postavljanja na „radno mjesto na položaju“ po odredbama jednog zakona svih zaposlenika u javnoj upravi i nova zakonska rješenja pružaju element trajnosti i sigurnosti u statusu i karijeri rukovodećih policijskih službenika.

Svaka država ima mogućnost svojim zakonskim rješenjima na najpogodniji način uvoditi potrebne promjene u svim područjima i resorima rada državne uprave. Pritom, poželjno je prikupiti što više inozemnih iskustava, međutim sva nova normativna rješenja treba uskladiti s „vlastitim“ čimbenicima okruženja i procijeniti kakve će učinke novi propisi izazvati te ih tek tada „aktivirati“ u postojeći sustav.

LITERATURA:

Knjige i članci:

1. Blažević, R. (2007). *Upravna znanost*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
2. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
3. Mršić, Ž. (2016). *Nadzor nad radom policije*. Zagreb: MUP RH
4. Orlović, A. (2021). *Organizacija policije*. Zagreb: MUP RH
5. Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga
6. Jambrač, J. (2021). Pristup vrednovanju izvedbe i komparaciji javnih uprava. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Vol. 21, No.1, 169. i 170., HKJU-CCPA, 21(1), 155-180.
7. Koprić, I. (2022). *Organizacija policije i specifičnosti položaja policijskih službenika*. Znanstveni zbornik Instituta za javnu upravu „Policija kao zaštitnik prava građana“, Institut za javnu upravu, Sveti Ivan Zelina: Tiskara Zelina, str. 15-55.
8. Musa, A. (2006). Europski upravni prostor: Približavanje nacionalnih uprava, *Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 1., 123.-154.

Internetski pravni izvori:

1. Prijedlog Zakona za zmanjšanje neenakosti in škodljivih posegov politike ter zagotavljanje spoštovanja pravne države, prema Državnom zboru Republike Slovenije (<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/f715c401e075263fdde998e-a314ecc689a7ccd90b57d8fb7b391801318b091a8> – 2. 8. 2023.)
2. Zakon za zmanjšanje neenakosti in škodljivih posegov politike ter zagotavljanje spoštovanja pravne države (ZZNŠPP) (<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8584> – 27. 6. 2023.)
3. Zakon o organiziranosti in delu v policiji (<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6315> – 8. 8. 2023.)
4. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) (<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177> – 8. 8. 2023.)
5. Zakon o državni upravi (ZDU-1) (<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3225> – 4. 8. 2023.)
6. Pravilnik o usmerjanju in nadzoru policije (<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV14507> – 10. 8. 2023.)
7. <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-notranje-zadeve/o-ministrstvu/direktorat-za-policijo-in-druge-varnostne-naloge/> – 4. 8. 2023.

8. Organi v sestavi <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/> – 4. 8. 2023.
9. 24.com UR, Presuda, Upravno sodišče Republike Slovenije od 17. septembra 2020. (<https://www.24ur.com/sodba-darko-muzenic-se-vedno-direktor-npu.html> – 2. 8. 2023.)

DAVOR LABAŠ*, DAVOR ŠTRK**

PROFESSIONALISATION OF THE POLICE IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA

Abstract

Ensuring effective, professional, and impartial functioning of public administration is the duty of every state in the European administrative area. One of the fundamental principles is the separation of politics and administration, i.e., depoliticisation and professionalisation of public administration. In this context, the experiences of the Republic of Slovenia, a member of the European Union since 2004, will be analysed. The National Assembly of the Republic of Slovenia adopted a regulation on July 21, 2022, entitled “Act on Reducing Inequalities and Harmful Political Interventions and Ensuring the Rule of Law”, which contains amendments and supplements to a total of eleven laws from various legal areas. This paper will also cover and analyse provisions related to the professionalisation of the work of the police in the Republic of Slovenia through amendments and supplements to the Act on the Organization and Work in the Police. The amendments and supplements to this Act cover the area of directing the work of the Police as an organ within the Ministry, the autonomy of the National Investigative Office, which is organizationally located within the Criminal Police Directorate of the General Police Directorate of the Republic of Slovenia, and the appointment and dismissal procedure of the chief of the said Office. The analysed legislative changes in the Republic of Slovenia bring greater independence of police work from potentially harmful political influences, professionalisation, and stability in police leadership positions, as well as greater autonomy in the work of the police when it comes to uncovering and investigating complex criminal offences related to the economy, corruption, and organised crime.

Keywords: *professionalisation of the police, administration, police, direction of work, supervision of work.*

* University of Applied Sciences in Criminal Investigation and Public Security

** University of Applied Sciences in Criminal Investigation and Public Security