

Ivan Koprčić

POLICIJA I POLICIJSKI SLUŽBENICI U HRVATSKOJ:
EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE I PRAVNA ANALIZA

BIBLIOTEKA
Priručnici za stručno usavršavanje
Knjiga 16

Urednik Biblioteke:
Vedran Đulabić

Autor i urednik Priručnika:
Ivan Koprić

Nakladnik:
Institut za javnu upravu
www.iju.hr

Za nakladnika:
Ivan Koprić

Sunakladnik:
Sindikato policije Hrvatske

Za sunakladnika:
Dubravko Jagić

Otisnuto u svibnju 2019.

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 001029157.

ISBN 978-953-7935-10-8

Ivan Koprić

**POLICIJA I POLICIJSKI
SLUŽBENICI U HRVATSKOJ**
Empirijsko istraživanje i pravna analiza

Institut za javnu upravu
Sindikata policije Hrvatske
Zagreb, 2019.



SADRŽAJ

<i>Predgovor</i>	9
I. Uvod	11
II. Razvoj policije	13
III. Policija u Republici Hrvatskoj	21
IV. Empirijsko istraživanje položaja policajaca	27
1. O empirijskom istraživanju	27
2. Status policijskih službenika	30
2.1. Zaposlenje u policiji	30
2.2. Policija kao specifična državna i javna služba	30
2.3. Policijska karijera	31
2.4. Motivacija za rad i napredovanje	33
2.5. Posebne odgovornosti i obveze policijskih službenika	35
3. Utjecaj gospodarske krize na status policijskih službenika	37
4. Utjecaj novih sigurnosnih izazova na status policijskih službenika	39
5. Prijedlozi za poboljšanje statusa policijskih službenika	40
6. Preporuke za poboljšanje položaja policajaca	41
7. Zaključci o empirijskom istraživanju položaja policajaca	46
V. Pravna analiza položaja policajaca – uvodna pitanja	49
1. Uvod	49
2. Pojmovna analiza, suvremene reformske tendencije u službeničkom pravu, pregled i sistematizacija	49
2.1. Pravni položaj ili status javnih službenika općenito	49
2.2. Suvremene reformske tendencije u službeničkom pravu koje se odražavaju na pravni položaj policijskih službenika	53
2.3. Europeizacija hrvatskog službeničkog prava kao važan okvir pravnog položaja policijskih službenika	59

2.4. Pregled stanja i sistematizacija pravnog uređenja statusa policijskih službenika u Republici Hrvatskoj	65
VI. Analiza pravnog položaja policijskih službenika u Republici Hrvatskoj	73
1. Analiza propisa – sadržajna analiza pravnog položaja policijskih službenika	73
1.1. Analiza europskih propisa	73
1.1.1. Analiza europskih pravnih dokumenata koji reguliraju temeljna prava	73
1.1.2. Analiza ostalih europskih pravnih dokumenata	79
1.2. Analiza domaćih propisa	84
1.2.1. Pravno uređenje položaja policijskih službenika i Ustav Republike Hrvatske	84
1.2.2. Pregled općeg pravnog režima državnih službenika	86
1.2.3. Analiza posebnog uređenja statusa policijskih službenika zakonima	91
a) Elementi posebnog uređenja statusa policijskih službenika temeljem Zakona o policiji	91
b) Elementi posebnog uređenja statusa policijskih službenika temeljem Zakona o policijskim poslovima i ovlastima	111
c) Elementi posebnog uređenja statusa policijskih službenika temeljem Zakona o Zakladi policijske solidarnosti	115
d) Elementi posebnog uređenja statusa policijskih službenika temeljem Zakona o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba	117
e) Etički kodeks policijskih službenika	118
f) Položaj posebnih kategorija policijskih službenika	121
2. Osvrt na praktična pitanja provedbe pravnog okvira položaja policijskih službenika	121
3. Prijedlozi za unaprjeđenje pravnog uređenja položaja policijskih službenika	125
4. Zaključak	130

<i>Literatura</i>	133
<i>Prilog I.</i> – Anketni upitnik za istraživanje (2015.)	143
<i>Prilog II.</i> – Intervju	155
THE POSITION OF POLICE OFFICERS IN THE REPUBLIC OF CROATIA: RESULTS OF SCIENTIFIC STUDY AND RECOMMENDATIONS FOR IMPROVEMENT	157
I. Introduction	157
II. The development of police	157
III. Police in the Republic of Croatia	164
IV. Scientific research of the position of police officers	168
1. Status of police officers	172
1.1. Employment in the police service	172
1.2. Police as a specific state and public service	173
1.3. Police careers	174
1.4. Motivation for work and career advancement	175
1.5. Special responsibilities and duties of police officers	178
2. The effect of the economic crisis on the status of police officers	180
3. The impact of new security challenges on the status of police officers	182
4. Proposals for improvement of the status of police officers	183
5. Conclusions of the empirical research	184
V. Recommendations for improving the status of police officers	186
VI. Conclusion	191
<i>References</i>	193



PREDGOVOR

U knjizi se predočuju i analiziraju rezultati dvaju autorovih znanstvenih istraživanja. Oba istraživanja provedena su u sklopu suradnje Sindikata policije Hrvatske i Instituta za javnu upravu iz Zagreba. U okviru operativnog programa *Učinkoviti ljudski potencijali* financiranog iz Europskog socijalnog fonda Sindikat policije Hrvatske prijavio je dva projekta, i to na pozive, *Jačanje socijalnog dijaloga – faza II 2015.* te *Jačanje socijalnog dijaloga – faza III 2017.* godine. Cilj tih projekata bilo je unaprjeđenje znanja i kompetencija sindikata policije o mehanizmima socijalnog dijaloga te stvaranje pretpostavki za ravnopravno sudjelovanje u procesu donošenja odluka o položaju policajaca.

Prvo istraživanje, u okviru projekta *Dijalog za sigurnost – sigurnost za dijalog*, o položaju policajaca u Republici Hrvatskoj u kontekstu gospodarske krize te novih sigurnosnih izazova policijskih službenika, bilo je empirijske naravi. Cilj tog istraživanja provedenog u razdoblju od rujna 2015. do travnja 2016. godine bio je primjenom metoda empirijske znanstvene analize utvrditi ključne elemente položaja policajaca u Republici Hrvatskoj te dati preporuke za njegovo poboljšanje u budućnosti.

Drugo istraživanje provedeno je u okviru projekta *Analiza uređenja položaja policijskih službenika te gradnja bipartitnog socijalnog dijaloga i organizacijske strukture*, u razdoblju od travnja do rujna 2018. godine. Istraživanje je bilo pravnog karaktera, a cilj mu je bio metodama pravne znanosti analizirati uređenje položaja policijskih službenika u Republici Hrvatskoj u svjetlu međunarodnih pravnih standarda te dati preporuke za njegovo unaprjeđenje.

Obje studije koje je autor pripremio temeljem tih istraživanja bile su predstavljene na znanstveno-stručnim skupovima koje su suorganizirali Sindikat policije Hrvatske i Institut za javnu upravu. Prva je studija imala naslov *Položaj policijskih službenika u Republici Hrvatskoj – rezultati znanstvenog istraživanja i preporuke za poboljšanje*, a druga *Istraživanje o pravnoj analizi uređenja položaja policijskih službenika u Republici Hrvatskoj*.

Objava ove knjige, koja sadržava obje studije te prijevod prve studije izrađene 2016. godine na engleski jezik, nastava je suradnje Sindikata policije Hrvatske i Instituta za javnu upravu u interesu sigurnosti građana, zakonitosti rada policije, jačanja kapaciteta Sindikata policije Hrvatske te unaprjeđenja znanstvene analize policije.

U Zagrebu 20. veljače 2019.

Dubravko Jagić, predsjednik Sindikata policije Hrvatske
Prof. dr. sc. Ivan Koprić, predsjednik Instituta za javnu upravu

I. UVOD

UDK 351.741(497.5)(047.31)

342.98(497.5)

35.08:351.741(497.5)

Knjiga je strukturirana u nekoliko osnovnih dijelova. U prvom dijelu obrađen je razvoj policije kao upravne službe u Europi te položaj policije i policijskih službenika. Slijedi analiza razvoja policije u Hrvatskoj od samih početaka do danas, s tim da je dan naglasak na situaciju nakon osamostaljenja Republike Hrvatske.

Nakon toga se razlažu rezultati empirijskog istraživanja provedenog u razdoblju 2015.–2016. te se daju preporuke za poboljšanje položaja policijskih službenika u uvjetima gospodarske krize i novih sigurnosnih izazova.

U nastavku se obrađuje pravno istraživanje provedeno 2018. godine i njegovi rezultati te se daju prijedlozi za unaprijeđenje pravnog uređenja položaja policijskih službenika i njihova osnaživanja za socijalni dijalog.

Na kraju knjige prijevod je studije napisane 2016. godine na engleski jezik kako bi se i stranim čitateljima dala informacija o policiji u Hrvatskoj.

Ivan Koprčić*

* Prof. dr. sc. Ivan Koprčić, redoviti profesor u trajnom zvanju, predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu iz Zagreba ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9086-6937>



II. RAZVOJ POLICIJE

Uz vojsku, policija je ključan nositelj poslova sigurnosti u zajednici koje, barem jednim dijelom, obavljaju policijski službenici osposobljeni i opremljeni za primjenu prisile. Za razliku od vojske, policija je nadležna za unutrašnju sigurnost zemlje i regulaciju određenih odnosa među ljudima. Ima li se na umu upravo ta sigurnosna dimenzija, policija se kod nas u određenim razdobljima zvala »redarstvom sigurnosti« (usp. Žigrović-Pretočki, 1917: 58–60). U analizi razvoja policijske službe valja uzeti u obzir njezin položaj u sustavu državne uprave, ciljeve i poslove, unutarnju organizacijsku strukturu, metode rada, sredstva i ljude.

Policija se razvila kao jedna od najvažnijih upravnih službi. U suvremeno vrijeme ima važnu ulogu kao integralni dio resora unutarnjih poslova. Položaj policije kretao se od potpune dominacije policije područjem tzv. unutarnje uprave, preko dominacije resorom unutarnjih poslova kao jednim od klasičnih resora državne uprave,¹ do suvremenog stanja kad se policija smatra izvršnim dijelom resora unutarnjih poslova te ju se organizacijski izdvaja u zasebnu i relativno autonomnu upravnu organizaciju unutar ministarstva unutarnjih poslova.

Smatra se da je položaj policije kao organizacije u sastavu ministarstva unutarnjih poslova, koji je usporediv s položajem drugih tzv. izvršnih agencija odnosno upravnih organizacija u sastavu ministarstava, potreban da bi se osigurala ravnoteža dvaju temeljnih društvenih zahtjeva spram policije.

Jedno je zahtjev profesionalne autonomije u radu, potrebne radi punog poštovanja pravnih standarda, jednakosti u postupanju, profesionalne kompetencije i etičnosti u radu policije. Drugo je zahtjev odgovornosti, koji se ostvaruje putem hijerarhijske, unutarorganizacijske odgovornosti rukovoditelja

¹ Ostali klasični resori su obrana, vanjski poslovi, pravosuđe i financije (usp. Koprić et al., 2014: 32-34).

policije ministru, ali i vladi, a koja je ne samo organizacijske nego djelomično i – sukladno dobrim demokratskim standardima – političke naravi.

Takvom isprekidanom linijom odgovornosti štiti se, smatra se, integritet policijske službe, s jedne, te opravdani interes javnosti, građana i parlamenta sastavljenog od izabраниh predstavnika građana da im policija podnosi račun o svojem radu, s druge strane. U protivnom, policija bi se mogla zatvoriti te, budući da raspolaže instrumentima i sredstvima prisile, postati opasnost za društvo i demokratski politički sustav u kojem djeluje.

Što se ciljeva i poslova policije tiče, tijekom vremena dolazi do njihova značajnog suzivanja, ali i redefiniranja sigurnosti kao temeljnog zadatka policije. Značajan broj poslova osamostalio se u nove upravne resore odnosno poslove i organizacije unutar novih resora. U jednom od kapitalnih kameralističkih djela o državnoj upravi, koji je pod nazivom *Temelji znanosti o policiji, trgovini i financijama* u razdoblju 1765.–1777. objavio Joseph von Sonnenfels, policijom se smatra čitava unutarnja uprava, odnosno gotovo čitava današnja državna uprava. Tu su bili ne samo poslovi sigurnosti nego i poslovi unaprjeđenja interesa zajednice i razvoja države, koji su se poslije odvojili u samostalne upravne resore (primjerice zdravstvo, obrazovanje, poljoprivredu, promet, itd.).

U tom smislu, stoljeće kasnije, Lorenz von Stein,² svjedoči da policija obuhvaća čitav onaj dio unutarnje uprave koji se bavi zadatkom sigurnosti, odnosno otklanjanja različitih opasnosti za zajednicu, dok su se poslovi različitih javnih službi počeli odvajati u posebne resore. U tim novim resorima, koji se obično nazivaju resorima javnih službi, pojavljuju se specijalne policije odnosno poslije inspekcije (usp. i Pusić, 1985: 259). U preostalom dijelu poslovi policije i dalje su se dife-

² L. von Stein autor je najvećeg sustava upravne znanosti koji je pod naslovom *Verwaltungslehre, Nauka o upravi*, objavljena u osam tomova u razdoblju 1865.-1884.

rencirali, pa su se pojavljivale sudska odnosno pravosudna policija, prometna policija, žandarmerija, granična policija, itd. Diferencijacija policijskih poslova nastavlja se do današnjih dana, jer se stalno pojavljuju novi i drugačiji sigurnosni izazovi za zajednicu. Ipak, pritom određeni temeljni policijski poslovi, kao što su oni kriminalističke, prometne ili granične policije, manje-više stalno opstaju.

Pravno se temeljni zadatak policije određuje kao zaštita javnog reda i poretka, pa je ključno pitanje što se smatra javnim redom i poretkom koji se štite. S jedne strane, danas taj izraz obuhvaća obranu demokratskog, ustavom reguliranog političkog poretka, a s druge regulaciju različitih odnosa u društvu, kao što su prevencija i otkrivanje kriminaliteta, regulacija prometa, intervencije u hitnim stanjima, protupožarna i civilna zaštita, asistencija u izvršenju određenih mjera represije (u socijalnim, sudskim i drugim stvarima), i sl.

Svi ti poslovi ne moraju se odvijati u okviru jedne organizacije koja se naziva policija. I tu postoji tendencija da se što veći broj poslova odvoji i povjeri posebnim upravnim organizacijama. To se nerijetko događa s protupožarnom i civilnom zaštitom, nekim hitnim intervencijama, upotrebom sile većeg razmjera u vezi s policijskim poslovima (žandarmerija), zaštitom zajednice od obavještajnih aktivnosti drugih zemalja (kontraobavještajne i sigurnosne službe), i drugima.

Osim te horizontalne diferencijacije, tj. osnivanja više novih upravnih organizacija koje se bave nekim posebnim vrstama i tipovima policijskih poslova na nacionalnoj razini, postoji i vertikalna odvojenost policijskih poslova na državne policijske poslove te na poslove lokalne policije. Lokalna policija postoji u SAD-u, Engleskoj, Italiji, Švedskoj i drugim zemljama, a bavi se uglavnom regulacijom u lokalnim službama te je pod nadzorom lokalno odgovornih političkih tijela (usp. Pusić, 1985: 268–269). U federativnim zemljama policija je organizirana i na više od dviju razina (Njemačka, Austrija, Belgija, itd.). Lokalna policija financira se iz lokalnih proračuna, a njezini zaposlenici smatraju se službenicima

jedinice u kojoj pojedina lokalna policijska organizacija djeluje. Određena mjera suradnje i utjecaja središnje državne razine obično postoji.

No, čak i tamo gdje lokalna policija ne postoji, središnje organizacije koje se bave policijskim poslovima imaju svoje dekoncentrirane urede i ispostave širom državnog područja, koje mogu biti organizirane na jednoj ili na više razina (npr. na regionalnoj, okružnoj i na lokalnoj). Te ispostave nisu pod nadzorom regionalnih i lokalnih političko-predstavničkih i izvršnih tijela, nego su hijerarhijski podređene rukovodstvu svoje (policijske) organizacije. Financiraju se iz državnog proračuna, a njihovi zaposlenici smatraju se državnim službenicima. Dekoncentrirani uredi i ispostave nemaju autonomiju i odgovorni su vertikalno, čelniku policije i ministru. Određeni lokalni utjecaj na njih može se razviti *via facti*, ali i temeljem određene politike (npr. policija u zajednici) odnosno temeljem zakonske regulacije.

Metode policijskog rada obilježava znatno smanjenje i ograničavanje primjene prisile te, paralelno s time, uvođenje novih profesionalnih metoda rada. Velik korak postignut je nakon općeg podvrgavanja državne uprave pravu i načelu zakonitosti, koji zahtijeva da se svaka aktivnost državne uprave, pa i policije, utemelji na nekoj izričitoj ovlasti dodijeljenoj zakonom. Drugim riječima, akti i aktivnosti policije koji ne bi bili utemeljeni na zakonu smatrali bi se nezakonitima i stoga neprihvatljivima. Danas je svaki oblik rada policije zakonski reguliran, čak i upotreba sredstava prisile.

Oružje koje nose policijski službenici danas im uglavnom služi za samoobranu, a ne za prisilno izvršenje državnih akata, osim u iznimno rijetkim slučajevima (npr. u izvanrednim stanjima, kod žandarmerije, i sl.; usp. Pusić, 1985.). Prevencija, edukacija i suradnja s drugim državnim i lokalnim službama koje odlikuju stručne metode rada postaju sve zastupljenije u radu policije. Zbog nastojanja da se približi ljudima i zajednicama, policija sve više nastoji biti uz njih te im pomagati i podupirati ih.

Riječ je o konceptu policije orijentirane na zajednicu, u kojoj se svaki građanin, član te zajednice, kao i zajednica kao cjelina smatraju korisnikom usluge policije, a ne predmetom njezina rada. Koncept je tijekom nekoliko posljednjih desetljeća primijenjen u različitim europskim zemljama. U Velikoj Britaniji smatralo se da bi djelovanje u specifičnim zajednicama imigranata savjetovanjem, pomaganjem i arbitriranjem moglo omogućiti njihovu lakšu integraciju u društvo, smanjenje kriminaliteta, podizanje etičkih standarda u policiji i drugih pozitivnih učinaka (usp. Pusić, 2007: 154). Koncept na zajednicu orijentirane policije pomalo podsjeća na tzv. azijski model policije, kakav postoji u Japanu, Maleziji, Kini i Koreji, u kojem lokalni policajci obilaze obitelji i male lokalne tvrtke družeći se s ljudima, pri čemu ih ne samo štite nego i nadziru (usp. Hague et al., 2001: 399).

Policija zapošljava policijske službenike različitih razina i tipova znanja, vještina i kompetencija. Postoje različiti sustavi obrazovne pripreme za rad u policiji, s tim da policija zapošljava i ljude drugih struka koji su nužni u njezinu radu, kao što su pravnici, upravni organizatori, socijalni radnici, psiholozi, i drugi. Osim u posebnim slučajevima, kao što je žandarmerija ili interventna policija, ni pri zapošljavanju novih policijskih službenika mogućnost efektivne primjene fizičke sile nije glavni selekcijski kriterij. Rad u policiji postaje sve više zvanje u uobičajenom smislu riječi, jer se ljudi za rad u policiji posebno obrazuju i pripremaju, on im je isključiv izvor prihoda te njihovo trajno i glavno zanimanje. U službeničkom sustavu i upravljanju ljudskim potencijalima u policiji javljaju se ista pitanja, problemi i moguća rješenja kao i u svim drugim javnim službama (šire o njima npr. u: Marčetić, 2007.; Borković, 1999.).

Važnost educiranog profesionalnog policijskog osoblja proizlazi iz još uvijek osjetljive prirode policijskog posla, kao i iz potrebe da se osigura integritet policijskih službenika i odgovornost za zakonitost i kvalitetu posla koji obavljaju. Integritet je uz to podržan i kroz složene linije nadzora, od kojih se

pored hijerarhijskog, kolegijalnog i političkog posebno ističe vanjski civilni nadzor s uključenim akterima civilnog društva i građanima pojedincima. Za uspješnost takvog nadzora potrebno je inzistirati na načelima otvorenosti i transparentnosti u radu policije, koji korespondiraju i s temeljnim načelima europskog upravnog prostora i europskog prava.

Usprkos tome što postoji međunarodna policijska suradnja, ulazak u europski upravni prostor doprinosi daljnjem učvršćenju načela mrežnog funkcioniranja policije, a to zahtijeva i odgovarajuće kompetencije i znanja policijskih službenika, kao i poštovanje novih prava čovjeka, kao što je pravo svakoga tko se zatekne ili djeluje na području Europske unije na dobru upravu (Povelja EU-a o temeljnim pravima).

Kao i svaka druga upravna organizacija, policija je osjetljiva na količinu i kvalitetu opreme i sredstava za rad, jer je riječ o važnim faktorima njezine efikasnosti i uspješnosti. Naročito se u suvremeno doba pojavljuju oblici kriminaliteta i ugrožavanja sigurnosti ljudi i zajednica koji se temelje na primjeni informacijsko-komunikacijske tehnologije. Ta tehnologija ne omogućuje samo pozitivne promjene i napredak, nego u dosad nezabilježenoj mjeri otvara prostor kriminalu i drugim oblicima ugrožavanja sigurnosti, kao što su terorizam, zloupotreba droga koja ugrožava živote velikog broja ljudi, manipulacije biološkim i kemijskim sredstvima koja mogu izazvati svjetske, odnosno globale posljedice za zdravlje ljudi i okoliš, financijske malverzacije pogubnih razmjera, i sl. Iz toga je jasno da zaostatak u opremanju policije izravno smanjuje njezinu uspješnost.

Da okolnosti nisu uvijek takve da bi omogućavale lak odgovor na nove sigurnosne izazove, pokazuje gospodarska i financijska kriza koja obilježava veći dio svijeta posljednjih godina, otvarajući teška pitanja prioriteta u državnom financiranju. Općenito, mnogo je zemalja zahvaćeno mjerama štednje (*austerity measures*), što stvara velik pritisak i na policiju da smanji troškove, ostvari personalne uštede, postigne iste rezultate s manje novca, nađe efikasan odgovor na nove si-

gurnosne probleme, osigura veću kvalitetu svojih usluga na puno više mjesta i načina nego prije, itd. Osigurati kontinuitet efikasne borbe protiv opasnosti, sačuvati sigurnost, javni red i mir, kao i opću dobrobit zajednice, a uz jednaka ili čak i manja proračunska sredstva, zadatak je koji stoji pred policijama mnogih zemalja.

U svemu tome potrebno je sačuvati ljudski supstrat policije, koji je jedan od ključnih faktora uspjeha. Učiniti više za manje moguće je samo uz angažman najkvalitetnijih ljudi u policiji. Pri osiguravanju kvalitete policijskog kadra važnu ulogu igra i socijalni dijalog. Mjere novog javnog menadžmenta usmjerene grubom smanjenju personalnih troškova u državnim službama pokazale su dugoročno štetne učinke na kvalitetu njihova rada, zadovoljstvo građana njihovim uslugama i povjerenje koje građani i zajednice imaju u državu.



III. POLICIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Počeci upravnog resora unutarnjih poslova i policije u Hrvatskoj vezani su uz složene političke i upravne prilike kakve su pratile hrvatske krajeve u okviru Habsburške odnosno Austro-Ugarske Monarhije u drugoj polovini 19. stoljeća. Određenu autonomiju u upravnom smislu Hrvatska je dobila prema Hrvatsko-ugarskoj nagodbi iz 1868., a nešto ozbiljnije modernizacijske reforme državne uprave proveo je ban Ivan Mažuranić tijekom 1870-ih godina.

Velik napredak u razvoju hrvatske policije nije postignut ni za vrijeme Kraljevine SHS odnosno Kraljevine Jugoslavije, kada dolazi do upravne centralizacije prema Beogradu, uz određenu dozu samostalnosti u radu redarstvene službe na području Hrvatske. Državno redarstvo imalo je ravnateljstvo u Zagrebu, direkciju u Splitu te gradska i općinska redarstva (Mikulan, prema: Franulović, 2011: 58). Za Banovine Hrvatske (1939.–1941.) Odjel za unutarnje poslove kao jedan od šest odsjeka imao je i Redarstveni odsjek. Od 1919. do 1941. funkcionirala je i Žandarmerija koja je bila organizirana po vojnim načelima, ali je u pogledu održavanja javne sigurnosti odgovarala ministru unutrašnjih poslova (Franulović, 2011: 59–60).

Poslije II. svjetskog rata položaj policije u Hrvatskoj određen je državnopravnim ustrojstvom zemlje i položajem Hrvatske kao federalne jedinice unutar Jugoslavije. Prvi zakon bio je Zakon o narodnoj miliciji iz 1946. prema kojem je sustavom policije u Hrvatskoj rukovodila Uprava narodne milicije. Deset godina poslije donesen je Zakon o organima unutrašnjih poslova (1956.) koji je uspostavio integralni sustav unutarnjih poslova u čitavoj Jugoslaviji, pri čemu je u Hrvatskoj postojao Republički državni sekretarijat unutrašnjih poslova (RSUP). Taj je Sekretarijat koordinirao i nadzirao organe unutarnjih poslova u kotarevima i općinama. Prvi hrvatski zakon bio

je Zakon o unutrašnjim poslovima iz 1968. Po njemu su svi unutarnji poslovi iz nadležnosti Republike razdijeljeni između RSUP-a i općinskih organa nadležnih za unutrašnje poslove (usp. Franulović, 2011: 60–64).

Za razliku od tog razdoblja, od 1972. dolazi do decentralizacije upravljanja unutarnjim poslovima u Jugoslaviji. Republički Zakon o unutrašnjim poslovima iz te godine prvi je put integralno pravno regulirao unutarnje poslove, čime je uglavnom prestalo zadiranje federacije u tu pravnu regulaciju. Ujedno, formalno je ukinut hijerarhijski odnos Saveznog SUP-a i RSUP-a, a i dalje je jačan položaj općinskih organa unutrašnjih poslova, sve sukladno politici decentralizacije zemlje. Zakonom o organima u unutrašnjim poslovima iz 1977. godine došlo je do dodatnog prijenosa ovlasti i decentralizacije u organizaciji unutarnjih poslova (usp. Franulović, 2011: 64–65).

Kraj takvog izrazito decentraliziranog sustava nastupio je od 1. siječnja 1990., sukladno Zakonu o unutrašnjim poslovima iz 1989. godine. Ukidanjem općinskih sekretarijata za unutrašnje poslove, uspostavom stanica javne sigurnosti kao organizacijskih jedinica RSUP-a za obavljanje operativnih poslova te prijenosom imovine bivših općinskih SUP-ova na RSUP uspostavljen je potpuno centralizirani sustav (usp. Franulović, 2011: 66).

Nakon osamostaljenja Hrvatske Zakon o unutrašnjim poslovima je izmijenjen (1990.) Taj je Zakon preimenovao RSUP u Ministarstvo unutarnjih poslova te uveo nazive policija, policijska uprava i policijska stanica. Dolazi do drugačije organizacije policije, koja se početkom srpske pobune i rata na području Republike Hrvatske našla pred novim, velikim izazovima. Unutar policije započeo je i razvoj prvih jedinica koje su nešto poslije preoblikovane u jedinice Hrvatske vojske. U MUP-je kao poseban dio izmjenama Zakona iz travnja 1991. osnovan Zbor narodne garde, s ovlastima nalik na žandarmerijske, uključujući sprječavanje oružane pobune. U tom smislu njima je u načelu zapovijedalo Ministarstvo obrane. Već kra-

jem 1991. ZNG je i formalno premješten u Ministarstvo obrane (usp. Franulović, 2011: 67–69).

Kraj Domovinskog rata MUP je dočekaao s relativno velikim brojem zaposlenih i složenom organizacijskom strukturom. Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu i načinu rada iz 1995. bila je riječ o 40.560 radnih mjesta, od čega 35.683 radna mjesta službenika i 4.877 radnih mjesta namještenika. Broj stvarno zaposlenih bio je manji, a po nekim podacima bila je riječ o oko 33.000 zaposlenika. Zato je početkom 2000-ih došlo do duboke reforme toga sustava. Novine je donio Zakon o policiji, čija je primjena započela 1. siječnja 2001. On je u pogledu policije zamijenio prethodni Zakon o unutarnjim poslovima te je tako policija napokon regulirana posebnim zakonom koji se odnosi samo na nju. Po završetku reforme broj radnih mjesta u MUP-u smanjen je na 18.600 policijskih službenika i 6.847 državnih službenika.

Potkraj 2002. započinje projekt policijskog djelovanja nazvan *Policija u zajednici*, a nešto kasnije, paralelno s općom europeizacijom javne uprave (šire u: Koprić, 2014.), započinje proces prilagodbe policije europskim standardima. U tom su se procesu poduzele mjere »koje se odnose na reformu granične policije i kriminalističke policije, promjene gotovo svih zakona koji se tiču MUP-a, nabavljanje značajne visokosofisticirane tehničke opreme, uvođenje novih informacijskih sustava kompatibilnih s europskim informacijskim sustavima i dr.« (Franulović, 2011: 72). U MUP-u je 2004. imenovan pomoćnik ministra za europske integracije i mirovne misije, a 2008. godine osnovana je i Uprava za europske integracije i međunarodne odnose. Na kraju toga procesa donesen je, 2011. godine, novi Zakon o policiji. Njime se uređuju osnove organizacije policije i specifičnosti radnopravnog položaja policijskih službenika u MUP-u.

Policija je organizirana u tri hijerarhijske razine: Ravnateljstvo policije, policijske uprave i policijske postaje. Radom policije upravlja glavni ravnatelj policije koji za svoj rad odgovara ministru unutarnjih poslova. Ravnateljstvo policije

ima status upravne organizacije u sastavu MUP-a. Dekoncentrirani dio čine policijske uprave i postaje. U Hrvatskoj ima 20 policijskih uprava, u pravilu po jedna za područje pojedine županije, osim u slučaju PU zagrebačke, koja je nadležna za područje Zagrebačke županije i Grada Zagreba. Policijske uprave razvrstane su u četiri kategorije. U prvoj je PU zagrebačka, u drugoj su policijske uprave splitsko-dalmatinska, primorsko-goranska, osječko-baranjska i istarska, u trećoj policijske uprave dubrovačko-neretvanska, karlovačka, sisačko-moslavačka, šibensko-kninska, vukovarsko-srijemska i zadarska, a u četvrtoj policijske uprave bjelovarsko-bilogorska, brodsko-posavska, koprivničko-križevačka, krapinsko-zagorska, ličko-senjska, međimurska, požeško-slavonska, varaždinska i virovitičko-podravska. U sastavu policijskih uprava je 185 policijskih postaja, i to 139 temeljnih, 20 prometnih, 14 graničnih, šest aerodromskih i šest pomorskih. Premda su predviđena 31.254 radna mjesta, od čega 25.315 radnih mjesta policijskih službenika, krajem 2014. godine bila su popunjena 20.562 radna mjesta policijskih službenika (81,2%). Od ukupnog broja policijskih službenika 3.581 je bila žena (17,4%). Visoku stručnu spremu imalo je 17,1%, višu 11,4%, a srednju 71,5% policijskih službenika (Izvješće, 2014: 3, 111). Tri su kategorije radnih mjesta u policiji: radna mjesta rukovodećih, viših i nižih policijskih službenika. Policijski službenici imaju zvanja. Zakon određuje 12 različitih zvanja (čl. 56.).

Zakonom o policiji na specifičan su način regulirani prava i dužnosti policijskih službenika, radno vrijeme, klasifikacija radnih mjesta, upravljanje ljudskim potencijalima, prijam i popunjavanje radnih mjesta, zvanja policijskih službenika, imenovanje i razrješenje rukovodećih policijskih službenika, raspored na radno mjesto policijskih službenika, premještaj, plaće, ocjenjivanje rada, nagrade i priznanja, obrazovanje policijskih službenika, odgovornost za povrede službene dužnosti, odgovornost za štetu počinjenu u obavljanju policijske službe te prestanak službe policijskih službenika. U ostalim pitanjima koja nisu regulirana tim Zakonom, službenički sta-

tus policijskih službenika ravna se prema odredbama Zakona o državnim službenicima (2005.) i drugih propisa o državnim službenicima, općih propisa o radu te kolektivnih ugovora.

Policijski službenici imaju pravo na sindikalno organiziranje i kolektivno pregovaranje. Na internetskoj stranici MUP-a popis je sedam sindikata koji imaju članstvo među zaposlenima u tom Ministarstvu. Policijski službenici ne smiju biti članovi političkih stranaka, politički djelovati u Ministarstvu niti se kandidirati na državnim i lokalnim izborima.



IV. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE POLOŽAJA POLICAJACA

1. O empirijskom istraživanju

U istraživanju položaja policijskih službenika korištene su standardne metode prikupljanja empirijskih podataka, anketni upitnik i polustrukturirani intervjui s odabranim policijskim službenicima. Teorijska, institucionalna i povijesna analiza položaja policije i policijskih službenika u suvremeno doba, s utvrđivanjem tendencija u razvoju policije, bila je potrebna da bi se anketni upitnik i intervjui mogli dobro teorijski utemeljiti i dati relevantne znanstvene rezultate.

Podaci o ukupnom broju i strukturi policijskih službenika prema teritorijalnom kriteriju (po policijskim upravama), po vrsti policijske službe, po organizacijskim razinama odnosno hijerarhijskim kategorijama radnih mjesta, po stupnju stručne sprema te po spolu prikupljeni su uz pomoć Sindikata policije radi mogućnosti utvrđivanja uzorka potrebnog za provedbu anketnog dijela istraživanja.

Anketni upitnik (v. prilog) čine 88 pitanja.³ Korištena su četiri tipa pitanja. Prvi tip su pitanja s unaprijed formuliranim i ponuđenim odgovorima, kod kojih se od ispitanika tražilo zaokruživanje onog odgovora s kojim se najviše slaže. Drugi su tip pitanja s otvorenim odgovorima, kod kojih se od ispitanika tražilo da dade svoj odgovor na postavljeno pitanje; takvih je pitanja bilo razmjerno malo. Upitnik je također sadržavao pitanja o rangiranju određenih ponuđenih odgovora; svaki je ispitanik trebao rangirati ponuđene mogućnosti s rangovima 1, 2, 3 ... n. Na kraju, upitnik je sadržavao određene tvrdnje kod kojih se od ispitanika očekivalo

³ Anketni upitnik izrađen je po uzoru na one iz empirijskih istraživanja koje je glavni istraživač proveo za UNDP. Više u: Koprić, 2009.; 2010.

da dade svoju procjenu slaganja s njima, sukladno pravilima Likertove ljestvice.

Polustrukturirani intervjui trebali su dati uvid u kontekst i omogućiti bolje razumijevanje odgovora iz ankete, a za njih je odabran manji broj (4) policijskih službenika različitih hijerarhijskih kategorija, stupnjeva stručne spreme, prostorne razmještenosti i spola. Obje komponente prikupljanja empirijskih podataka provedene su tijekom prosinca 2015.

Provedba obiju empirijskih komponenti istraživanja omogućila je formuliranje ovih preliminarnih zaključaka:

- Spremnost na suradnju u provedbi istraživanja vjerojatno indicira solidnu organizacijsku koheziju u policiji.
- Taj zaključak nalazi ograničenja u bar dvije okolnosti: s jedne strane, i u policiji zasigurno postoje fini mehanizmi podešavanja lojalnosti podređenih službenika kontrolom neizvjesnosti (uobičajene upravne metode; usp. Crozier, 1964.); s druge strane, spremnosti na suradnju u provedbi istraživanja zasigurno je pridonijela i zajamčena anonimnost.
- Navode se uobičajene prednosti zaposlenja u službi.
- Indiciraju se rizici suboptimalne opremljenosti.
- Realistično se procjenjuje vjerojatni razvojni put policijske službe u smislu tehnologije, kao i statusa službenika.
- Uviđaju se organizacijski problemi.
- Razumije se priroda socijalnog dijaloga, važnosti sindikata i kolektivnih ugovora.
- Dobro se uviđaju dvije strane karakteristične za ljude u upravnim organizacijama: zato se priznaju slabosti i loše strane (koje se tiču etike, nastupanja s pozicija moći, i sl.), ali se vide i dobre strane (relativno povoljna zastupljenost intrinzične motivacije policijskih službenika).

Anketi upitnik sadržava više grupa pitanja. Ona se odnose na:

- I. status policijskih službenika
 - a) zaposlenje u policiji
 - b) policiju kao specifičnu državnu i javnu službu
 - c) policijsku karijeru
 - d) motivaciju za rad i napredovanje
 - e) posebne odgovornosti i obveze policijskih službenika
- II. utjecaj gospodarske krize na status policijskih službenika
- III. utjecaj novih sigurnosnih izazova na status policijskih službenika
- IV. prijedloge za poboljšanje statusa policijskih službenika.

Anketni upitnik popunilo je 308 policijskih službenika iz svih policijskih uprava, od čega 240 muškaraca (77,9%) i 67 žena (21,8%), uz jedan uskraćeni odgovor. Struktura ispitanika prema stupnju stručne spreme bila je sljedeća: 200 ispitanika (64,9%) ima srednju, 36 (11,7%) višu i 63 (20,4%) visoku stručnu spremu. Anketu je popunilo 219 (71,1%) policijskih službenika i 89 (28,9%) rukovoditelja. Najviše je anketiranih u dobi 40–50 godina (131; 42,5%), a slijede skupine 30–40 godina (94; 30,5%), preko 50 godina (40; 13%) i 20–30 godina života (39; 12,7%). Po duljini radnog staža u policiji najbrojnija je skupina s preko 20 godina staža (163; 52,9%), a slijede skupine s 15–20 godina staža (51; 16,6%), s 5–10 godina staža (44; 14,3%), s 10–15 godina staža (27; 8,8%) i do 5 godina staža (17; 5,5%).

Struktura anketiranih dobro odgovara strukturi ukupno zaposlenih policijskih službenika, što jamči pouzdane i relevantne rezultate istraživanja. U nastavku se analiziraju rezultati istraživanja prema strukturi anketnog upitnika.

2. Status policijskih službenika

2.1. Zaposlenje u policiji

Posao u policiji za 53% anketiranih prvo je zaposlenje u životu. Njih 51% baš se željelo zaposliti u policiji, dok je 43,7% u policijskom poslu vidjelo dobru životnu priliku, jer je to ipak bolji posao od mnogih drugih. Kad to povežemo s odgovorom na pitanje jesu li tražili posao i negdje drugdje, kod kojeg je tek 22,3% anketiranih odgovorilo potvrdno, a ogromna većina niječno, može se zaključiti da je posao u policiji za pretežni dio ispitanika njihovo željeno zanimanje, pri čemu je omjer utilitarne i eudaimonističke logike i motivacije za zapošljavanje u policiji otprilike podjednak.

U prilog takvom zaključku ide i odgovor na pitanje o potrebi prethodne obrazovne pripreme: 51,8% anketiranih smatra da bi se u policiji trebao moći zaposliti samo onaj tko je prethodno obrazovan za neku vrstu i razinu posla u policiji i tko je policijsku službu izabrao kao svoj životni poziv. Još 35,7% njih smatra da je i policijska akademija nakon nekog drugog obrazovanja dovoljna za minimalnu stručno osposobljenost koja bi trebala biti uvjet zapošljavanja. Svega 12,5% odgovara da bi se u policiji trebao moći zaposliti svatko, jer se pravila policijskog rada i postupanja mogu lako naučiti tijekom službe, govori da je stajalište o potrebi pune profesionalizacije rada u policiji izrazito čvrsto u populaciji sadašnjih policijskih službenika. Ipak, i taj postotak indicira da postoji prostor za unaprjeđenje policijskog profesionalizma.⁴

2.2. Policija kao specifična državna i javna služba

O važnosti policijske službe naspram drugih poslova u društvu policijski službenici imaju realno stajalište: premda 40,8%

⁴ Tri su temeljne komponente profesionalizacije upravnih službi: rad u dotičnoj službi službeniku je glavno zanimanje i njegov trajni interes, od obavljanja tog posla službenik živi i uzdržava sebe i svoju obitelj, a za posao se prethodno obrazovao u odgovarajućoj obrazovnoj ustanovi. Šire o profesionalizaciji i merit-sustavu v. u: Marčetić, 2005: 128 i dalje.

njih smatra da je riječ o važnoj državnoj i javnoj službi iznad mnogih drugih u društvu, s tim se ne slaže 25,2% anketiranih, a 34% smatra da je to normalno zaposlenje i jednako važan posao kao i svaki drugi.

Organizacijski legitimitet doživljavaju niskim, jer čak njih 80,3% smatra da policijska služba nije posebno cijenjena, pa nerijetko osjećaju da drugi ljudi manje cijene i uvažavaju policajce naspram ostalih kategorija zaposlenih u društvu. Čak 92,2% anketiranih smatra da bi policijska služba trebala biti bolje cijenjena u društvu. Taj osjećaj da ih drugi ljudi ne cijene dovoljno zasigurno ima odraza na ponos službenika, a moguće i na ukupne rezultate službe. Ostaje naravno pitanje zašto građani ne cijene dovoljno policijske službenike. Među odgovorima na otvoreno pitanje (B.3.c) bilježe se sljedeći: nepotizam, politizacija, i sl.⁵

Sličan obrazac razmišljanja javlja se i kod procjene važnosti policije naspram drugih javnih službi, uključujući službu u lokalnoj samoupravi. Dok 56,4% anketiranih smatra da je važnost policijske službe osrednja, ostali su se izjasnili da je važnija odnosno manje važna od drugih državnih i javnih službi u gotovo jednakom broju (65 : 68). No, većina anketiranih, njih 86,6%, smatra da bi policijska služba trebala biti bolje cijenjena od većine drugih državnih i javnih službi, što bi se trebalo odraziti na bolju plaću i druge elemente statusa policijskih službenika.

2.3. Policijska karijera

Svega 5,6% anketiranih smatra da je postojeći sustav obrazovanja za rad u policiji dobar i da ga ne treba mijenjati. Obrnuto, da nije zadovoljavajući misli njih 41%. Srednje stajalište,

⁵ Literatura o ponosu službenika, povjerenju u upravne službe, legitimitetu, razlozima njegova smanjivanja i načinima popravljavanja i sličnim temama stalno raste, naročito otkako su ta pitanja u punoj mjeri došla do izražaja neposredno prije i u tijeku provođenja reformi novog javnog menadžmenta. O doktrini novog javnog menadžmenta v. npr. u: Koprić et al., 2014: 352.

da je zadovoljavajući s mogućnostima da ga se dosta unaprije-
di, smatra 53,4% ispitanika. Takvi rezultati snažno pokazuju
potrebu promjena u ovom segmentu. Iz polustrukturiranih in-
tervjua nalazi se da je poseban problem s adekvatnim i zakonu
sukladnim vrednovanjem obrazovanja prvostupnika, koji se i
dalje svrstavaju u kategorije koje po zakonu više ne postoje
(viša stručna sprema).

Svojom karijerom anketirani su osrednje zadovoljni. Tako
se izjasnilo čak 68,8% njih. Čak 85,5% ispitanih ističe da im
stvarni kriteriji napredovanja u službi nisu uopće jasni, pre-
da su kriteriji napredovanja propisani zakonom. No, prema
pretežnom odgovoru na pitanje o čemu ovisi napredovanje po-
kazuje se da te stvarne kriterije barem naslućuju: 66,1% njih
smatra da tijek karijere ovisi o tome pripadaš li nekoj mreži
ljudi (političkoj, osobnoj, poznaničkoj, rođačkoj ili kakvoj
drugoj). Uz to, 24% smatra da tijek karijere ovisi o tome da
se u pravo vrijeme nađeš na pravom mjestu i zapneš nekome
za oko. Tek 9,9% njih smatra da je moguće napraviti dobru
karijeru u policiji ako policijski službenik dobro obavlja svoj
posao. Tome valja pridodati, sukladni odgovor relevantne ve-
ćine, da ih rukovoditelji ne potiču da se usavršavaju i napredu-
ju: tako smatra gotovo 80% njih.

Većinski odgovor na pitanje o načinu shvaćanja karije-
re može se smatrati logičnim s obzirom na prevladavajuće
loše ocjene prakse napredovanja u policijskoj službi. Naime,
69,5% anketiranih vidi karijeru kao usavršavanje svojeg
znanja, vještina i sposobnosti da bi mogli bolje, lakše i brže
obavljati svoj posao. Taj se odgovor čini u neku ruku logič-
nim ako se uzme u obzir da je stvarna praksa napredovanja
obilježena izvanpravnim i izvanstručnim »kriterijima« pa
onima koji ne spadaju u određene neformalne mreže i ne-
maju sreću da se nađu u pravo vrijeme na pravom mjestu pre-
ostaje samo da se posvete što boljem obavljanju posla. Time
možda nastoje zadobiti kredibilitet i ojačati organizacijski
legitimitet policije.

2.4. Motivacija za rad i napredovanje

Odgovori na pitanja o motivaciji dodatno objašnjavaju situaciju. Tako je za 49,3% anketiranih policijski posao jako zanimljiv te ga vole raditi. Daljnjih 39,2% anketiranih doživljava posao zanimljivim, ali bi mogli raditi i nešto drugo. Za tek 11,4% ispitanika posao u policiji je egzistencijalna nužda te ga ne doživljavaju posebno zanimljivim. Pritom je odnos onih koji, po vlastitom izjašnjenju, pokazuju inicijativu i proaktivno stajalište gotovo jednak broju onih čije je stajalište da valja sačekati inicijativu nadređenih (142 : 164). Dobre strane policijskog posla redovita su plaća, koja daje sigurnost u podmiranju financijskih obveza, mogućnost dobivanja kredita i slično.

No, za dobru motivaciju postoje i određene zapreke. Tako 73,4% ispitanika smatra da raspodjela poslova između radnih mjesta nije dobra i da je treba unaprijediti. Za organizaciju posla 44,6% ispitanika smatra da je loša, 53,4% da je osrednja, a svega 2,3% da je jako dobra. I prilikom izjašnjavanja o kvaliteti organizacije posla uz primjenu Likertove skale⁶ dobilo se slične odgovore: 39,7% anketiranih smatra da nije dobra, 46,2% da je osrednja, a 14,1% da je dobra. Osim na organizaciju posla, anketirani se izrazito žale na formalizam i papirologiju: 67,9% njih slaže se s tvrdnjom da takvi elementi rada djeluju demotivirajuće, dok se takvom tvrdnjom ne slaže 16,1% ispitanika. Iz polustrukturiranih intervjuja saznaje se da postoje poteškoće u komunikaciji i gubitak informacija među hijerarhijskim razinama u policiji u oba smjera, kao i da je praksa stručnog usavršavanja – »šepava«.

Nadalje, 63% anketiranih slaže se da postoji politizacija odnosa u policiji i policijskog rada, dok 14,5% njih smatra da takva tvrdnja ne stoji. Preko polovine anketiranih (51,3%)

⁶ U prikazu rezultata izjašnjavanja o tvrdnjama prema Likertovoj skali grupirani su odgovori »nimalo ne odgovara« i »donekle odgovara stvarnom stanju«, kao i »odgovara« i »gotovo potpuno odgovara stvarnom stanju«, dok se odgovori »i odgovara i ne odgovara stvarnom stanju« ne navode.

slaže se s tvrdnjom da postoje nedopušteni utjecaji na rad policije raznih grupa izvan policije ili unutar nje, dok se s time ne slaže njih 22,8%.

Atmosferu na radu 52,3% ispitanih smatra lošom, a tek 25,7% dobrom – ostali se nisu htjeli izjasniti o ovom pitanju ili su sasvim uskratili odgovor. Čak 79,9% anketiranih odnose s kolegicama i kolegama na radu ocjenjuje kao korektne, a podjednak broj (po 30 ispitanika) smatra da ih kolegice i kolege jako podržavaju odnosno slabo podržavaju. Anketirani pritom najviše drže do toga kakvo mišljenje o njihovom radu imaju upravo kolegice i kolege (44,7%) te građani u zajednici u kojoj rade (35,9%). Najmanje drže do mišljenja medija i javnosti (2%) i političara i rukovodstva Ministarstva i Ravnateljstva policije (2,6%).

Znatan dio ispitanika (55,8%) slaže se s tvrdnjom da policijski službenici nisu ničim motivirani za rad, dok se svega 13% s takvom tvrdnjom ne slaže. Preko 2/3 anketiranih (68,2%) slaže se s tvrdnjom da su plaće demotivirajuće, dok se 14,8% ne slaže s time. Zanimljivo je, u usporedbi s nekim drugim istraživanjima, da se 43,9% anketiranih ne slaže, a 24,3% slaže s tvrdnjom da je sigurnost radnog mjesta policijskih službenika dobra. Obično se u sličnim istraživanjima dobiva odgovor da je sigurnost radnog mjesta važan motivacijski faktor zapošljavanja i ostanka u upravi (usp. Koprić, 2009.). S tvrdnjom da su uvjeti rada policijskih službenika dobri ne slaže se 55,4% anketiranih, dok se s njome slaže 14,8% njih.

Anketirani u nekoj mjeri upozoravaju i na probleme rukovođenja. Tako se 55,7% njih ne slaže s tvrdnjom da je kvaliteta rukovođenja dobra, dok se s time slaže tek 10,5% anketiranih. Čini se da rukovoditelji više pažnje posvećuju disciplini nego poticanju službenika na kvalitetniji rad: s takvom se tvrdnjom slaže 51,3% anketiranih, dok se s njome ne slaže 13,2% njih. S tim je donekle u vezi i praksa ocjenjivanja. S tvrdnjom da se ono ne provodi korektno, što djeluje demotivirajuće, slaže se 56,1% anketiranih, dok se 24,8% s njome ne slaže. Polustrukturirani intervjui sugeriraju da postoje »bočne« linije, kao i da

rukovoditelji nerijetko od službenika očekuju više nego što je realno moguće u smislu poznavanja i ispravne interpretacije propisa, koji uz to nisu dovoljno jasni. Zato se ističe potreba edukacije o načinima interpretacije i primjene propisa i drugih standarda (npr. iz sudske prakse ili prava Europske unije).

I na kraju, premda policijski službenici dosta drže do mišljenja koje o njihovu radu imaju građani, čini se da nisu sigurni da imaju njihovu podršku. S tvrdnjom da policijske službenike motivira i podrška koju im pružaju građani i lokalna zajednica ne slaže se 41,5% anketiranih, dok se 19,7% njih s tom tvrdnjom slaže. S tvrdnjom da se rad policije često javno hvali ne slaže se 63,5%, a slaže 9,9% anketiranih. Polustrukturirani intervjui sugeriraju potrebu jačanja lokalne komponente rada policije i boljih kontakata s lokalnim zajednicama, lokalnom samoupravom i drugim lokalnim subjektima.

2.5. Posebne odgovornosti i obveze policijskih službenika

Policija je posebno osjetljiva državna služba zbog potencijalne opasnosti ugrožavanja ljudskih prava. Zato se civilizacijskim dostignućem smatra podvrgavanje policijskog rada zakonu. No, dobar dio anketiranih nema dobro mišljenje o propisima o posebnim obvezama i odgovornostima policijskih službenika. Njih 64,9% smatra da im oni nameću previše obveza i čine ih pretjerano odgovornima za stvari na koje zapravo ne mogu utjecati. Daljnjih 29,2% smatra da im ti isti propisi daju premalo ovlasti da bi ispunili obveze i odgovornosti. Da su propisi vrlo dobri s uravnoteženim ovlastima, obvezama i odgovornostima, smatra tek 5,9% ispitanika.

Posebne odgovornosti i obveze većina policijskih službenika koji su sudjelovali u anketi (60,8%) doživljava pozitivno, bilo kao normalni sastavni dio policijske službe, bilo kao dobrodošlu pomoć koja ih štiti od loših ponašanja i daje im instrukcije kako raditi. Ipak, nemali dio (39,2%) doživljava ih kao naporne i smatra da ih nije lako podnositi, što onda opravdava beneficirani staž policijskih službenika. Nadalje, poseb-

ne etičke norme za policijske službenike podržava 68,4%, a ne podržava 31,6% anketiranih. Moguće je s tim u vezi informacija dobivena polustrukturiranim intervjuima da još postoji stajalište malog broja policijskih službenika o policijskom poslu kao vladanju, a ne kao služenju.

Anketirani smatraju da su najvažnije okolnosti koje rad policijskih službenika čine posebno osjetljivim i odgovornim: a) kontakti s određenim kategorijama kao što su kriminalci, ovisnici i potencijalni teroristi te b) rad s građanima, ljudima. Tvrdnju o kontaktima s posebnim kategorijama osoba vidi kao izvor posebnosti policijske službe 62,3% anketiranih naspram 10,6% koji taj faktor ne doživljavaju kao relevantan. Tvrdnju o radu s ljudima kao izvoru specifičnosti policije podržava 61,1% anketiranih naspram 8,8% onih koji to ne smatraju važnim. S tvrdnjom da je izvor posebne osjetljivosti na policijski rad c) mogućnost primjene sile slaže se 58,8% anketiranih. Po stupnju slaganja anketiranih slijede d) potreba zadržavanja brojnih podataka i informacija tajnima (slaže se 55,5%), e) stalni rizik utjecaja policijskog rada na prava čovjeka i građanina (52,5%) te f) mogućnost zloupotrebe policije u političke svrhe, za progon političkih protivnika i slično (49,3%).

Sljedeće je bilo pitanje o rangu posljedica povećanih obveza i odgovornosti policijskih službenika, pri čemu se pitalo da svatko rangira onako kako smatra da bi trebalo biti, a ne kako je sada propisano ili uobičajeno. Anketirani smatraju da bi posljedice trebale biti rangirane ovako: 1. veća plaća (dominantan prvi rang; 192 ispitanika), 2. beneficirani radni staž (dominantan drugi rang; 102 ispitanika), 3. dulji godišnji odmor, mogućnost korištenja slobodnih dana, skraćeno radno vrijeme i slične beneficije (dominantan treći rang; 59 ispitanika), 4. brže napredovanje u službi (dominantan četvrti rang; 58 ispitanika), 5. ovlast stalnog nošenja oružja (dominantan peti rang; 55 ispitanika), i 6. blaža pravila o disciplinskoj odgovornosti (dominantan šesti rang; 95 ispitanika).

3. Utjecaj gospodarske krize na status policijskih službenika

Čak 71,8% anketiranih smatra da su gospodarska kriza i mjere državne štednje u Hrvatskoj i čitavoj Europskoj uniji snažno utjecale i utječu na položaj policije i policijskih službenika. Tek 10,7% njih smatra da nisu posebno snažno utjecale, a 17,5% nije siguran ili je uskratio odgovor. Na sličnu tvrdnju ponuđenu za ocjenu slaganja prema Likertovoj skali slaganje je još i nešto veće – 73,7% anketiranih smatra da je zbog gospodarske krize pogoršan položaj policijskih službenika. Pritom su jako zahvaćene plaće i dodaci policijskih službenika (slaganje 82,1% anketiranih), a i uvjeti rada sve su lošiji (slaganje 74,3%). Na otvoreno pitanje koji su elementi službeničkog statusa i položaja policijskih službenika najviše pogođeni gospodarskom krizom dominiraju sljedeći odgovori: plaća, ukidanje božićnice i regresa, nedovoljan broj policajaca te loša opremljenost.

Zbog gospodarske krize sve je veći pritisak politike, javnosti i medija na policiju (slaganje 72,7% anketiranih), a i građani koji su i sami pogođeni gospodarskom krizom sve kritičnije gledaju na rad policije (slaganje 71,1%). K tome, rad policije i policijskih službenika zbog gospodarske se krize u društvu sve manje cijeni (slaganje 64,9%). Održavati dobru komunikaciju s društvenom sredinom u uvjetima pogoršanja uvjeta rada policijskih službenika i sve lošijeg uvažavanja njihove službe od građana i javnosti nije lako (slaganje 64,7%). Zanimljivo je da postoji i određeno slaganje s tvrdnjom da lošija javna percepcija rada policije nije rezultat samo gospodarske krize, nego i nekih drugih faktora (npr. sve veća očekivanja građana, utjecaj zakonodavstva EU-a, pogoršanje sigurnosne situacije, itd.) – s tom se tvrdnjom slaže 46,4%, ne slaže se 15% njih, dok nema određeno stajalište 38,6% anketiranih.

Pojavilo se više posla za policiju (slaganje 71,1%), a i kriminala je sve više (slaganje 59,3%). Pritom je čini se gospodarska kriza prouzročila prelazak na lošiju organizaciju rada

(slaganje 49%). Sličan stupanj slaganja i neslaganja dobiven je za dvije oprečne tvrdnje, pa nema konkluzivnog odgovora od anketiranih: da su tijekom gospodarske krize pogoršani rad i rezultati rada policije (slaže se 43,6%, a ne slaže 23,1%) odnosno da su usprkos pogoršanim uvjetima rada rezultati rada policije ostali isti ili su se čak poboljšali (slaže se 42,3%, a ne slaže 21,2%).

Anketirani nisu optimistični o mogućnosti brze pozitivne promjene statusa policijskih službenika, pa ih samo 23,7% misli da će se on poboljšavati u narednom periodu. Da će se pogoršavati smatra 44,3%, a da će ostati jednak 32% njih. Ipak, ako se prevlada gospodarska kriza, u odgovorima blago prevladava optimistično stajalište da će se status poboljšavati – tako smatra 41,9% ispitanika. Da čak ni pod tim uvjetom neće doći do poboljšanja statusa, smatra 17,8% njih, dok 40,3% izjavljuje da nije kadro predvidjeti hoće li se to dogoditi.

Ispitanicima je ponuđeno više tvrdnji o važnosti i okolnostima sindikalnog organiziranja policijskih službenika u vrijeme gospodarske krize. Čak 73,6% njih smatra da je sindikalno organiziranje policijskih službenika posebno važno u doba gospodarske krize. Neslaganje sa suprotnom tvrdnjom, da sindikalno organiziranje uopće ne utječe na status policijskih službenika, nije tako izraženo – s tvrdnjom se ne slaže 41,6%, a slaže 26,9% anketiranih. Neslaganje s tvrdnjom da sindikati u policiji nemaju važnu ulogu u socijalnom dijalogu, premda se često tvrdi da treba postojati dobar dijalog poslodavca, vlasti i sindikata, još je slabije – s tom se tvrdnjom ne slaže 35,4%, a slaže 32,1% anketiranih. Nakon slaganja s početnom tvrdnjom moglo se očekivati da će neslaganje s preostale dvije ipak biti jače izraženo.

S tvrdnjom da se putem sindikata policija otvara prema društvu slaže se 45,2% ispitanika, dok je slaganje s tvrdnjom da članstvo u sindikatu osigurava svakom članu zaštitu sigurnosti radnog mjesta nešto slabije – 44,3% ispitanika s tom se tvrdnjom slaže, a 25,4% ne slaže. Tvrdnja da sindikat pomaže u stjecanju znanja i vještina potrebnih za bolje obavljanje

policijskog posla nije dobila veliko slaganje – s njom se slaže 36,6%, a ne slaže 28,1% anketiranih. Anketirani zamjeraju što članstvo nema dovoljan utjecaj na odluke policijskih sindikata: s takvom se tvrdnjom slaže 42,8%, a ne slaže 22,5% anketiranih. Prema izjašnjenju anketiranih ulazak Hrvatske u članstvo Europske unije nije imao utjecaja na ulogu sindikata u policiji.

4. Utjecaj novih sigurnosnih izazova na status policijskih službenika

Čak 85,5% anketiranih tvrdi da su se za njihova radnog vijeka u policiji pojavili novi sigurnosni izazovi. Ipak, 50,6% njih smatra da su tradicionalni sigurnosni izazovi i rizici, kao što su klasični kriminal, osiguranje javnog reda i mira, prometna sigurnost i slični još uvijek važniji. Po važnosti mjerenoj pridijeljenim rangom, anketirani su ovako odredili redosljed novih sigurnosnih izazova: 1. terorizam (dominantan prvi rang; 152 ispitanika), 2. i 3. ilegalne migracije i šverc ljudima (dominantan drugi i treći rang; 67 i 54 ispitanika), 4. i 5. pranje novca (dominantan četvrti i peti rang; 58 i 58 ispitanika) te 6. prirodne katastrofe i ekološke opasnosti (dominantan šesti rang; 83 ispitanika). Čak 71,8% anketiranih predviđa da će se u narednih 10–20 godina pojaviti i novi sigurnosni izazovi kojih sada još nismo svjesni.

Većina ispitanika smatra da će se novi sigurnosni izazovi negativno odraziti na status policijskih službenika, jer će povećati pritisak na policiju da postigne što bolje rezultate u borbi s novim, sve težim i složenijim izazovima, a uz jednaka sredstva (42%). Da bi se u nekim elementima (društvena važnost, naglasak na dobroj organizaciji, bolja oprema) status mogao poboljšavati, a u nekima (teže napredovanje, nejednake plaće, lošiji uvjeti rada) pogoršavati, smatra 31,9% anketiranih. Uglavnom pozitivne učinke vidi tek 10,1% njih, dok 16% nije kadro procijeniti posljedice novih sigurnosnih izazova na status policijskih službenika.

Većina anketiranih (68,1%) prihvatila bi se bavljenjem tim novim sigurnosnim izazovima budu li to potrebe službe zahtijevale. Posebno snažan ili slab interes spram tih novih poslova gotovo je podjednak, i to kod manjeg broja anketiranih (17,8% : 14,1%). U dva otvorena pitanja kao posebno profesionalno izazovni navedeni su terorizam, masovna krađa identiteta, ilegalne imigracije, pranje novca i napadi na komunikacijsku infrastrukturu, dok su kao profesionalno odbojni navedeni terorizam, prirodne i ekološke katastrofe i pranje novca.

5. Prijedlozi za poboljšanje statusa policijskih službenika

Sami anketirani pitani su za prijedloge za poboljšanje statusa te njihovo vrednovanje. Pritom su kao svoje prijedloge naveli povećanje plaća, bolju organizaciju, depolitizaciju, bolju opremljenost, veće ovlasti, bolji sustav napredovanja, edukaciju (uvođenje srednje policijske škole), zaštitu policijskih službenika i rješavanje stambenog pitanja. Jednak broj njih (po 136, odnosno po 45,2%) kao najvažniji element službeničkog statusa navodi sigurnost radnog mjesta i dobru plaću, dok se kao dodatni navode zaštita, zadovoljstvo radom i znanje. Pritom većina (144 : 71, uz 89 suzdržanih) očekuje da će se u narednih pet godina poduzeti određene mjere reforme javne uprave koje bi se mogle odraziti i na status policijskih službenika.

Veći dio anketiranih (151, odnosno 49,3%) spreman je puno se angažirati u sindikalnom radu i socijalnom dijalogu. Od oblika sindikalne aktivnosti najviše cijene pravnu zaštitu, socijalni dijalog, borbu za socijalni status, štrajk, prosvjede, informiranost i sindikalne igre (pitanje je bilo otvorenog karaktera, s mogućnošću da svatko navede do tri aktivnosti). Čak 89,5% anketiranih smatra da je nužno osmisliti nove oblike socijalnog dijaloga, jer sadašnji nisu dovoljno efikasni, pri čemu 73,1% njih vidi edukaciju za socijalni dijalog nužnim uvjetom unaprjeđenja statusa policijskih službenika.

6. Preporuke za poboljšanje položaja policajaca

Prilikom formuliranja preporuka za poboljšanje položaja policajaca valja uzeti u obzir ne samo uobičajene okolnosti koje se podjednako odnose na sve državne službenike nego i specifičnosti koje proizlaze iz specifičnosti policijske službe i specifičnosti koje proizlaze iz kumulativnog djelovanja dviju okolnosti koje djeluju na pogoršanje toga položaja. Riječ je o novim sigurnosnim izazovima koji su danas globalne naravi, uz neke koji su specifično vezani za Hrvatsku i neke druge europske zemlje (ilegalne migracije, primjerice), koji se vremenski podudaraju s negativnim djelovanjem na javnu upravu dugotrajne ekonomske krize. Uz to, specifično za Hrvatsku, čitava je javna uprava pod snažnim pritiskom za uštedama, uz vrlo nizak stupanj povjerenja građana u nju te uz stalne i teške kritike o neučinkovitosti, rastrošnosti, birokratizmu, nekompetentnosti, »uhljebizmu«, neetičnosti i politizaciji. Istodobno negativno djelovanje svih tih okolnosti djeluje razorno na svaku upravnu službu te je očuvanje ljudskog supstrata i stalna briga za sve segmente službeničkog položaja pretpostavka da se kroz dug i težak proces svjesnih reformskih mjera pokuša ponovo zadobiti povjerenje građana i potpora javnosti.

Ovo je istraživanje dalo osnove i pokazalo da je potrebno preporučiti sljedeće:

1. Treba *detaljno pravno analizirati uređenje položaja policijskih službenika* da bi se utvrdile eventualne mogućnosti unaprjeđenja na normativnoj razini. Premda anketirani u ovom istraživanju u osnovi nisu iznosili prigovore na zakone i druge normativne akte, valja ipak razmotriti pitanja kao što su način i uvjeti prijma policijskih službenika u službu, način donošenja Etičkog kodeksa policijskih službenika i druga pitanja koja nisu bila predviđena za obradu u ovom znanstvenom istraživanju, a mogu biti relevantna za status policijskih službenika. Tako su ispitanici u istraživanju snažno naglasili potrebu da se pojačaju obrazovni zahtjevi za zapošljavanje u policiji i način edukacije. To se

ponajprije odnosi na uvođenje srednje policijske škole. Zatim, Etički kodeks policijskih službenika donosi ministar unutarnjih poslova (čl. 30. st. 2. Zakona o policiji). Budući da on kodificira pravila etike policijskih službenika, a etička pravila su pravila koja službenici sami kao takva osjećaju, i ne mogu im se nametnuti propisom (usp. Marčetić, 2014a), takav način donošenja u najmanju bi se ruku mogao unaprijediti propisivanjem da se u postupku pripreme i donošenja Etičkog kodeksa provede istraživanje njihovih etičkih stajališta te omogući sudjelovanje policijskih službenika i njihovih sindikata.

2. Bilo bi poželjno *provesti ozbiljnu funkcionalnu analizu organizacijske strukture i poslova u policiji*, i to u suradnji eksperata za organizacijska pitanja iz policije i policijskih sindikata te eksperata za organizaciju javne uprave i funkcionalne preglede izvan državne uprave. U Hrvatskoj je 2008. bio proveden funkcionalni pregled jednog dijela ministarstava od eksperata izvan sustava državne uprave, ali policija i Ministarstvo unutarnjih poslova nisu bili uključeni u taj projekt (više o projektu i metodi funkcionalne analize u: Koprić, 2016b; Koprić et al., 2014.). Ova preporuka posebno proizlazi iz nalaza da raspodjela poslova na radna mjesta nije sasvim prikladna, što ne samo po mišljenju ispitanika u ovom istraživanju nego i po relevantnim svjetskim iskustvima uzrokuje mnoge negativne posljedice, ne samo na radni moral i organizacijsku klimu nego i na učinkovitost i mogućnost zadržavanja kvalitetnih ljudi u policijskoj službi.
3. Obavljeni funkcionalni pregled dao bi pouzdanu osnovu za *unaprjeđenje cjelovitog sustava upravljanja učinkovitošću i kvalitete policijskih usluga*. Premda i sada postoje neki elementi toga sustava, oni očito, a tako proizlazi i iz dominantne percepcije anketiranih u ovom istraživanju, nisu dovoljni. Za kvalitetan sustav upravljanja učinkovitošću potrebno je formulirati jasne opće strateške ciljeve policije uz znanstveno utemeljeno predviđanje mijenjanja okolnosti

u doglednoj budućnosti, razraditi te ciljeve u posebne ciljeve i zadatke, odrediti način njihova ostvarivanja sve do raspodjele poslova na konkretna radna mjesta, utvrđivanje jasnih i preciznih mjerila i pokazatelja učinkovitosti, utvrđivanje načina prikupljanja podataka o rezultatima rada, načina utvrđivanja pokazatelja učinka i načina usporedbe s postavljenim mjerilima, kao i utvrđivanje jasnih i motivirajućih posljedica dobrog odnosno učinkovitog i lošeg rada policijskih službenika (šire u: Koprić, 2016b). Osim drugih pretpostavki, za oblikovanje cjelovitog funkcionirajućeg sustava upravljanja učinkovitošću potrebno je provesti odgovarajući projekt uz angažman eksperata izvan policije.

4. Budući da se u suvremenim uvjetima uz učinkovitost očekuje i kvaliteta usluga, bilo bi preporučljivo *pristupiti sustavnom unaprjeđenju kvalitete usluga policije*. Postoje mnogobrojne metode unaprjeđenja kvalitete (šire u: Koprić, 2016b), ali, kao i za sustav učinkovitosti, valja utvrditi cjelovitu listu policijskih usluga te odrediti prikladne instrumente upravljanja kvalitetom svake pojedine od njih te svih njih zajedno povezanih u jedinstven učinak poboljšane javne sigurnosti. Uvođenjem sustava upravljanja učinkovitošću i upravljanja kvalitetom osigurat će se više poželjnih ishoda, od bolje, prikladnije organizacije posla, boljih rezultata uz utrošak jednakih sredstava, jasnijeg usredotočenja policije na usluge za zajednicu, bolje kvalitete policijskih usluga, bolje percepcije i povratka povjerenja građana i javnosti u rad policije i policijskih službenika, bolju radnu atmosferu i stvaranje organizacijske klime usmjerene na izvedbu (*performance culture*), itd. Na taj način uklonit će se važni prigovori i slabe strane policijskog rada koje je utvrdilo i ovo znanstveno istraživanje.
5. S obzirom na to da nije realno očekivati bitne promjene u politici plaća za državne službenike, uključujući i policijske službenike, potrebno je *poduzeti druge mjere popravljanja motivacije za dobar i učinkovit rad*. One bi trebale obuhvatiti drugačije postavljanje samog policijskog posla tako da

se on što više približi zajednici u kojoj policija djeluje, a policijska služba otvori javnosti i stvarnom svakodnevnom građanskom nadzoru. Valja razmotriti sve mogućnosti pojednostavljenja procedura u policijskom radu, reduciranja formalizma, primjene suvremene informacijsko-komunikacijske opreme te unaprjeđenja koordinacije u radu različitih organizacijskih i teritorijalnih jedinica i policijskih službi. Bilo bi važno da se osigura stalno obnavljanje potrebne opreme, i da se osiguraju poboljšani uvjeti rada policijskih službenika. Orijehtacija na učinak i uspješnost sama po sebi stvorit će objektivnije temelje za ocjenu koja odražava doprinos i kvalitetu rada službenika, no i sam postupak ocjenjivanja može se unaprijediti po uzoru na najbolje usporodne prakse iz državnih uprava drugih zemalja te drugih sektora (šire u: Koprić, 2010.). Ako čak 70% anketiranih vidi karijeru kao usavršavanje za uspješniji rad, onda je to vrlo dobra osnova unaprjeđenju i objektivizaciji ocjenjivanja. Službenike motivira dobra atmosfera u organizaciji, pa valja posvetiti pažnju unaprjeđenju prakse policijskog vodstva, za što je potrebna kontinuirana edukacija rukovodećeg osoblja u policiji radi usvajanja modernih metoda dobrog upravnog vodstva.

6. Bilo bi poželjno *unaprijediti sustav razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima u policiji, potpunim i stvarnim prihvaćanjem merit-sustava zasnovanog na znanju, vještinama, kompetencijama, sposobnostima i rezultatima*. S obzirom na posebne odgovornosti i obveze policijskih službenika te na već postojeću okolnost da se prava, obveze, odgovornosti i drugi elementi statusa policijskih službenika reguliraju posebnim zakonom i drugim propisima, to otvara prostor da se odgovori na potrebu daljnje objektivizacije kriterija zapošljavanja, ocjenjivanja i napredovanja, plaćanja, kontinuirane edukacije i brige za integritet policijskih službenika i etiku u policijskoj službi. Vrijedilo bi razmisliti da se u postupku zapošljavanja, napredovanja i prilikom drugih ključnih odluka u razvoju službeničke karijere u policiji primijene moderne tehnike i instrumenti upravljanja i

razvoja ljudskih potencijala (šire u: Marčetić, 2007.). Time bi se eliminirale neke u ovom istraživanju utvrđene slabe strane i loše prakse brige o osoblju u policijskoj službi.

7. Bilo bi dobro *dodatno analizirati zašto dio anketiranih smatra da sigurnost radnog mjesta nije dobra* pa djelovati na uzroke toga. Situacije s normalnom fluktuacijom ljudi (šire u: Koprić, 2009.) ne mogu se spriječiti, no ako su uzroci nesigurnosti radnih mjesta u lošim praksama utjecaja na važne elemente posla i položaja službenika, kao što indiciraju neki intervjui obavljani tijekom ovog istraživanja, onda je potrebno analizirati takve situacije i pronalaziti odgovarajuća rješenja za njih.
8. Preporučljivo je prema unaprijed formuliranom i usvojenom planu *kontinuirano provoditi usavršavanje svih policijskih službenika*, već prema potrebama pojedinih skupina, zvanja i hijerarhijskih razina. Među teme usavršavanja trebalo bi uvesti edukaciju o novim sigurnosnim izazovima, predviđanje novih sigurnosnih izazova te opće kretanje upravnih reformi u svijetu, Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj. Informacije o takvim temama važne su svakom službeniku za lakše razumijevanje mogućnosti unaprjeđenja njegova položaja i ukupnog položaja svih službenika u policiji i drugim državnim i javnim službama, kao i za održavanje prikladne razine motivacije u radu.
9. Pored ostalih oblika cjeloživotnog obrazovanja i usavršavanja, može se preporučiti *stalna edukacija policijskih službenika o posebnostima policijske službe, nužnosti postojanja posebnih obveza i odgovornosti, važnosti poštovanja svih pravnih standarda postupanja prema građanima, kao i o vrijednosti policijske službe za zajednicu*. Tome valja pridodati periodične razgovore koje bi trebalo održavati u svim dijelovima policije o stanju službeničke etike i načinima njezina popravka jer samo postojanje Etičkog kodeksa kao nužne normativne infrastrukture nije dovoljno da se etičke norme doista usvoje i trajno održe u radu policijskih službenika.

10. Preporučljivo je *dodatno unaprijediti praksu sindikalnog organiziranja, a napose praksu socijalnog dijaloga*. Kvalitetan dijalog, međusobno informiranje i korektni postupci sindikata i rukovodstva policije i Ministarstva unutarnjih poslova i Vlade u cjelini preduvjet su stvaranja međusobnog povjerenja i dobre organizacijske klime. Pritom je ovo istraživanje pokazalo da postoje i potreba i načini unaprjeđenja u radu sindikata policijskih službenika, u smislu dodatnog širenja i intenzifikacije aktivnosti u edukaciji članstva, angažiranja oko boljeg predviđanja promjena okolnosti obavljanja policijskoga posla i novih sigurnosnih izazova, boljeg uključivanja u tijek općih i stručnih informacija, stvaranja dobre atmosfere među članovima, koja se onda prenosi i na zajedničko obavljanje posla u službi, i brigu o već afirmiranim i dodatnim detaljima policijskog statusa (stambeno zbrinjavanje, kvaliteta odjeće i opreme, itd.).

7. Zaključci o empirijskom istraživanju položaja policajaca

Rezultati provedenog empirijskog istraživanja daju kvalitetnu osnovu za zaključivanje o karakteristikama sadašnjeg stanja, problemima, prednostima i nedostacima zaposlenja u policiji, kao i mogućnostima unaprjeđenja statusa policijskih službenika. Relativno velik broj pitanja koja su postavljena i tvrdnji kojima je trebalo izraziti stupanj slaganja onemogućili su da se odgovori prilagođavaju bilo onome što bi se moglo smatrati »poželjnim« odgovorima, bilo nekoj drugoj vrsti prilagođavanja odgovora.

Ponajprije, većini anketiranih zaposlenje u policiji njihovo je željeno zanimanje i posao koji ih zanima te ga vole raditi, a u radu su u dovoljnoj mjeri proaktivni. Postojeći sustav obrazovanja za rad u policiji ne smatra se dobrim te se anketirani zalažu za bolju obrazovnu pripremu za rad u policiji, spominjući naročito potrebu za srednjom policijskom školom. Još

uvijek postoji ocjenjivanje važnosti policije kao državne i javne službe važnije od drugih, no smatra se da je organizacijski legitimitet i povjerenje u policiju ispod poželjne razine.

Postoje značajni problemi u praksi policijskog napredovanja, koje se dovoljno ne temelji na rezultatima, sposobnostima i zaslugama, uz indiciranje pretjerane važnosti neformalnih mreža i slučajnih momenata. Glavne zapreke dobroj motivaciji za rad su organizacija posla, formalizam i papirologija, politizacija i nedopušteni utjecaji, loša atmosfera na poslu, demotivirajuće plaće, nedovoljna sigurnost radnog mjesta, odsutnost dobrih uvjeta rada, nedovoljna kvaliteta rukovođenja, problemi u objektivnosti ocjenjivanja službenika, izostanak potpore građana, zajednice i javnosti.

Postoje poteškoće u intraorganizacijskoj komunikaciji te se nedovoljno pažnje i vremena posvećuje razgovoru, razmatranju i usklađivanju načina interpretacije propisa i drugih pravnih standarda, dogovaranju standarda i pokazatelja uspješnosti rada, itd. Postoji uvjerenje da propisi policijskim službenicima nameću nerazmjerno velike obveze i odgovornosti, uz premlaće ovlasti, premda su anketirani svjesni posebno osjetljive prirode policijskog posla. Anketirani podržavaju posebnu etiku policijskih službenika.

Postoji jasna percepcija višestrukog negativnog utjecaja gospodarske krize na položaj policije i policijskih službenika, jer je kriza pogodila plaće i druga primanja, dovela do smanjenja broja policijskih službenika, prouzročila zaostajanje u nabavi kvalitetne opreme, pojačala pritisak politike, javnosti i medija na policiju, ruinirala podršku i pozitivnu percepciju građana, dovela do porasta posla za policiju, uključujući i sve više kriminala, itd.

U relativno kratkom razdoblju od nekoliko desetljeća pojavili su se ozbiljni, veliki novi sigurnosni izazovi (napose terorizam, ilegalne migracije i šverc ljudima, pranje novca, prirodne i ekološke katastrofe), a ispitanici predviđaju da će ih u predvidivoj budućnosti biti još, što kontinuirano otežava

rad policije, ugrožava status policijskih službenika i zahtijeva njihovu stalnu edukaciju i sve bolju policijsku opremu.

Kao pozitivne reformske mjere priželjkuju se veće plaće, beneficirani radni staž, bolje određeni odmori, brže napredovanje, veća sigurnost radnih mjesta i drugo. Relativno se povoljno ocjenjuje uloga sindikata te uviđa važnost sindikalnog organiziranja i poboljšanog socijalnog dijaloga, kao i edukacije za socijalni dijalog, a priželjkuju se novi oblici socijalnog dijaloga, jer postojeći nisu dovoljno efikasni.

Glavne preporuke za poboljšanje položaja policijskih službenika u uvjetima gospodarske krize i novih sigurnosnih izazova idu u više smjerova. Potrebno je provesti detaljnu pravnu analizu uređenja položaja policijskih službenika, radi normativnih poboljšanja. Bilo bi poželjno provesti ozbiljnu funkcionalnu analizu organizacijske strukture i poslova u policiji, u suradnji s vanjskim ekspertima za organizaciju javne uprave i funkcionalne preglede izvan državne uprave.

Potrebno je postaviti moderan i cjelovit sustav upravljanja učinkovitošću i kvalitete policijskih usluga. Preporučuje se pristupiti sustavnom unaprjeđenju kvalitete usluga policije. Valja poduzeti mnoge mjere popravljivanja motivacije za dobar i učinkovit rad. Bilo bi poželjno unaprijediti sustav razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima u policiji, potpunim i stvarnim prihvaćanjem merit-sustava zasnovanog na znanju, vještinama, kompetencijama, sposobnostima i rezultatima.

Potrebno je dodatno analizirati zašto dio anketiranih smatra da sigurnost radnog mjesta nije dobra pa djelovati na uzroke situacije. Preporučuje se kontinuirano provoditi usavršavanje svih policijskih službenika, napose provoditi stalnu edukaciju policijskih službenika o posebnostima policijske službe, nužnosti postojanja posebnih obveza i odgovornosti, važnosti poštovanja svih pravnih standarda postupanja prema građanima, kao i o vrijednosti policijske službe za zajednicu. Preporučljivo je dodatno unaprijediti praksu sindikalnog organiziranja, a napose praksu socijalnog dijaloga.

V. PRAVNA ANALIZA POLOŽAJA POLICAJACA – UVODNA PITANJA

1. Uvod

Analiza pravnog položaja policijskih službenika uključila je domaće i međunarodne propise, dokumente i standarde. Obavljeni intervjui omogućuju ocjenu važnosti ključnih praktičnih pitanja položaja policijskih službenika, kao i ocjenu provedbe pravnog okvira koji taj položaj regulira u Republici Hrvatskoj.⁷ Na osnovi rezultata analize i vrednovanja dosadašnje politike osoblja može se oblikovati fond prijedloga za daljnji razvoj politike i unaprjeđenje pravnog uređenja položaja policijskih službenika i njihova osnaživanja za socijalni dijalog.

2. Pojmovna analiza, suvremene reformske tendencije u službeničkom pravu, pregled i sistematizacija

2.1. *Pravni položaj ili status javnih službenika općenito*

Pravni položaj ili status je »zbroj pravne i djelatne sposobnosti nekog pravnog subjekta« (Perić, 1980: 105), odnosno položaj nekog pravnog subjekta, pravne ili fizičke osobe, koji je pravno reguliran (uređen) i tako kao specifičan u usporedbi i odnosu s drugim pravnim subjektima priznat. Pravni se po-

⁷ Intervjuirani su po jedan stručnjak iz akademske zajednice, iz policijskih sindikata i službe za upravljanje ljudskim potencijalima Ministarstva unutarnjih poslova. Radi zaštite njihove anonimnosti, koja im je bila unaprijed jamčena, ne navode se ni njihova imena ni koji je od intervjua, ovdje označenih brojevima 1, 2 i 3, dao tko od navedenih stručnjaka. Cjelokupni izgled i sadržaj obrasca intervjua, koji se odvijao pisanim putem, nalazi se u prilogu.

ložaj, kao i pravna regulacija, može promatrati samo u sklopu neke zajednice, lokalne, državne (nacionalne) ili internacionalne, koja je na određeni način ovlaštena regulirati položaj određenog pravnog subjekta.

Pravni status čine prava i obveze te pravni interesi pojedinog pravnog subjekta koji su pravom (*ius cogens*) regulirani. Zato je ključno pitanje za analizu pravnog statusa koji su to konkretni elementi pravnog statusa određene osobe, odnosno koja su sve njezina prava i obveze regulirana pravom određene zajednice i kako te na koji su način pravno regulirani i drugi elementi njezina položaja u smislu njezinih pravnih interesa u različitim situacijama.

Ako postoji pravna regulacija položaja iste osobe u okviru više zajednica, u analizi i prosudbi njezina pravnog statusa potrebno je uzeti u obzir njezine elemente iz svih tih zajednica, pri čemu se kao posebna pitanja postavljaju ona o usklađenosti elemenata pravne regulacije u tim zajednicama, njihove hijerarhije u pravnom smislu, pravne interpretacije (tumačenja) u slučajevima neusklađenosti te načina rješavanja neusklađenosti tijekom vremena.

Elementi pravnog položaja javnih službenika sva su njihova prava, obveze i odgovornosti koji se tiču njihova obavljanja javne službe u određenoj zajednici, koji su regulirani pravnim propisima te zajednice na specifičan način, drugačije od regulacije pravnog položaja zaposlenika u privatnom sektoru.

Pravni položaj policijskih službenika označava sve specifičnosti pravne regulacije prava, obveza i odgovornosti policijskih službenika, u usporedbi s ostalim državnim i javnim službenicima. Na policijske se službenike međutim primjenjuju i svi elementi pravne regulacije položaja državnih i javnih službenika koji posebnim propisima koji se primjenjuju samo na policijske službenike nisu specifično regulirani. Tako se, primjerice, način zaštite prava iz javne službe može regulirati za sve javne ili državne službenike jednako, bez specifične regulacije toga pitanja za policijske službenike, pa se onda taj način primjenjuje i na policijske službenike.

Također, na policijske se službenike primjenjuju i svi elementi pravne regulacije položaja zaposlenika općenito koji posebnim propisima koji se primjenjuju samo na policijske službenike, državne ili sve javne službenike nisu specifično regulirani.

Zato je od posebne važnosti za analizu pravnog položaja policijskih službenika ustanoviti koliko uopće propisi koji reguliraju elemente njihova pravnog statusa odstupaju od propisa o državnim i javnim službenicima te od općih propisa o radu te kakve su tendencije u razvoju službeničkog i radnog zakonodavstva.

U hrvatskom pravu postoje četiri organizacijska područja koja su regulirana specifičnim pravilima službeničkog prava, s više skupina zaposlenika čiji je pravni status specifično pravno uređen barem u nekim elementima. To su:

- 1) Državna upravna služba. Temeljni zakon u ovom području je Zakon o državnim službenicima iz 2005. s kasnijim izmjenama i dopunama, koji se primjenjuje i na policijske službenike jer policija kao zasebna državna služba pripada u sustav državne uprave. Osim državnih službenika postoje i državni dužnosnici, namještenici te politički savjetnici kao posebne kategorije ljudi u državnoj upravi. Propisi o državnim službenicima primjenjuju se i na policijske službenike, ako određeni elementi njihova statusa nisu specifično regulirani posebnim propisima koji važe samo za državnu policijsku službu.
- 2) Lokalna upravna služba. Riječ je o upravnoj službi u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Temeljni zakon u ovom području je Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2008. s kasnijim izmjenama i dopunama. Osim lokalnih službenika postoje namještenici regulirani istim zakonom, ali i lokalni izvršni dužnosnici koji se biraju na posebnim političkim izborima.

Taj Zakon i ostali propisi u tom području ne primjenjuju se na policijske službenike, ali se primjenjuju na službenike u komunalnom, prometnom i poljoprivrednom redarstvu koji obavljaju poslove tih redarstava iz lokalnog samoupravnog djelokruga.

- 3) Javne službe na državnoj razini. Riječ je ponajprije o javnim službama reguliranim Zakonom o plaćama u javnim službama, a to su službe koje se obavljaju u okviru javnih ustanova i drugih pravnih osoba kojima se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu, Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i javnih ustanova kojima se sredstva za plaće osiguravaju iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. U ovu kategoriju pripadaju i druge javne službe koje sredstva za plaće ostvaraju na drugi način, ali su organizacije putem kojih se obavljaju osnovali Hrvatski sabor, Vlada ili druga za to ovlaštena državna tijela. Propisi za te kategorije javnih zaposlenika ne primjenjuju se na policijske službenike.
- 4) Lokalne javne službe. Riječ je o raznim službama u nadležnosti županija, gradova i općina koje se odvijaju u javnim ustanovama i drugim pravnim osobama koje su osnovala lokalna predstavnička tijela (skupštine i vijeća). Propisi za ove kategorije javnih zaposlenika ne primjenjuju se na policijske službenike.

Može se zaključiti da se na policijske službenike od svih propisa službeničkog prava primjenjuju samo oni koji se odnose na državne službenike, ako određeni elementi njihova statusa nisu regulirani specifičnim pravnim propisima koji važe za policijske službenike. Na službenike u lokalnim redarstvima (komunalnom, prometnom, poljoprivrednom) primjenjuju se pravni propisi kojima se reguliraju elementi službeničkog statusa lokalnih upravnih službenika.

2.2. Suvremene reformske tendencije u službeničkom pravu koje se odražavaju na pravni položaj policijskih službenika

Kad je riječ o policijskim službenicima, postavlja se pitanje priznaje li se policijskim službenicima nekim od pravnih propisa bilo koje zajednice (državne, internacionalne, lokalne, i sl.) zaseban pravni status, različit od pravnog statusa drugih javnih, državnih ili lokalnih službenika odnosno drugih zaposlenika (radnika) koji u radnom odnosu obavljaju određene poslove za poslodavca (cf. članak 4. stavak 1. Zakona o radu; za pojam »radnik« u pravu Europske unije v. Peročević, 2017.).

Pitanje je naime regulira li se policijska služba kao služba u javnopravnom tijelu ili rad i radni odnos kod privatnog poslodavca, odnosno je li i zaposlenje u policiji kao državnoj upravnoj službi, zasebnoj i specifičnoj od drugih upravnih službi, u osnovi jednako kao i rad za privatnog poslodavca. I dalje, može li se, treba li se i je li primjereno i s gledišta društvenih odnosno ustavnopravnih vrijednosti tretirati državu (ili lokalnu zajednicu ako je riječ o lokalnoj policiji) jednako kao i svakog drugog, posebice privatnog poslodavca (za pregled ranijeg razvoja v. primjerice Krbek, 1961: 257 i dalje)?

Uobičajeno se javnim službenicima smatraju »osobe zaposlene od javnih vlasti, bilo središnjih ili federalnih, regionalnih, provincijskih ... ili lokalnih vlasti, ili od autonomnih javnih institucija neindustrijske i nekomercijalne prirode« koje »služe javnom interesu ... na načelima političke neutralnosti, objektivnosti, anonimnosti i jasne razdiobe između javnih i privatnih interesa« (Aeberhard-Hodges, 2001.). Osobe koje država na bilo kojoj svojoj razini organiziranja (središnjoj, regionalnoj, lokalnoj) zapošljava ulaze s njom u službenički odnos. U tom odnosu država je snažnija strana, ali ujedno daje i određena veća prava i garancije u usporedbi s privatnim poslodavcem. Postoje neke tipične posljedice javne službe, kao što su:

- u službu se ulazi postavljenjem temeljem jednostrane odluke ovlaštene javnopravne osobe u skladu s normama službeničkog prava, upravnim aktom,⁸ najčešće temeljem detaljno reguliranog javnog natječaja, pa i prijamnih ispita;
- svrha javnog natječaja je oživotvorenje ustavnog načela o dostupnosti javnih službi pod jednakim uvjetima svakom državljaninu Republike Hrvatske iz članka 44. Ustava Republike Hrvatske (usp. i Rajko, 2007.);⁹
- postoje veća sigurnost te propisana ograničenja u pogledu otpuštanja, radi zaštite javnih službenika od političkih pritisa, čime se osigurava kontinuitet profesionalnog obavljanja javnih poslova i službi naspram demokratske promjenjivosti ljudi izabranih i imenovanih u politička tijela zajednice;
- pravno se uređuju određena, prirodi službe primjerena, ograničenja mogućnosti da službenici poduzimaju sindikalne akcije;
- nastoji se zabilježiti, sistematizirati i javno objaviti etička načela i pravila javne službe;
- službenici su dužni provoditi naloge upravnih rukovoditelja, osim u slučajevima izrijekom reguliranim zakonom, itd. (cf. također Synnerstrom et al., 2001.; Braibant, 1992.).

S druge strane, već dulje vrijeme postoje nastojanja da se u javnu službu uvedu različiti oblici fleksibilnosti službeničkog odnosa (Koprić et al., 2001.), da se prekine praksa specifične pravne regulacije statusa javnih službenika koja navodno dovodi do njihove privilegiranosti na tržištu rada u usporedbi s ostalim tražiteljima zaposlenja, kao i da se službenički odno-

⁸ »... posrijedi je takva vrsta upravnog akta (koji je po samoj svojoj prirodi jednostran) koji se može donijeti samo na predlog stranke« (Krbek, 1961: 281).

⁹ »Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe.«

si potpuno »normaliziraju«, tj. prebace iz javnog u privatno pravo te u svemu izjednače s radnim odnosima u privatnom sektoru (usp. Potočnjak, 2013.).

Ključan instrument tog svođenja javne službe na običan rad za poslodavca je ugovor o radu, pri čemu se misli i na što jednostavnije ugovore, vremenski ograničene, s većim ovlastima države, snažnijim položajem političkih dužnosnika koji rukovode upravnim organizacijama te drugih javnih menadžera (u pogledu zapošljavanja, određivanja plaća i drugih prava, otpuštanja, i sl.) te reduciranim pravima i manjim mogućnostima zaštite službenika (usp. također Marčetić, 2014b: 15–16; Krbek, 1961: 281).¹⁰

Postoje stajališta »da je službenički odnos radni odnos posebne vrste«, pri čemu se naginje tumačenju službeničkog odnosa u kontekstu privatnog prava s određenim, ograničenim specifičnostima. Pritom se tumači da »u pravnom odnosu između države i državnog službenika prevladavaju elementi ugovornog odnosa, a ne statusa« usprkos tome što se u državnoj upravi ne sklapa ugovor o radu odnosno o službi državi. Argumenti koji se pritom iznose jesu da je riječ o dobrovoljnom pravnom odnosu, da je on naplatan, da postoji obveza osobnog obavljanja rada, da postoji – doduše jače izražena nego u privatnom sektoru – podređenost u službi, kao i da postoji »relativno visoka razina slobode sindikalnog organiziranja, kolektivnog pregovaranja i prava na štrajk u državnoj službi« (Potočnjak, 2013.).

Takve su ideje došle do izražaja u pripremljenim nacrtima prijedloga Zakona o državnim službenicima odnosno o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima u

¹⁰ »Izvorno se u francuskoj i njemačkoj teoriji akt o postavljenju upoređivao s privatnopravnim ugovorom, kasnije se govori o javnopravnom ugovoru.« (Krbek, 1961: 281, fn. 9). Usprkos tome što je novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku uveo institut upravnog ugovora (ugovora javnog prava), do sad se varijanta sklapanja ugovora o državnoj službi kao upravnog ugovora nije pojavila kao ideja u raspravi u Republici Hrvatskoj, što bi bila refleksija davne i davno prevladane koncepcije u francuskoj i njemačkoj pravnoj literaturi.

razdoblju 2013.–2014. (usp. Marčetić, 2014b) koje međutim nisu prošle proceduru donošenja u Hrvatskom saboru. Izmjene i dopune koje su usvojene u razdoblju 2015.–2017. nisu se temeljile na konceptu normalizacije pravne regulacije položaja državnih službenika.

Ne ulazeći u pitanje primjerenosti radikalnih koncepata ni valjanosti naprijed iznesenih argumenata i kontraargumenata, iz pregleda komparativne situacije nameće se nekoliko zaključaka važnih za ovo istraživanje pravne regulacije položaja policijskih službenika:

- u sklopu svojih reformskih nastojanja različite europske i svjetske zemlje nastoje uvesti i određene inovacije u svoje službeničke sustave, mijenjajući pravnu regulaciju položaja javnih službenika u cjelini ili, što je češće, pojedinih kategorija javnih službenika;
- javne uprave i službenički sustavi 21. stoljeća i dalje su u velikoj mjeri oslonjeni na zaštitu ljudskih prava i zakonito funkcioniranje države, što i dalje traži oslonac na javne službenike čiji je položaj utemeljen na garanciji nezavisnosti i profesionalnosti te zaštititi prava, uz veće i šire obveze čak i naspram tradicionalne uprave weberovskog tipa (s novim kategorijama kao što su izbjegavanje sukoba interesa u vrlo širokom smislu, zahtjevi sve detaljnije regulirane javne etike, pomoć građanima, a ne puko rješavanje upravnih slučajeva, rad u zajednici i zaštita interesa zajednice, itd.);
- općenito, »razlike između zaposlenika u javnoj upravi i privatnom sektoru u pogledu njihova statusa, radnog vremena, plaća, mirovina, odmora, zapošljavanja i zahtjeva za kompetencijama su manje nego što su bile prije« (Demke, 2010: 10);
- neke su europske i svjetske zemlje jako privržene politici normalizacije (ujednačavanja uvjeta zaposlenja u javnom i privatnom sektoru) utemeljenoj na vrijednostima novog javnog menadžmenta, dok su druge usmjerene na

drugačije načine reformiranja svojih javnih uprava, polazeći od utvrđenih loših učinaka politike normalizacije (odlazak najboljih službenika iz javne uprave, nemogućnost izgradnje etosa služenja zajednici, birokratizacija sustava nagrađivanja, i sl.);

- specifično pravno regulirani javnopravni status državnih službenika postoji u gotovo svim zemljama članicama Europske unije, pri čemu opstaju razlike u pravnoj regulaciji statusa državnih službenika i radnika u privatnom sektoru u velikoj većini statusnih pitanja (usp. Marčetić, 2014b; 2015.; Kuhlmann i Wollmann, 2014.);
- pritom neke zemlje članice Europske unije poput Njemačke, Francuske i Belgije čuvaju svoje tradicionalne službeničke sustave, uz minimalne promjene, dok tranzicijske zemlje tijekom procesa pridruživanja Europskoj uniji, ali i Velika Britanija za svoju *Civil Service*, snažnije afirmiraju posebne uvjete službe za državu naspram uvjeta zaposlenja u privatnom sektoru. Neke zemlje idu u smjeru normalizacije, u tome se izdvajaju Italija, Nizozemska, Danska i Švedska, pri čemu postoje određene iznimke (kategorije javnih službenika) na koje se normalizacija ne primjenjuje (usp. Van der Beer et al., 2013.);
- neke europske zemlje poput Švicarske nikad nisu imale tradiciju doživotnog postavljenja državnih službenika niti su od njih pokušavale napraviti posebnu izdvojenu skupinu (Krbek, 1961: 262, fn. 8), pa onda od te tradicije i ne mogu odustati ili je ublažiti, kao što su to učinile neke druge zemlje. U Švicarskoj je nestalnost službenika uvjetovana drugim načinom društvene argumentacije, a ne idejama novog javnog menadžmenta;
- policijska služba pripada klasičnim državnim službama koje se brinu za sigurnost zajednice i građana te u pogledu zasebnog statusa policijskih službenika ima malo prijepora čak i kad se za neke druge kategorije javnih službenika primjenjuje politika normalizacije – smatra

se da su zadaci i poslovi policije tako specifični da zahtijevaju posebnu pravnu regulaciju većeg broja elemenata položaja policijskih službenika, čak i onda kad se neki ostali dijelovi državne uprave podvrgavaju politici normalizacije službeničkog prava.

No, kako su i policijski službenici zaposlenici, doduše vrlo specifične državne upravne službe, i na njih se primjenjuju opći propisi o radu, ako neko pitanje nije regulirano posebnim pravilima policijskog službeničkog prava ili općeg službeničkog prava, te je za procjenu njihova pravnog statusa važno razumjeti pravne institute i opće trendove u razvoju radnog zakonodavstva. Primjera radi, i na policijske se službenike primjenjuju pravni propisi, domaći, europski i međunarodni, o zabrani diskriminacije, mobinga i sl. (usp. radi primjera: Juras, 2016.; presuda Županijskog suda u Puli Gž-R-22/15-2 od 18. prosinca 2015.).

2.3. Europeizacija hrvatskog službeničkog prava kao važan okvir pravnog položaja policijskih službenika

Elementi pravnog položaja policijskih službenika, dakle njihova prava, obveze i odgovornosti, uređuju se zakonom i na temelju zakona donesenim propisima. Svi ti elementi u svojoj međusobnoj povezanosti čine status policijskih službenika (usp. Borković, 1999: 107). Pravni status policijskih službenika u velikoj je mjeri određen *nacionalnim* propisima.

No, hrvatsko službeničko pravo se europeizira, a to dovodi i do promjena u položaju policijskih službenika. U okviru europeizacije mogu se spomenuti sljedeće komponente:

- 1) opći europski pravni dokumenti
- 2) službenički europski pravni dokumenti
- 3) europski pravni dokumenti za policijske službenike
- 4) standardi zajedničkih policijskih aktivnosti u okviru Europske unije
- 5) europski standardi službeničkog prava.

U skupinu *općih europskih pravnih dokumenata* svrstavaju se oni najvažniji dokumenti koji štite ljudska prava i temeljne slobode, a tu su u prvom redu Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe iz 1950., koja je ratificirana u Republici Hrvatskoj 1997. godine, te Povelja o temeljnim pravima Europske unije, koja je sastavni dio Lisabonskog ugovora iz 2009. godine.¹¹ One se odnose na prava i slobode svih ljudi, pa i javnih i policijskih službenika, s tim da se neka od tih prava i sloboda mogu i trebaju na specifičan način tumačiti kad je riječ o policijskim službenicima. Konvencija i Povelja osiguravaju i posebnu pravnu zaštitu izvan nacionalnog pravnog sustava. Pred Europskim sudom za ljudska prava policijski se službenici, kao i svi drugi, štite od diskriminacije, a štite se i pravo na život, privatnost, sloboda okupljanja i udruživanja, uključujući pravo osnivati sindikate, kao i druga njihova temeljna prava i slobode.

U narednu skupinu spadaju *službenički europski pravni dokumenti*, ponajprije oni koji su razvijali pravo na dobru upravu. Tu je u prvom redu Europski kodeks dobrog upravnog postupanja Europskog ombudsmana koji je usvojio Europski parlament u rujnu 2001. godine, a koji se pokazao važnim temeljem razvoja prava na dobru upravu. Pravo na dobru upravu regulirano je odredbama članka 41. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, a uključuje, između ostaloga, i pravo na obraćanje Europskom ombudsmanu u slučaju djelovanja institucija i organa Unije koje odudaraju od pravila (*maladministration*) (članak 43. Povelje).

U skupinu *europskih pravnih dokumenata za policijske službenike* pripadaju ponajprije Deklaracija Vijeća Europe o policiji, donesena u formi Rezolucije 690 (1979), te Europski kodeks policijske etike Vijeća Europe iz 2001. godine, donesen u formi Preporuke broj Rec(2001)10. Europski standardi službeničkog prava i standardi koji se odnose specifično na

¹¹ Lisabonski ugovor sadržava izmjene i dopune dvaju temeljnih ugovora, i to Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice (ili Ugovora o funkcioniranju Europske unije).

položaj policijskih službenika recepcijom od domaćeg zakonodavca reflektiraju se i na pravni položaj policijskih službenika.

U okviru Europske unije, ali i šire, odvijaju se određene *zajedničke policijske aktivnosti* što također pridonosi ustaljivanju određenih standarda i praksi koje imaju odraz na položaj policijskih službenika. Tako se u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike formiraju i u nestabilne dijelove svijeta šalju policijske misije, za sudjelovanje u kojima se već pojavio i poseban priručnik koji je osnova ujednačavanja određenih elemenata položaja policijskih službenika.

Suradnja postoji i u okviru Europskog policijskog ureda (Europola), specijalizirane agencije Europske unije koja pomaže nacionalnim tijelima za provedbu zakona u borbi protiv teških međunarodnih zločina i terorizma, a utemeljena je još 1999. godine. Sudjelovanje u zajedničkom radu i suradnja policija u širem europskom i svjetskom prostoru potiču na dulji rok preuzimanje dobrih praksi, međusobno učenje te postupno može dovesti do ustaljenja određenih elemenata položaja policijskih službenika u zemljama članicama Europske unije, ali i šire od toga.

Vijeće Europe, Europska unija, OECD-Sigma i druge europske i međunarodne organizacije oblikuju također *načela, preporuke i standarde* zemljama članicama kako bi trebale postaviti svoje službeničke sustave i regulirati pojedina pitanja pravnog statusa službenika, kao što su:

- depolitizacija i profesionalizacija
- usmjerenost na javni interes
- pojedinačna odgovornost državnih službenika
- jasno uređenje prava i obveza državnih službenika
- odgovarajući stupanj zaštite radnog mjesta i plaće
- određeni kodeks ponašanja javnih službenika
- afirmacija *merit*-sustava u prijmu kandidata u državnu službu i prilikom odlučivanja o napredovanju u službi

tako da se prijam i napredovanje temelje isključivo na sposobnostima

- isključivanje mogućnosti patronaže, diskriminacije i proizvoljnosti kod prijma u službu, pri odlučivanju o pravima i obvezama državnih službenika, pri otpuštanju iz službe i u drugim pitanjima službeničkog statusa
- povezivanje ocjenjivanja s nagrađivanjem službenika
- obveznost stalne edukacije i usavršavanja, i sl. (usp. Koprić et al., 2012: 154–159; Pičuljan i Pipunić, 2008: 15–16).

OECD-Sigma razvila je niz standarda i vrlo opsežne i detaljne liste za provjeru sadržava li službeničko pravo zemalja koje se žele priključiti Europskoj uniji sve elemente koji bi trebali pridonijeti stvaranju na zakonito i efikasno funkcioniranje orijentirane profesionalne i nepristrane javne uprave. Zahvaljujući politici kondicionalnosti, koja je bila uvjet ulaska u članstvo Europske unije, od Republike Hrvatske se očekivalo prihvaćanje i realizacija tih standarda uz stalno i detaljno praćenje i izvještavanje OECD-Sigme Europskoj komisiji. Tako su se na kraju ocjene OECD-Sigme pojavljivale u godišnjim izvještajima o napretku Republike Hrvatske koji su u daljnjem tijeku pristupnih napora igrali važnu ulogu kao izvori uputa i smjernica za upravne reforme u Republici Hrvatskoj.

Posebno su u tom smislu važne liste pitanja i standarda iz triju dokumenata OECD-Sigme o sadržaju zakonodavstva i podzakonskih propisa u području službeničkog prava. To su:

- Dokument (*Paper*) br. 5 (*Civil Service Legislation Contents Checklist*) iz 1996. (usp. Čović et al., 2015: 649)
- Dokument (*Paper*) br. 14 (*Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation and Other Regulatory Instruments*) iz 1997.
- Smjernice za ocjenu službeničkog sustava (*Civil Service Assessment Guidelines*) iz 2002., s nizom kasnijih promjena, koje su bile neka vrsta internog praktičnog pri-

ručnika za eksperte koji su sudjelovali u ocjeni sustava javnih službenika u pojedinoj zemlji.

Uz to, OECD-Sigma izradila je još desetak drugih dokumenata u području službeničkog zakonodavstva u kojima navodi mnoga važna načela i standarde koji se odnose na pitanja rukovodećih službenika, usavršavanja, troškova za službenike, izrade službeničkog zakonodavstva, sukoba interesa, političkih savjetnika, jačanje profesionalizma i druge (usp. Marčetić i Musa, 2013: 727).

Među standardima OECD-Sigme koji se odnose na službeničko pravo i položaj javnih službenika jesu:

1. jasno razgraničenje političkih i službeničkih položaja u upravi da bi se osigurala depolitizirana javna uprava, nezavisna od svakodnevnih političkih intervencija;
2. zapošljavanje i napredovanje u službi mora biti utemeljeno na sposobnosti i kompeticiji da bi se unaprijedila profesionalna razina javne uprave;
3. hijerarhijska podređenost u upravnoj organizaciji uz vanjsku kontrolu zakonitosti da bi se osnažile linije odgovornosti, ali i osigurala mogućnost službenicima da se odupru nezakonitim naložima;
4. kvalitetna regulacija dužnosti i prava službenika, posebno dužnosti političke neutralnosti, poštenja, kao i sustava pozicija, poslova i angažmana nespojivih sa svojstvom državnog službenika;
5. djelotvorna regulacija procesuiranja pritužbi službenika i zaštite njihovih službeničkih prava;
6. *fair* regulacija ocjene rada službenika s dovoljnim jamstvima da bi se službenici mogli zaštititi od nepravednih ocjena;
7. platni sustav treba biti utvrđen zakonom, transparentan te s malim (dakle ne prevelikim) stupnjem slobode rukovoditelja u određivanju plaće pojedinog službenika;
8. upravljački mehanizmi moraju biti takvi da osiguraju primjenu jedinstvenih standarda u čitavoj javnoj upravi,

bez obzira na to postoji li neki upravni organ koji je za to izričito i posebno nadležan (Cardona, 2004.; Koprić, 2005.).

Ugovor o funkcioniranju Europske unije odredbom članka 45. stavka 4. ističe da se odredbe o slobodnom kretanju radnika ne odnose na zapošljavanje u javnoj službi, čime se priznaje da je riječ o području u kojem nacionalno zakonodavstvo ima primarnu ulogu. Time se omogućuje da se radna mjesta u državnoj upravi rezerviraju za vlastite državljane, a da se pravni status domaćih javnih službenika, kako ih definira nacionalno zakonodavstvo, uređuje na specifičan način nacionalnim službeničkim pravom. To ne znači da nacionalni zakonodavac ne bi mogao otvoriti pojedine dijelove javne uprave i za državljane drugih zemalja Europske unije ako to smatra poželjnim ili potrebnim prema svojim nacionalnim političkim prioritetima. Pritom se može s velikim stupnjem sigurnosti zaključivati da će državna policijska služba biti među onim oazama koje će najdulje ostati rezervirane za specifično nacionalno službeničko pravo.

Može se zaključiti da europski standardi postavljaju kriterije za domaće, nacionalno zakonodavstvo. U tom se smislu kaže: »Europski standardi u pogledu službeničkog prava razvijeni u okviru EU i Vijeća Europe dio su šireg korpusa standarda i pravila postavljenih u svrhu jačanja upravnog kapaciteta potencijalnih članica EU, kao i modernizacije i poboljšanja kvalitete i efikasnosti javne uprave općenito.« (Musa, 2006: 126–127).

Promjene usmjerene na harmonizaciju (usklađenje) hrvatskog sustava javnih službenika s europskim načelima i standardima započele su donošenjem Zakona o državnim službenicima 2005. te Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2008. godine. Na temelju tih zakona započele su promjene koje se odnose na:

- uvođenje nešto modernijih oblika upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi

- inzistiranje na etičkim standardima u državnoj službi
- uvođenje bolje pravne zaštite položaja službenika
- stručno usavršavanje službenika.

Odbor za državnu službu utemeljen je Zakonom o državnim službenicima iz 2005. radi pružanja pravne zaštite protiv odluka upravnih rukovoditelja u službeničkim pitanjima. Etičko povjerenstvo utemeljeno je 2009., a djeluje na razini čitave države primjenjujući Etički kodeks (donesen 2006., s novelom iz 2008.; novi Etički kodeks državnih službenika usvojen je 2011.).

Temeljem Zakona o državnim službenicima iz 2005. godine provedene su, bile najavljene ili su isprobane i neke druge mjere harmonizacije s europskim standardima moderne javne službe, poput depolitizacije na razini rukovoditelja upravnih organizacija u sastavu ministarstava i drugih visokih upravnih službenika, stvaranja platnog sustava koji bi poticao zalaganje i rezultate rada, osiguravanja ravnomjerne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi, i druge. One su doživjele promjenjiv uspjeh.

Reforma sustava upravnog sudovanja provedena početkom 2012., kad su osnovana i počela djelovati četiri prvostupanjska upravna suda (u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku) te Visoki upravni sud Republike Hrvatske, osigurala je ujedno i napredak u kvaliteti sudske zaštite prava svih javnih službenika (usp. Koprić et al., 2017.; Čović et al., 2015.).

Recepcija europskih načela i harmonizacija hrvatskog službeničkog prava i sustava zaštite prava s europskim standardima odnosi se i na policijske službenike. U tom smislu se primjerice zaštita prava policijskih službenika ostvaruje na jednak način kao i zaštita prava ostalih državnih službenika, od podnošenja žalbe na prvostupanjsko rješenje Odboru za državnu službu preko podnošenja pritužbi pučkom pravobranitelju do upravnog spora. Praksa donošenja etičkih kodeksa dovela je do donošenja Etičkog kodeksa policijskih službenika. Razvoj sustava pravne zaštite građana omogućio je ujedno

unaprjeđenje u načinu pravne zaštite prava policijskih službenika. Itd.

2.4. Pregled stanja i sistematizacija pravnog uređenja statusa policijskih službenika u Republici Hrvatskoj

Temeljni propis koji regulira pravni status policijskih službenika u Republici Hrvatskoj je Zakon o policiji. Elementi koji nisu uređeni tim Zakonom ili propisima koji su doneseni na temelju njega ravnaju se prema propisima o državnim službenicima odnosno prema općim propisima o radu odnosno kolektivnim ugovorima sklopljenima u skladu s njima (članak 1. stavak 3.). Među navedenim propisima postoji hijerarhija i red primjene, u smislu da se potonji mogu primijeniti samo ako određeno pitanje statusa policijskih službenika nije uređeno nekim od prethodno navedenih kategorija propisa. Drugim riječima, na pitanja položaja policijskih službenika primjenjuje se Zakon o policiji, zatim propisi koji su doneseni temeljem toga Zakona, pa tek onda, ako određeno pitanje njima nije uređeno, propisi o državnim službenicima i – na kraju – opći propisi o radu odnosno kolektivni ugovori.

Zanimljivo je da postoji presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske koja jasno utvrđuje da se, postoji li izričita stroga odredba (*ius cogens*) Zakona o policiji, na konkretan slučaj ne može primijeniti odredba kolektivnog ugovora Revr 508/2005-2 od 14. prosinca 2005. Također, prema presudi Upravnog suda u Rijeci Usl-498/13-10 od 18. rujna 2014. opći propisi o radu primjenjuju se samo ako određeno pitanje nije uređeno Zakonom o policiji ili na temelju toga Zakona donesenim podzakonskim propisima.

U zemljama u kojima se policija organizacijski razdvaja na središnju državnu i lokalnu policiju elementi pravnog statusa lokalne policije ne moraju biti jednako uređeni kao elementi pravnog statusa državne policije. U Republici Hrvatskoj policija se organizira na državnoj razini, dok se na lokalnoj razini organiziraju komunalno, prometno i poljoprivredno redarstvo.

U budućnosti nije isključeno da se zbog decentralizacije na toj osnovi razvije i lokalna policija s nešto širim i jačim položajem.¹² U ovoj studiji, međutim, analizirat će se samo pravna regulacija statusa policijskih službenika na državnoj razini jer se zasad redarstvo ne tretira na način na koji je uobičajeno pravno regulirati lokalnu policiju.

Temeljni zakoni kojima se uređuju elementi statusa policijskih službenika jesu:

1. Zakon o policiji, Narodne novine br. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16
2. Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Narodne novine br. 76/09, 92/14
3. Zakon o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba, Narodne novine br. 128/99, 16/01, 22/02, 41/08, 97/12, 118/12
4. Zakon o Zakladi policijske solidarnosti, Narodne novine br. 121/05.

Prema Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima policijski službenik je službenik Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, kao i službenik strane policijske službe, koji je prema međunarodnom ugovoru, tom i drugom zakonu, ovlašten obavljati policijske poslove, primjenom policijskih ovlasti.

Specifičnosti radnopravnog položaja policijskih službenika u Ministarstvu unutarnjih poslova uređuju se uglavnom Zakonom o policiji. Pojedine odredbe toga Zakona odnose se i na vježbenike, osobe koje se obrazuju za obavljanje policijskih poslova te pripadnike pričuvnog sastava policije.

Određene elemente statusa policijskih službenika reguliraju također uredbe Vlade Republike Hrvatske, i to:

1. Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika, Narodne novine br. 129/11, 82/12, 140/13, 32/15, 40/15, 115/15, 11/17, 102/17, 129/17, 5/18

¹²O lokalnoj policiji v. npr. Franulović, 2011: 35 i dalje; Jazić, 2017., etc.

2. Uredba o plaćama policijskih službenika, Narodne novine br. 129/11, 82/12, 25/13, 140/13, 32/15, 40/15, 40/16, 11/17, 129/17, 5/18, 66/18
3. Uredba o pričuvnoj policiji, Narodne novine br. 111/12
4. Uredba o radnim mjestima policijskih službenika kojima se staž osiguranja računa u povećanom trajanju, Narodne novine br. 127/13, 140/13, 129/17, 66/18
5. Uredba o uvjetima za stjecanje policijskih zvanja, oznakama policijskih zvanja, funkcionalnim oznakama radnih mjesta, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja, Narodne novine br. 129/11, 15/13
6. Uredba o utvrđivanju radnih mjesta u Ministarstvu unutarnjih poslova koja se popunjavaju bez objave natječaja, Narodne novine br. 129/11
7. Uredba o izgledu odora policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova, Narodne novine br. 88/11, 129/11, 100/13.

Određeni elementi statusa policijskih službenika detaljnije se uređuju podzakonskim propisima ministra unutarnjih poslova. Na snazi su:

1. Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, Narodne novine br. 141/11
2. Pravilnik o kriterijima za provjeru razine tjelesne motoričke sposobnosti za osobu koja se prima u policiju, Narodne novine br. 20/15, 16/18
3. Pravilnik o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne psihičke i tjelesne zdravstvene sposobnosti za osobu koja se prima u policiju i policijskog službenika te o sastavu i načinu rada zdravstvenih komisija u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama, Narodne novine br. 113/12, 37/18, 51/18
4. Pravilnik o načinu obavljanja provjere osobne dostojnosti za obavljanje policijske službe, Narodne novine br. 98/12

5. Pravilnik o načinu ostvarivanja prava u slučaju gubitka života ili ozljede policijskog službenika te osobe koja je pružila pomoć policijskom službeniku u obavljanju policijskih poslova, Narodne novine br. 113/12
6. Pravilnik o načinu provedbe unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica Ministarstva unutarnjih poslova, Narodne novine br. 141/11, 146/11
7. Pravilnik o ocjenjivanju policijskih službenika, Narodne novine br. 113/12
8. Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, Narodne novine br. 141/11
9. Pravilnik o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencije predstavljanja i pritužbi te o radu povjerenstva, Narodne novine br. 78/15
10. Pravilnik o policijskim časnicima za vezu, Narodne novine br. 79/18
11. Pravilnik o policijskom obrazovanju, Narodne novine br. 113/12, 81/13, 05/14
12. Pravilnik o postupku izdavanja odobrenja policijskom službeniku za obavljanje samostalne gospodarske ili profesionalne djelatnosti ili pružanje usluga pravnoj ili fizičkoj osobi, Narodne novine br. 75/12
13. Pravilnik o načinu i uvjetima za ostvarivanje prava policijskih službenika na građansko odijelo, Narodne novine br. 64/11
14. Pravilnik o sadržaju i dostupnosti informacija o slobodnim radnim mjestima policijskih službenika te načinu objave popisa slobodnih radnih mjesta, sastavu i načinu rada Povjerenstva za odabir kandidata za premještanje, Narodne novine br. 113/12
15. Pravilnik o sadržaju izjave osobe koja se prima u policiju i sadržaju podataka koje te osobe dostavljaju Ministarstvu unutarnjih poslova, Narodne novine br. 113/12

16. Pravilnik o upućivanju policijskih službenika u mirovne operacije i druge aktivnosti u inozemstvu, Narodne novine br. 118/12
17. Pravilnik o upućivanju policijskog službenika na rad u međunarodne organizacije, institucije i tijela Europske unije te radi sudjelovanja u međunarodnom projektu, Narodne novine br. 79/18, 83/18
18. Pravilnik o uvjetima i načinu dodjele spomen-značke ili kratkog vatrenog oružja, Narodne novine br. 141/11, 133/12
19. Pravilnik o vrstama nagrada, medalja, priznanja i zahvalnica Ministarstva unutarnjih poslova te uvjetima i postupku njihove dodjele, Narodne novine br. 16/17
20. Pravilnik o pravilima i načinu raspodjele poslova i odgovornosti između različitih službi uključenih u upravljanje ljudskim potencijalima u Ministarstvu unutarnjih poslova, Narodne novine br. 113/12
21. Pravilnik o psihosocijalnoj zaštiti zaposlenika Ministarstva unutarnjih poslova, Narodne novine br. 73/18
22. Pravilnik o ustroju i provedbi mjera zaštite od ionizirajućeg zračenja, Narodne novine br. 28/15.

Na kraju sistematizacije treba spomenuti Etički kodeks policijskih službenika (Narodne novine br. 62/12) koji uređuje specifičnosti njihove službeničke etike.

U pogledu dodatnih elemenata pravnog položaja policijskih službenika vrijedi posebno spomenuti da se i na njih primjenjuje Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike (Narodne novine br. 112/17, 12/18). Posebni, granski kolektivni ugovor za policijske službenike nikad nije sklopljen.

Određena pitanja regulirana Ustavom Republike Hrvatske i drugim zakonima te ostalim, podzakonskim propisima (uredbama Vlade te pravilnicima, naputcima i naredbama ministra unutarnjih poslova) odražavaju se i na pravni položaj policijskih službenika. Tako se, primjerice, Kaznenim zakonom štite od napada sve službene osobe, a to su i policijski službenici, a

Zakonom o sigurnosti prometa na cestama uređuju se specifična pravila i za policijske službenike odnosno vozila Ministarstva unutarnjih poslova.

Također, valja istaknuti da:

- u obavljanju policijskih ovlasti policijski službenici mogu zadirati u temeljna prava i slobode čovjeka i građanina zaštićene međunarodnim ugovorima i Ustavom Republike Hrvatske (temeljna prava i slobode);
- policijski službenici primjenjuju velik broj zakona i drugih domaćih propisa te međunarodnih ugovora i drugih pravnih dokumenata kojima su regulirana prava, obveze i pravni interesi građana i drugih pravnih osoba (materijalnopравни propisi);
- provođenje policijskih ovlasti te općenito način rada i postupanja policijskih službenika i drugih državnih dužnosnika, tijela i službi (primjerice kod provođenja određenih ovlasti po nalogu državnog odvjetnika, suda ili drugog nadležnog tijela) uređeni su mnoštvom propisa (postupovnopравни propisi);
- na policijske službenike i njihov položaj odražavaju se i organizacijski propisi o policiji kao zasebnoj državnoj službi u državnom upravnom resoru unutarnjih poslova.

U svim takvim situacijama u kojima policijski službenici obavljaju državnu policijsku službu, a koje ne spadaju u pravno uređenje njihova statusa u užem smislu, njihov pravni status može biti tangiran, odnosno te se situacije mogu posredno odraziti na njihov pravni status. Kršenje temeljnih prava drugih ljudi, odbijanje naloga nadležnih tijela, postupanje koje odstupa od propisanoga i slični oblici ponašanja policijskog službenika mogu biti osnova za pokretanje disciplinske odgovornosti, pa čak i prestanak službe u policiji.

Može se zaključiti da je pravni položaj policijskih službenika kompleksno područje koje zaslužuje pomnu analizu, veliku pažnju tijekom obrazovanja i stručnog usavršavanja po-

licijskih službenika te stalno praćenje zbog posebne osjetljivosti policijske službe za svakog građanina, svaku osobu, kao i čitavo društvo. Ustavnopravna dimenzija rada policijskih službenika, uključujući zaštitu i poštovanje ljudskih prava odnosno temeljnih prava i sloboda, nerijetko je u žarištu pažnje domaće javnosti. U sklopu Europske unije, Vijeća Europe te u okviru drugih međunarodnih institucija rad policije, koji u prvom redu ovisi o zakonitom, profesionalnom, etičnom i humanom radu policijskih službenika, pažljivo se prati te uživa veliku važnost.

U analizi koja slijedi u prvom se redu raščlanjuju specifični elementi pravnog statusa policijskih službenika uz komentar odstupanja od općeg službeničkog prava.



VI. ANALIZA PRAVNOG POLOŽAJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

1. Analiza propisa – sadržajna analiza pravnog položaja policijskih službenika

Zasebno se raščlanjuju elementi pravnog položaja policijskih službenika koji su uređeni međunarodnim, napose europskim propisima i dokumentima te domaćim propisima.

1.1. Analiza europskih propisa

1.1.1. Analiza europskih pravnih dokumenata koji reguliraju temeljna prava

Dva ključna međunarodna ugovora u ovom su području Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe te Povelja o temeljnim pravima Europske unije. Pripremljene su u različito vrijeme u različitim organizacijama, ali dijele sličan pristup i katalog temeljnih prava, uz određene važne razlike. Oba ta međunarodna ugovora obvezuju Republiku Hrvatsku.

Republiku Hrvatsku obvezuje i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji je usvojen na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda 16. prosinca 1966. (Rezolucija br. 2200 A /XXI/). Pakt je stupio na snagu 3. siječnja 1976. Republika Hrvatska stranka je toga međunarodnog ugovora od 6. listopada 1991. prema Odluci o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji. Tu odluku donijela je Vlada Republike Hrvatske 30. rujna 1993. (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 12/93; službeni tekst Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima objavljen je u Službenom

listu SFRJ br. 7/71 i još je uvijek jedini službeni prijevod). Odredbe toga međunarodnog ugovora također su primjenjive na pravni položaj policijskih službenika.¹³

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe iz 1950. koju je Republika Hrvatska ratificirala 1997. regulira prava i slobode koje se priznaju i policijskim službenicima. Samo se sloboda okupljanja i udruživanja može ograničiti pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave, ali isključivo zakonom pojedine zemlje (članak 11.1. stavak 2.).

Povelja o temeljnim pravima Europske unije koja je stupila na snagu istodobno s Lisabonskim ugovorom Europske unije regulira temeljna prava svakoga, pa i policijskog službenika, pri čemu se položaj policijskog službenika pokazuje kao specifičan i utoliko odredbe o temeljnim pravima valja za njih i dodatno odnosno specifično tumačiti. Svako ograničenje prava i sloboda iz Povelje mora se predvidjeti zakonom i poštovati ključne elemente tih prava i sloboda, a predvidjeti se može samo ako je nužno i ako na adekvatan način postiže svrhe općeg interesa priznatog od Europske unije, odnosno ako je potrebno da bi se zaštitila prava i slobode drugih (članak 52. t. 1. Povelje).

Ponajprije, smatra se da nema osnove tražiti, ni očekivati, da se policijski službenici odreknu svojih temeljnih prava ulaskom u policijsku službu. Određena prava mogu se doduše domaćim zakonodavstvom restriktivno regulirati ili uskratiti, ali to mora biti propisano zakonom koji donosi demokratski izabrano predstavničko tijelo građana određene zemlje (a ne podzakonskim propisima koje donosi izvršna vlast), radi ostvarenja uloge policije u demokratskom društvu, radi mo-

¹³ Radi ekonomičnosti teksta, a sličnih odredbi, ova analiza uzima u obzir ponajprije Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe i Povelju o temeljnim pravima Europske unije, dok se Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima OUN-a u daljnjem tekstu spominje samo prema potrebi jer su relevantne odredbe u bitnome slične onima u relevantnim europskim pravnim dokumentima.

gućnosti profesionalnog postupanja policije u skladu sa zakonom odnosno mogućnosti ostvarenja drugog legitimnog cilja, s tim da ograničenja trebaju biti uređena u skladu s načelom razmjernosti (proporcionalnosti).¹⁴

Pravo na život iz članka 2.1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe i članka 2. Povelje o temeljnim pravima Europske unije za policijske službenike znači da trebaju biti zaštićeni u opasnim situacijama, u smislu opremljenosti, osposobljenosti, raspolaganja potrebnom razinom profesionalnih znanja, vještina i umijeća te nužnih sredstava za provedbu policijskih ovlasti. Sve to trebalo bi osigurati da u raznim slučajevima i okolnostima policijski službenici sačuvaju svoj život. Dođe li do smrti u obavljanju policijskog posla, očekuje se učinkovita istraga.

Pravo na pošteno suđenje iz članka 6. Konvencije i članaka 47. i 48. Povelje u slučaju kaznenog postupka koji bi se vodio protiv policijskog službenika znači da se i na nj trebaju primijeniti svi elementi toga prava, od presumpcije nedužnosti do prava na obranu itd. Povelja napose jamči pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje, jamči načela zakonitosti i razmjernosti kaznenih djela i kazni (članak 49.), kao i pravo da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen za isto kazneno djelo (članak 50.).

To znači da se načelo *non bis in idem* primjenjuje ako bi se za isto djelo pokušao voditi i kazneni i prekršajni postupak, ali da se ne primjenjuje ako se za isto djelo vode kazneni i disciplinski (v. primjerice slučaj Šikić v. Hrvatska, 9143/08, ECHR, 15 July 2010), odnosno prekršajni i disciplinski postupak (Juras, 2013.). Drugim riječima, pravno je dopuštena paralelnost kaznenog odnosno prekršajnog postupka s disciplinskim postupkom za isto djelo. Prema ustaljenoj praksi Europskog suda, »disciplinski postupak u kojem se ne može

¹⁴ U ovom dijelu analiza prava policijskih službenika koristi se sistematizacijom i pristupom iz dokumenta koji je 2013. godine kao priručnik za policijske nastavnike pripremila Agencija za temeljna prava Europske unije: *Fundamental Rights ...*, 2013.

izreći kazna zatvora za djelo koje nije ni propisano kao kazneno djelo i čije sankcioniranje ima za svrhu osiguranje urednog obavljanja službe nema kaznenu narav«. No, »Sud je dodatno razradio stajalište o vođenju usporednih postupaka za isti protupravni događaj ističući da takvo postupanje mora biti opravdano postizanjem učinkovitog (potpunog) odgovora na društveno neprihvatljivo ponašanje« (Juras, 2017: 337).

Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života iz članka 8. Konvencije i članaka 7. i 8. Povelje također se primjenjuje na policijske službenike. I oni imaju pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja, čak i kad se primjerice to dopisivanje i komunikacija odvijaju u radnim prostorijama. U smislu zaštite razumnih očekivanja na privatnost u službenim prostorijama instruktivna je odluka Europskog suda za ljudska prava u slučaju Halford v. UK, 20605/92, ECHR 32, 25 June 1997. Ipak, domaći zakonodavac može zakonom omogućiti ograničenja toga prava ako je to u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira ili gospodarske dobrobiti zemlje te radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Sloboda izražavanja regulirana je u članku 10. Konvencije i članku 11. Povelje, a obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ostvarivanje tih sloboda može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti. Zato se političke aktivnosti policijskih službenika i njihovih organizacija mogu ograničiti da bi se osigurala politička neutralnost u provedbi policijskih ovlasti. U tom smislu Europski sud za

ljudska prava smatra da policijski službenici imaju posebnu dužnost lojalnosti i suzdržavanja od političkih zahtjeva da bi se očuvala neutralnost, pouzdanost i povjerenje javnosti u njih (usp. slučaj *Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v Slovakia* (11828/08) ECHR (25 September 2012).

Sloboda okupljanja i udruživanja iz članka 11. Konvencije i članka 12. Povelje odnosi se u prvom redu na organiziranje sindikata, u ovom slučaju sindikata policijskih službenika. Pravo na organiziranje i na postupke sudjelovanja u odlučivanju o uvjetima zaposlenja u javnoj službi općenito (za sve javne službenike) regulirano je također Konvencijom br. 151 Međunarodne organizacije rada o radnim odnosima u javnoj službi iz 1978., koja je stupila na snagu u veljači 1981. godine. Ograničenja ostvarivanju prava na okupljanje i udruživanje te drugih kolektivnih prava mogu se propisati isključivo zakonom, i to samo ona koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava mogu se naročito nametnuti pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

U tom se smislu, nadalje, za policijske službenike mogu ograničiti i zabraniti osnivanje i članstvo u političkim strankama i drugi oblici političke aktivnosti u službi. Mnoge europske zemlje to su i učinile. U slučaju *Rekvenyi v. Hungary* (25390/94) ECHR 31 (20 May 1999) Europski je sud u osnovi podržao zakonom u Republici Mađarskoj uspostavljenu zabranu članstva u političkim strankama i političke aktivnosti za pripadnike vojske, policije i sigurnosnih službi, imajući naročito u vidu specifičnosti mađarske povijesti i druge relevantne okolnosti.¹⁵

¹⁵ Zabrana nije apsolutna, ali se ne smije zloupotrebjavati policijska služba, kao ni služba u vojsci i sigurnosnim službama. Primjerice, i policijski se službenici smiju kandidirati na izborima, ali za kampanju dobivaju neplaćeni dopust. Itd.

Zabrana iz članka 14. Konvencije i članaka 20. i 21. Povelje trebala bi onemogućiti diskriminaciju po bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost. Ona se kod policijskih službenika, ali i drugih državnih službenika, odnosi posebno na zabranu diskriminacije kod primanja u službu, uvjeta rada, prakse napredovanja, određivanje nejednake plaće za muškarce i žene, prakse otpuštanja i određivanja prestanka službe, napastovanja, mobinga, i slično. Na zabranjenu diskriminaciju i mobing naspram policijskog službenika, smijenjenog načelnika policijske uprave, upućuje primjerice presuda Županijskog suda u Puli Gž-R-22/15-2 od 18. prosinca 2015.

Pravo na poštene i pravične radne uvjete propisano je člankom 31. Povelje. Svaki radnik, pa i policijski službenik, ima pravo na radne uvjete kojima se čuvaju njegovo zdravlje, sigurnost i dostojanstvo, kao i pravo na ograničenje najduljeg radnog vremena, na dnevni i tjedni odmor te na plaćeni godišnji odmor. U širem smislu tu pripada i pravo na adekvatnu plaću i druge naknade, zaštitu zdravlja i sigurnosti u obavljanju službe i slično.

Europska unija svim zaposlenima, pa i policijskim službenicima, priznaje da trebaju imati pristup pravima iz socijalne sigurnosti i socijalnim službama koje pružaju zaštitu u slučajevima poput materinstva, bolesti, nesreća pri radu, ovisnosti ili starosti te u slučaju gubitka posla, u skladu s pravilima utvrđenima pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom (članak 34. Povelje). Nadalje, svatko ima pravo na pristup preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i pravo na liječenje pod uvjetima utvrđenima nacionalnim zakonodavstvima i praksom (članak 35. Povelje). U kontekstu tih prava valja razmotriti prava na mirovinu, naknadu za vrijeme bolovanja, posebno ako je riječ o bolovanjima koja su uzrokovana događajima u okviru policijske službe, invalidsko osiguranje, roditeljski dopust, i slično.

1.1.2. Analiza ostalih europskih pravnih dokumenata

U ovom se dijelu analiziraju Deklaracija Vijeća Europe o policiji, donesena u obliku Rezolucije 690 (1979), te Europski kodeks policijske etike Vijeća Europe iz 2001. godine, donesen u obliku Preporuke broj Rec(2001)10, jer se oni odnose upravo na policijske službenike.

Vijeće Europe usvojilo je 1979. godine Deklaraciju o policiji u sklopu Rezolucije 690 smatrajući poželjnim da policijski službenici imaju aktivnu moralnu i fizičku potporu zajednice kojoj služe, uz status i prava usporediva s drugim dijelovima državne uprave, kako bi se postigli drugi važni ciljevi naznačeni u Rezoluciji. Odredbe Deklaracije sistematizirane su u dva poglavlja, od kojih se jedno odnosi na etiku, a drugo na status policijskih službenika. Pritom se te odredbe odnose i na tajne službe, vojne policijske snage i milicije koje obavljaju policijske dužnosti koje su odgovorne za izvršavanje zakona, istraživanje kaznenih djela te održavanje javnog reda i državne sigurnosti.

Poglavlje o etici sadržava 15 odredbi koje traže sljedeće:

1. Policijski službenik treba izvršavati svoje zakonske obveze štiteći građane i zajednicu od nasilnih, pljačkaških i drugih štetnih ponašanja, kako je zakonom uređeno.
2. Policijski službenik treba djelovati etično, nepristrano i dostojanstveno, odlučno se opirući bilo kakvoj korupciji.
3. Zabranjene su sve egzekucije po kratkom postupku, tortura i drugi oblici nehumanog i degradirajućeg postupanja ili kažnjavanja drugih osoba, a policijski je službenik dužan odbiti svaki nalog koji bi sadržavao takve mjere i postupanja.
4. Policijski je službenik dužan izvršavati zakonite naloge (zapovijedi) svojih nadređenih, ali i odbiti one za koje zna ili mora znati da su nezakoniti.
5. Policijski se službenik mora oduprijeti kršenju zakona. Ako bi kršenje zakona rezultiralo neposrednom i nepopravljivom štetom, dužan ga je odmah spriječiti koliko mu to njegove sposobnosti dopuštaju.

6. Ako ne prijeti opasnost nastupanja takvih posljedica, dužan je nastojati spriječiti posljedice kršenja zakona ili ponavljanja takvog kršenja izvještavanjem o kršenju zakona prema svojim nadređenima. Ako se na taj način ne postignu potrebni rezultati, policijski službenik može obavijestiti višu instanciju.
7. Protiv policijskog službenika ne smije se podnijeti kaznena ili disciplinska mjera ako je odbio izvršiti nezakonit nalog.
8. Policijski službenik ne smije surađivati u praćenju, uhićivanju, zadržavanju ili prepraćivanju osoba koje se traže, zadržavaju ili procesuiraju zbog rase, religije ili političkih uvjerenja, a nisu osumnjičene da su počinile neko kazneno djelo.
9. Policijski službenik osobno je odgovoran za vlastito ponašanje, naručivanje ili propuštanje ponašanja koje je naložio, a u suprotnosti je sa zakonom.
10. Mora postojati jasna linija rukovođenja kako bi se uvijek moglo odrediti koji je nadređeni odgovoran za ponašanje ili propuštanje policijskog službenika.
11. Zakonodavstvo mora urediti sustav pravnih jamstava i lijekova protiv bilo kakve štete koja bi nastala kao posljedica policijskih aktivnosti.
12. U obavljanju dužnosti policijski je službenik dužan biti potpuno predan postizanju cilja koji je pravno određen ili dopušten, pritom nikad ne upotrebljavajući više sile nego je razumno.
13. Policijski službenici trebaju dobiti jasne i precizne upute o načinu i okolnostima pod kojima mogu upotrijebiti oružje.
14. Policijski službenik koji drži osobu kojoj je potrebna medicinska skrb dužan ju je osigurati, i to od medicinskog osoblja, kao i poduzeti mjere za očuvanje života i zdravlja te osobe, ako je potrebno. Dužan je pridržavati se uputa liječnika i drugih medicinskih radnika kad oni stave pritvorenika pod medicinsku skrb.

15. Policijski službenik dužan je držati tajnim sve informacije povjerljive prirode koje je saznao, osim ako obavljanje policijske dužnosti ili pravne norme ne zahtijevaju suprotno.

Poglavlje o statusu policijskih službenika između ostaloga traži:

1. Policijska služba treba biti dostupna svakom građaninu koji zadovoljava tražene uvjete.
2. Policijski službenik treba proći dobro opće i profesionalno obrazovanje te stručno usavršavanje, a treba mu dati i prikladne upute o socijalnim problemima, demokratskim slobodama, ljudskim pravima te osobito o Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.
3. Profesionalni, psihološki i materijalni uvjeti u kojima obavlja dužnost trebaju biti takvi da štite njegovu etičnost, nepristranost i dostojanstvo.
4. Policijski službenik treba biti pravedno plaćen, pri čemu trebaju biti uzeti u obzir posebni faktori kao što su povećani rizici i odgovornosti te radno vrijeme koje više nego drugdje odudara od uobičajenog.
5. Policijski službenici trebaju imati mogućnost osnivanja profesionalnih organizacija, učlanjivanja u njih i biti njihovi aktivni članovi. Mogu imati aktivnu ulogu i u drugim organizacijama.
6. Profesionalna organizacija policajaca koja ima status reprezentativne treba imati prava:
 - a. pregovarati o profesionalnom statusu policijskih službenika
 - b. biti konzultirana o upravljanju policijskim jedinicama
 - c. pokretati pravne postupke radi zaštite interesa pojedine skupine policijskih službenika ili pojedinog policijskog službenika.

7. Članstvo u profesionalnoj organizaciji i aktivno sudjelovanje u njezinu radu ne smije prouzročiti štetne posljedice za policijskog službenika.
8. Ako se protiv policijskog službenika vodi disciplinski ili kazneni postupak, ima pravo na saslušanje i obranu odvjetnika. Odluka o odgovornosti mora se donijeti u razumnom roku. Službenik ima pravo na pomoć profesionalne organizacije kojoj pripada.
9. Policijski službenik kojem je određena disciplinska mjera ili kaznena sankcija treba imati pravo na pravno sredstvo nezavisnom i nepristranom tijelu ili sudu.
10. Prava policijskog službenika pred sudovima ili drugim tribunalima trebaju biti jednaka pravima bilo kojeg građanina.

Osim ovih odredbi postoji i niz drugih o očekivanjima i pravima policijskog službenika u slučaju rata i drugih izvanrednih situacija, napose okupacije od strane druge zemlje.

Europski kodeks policijske etike Vijeće Europe usvojilo je 2001. godine u obliku Preporuke broj Rec(2001)10. Kodeks se primjenjuje na tradicionalne policijske snage i policijsku službu te na druga tijela koja su ovlaštena ili nadzirana od javnih vlasti, namijenjena održavanju reda i zakona u društvu te ovlaštena od države primjenjivati silu ili posebne ovlasti za postizanje tih svrha. Prema tom Kodeksu, glavne svrhe policije u demokratskom društvu vladavine prava jesu:

- održavanje javnog mira, reda i zakona u društvu
- zaštita i poštovanje temeljnih prava i sloboda ljudi zajamčenih ponajprije Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe
- sprječavanje i borba protiv kriminala
- otkrivanje kriminala
- pružanje pomoći i servisna služba za javnost.

Za osiguravanje takvog položaja i mogućnosti realizacije takvih svrha Kodeks predviđa niz odredbi koje uređuju:

1. pravnu osnovu policije u režimu vladavine prava
2. odnose policije i sustava kaznenog sudstva
3. organizacijsku strukturu policije, napose kvalifikacije, prijam i zadržavanje policijskih službenika u službi, stručno usavršavanje policijskih službenika, kao i njihova prava u službi
4. smjernice za policijske aktivnosti i intervencije
5. odgovornost i nadzor nad policijom
6. istraživanje i međunarodnu suradnju.

U dijelu o pravima policijskih službenika u službi posebno se navodi:

- Policijski službenici trebaju u pravilu uživati jednaka građanska i politička prava kao i drugi građani, a ograničenja tih prava mogu biti uređena samo ako je to nužno za izvršavanje zadaća policije u demokratskom društvu, u skladu s pravom i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe.
- Policijski službenici trebaju uživati socijalna i ekonomska prava, kao javni službenici, u najširem mogućem opsegu. Napose trebaju imati pravo organiziranja ili sudjelovanja u organizacijama koje ih reprezentiraju, biti adekvatno nagrađeni te dobiti prikladnu socijalnu sigurnost, posebnu zdravstvenu i sigurnosnu skrb imajući u vidu posebnu narav policijskog posla.
- Disciplinske mjere određene policijskim službenicima trebaju moći nadzirati nezavisna tijela ili sud.
- Javne vlasti trebaju podržati policijske službenike podvrgnute neistinitim optužbama koje se tiču obavljanja njihovih policijskih ovlasti i dužnosti.

Oba dokumenta Vijeća Europe dijelom su usmjerena na način na koji bi policijski službenici trebali obavljati svoj policijski posao, a dijelom na statusna pitanja policijskih službenika. U osnovi ta se dva dokumenta dopunjuju i zajedno, kao i s međunarodnim ugovorima koji imaju temeljno značenje

u području ljudskih prava (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe te Povelja o temeljnim pravima Europske unije), daju solidnu osnovu za izgradnju nacionalnih pravnih sustava regulacije pravnog položaja policijskih službenika.

1.2. Analiza domaćih propisa

U ovom dijelu najprije se analiziraju elementi ustavnopravnog uređenja koji se odnose na policiju i policijske službenike. Zatim se daje kraći pregled općeg pravnog režima državnih službenika. Nakon toga se analizira status policijskih službenika kako ga reguliraju zakoni, podzakonski propisi i drugi pravni dokumenti u Republici Hrvatskoj.

1.2.1. Pravno uređenje položaja policijskih službenika i Ustav Republike Hrvatske

Ustav Republike Hrvatske u glavi III. sadržava niz odredbi o zaštiti temeljnih prava i ljudskih sloboda koje po uzoru na međunarodne povelje jamče širok krug prava i sloboda svima, pa i policijskim službenicima. Ustav se uglavnom umjesto riječju policija koristi riječju redarstvo, što je istoznačnica, odnosno riječ koja se koristila u nekim prijašnjim razdobljima (arhaizam; usp. o redarstvu u našim krajevima npr. u: Žigrović-Pretočki, 1917: 55 i dalje).

Što se tiče statusa policijskih službenika, relevantne su odredbe članaka 60. i 61. Ustava. Odredba članka 60. stavka 3. ističe: »U oružanim snagama i redarstvu zakonom se može ograničiti sindikalno organiziranje.« Takva je odredba u skladu s međunarodnopravnim standardima. Jednako je i s odredbom članka 61. stavka 2.: »U oružanim snagama, redarstvu, državnoj upravi i javnim službama određenima zakonom može se ograničiti pravo na štrajk.«

Izvorno, Ustav Republike Hrvatske iz 1990. (Narodne novine br. 56/90) sadržavao je samo odredbu: »Službenici u dr-

žavnoj upravi imenuju se na temelju natječaja ako zakonom nije drukčije određeno.« (članak 114. stavak 2). Time je odluku o tipu pravnog uređenja koji će vrijediti za državne službenike, pa i policijske službenike, bio prepustio zakonodavcu.

Promjenama Ustava iz 2000. godine (Narodne novine br. 113/00) unesena je odredba članka 114. stavka 3. koja je i danas na snazi, a odnosi se na specifično zakonsko uređenje položaja državnih službenika i namještenika: »Zakonom i drugim propisima uređuje se status državnih službenika te radnopravni status namještenika.« Takvom je odredbom ustavotvorac postavio branu nastojanjima da se status državnih službenika općenito, pa i policijskih službenika, poistovjeti s općim uređenjem položaja svih zaposlenika zakonom i drugim propisima o radu, odnosno da se »normalizira«. Za namještenike je situacija nešto drugačija, ali oni nisu od primarnog interesa za ovu analizu.¹⁶

Među ustavnopravne odredbe koje se tiču i policijske službe spada ona iz članka 22. stavka 2. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Njome se osigurava zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave (i pravosudnim tijelima) vodeći računa o njihovu udjelu u ukupnom stanovništvu na razini na kojoj je ustrojeno tijelo državne uprave (ili pravosudno tijelo) i stečenim pravima. U

¹⁶ Situacija se s obzirom na namještenike promijenila 2001., kad je veća skupina zaposlenih u državnoj upravi koji obavljaju određene potporne poslove prebačena u skupinu državnih službenika. Tako su državni službenici postale i sve »osobe visoke, više ili srednje stručne spreme koji u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove«. Zakon o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. definira namještenike kao »osobe srednje i niže stručne spreme koji u državnim tijelima rade na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima (poslovi vozača, grafičara, domara, elektromehaničara, telefonista, kuhara, portira, čišćenja radnih prostorija i sl.) čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela«. Na jednak se način državni službenici definiraju i Zakonom o državnim službenicima iz 2005. s kasnijim izmjenama i dopunama, dok je definicija i uređenje položaja namještenika promijenjena, ali i dalje svedena na obavljanje pomoćno-tehničkih i ostalih poslova.

popunjavanju radnih mjesta u tijelima državne uprave (i pravosuđnim tijelima) prednost pod istim uvjetima imaju predstavnici nacionalnih manjina. Kandidat koji se poziva na pravo prednosti pri zapošljavanju sukladno članku 22. navedenog Zakona, uz prijavu na natječaj, pored dokaza o ispunjavanju traženih uvjeta, nije dužan dokazivati svoj status pripadnika nacionalne manjine.

Udio pripadnika svih nacionalnih manjina zaposlenih u državnoj upravi 2015. godine bio je 3,4%, u usporedbi s udjelom od 7,67% u općoj populaciji prema popisu stanovništva 2011. godine (Vukojičić Tomić, 2017: 179). Udio pripadnika svih nacionalnih manjina zaposlenih u policiji 2017. bio je 4,68%, nešto više nego u ostalim dijelovima državne uprave (Mikić, 2017: 22).

1.2.2. Pregled općeg pravnog režima državnih službenika

Republika Hrvatska već se prilikom promjena Ustava 2000. godine jasno na ustavnopravnoj razini opredijelila za to da državni službenici imaju zasebni službenički status, u određenoj mjeri specifičan i različit od općeg radnopravnog statusa koji imaju ostali zaposlenici u Republici Hrvatskoj temeljem Zakona o radu. Doduše, na razini zakona specifična regulacija pravnog položaja državnih službenika nije praktično ni prije toga bila sporna, što se odnosi naročito na razdoblje nakon donošenja i stupanja na snagu Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosuđnih dužnosti 1994. godine (Narodne novine br. 74/1994). Još prije toga, kategorije državnih službenika i namještenika bile su definirane Zakonom o sustavu državne uprave iz 1993. godine.

Po Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosuđnih dužnosti iz 1994. godine državni su službenici »djelatnici visoke, više ili srednje stručne spreme u tijelima državne uprave, tijelima sudbene vlasti, uredima i stručnim službama Vlade i stručnim službama Sa-

bora ... postavljeni u zvanja odnosno imenovani na položaje, a koji kao redovno zanimanje obavljaju poslove iz Ustavom i zakonom utvrđenoga djelokruga tih tijela (u daljnjem tekstu: državna služba).«

Zanimljivo je da je kategorija namještenika po tom Zakonu iz 1994. bila definirana razmjerno široko, tako da su namještenici bili »djelatnici više, srednje i niže, kao i s njima izjednačene stručne spreme koji se u tijelima državne vlasti zapošljavaju za obavljanje računovodstveno-financijskih poslova, poslova automatske obrade podataka, administrativnih i pomoćno-tehničkih poslova čije je obavljanje potrebno za pravodobno i kvalitetno obavljanje poslova iz djelokruga tijela državne vlasti«. To je poslije, Zakonom o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine, značajno suženo te je veći dio zaposlenika iz kategorije namještenika temeljem te zakonske promjene 2001. godine prebačen u kategoriju državnih službenika, u kojoj su i sada.

Zahvaljujući standardima Europske unije u području harmonizacije službeničkih sustava zemalja koje se pridružuju Uniji te naporima OECD-Sigme oko razrade i primjene tih standarda u nacionalnim pravnim sustavima, u Republici Hrvatskoj zasebno pravno uređenje statusa državnih službenika zadržano je i u razdoblju pristupanja u članstvo Europske unije. Ono je očuvano i sada, usprkos javnim raspravama i nekim zalaganjima iz stručne javnosti da se pravno uređenje statusa državnih i drugih javnih službenika harmonizira s onim koje važi za zaposlenike u privatnom sektoru.

Zakon o državnim službenicima iz 2005. godine s mnogobrojnim kasnijim izmjenama i dopunama ključni je zakon u području službeničkog sustava za državne službenike. Ipak, na platni sustav državnih službenika još se uvijek primjenjuju odredbe članaka 108.–112. Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine, jer posebni zakon koji bi regulirao plaće državnih službenika koji je Zakonom o državnim službenicima iz 2005. godine najavljen, nikad nije donesen. Nacrt zakona o plaćama koji je bio u nekoj vrsti javne rasprave

potkraj 2017. godine nije dobio potporu sindikata niti je upućen u službenu proceduru donošenja.

Zakon o državnim službenicima uređuje »radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca, jedinstvena pravila koja reguliraju prijam u državnu službu, klasifikaciju radnih mjesta državnih službenika, stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, napredovanje u službi kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obveza državnih službenika te određena pitanja od značaja za uređivanje i ostvarivanje prava, obveza i odgovornosti namještenika« (članak 1.).

Ovdje valja zamijetiti da se Zakon opredjeljuje za termin »radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca«, a ne za termin državna služba (kojim se koristio Zakon iz 1994.), obavljanje državne službe, služba državi ili neki sličan termin koji bi jače naglasio posebnost službeničkog prava naspram općeg radnog prava (cf. Borković, 1999.; Potočnjak, 2013.; Marčetić, 2014b). Međutim, već u odredbi članka 2. Zakon određuje da se primjenjuje na državne službenike u svim »tijelima koja se osnivaju za obavljanje državne službe«.

Uz to valja napomenuti, kako to čine i Pičuljan i Pipunić (2008: 14), da propisi o državnoj službi »na prilično zakružen način uređuju brojna radnopravna pitanja i odnose državnih službenika, ostavljajući općem radnom zakonodavstvu relativno uzak prostor supsidijarne primjene«. Sukladno odredbi članka 4. stavka 2., opći propisi o radu primjenjuju se samo na pitanja koja nisu uređena ovim ili nekim posebnim zakonom, uredbama Vlade Republike Hrvatske ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona ili kolektivnim ugovorom. S obzirom na to da se jako velik broj pitanja statusa državnih službenika specifično regulira svim navedenim zakonima, drugim propisima i Kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike, time se uvelike potvrđuje zasebnost službeničkog prava kao pravne grane (usp. također Borković, 1999.).

Zakon o državnim službenicima regulira načela, prava i dužnosti državnih službenika, postupanje po nalogu i srodne situacije, sukob interesa, upravljanje u državnoj službi (upravljanje ljudskim potencijalima), prijam u državnu službu i popunjavanje radnih mjesta, probni rad, državni stručni ispit, državnu službu na određeno vrijeme i povjeravanje poslova na temelju ugovora o djelu, odlučivanje o pravima, obvezama i odgovornosti državnih službenika, odlučivanje o žalbama, klasifikaciju radnih mjesta u državnoj službi, premještaje, ocjenjivanje državnih službenika, napredovanje u službi, izobrazbu državnih službenika, odgovornost za povrede službene dužnosti, uključujući tijela, postupak i kazne za povrede službene dužnosti, udaljenje iz službe, odgovornost za štetu, raspolaganje i prestanak državne službe. Posebno se reguliraju pitanja u vezi s namještenicima, kao i upravni i inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona (detaljnije u: Potočnjak, 2013.; Pičuljan i Pipunić, 2008.).

Uz Zakon o državnim službenicima iz 2005. godine te odredbe članka 108.–112. Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine, na državne službenike primjenjuje se i Zakon o Registru zaposlenih u javnom sektoru iz 2011. godine, Zakon o upravnoj inspekciji iz 2018. godine, veći broj uredbi Vlade te drugi podzakonski propisi.

Uredbe koje je u ovom području donijela Vlada Republike Hrvatske su ove:

1. Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, Narodne novine br. 78/17
2. Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi, Narodne novine br. 77/07, 13/08, 81/08
3. Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika, Narodne novine br. 10/07
4. Uredba o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika, Narodne novine br. 77/07, 142/11, 105/15
5. Uredba o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu i rada s nepunim radnim vremenom, Narodne novine br. 33/06

6. Uredba o upućivanju državnog službenika na rad izvan državne službe, Narodne novine br. 33/06
7. Uredba o postupku, načinu polaganja i programu državnog stručnog ispita, Narodne novine br. 61/06
8. Uredba o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu, Narodne novine br. 8/06, 40/15
9. Uredba o uvjetima i načinu izbora osoba na stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa u državnim tijelima, Narodne novine br. 100/11
10. Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika, Narodne novine br. 133/11
11. Uredba o poslovima i posebnim uvjetima rada u državnoj službi, Narodne novine br. 74/02, 58/08, 119/11, 33/13, 65/15, 2/17
12. Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, Narodne novine br. 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 82/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14, 140/14, 151/14, 76/15, 100/15, 71/18

Od drugih podzakonskih propisa koji se odnose na državne službenike valja spomenuti Pravilnik o jedinstvenim standardima i mjerilima za određivanje naziva i opisa radnih mjesta u državnoj službi (Narodne novine br. 116/07).

Posebnu važnost ima Etički kodeks državnih službenika (Narodne novine br. 40/11, 13/12).

Tek se manji dio pitanja koja se mogu odnositi i na državne službenike ravna prema općim propisima o radu. Potočnjak navodi da su to ponajprije odredbe »o zabrani diskriminacije, uznemiravanja i spolnog uznemiravanja, zaštiti života, zdravlja i privatnosti, radnom vremenu i noćnom radu, odmorima i dopustima, zaštiti trudnica, roditelja i posvojitelja, zaštiti rad-

nika (službenika) koji su privremeno ili trajno nesposobni za rad, izumima i tehničkim unapređenjima» (2013: 99).

Osim toga, Zakon o državnim službenicima ne regulira kolektivne radne odnose, odnosno pitanja sindikalnog organiziranja, kolektivno pregovaranje i kolektivne ugovore, štrajk, itd., nego upućuje na primjenu kolektivnih ugovora na ostala pitanja koja su tim ugovorima regulirana (usp. Potočnjak, 2013: 100). Ako je određeno pitanje koje nije regulirano službeničkim propisima uređeno kolektivnim ugovorom, primjenjuje se kolektivni ugovor, a ne opći propisi o radu (Potočnjak, 2013: 97; Pičuljan i Pipunić, 2008: 52). Na snazi je Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike iz 2017. godine (Narodne novine br. 112/17, 12/18).

1.2.3. Analiza posebnog uređenja statusa policijskih službenika zakonima

Velik dio specifičnih elemenata položaja policijskih službenika, različitih od statusnih elemenata drugih državnih službenika odnosno drugih zaposlenika u Republici Hrvatskoj, regulira Zakon o policiji. Uz njega tu su još Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Zakon o zakladi policijske solidarnosti te Zakon o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba. Navedeni zakoni ovlašćuju na donošenje podzakonskih propisa, uredbi i pravilnika, sukladno Zakonu o Vladi Republike Hrvatske i Zakonu o sustavu državne uprave. Posebno vrijedi istaknuti Etički kodeks policijskih službenika.

a) Elementi posebnog uređenja statusa policijskih službenika temeljem Zakona o policiji

Zakon o policiji uređuje osnove organizacije policije i specifičnosti radnopravnog položaja policijskih službenika u Ministarstvu unutarnjih poslova. U svojoj sistematici taj Zakon u osnovi slijedi sistematiku Zakona o državnim službenicima,

propisujući specifičnosti koje vrijede za policijske službenike.

Zbog ustavne i zakonske uloge policije kao zaštitnika temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti 2011. godine zakonski je uređen i uspostavljen sustav pritužbi u odlučivanju o kojima je uveden snažni civilni element.¹⁷ Taj je sustav pritužbi nešto drugačije uređen četiri godine poslije novelom Zakona o policiji kojom se osim Povjerenstva za rad po pritužbama u sjedištu Ministarstva uvode i povjerenstva po policijskim upravama (odredbe članaka 5. te 5.a-5.f), na poticaj nadležnog odbora Hrvatskog sabora.

Svaka fizička ili pravna osoba koja smatra da su njoj ili drugoj osobi djelovanjem ili propuštanjem djelovanja policijskog službenika, u primjeni policijskih ovlasti, povrijeđena prava ili slobode ima pravo Ministarstvu podnijeti pritužbu u roku od 30 dana od dana saznanja za povredu. Rukovoditelj ustrojstvene jedinice Ministarstva u kojoj je raspoređen policijski službenik na kojeg se pritužba odnosi dužan je obavijestiti podnositelja pritužbe o utvrđenom činjeničnom stanju i poduzetim mjerama u roku od 30 dana od dana primitka pritužbe. Podnositelj pritužbe nezadovoljan sadržajem te obavijesti može u roku od 15 dana od dana primitka obavijesti podnijeti prigovor ustrojstvenoj jedinici nadležnoj za unutarnju kontrolu Ministarstva

¹⁷ Građani svoje nezadovoljstvo mogu izraziti i slanjem pritužbi pučkom pravobranitelju o postojanju nezakonitosti i nepravilnosti u radu policije, sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju. Pod uvjetima reguliranim Zakonom o općem upravnom postupku osoba koja smatra da joj je drugim postupanjem javnopravnog tijela, ovdje policije, iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes, može izjaviti prigovor (članak 156.). Također, osoba koja smatra da policija treba pokrenuti neki upravni postupak po službenoj dužnosti može o postojanju razloga uputiti predstavku odnosno drugu obavijest policiji odnosno Ministarstvu unutarnjih poslova sukladno odredbi članka 42. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku. Pritužbe na rad policijskih službenika mogu se slati i Odboru za predstavke i pritužbe Hrvatskog sabora, a ne postoji zapreka ni da se pošalju nekom drugom državnom tijelu.

koja je obvezna podnositelju prigovora odgovoriti u roku od 30 dana od dana primitka prigovora.

Ako podnositelj pritužbe, u roku od 15 dana od primitka odgovora ustrojstvene jedinice za unutarnju kontrolu, izrazi nezadovoljstvo postupkom provedenih provjera i sadržajem odgovora, spis predmeta bez odgode dostavlja se na rješavanje nadležnom povjerenstvu za rad po pritužbama, o čemu se obavještava podnositelj pritužbe. Za rješavanje pritužbi na rad policijskih službenika u sjedištu Ministarstva osniva se Povjerenstvo za rad po pritužbama koje čine tri predstavnika građana. Za rješavanje pritužbi na rad policijskih službenika u policijskim upravama osnivaju se povjerenstva za svaku policijsku upravu sastavljena od po tri predstavnika građana. Svaki član povjerenstva ima zamjenika koji ga zamjenjuje u slučaju spriječenosti. Članove Povjerenstva za rad po pritužbama u sjedištu Ministarstva, kao i njihove zamjenike, imenuje i razrješava Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora prema prijedlogu organizacija civilnog društva, organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija. Članove povjerenstva za rad po pritužbama u policijskim upravama, kao i njihove zamjenike, imenuje i razrješava Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora prema prijedlogu organizacija civilnog društva, organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija koje djeluju na njihovu području. Postupak po pritužbi sukladno odredbama ovoga Zakona ne isključuje korištenje drugim pravnim sredstvima za zaštitu prava i sloboda.

Početak rada Povjerenstva u sjedištu Ministarstva bio je u siječnju 2013. godine. Povjerenstvo je uspjelo postupati u samo 23% ukupnog broja predmeta koje je zaprimilo tijekom 2013. godine. Kako ističu Franulović i Staničić, budući da je »Povjerenstvo u 22,2% slučajeva utvrdilo potpunu ili djelomičnu utemeljenost pritužbi, i to u predmetima u kojima je prethodno u tijelima MUP-a ocjenjeno da se radi o nepotvrđenim ili neutemeljenim pritužbama građana, ukazuje na značaj

građanskog nadzora policije« (2018: 1022). Povjerenstvo je nastavilo raditi do 31. ožujka 2015., ali s velikim teškoćama zbog potrebe da se 2014. godine imenuje novi član. U razdoblju djelovanja Povjerenstvo je uspjelo riješiti samo 16% pritužbi.

Na javne pozive u travnju i lipnju 2015. godine za formiranje novih povjerenstava, sukladno izmijenjenim odredbama Zakona o policiji, nije se prijavilo dovoljno kandidata (potrebno ih je 126) pa se zaključilo da ni nakon objavljena dva javna poziva očito ne postoji interes organizacija civilnog društva za prijavu. Tako je do danas sustav civilnog nadzora ostao tek mrtvo slovo na papiru, uz kratkotrajan rad prvog Povjerenstva u razdoblju 2013.–2015. godine (cf. Franulović i Staničić, 2018.).

Važne poslove u vezi s policijskim službenicima obavlja Ministarstvo unutarnjih poslova. Tako ono obavlja poslove u svezi s upravljanjem i razvojem ljudskih potencijala, uključujući planiranje i utvrđivanje potreba za prijemom u policiju, provođenje postupka prijma, napredovanja, ocjenjivanja rada i učinkovitosti, nagrađivanja i kontinuiranog obrazovanja policijskih službenika te obavlja i druge poslove u svezi s radnopravnim statusom policijskih službenika, planira i utvrđuje strategiju obrazovanja policijskih službenika koju provodi Policijska akademija, vodi brigu o sigurnosti, zdravlju i zaštiti policijskih službenika pri obavljanju službenih poslova te o dostojanstvu policijske službe, organizira i provodi unutarnju kontrolu i nadzor rada službenika i ustrojstvenih jedinica, osigurava dušobrižništvo za vjernike zaposlenike Ministarstva te obavlja poslove vezane za upućivanje policijskih službenika na rad u inozemstvo. Ravnateljstvo policije pak predlaže i provodi programe obrazovanja policijskih službenika.

Zakon o policiji regulira nediskriminaciju u policijskoj službi zahtijevajući da glavni ravnatelj i rukovodeći policijski službenici pravedno i jednako postupaju prema svim policijskim službenicima, bez obzira na njihovu rasnu pripadnost, političko uvjerenje, spol, bračni ili obiteljski status, spolnu

orijentaciju, osobne uvjete, dob ili etničko podrijetlo te da im omoguće jednake uvjete za napredovanje, nagrađivanje i pravnu zaštitu. Osim zaštite od diskriminacije, štiti se i dostojanstvo policijskog službenika kojeg su dužni poštovati glavni ravnatelj i rukovodeći policijski službenici (članak 15.).

Policijski službenik ima pravo na profesionalni razvoj u policijskoj službi, koji se odvija kontinuiranim obrazovanjem i stručnim usavršavanjem, te napredovanje u službi. Policijski službenik može napredovati promicanjem u zvanje, premještanjem i imenovanjem (članak 16.).

Policijski službenik ima pravo biti informiran o slobodnim radnim mjestima te mogućnostima policijskog obrazovanja (članak 18.).

Policijski službenik dužan je podvrgnuti se sistematskom kontrolnom zdravstvenom pregledu radi provjere njegove posebne psihičke i tjelesne zdravstvene sposobnosti. Također je dužan pristupiti i izvanrednom kontrolnom zdravstvenom pregledu na obrazloženi prijedlog liječnika primarne zdravstvene zaštite ili nadređenog rukovoditelja. Ako je odlukom zdravstvene komisije Ministarstva proglašen nesposobnim za obavljanje poslova policijskog službenika zbog oboljenja ili ozljede koja je nastupila u obavljanju policijskih poslova ili povodom obavljanja policijskih poslova, zadržava plaću u visini prosječne neto mjesečne plaće isplaćene u posljednja tri mjeseca prije nastupa nesposobnosti za rad i druga prava iz radnopravnog odnosa, i to od dana donošenja odluke o nesposobnosti do dana izvršnosti rješenja nadležne službe koja odlučuje o pravu na mirovinu (članci 19. i 20.).

Prilikom odlaska u mirovinu policijski službenik ima pravo na otpremninu, a može mu se dodijeliti spomen-značka ili kratko vatreno oružje (članak 21.).

Policijski službenik koji u obavljanju policijskih poslova ili povodom obavljanja policijskih poslova izgubi život, pokopat će se u mjestu koje odredi njegova obitelj na trošak Ministarstva. Obitelj koju je uzdržavao ima pravo na jednokratnu

novčanu pomoć i stambeno zbrinjavanje, a djeca na potporu za redovito školovanje (članak 22.).

Policijski službenik kod kojeg se, zbog ozljede koja je nastupila u obavljanju policijskih poslova ili povodom obavljanja tih poslova, u postupku ocjene radne sposobnosti utvrdi tjelesno oštećenje od najmanje 80% i koji ostvari pravo na invalidsku mirovinu, ima pravo na jednokratnu novčanu pomoć i stambeno zbrinjavanje, a djeca na potporu za redovito školovanje (članak 23.).

Policijском službeniku koji je u obavljanju policijskih poslova ili povodom obavljanja policijskih poslova posredno ili neposredno sudjelovao u traumatskom događaju ili drugoj visokostresnoj i kriznoj situaciji pružit će se psihološka pomoć sukladno pravilniku kojim se uređuje psihosocijalna zaštita zaposlenika Ministarstva. Pravo na psihološku pomoć može se omogućiti i članovima njegove obitelji. Policijski službenik koji odbije psihološku pomoć može se uputiti na izvanredni kontrolni zdravstveni pregled (članak 26.).

Osoba koja se prima u policiju dužna je potpisati izjavu o pravima i obvezama policijskog službenika. Policijski službenik dužan je dati osobne podatke potrebne za reguliranje prava i obveza koje proistječu iz njegova radnopravnog statusa te izvijestiti Ministarstvo o svakoj promjeni tih podataka (članak 27.).

Policijski službenik dužan je na pisani nalog nadređenog rukovoditelja obavljati poslove drugog radnog mjesta ako je za to osposobljen. Policijski službenik dužan je i izvan radnog vremena odazvati se pozivu nadređenog rukovoditelja radi poduzimanja mjera i radnji za obavljanje neodgodivih poslova i zadaća. Dužan je na nalog nadređenog rukovoditelja poslove obavljati duže od punoga radnog vremena. Dužan je obavljati i poslove mentora sukladno programu vježbeničke prakse. Policijском službeniku može se odgoditi ili prekinuti korištenje godišnjeg odmora radi obavljanja policijskih poslova koji ne trpe odgodu (članci 32.–34. i 36.).

Policijski službenik dužan je čuvati podatke koje je saznao u obavljanju posla ili povodom obavljanja posla, a ta mu obveza traje i nakon prestanka službe u Ministarstvu (članak 35.).

Policijski službenik ne smije obavljati samostalnu gospodarsku ili profesionalnu djelatnost niti obavljati poslove ili pružati usluge pravnoj ili fizičkoj osobi. Od te zabrane postoje dvije iznimke:

- izvan redovitog radnog vremena i po prethodno pribavljenom pisanom odobrenju glavnog ravnatelja ili osobe koju on za to ovlasti, smije obavljati poslove ili pružati usluge pravnim osobama kojima je osnivač sindikat koji djeluje u Ministarstvu, a koje su osnovane radi poboljšanja socijalnog položaja članova ili jačanja institucija sindikata;
- izvan redovitog radnog vremena i po prethodno pribavljenom pisanom odobrenju glavnog ravnatelja ili osobe koju on za to ovlasti, smije obavljati samostalno ili kod pravne ili fizičke osobe samo poslove koji ne utječu na zakonito i pravilno obavljanje policijskih poslova (članak 37.).

Politička aktivnost je zabranjena. Policijski službenik ne smije biti član političke stranke, politički djelovati u Ministarstvu niti se kandidirati na državnim i lokalnim izborima. Policijski službenik ne smije u službenoj odori prisustvovati stranačkim i drugim političkim skupovima, osim ako je na tim skupovima prisutan radi obavljanja službenih obveza. Policijskog službenika za kojeg se utvrdi da je član političke stranke premjestit će se na slobodno radno mjesto državnog službenika u Ministarstvu za koje ispunjava uvjete (članak 38.).

Štrajk policijskih službenika nije zabranjen, osim u nekim, izričito određenim slučajevima. To su slučajevi: (1) ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, (2) oružane pobune, ustanka i drugih oblika nasilnog ugrožavanja ustavnog poretka Republike Hrvatske ili temeljnih sloboda i prava čovjeka i građana, (3) proglašene elemen-

tarne nepogode ili izravne opasnosti od njezina nastanka na području dviju ili više županija ili na cijelom području Republike Hrvatske, (4) drugih nepogoda i nesreća koje ometaju normalno odvijanje života i ugrožavaju sigurnost ljudi i imovine. No, i za vrijeme štrajka policijski službenik dužan je primijeniti policijske ovlasti ako je to potrebno radi: (1) zaštite života i sigurnosti ljudi, (2) uhićenja i privođenja nadležnom tijelu osobe zatečene u kaznenom djelu za koje se progoni po službenoj dužnosti, (3) sprječavanja počinjenja i otkrivanja počinitelja kaznenog djela za koje se progoni po službenoj dužnosti (članak 39.).

Policijski službenici imaju pravo na sindikalno organiziranje. U radne skupine osnovane u Ministarstvu radi izrade prijedloga odluka važnih za položaj policijskih službenika mogu se uključiti predstavnici sindikata koji djeluju u Ministarstvu, a koji, sukladno odredbama Zakona o radu, mogu biti stranke kolektivnog ugovora. Ako u Ministarstvu djeluje više sindikata, granski kolektivni ugovor može se sklopiti samo s pregovaračkim odborom koji čine predstavnici sindikata sukladno odredbama Zakona o radu (članak 40.).

Zakon o policiji regulira niz specifičnosti u vezi s radnim vremenom koje proizlaze iz specifičnosti policijske službe koja traje 24 sata dnevno. Pritom se vodi računa o zaštiti policijskog službenika u smislu duljine neprekidnog rada i drugim okolnostima kako bi mu se osigurao dnevni odmor od najmanje 12 sati neprekidno (članci 41. i 42.).

Radna mjesta policijskih službenika klasificiraju se u tri kategorije: radna mjesta rukovodećih policijskih službenika te viših i nižih policijskih službenika (članak 42. stavak 1.). Klasifikaciju i mjerila za utvrđivanje radnih mjesta policijskih službenika utvrdila je Vlada Republike Hrvatske Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika.

Zakon o policiji, sasvim logično, opredijelio se za tradicionalni pristup policijskoj službi te odredio da je odlučivanje o prijmu, rasporedu, izboru, imenovanju, razrješenju, premještanju, plaći, drugim pravima, obvezama i odgovornostima te

prestanku službe policijskog službenika upravna stvar (članak 46. stavak 1.).

O upravnim se stvarima odlučuje u upravnom postupku rješenjem kojim javnopravno tijelo rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima neke osobe neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje (članak 2. Zakona o općem upravnom postupku). Rješenje je jednostrana odluka javnopravnog tijela, ovdje Ministarstva unutarnjih poslova, koja nema ugovornih elemenata, premda je naravno, kao i kod svakog primanja u državnu službu, riječ o dobrovoljnom ulasku u službu.

Time je područje pravnog položaja policijskih službenika svrstao u šire područje upravnog odnosno javnog prava, s posljedicom primjene svih propisa koji se vežu uz karakter određene stvari kao upravne stvari, od primjene Zakona o općem upravnom postupku na sva postupovna pitanja koja nisu na drugi način uređena posebnim zakonima do načina ostvarenja sudske zaštite pred upravnim sudovima. Tu ipak mogu postojati iznimke, ako neko pitanje uopće nije u ovom nabranju spomenuto, a regulirano je i ravna se po općem radnom pravu.

Ujedno je definirano da odluke o prijmu, rasporedu, izboru, imenovanju, razrješenju, premještanju, plaći, prestanku službe, raspolaganju te udaljenju iz službe policijskog službenika postaju izvršne donošenjem, jer žalba na rješenje ne odgađa izvršenje (članak 46. stavak 2.). S obzirom na to da je riječ o upravnim stvarima, nakon žalbe postoji mogućnost pokretanja upravnog spora sukladno Zakonu o upravnim sporovima. Sudska zaštita pruža se dakle u sustavu upravnih, a ne redovnih sudova.

Osoba koja se prima u policiju mora ispunjavati ove uvjete:

- 1) imati hrvatsko državljanstvo
- 2) imati završenu srednju školu u četverogodišnjem trajanju
- 3) biti mlađa od 30 godina, kod prvog zaposlenja, ako se prima na radno mjesto srednje stručne spreme

- 4) imati posebnu psihičku i tjelesnu zdravstvenu sposobnost
- 5) ispunjavati posebno propisanu razinu tjelesne motoričke sposobnosti
- 6) biti osobno dostojna za obavljanje policijske službe
- 7) ne smije biti član političke stranke.

O mjerilima, kriterijima i načinima provjere pojedinih od tih uvjeta ministar unutarnjih poslova temeljem zakonske ovlasti donio je tri pravilnika (Pravilnik o kriterijima za provjeru razine tjelesne motoričke sposobnosti za osobu koja se prima u policiju, Pravilnik o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne psihičke i tjelesne zdravstvene sposobnosti za osobu koja se prima u policiju i policijskog službenika te o sastavu i načinu rada zdravstvenih komisija u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama te Pravilnik o načinu obavljanja provjere osobne dostojnosti za obavljanje policijske službe).

Sam Zakon propisuje da nije dostojna za obavljanje policijske službe osoba koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo počinjeno iz koristoljublja ili nečasnih pobuda, ili osoba koja je kažnjena za prekršajno djelo protiv javnog reda i mira s obilježjem nasilja ili za drugo prekršajno djelo koje je čini nedostojnom za obavljanje policijske službe, ili osoba čije dosadašnje ponašanje, navike ili sklonosti upućuju na nepouzdanost za obavljanje službe (članak 47.). U policiju se ne može primiti osoba kojoj je prestala služba u državnom tijelu ili tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno prestao radni odnos u pravnoj osobi s javnim ovlastima, zbog teške povrede službene dužnosti izvršnom odlukom nadležnoga tijela, u razdoblju od četiri godine od prestanka službe, odnosno radnog odnosa (članak 48.). Ostale zapreke za prijam u državnu službu, pa i za policijske službenike, propisane su Zakonom o državnim službenicima.

Tako određenim uvjetima izražava se specifičnost policijske službe. Uvjeti su stroži nego za druge državne službenike u smislu godina života za osobe koje se primaju na radno mjesto

srednje stručne spreme, posebnih psihičkih i tjelesnih zdravstvenih sposobnosti, razine tjelesne motoričke sposobnosti, dostojnosti za obavljanje policijske službe i zabrane članstva u političkim strankama.

I u policiji se slobodna radna mjesta u pravilu popunjavaju javnim natječajem. Prije raspisivanja javnog natječaja radno mjesto može se popuniti internim oglasom, premještajem ili na drugi način propisan tim Zakonom. Slobodna radna mjesta policijskog službenika mogu se popuniti bez javnog natječaja prijmom u policiju osoba koje su na temelju ugovora o školovanju i stipendiranju u obvezi raditi određeno vrijeme u policiji (članak 49.). Radna mjesta u policiji koja se popunjavaju bez objave javnog natječaja utvrdila je Vlada Republike Hrvatske Uredbom o utvrđivanju radnih mjesta u Ministarstvu unutar-njih poslova koja se popunjavaju bez objave natječaja.

Obvezni probni rad za osobu s radnim iskustvom koja se prima u policiju na radno mjesto policijskog službenika traje šest mjeseci. Za vrijeme trajanja probnog rada ta je osoba dužna završiti temeljni policijski tečaj. Ako je zadovoljila na probnom radu, dužna je položiti državni stručni ispit u roku od šest mjeseci od isteka probnog rada. Osoba pak koja se prima u policiju bez radnog iskustva raspoređuje se u svojstvu vježbenika na odgovarajuće radno mjesto. Vježbenički staž za vježbenika sa završenom srednjom školom traje šest mjeseci, a za vježbenika sa stečenim akademskim i stručnim nazivom i akademskim stupnjem 12 mjeseci. Vježbenik sa stečenim akademskim i stručnim nazivom i akademskim stupnjem dužan je završiti temeljni policijski tečaj i položiti državni stručni ispit u roku od šest mjeseci od isteka vježbeničkog staža. Probni rad i vježbenički staž regulirani su odredbama članaka 50.–55. Zakona o policiji.

Policijski službenici imaju ova policijska zvanja:

- policajac
- viši policajac
- samostalni policajac

- policijski narednik
- viši policijski narednik
- samostalni policijski narednik
- policijski inspektor
- viši policijski inspektor
- samostalni policijski inspektor
- glavni policijski inspektor
- policijski savjetnik i
- glavni policijski savjetnik.

Policijsko zvanje stječe se ovisno o stupnju obrazovanja, radnom iskustvu na poslovima policije, obliku stručnog usavršavanja, položenom ispitu za zvanje i godišnjim ocjenama. Uvjete za stjecanje policijskog zvanja, oznake policijskih zvanja, funkcionalne oznake radnog mjesta, promaknuće i napredovanje kroz policijska zvanja utvrdila je Vlada Republike Hrvatske istoimenom Uredbom (članci 56. i 57.).

Važan element profesionalizacije policije način je imenovanja policijskih rukovoditelja, kao i mogućnosti i razlozi njihova razrješenja.

Glavni ravnatelj bira se javnim natječajem na vrijeme od pet godina. Imenuje ga i razrješuje Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra. Glavni ravnatelj ima jednog ili više zamjenika. Slobodna radna mjesta rukovodećih policijskih službenika, i to: zamjenika i pomoćnika glavnog ravnatelja, načelnika policijske uprave i načelnika policijske postaje oglašavaju se internim oglasom.

Odabir kandidata provodi povjerenstvo čije članove (predsjednika i četiri člana) imenuje ministar iz redova rukovodećih, viših i nižih policijskih službenika te predstavnika sindikata na njihov prijedlog. Ako na temelju internog oglasa nije odabran te imenovan nijedan kandidat, slobodno rukovodeće radno mjesto može se popuniti privremenim premještajem, najduže do šest mjeseci. Izabrani kandidat imenuje se također na razdoblje od pet godina. Ostala slobodna radna mjesta

rukovodećih policijskih službenika, osim rukovodećih radnih mjesta potkategorije niži rukovoditelj, oglašavaju se internim oglasom i popunjavaju premještajem ili rasporedom.

Glavnog ravnatelja policije, zamjenika i pomoćnika glavnog ravnatelja, načelnika policijske uprave i načelnika policijske postaje može se razriješiti prije isteka pet godina samo ako se ostvari jedan od Zakonom propisanih razloga:

- na osobni zahtjev
- zbog trajne nesposobnosti za rad i obnašanje funkcije
- ako je izvršnim rješenjem disciplinskog suda proglašen krivim za težu povredu službene dužnosti
- prestankom službe po sili zakona (članci 58.–62.).

Policijski se službenik raspoređuje na radno mjesto prilikom prijma u službu. Ako se ukine ustrojstvena jedinica ili radno mjesto na koje je raspoređen ili se smanji broj izvršitelja radnog mjesta na koje je raspoređen, raspoređuje se na radno mjesto sukladno stečenom stupnju obrazovanja i osobnom zvanju. Može se rasporediti i na radno mjesto za koje je propisano niže policijsko zvanje od njegova osobnog samo uz njegov pisani pristanak ako nema radnog mjesta na koje bi se rasporedio sukladno stečenom stupnju obrazovanja i osobnom zvanju.

Policijski službenik koji u roku od dva mjeseca od dana stupanja na snagu novog Pravilnika o unutarnjem redu nije raspoređen stavlja se na raspolaganje Vladi Republike Hrvatske, na razdoblje od jedne godine. U slučaju stavljanja na raspolaganje Vladi Republike Hrvatske većeg broja policijskih službenika, Ministarstvo je dužno u izradu programa zbrinjavanja uključiti predstavnike sindikata koji djeluju u Ministarstvu, a koji sukladno odredbama Zakona o radu mogu biti stranke kolektivnog ugovora.

Ako se za vrijeme trajanja raspolaganja oslobodi radno mjesto za koje ispunjava uvjete, policijski službenik može se rasporediti na to radno mjesto, a ako odbije raspored, prestaje mu služba. Za vrijeme trajanja raspolaganja, policijski službe-

nik može se, uz pisani pristanak, rasporediti na radno mjesto koje je udaljeno više od 50 kilometara od mjesta njegova stanovanja ili na radno mjesto državnog službenika u Ministarstvu ili drugom državnom tijelu.

Za vrijeme trajanja raspolaganja policijski službenik ima sva prava i obveze iz radnog odnosa, kao i pravo na naknadu plaće za prvih šest mjeseci u visini plaće isplaćene u mjesecu koji je prethodio stavljanju na raspolaganje, a za drugih šest mjeseci u visini polovine plaće isplaćene u mjesecu koji je prethodio stavljanju na raspolaganje (članci 63.–67.).

Posebno su osjetljivi, ali po prirodi policijske službe i nužni, premještaji policijskih službenika. Policijskog službenika premješta se na osobni zahtjev ili po potrebi službe, na neodređeno vrijeme (trajni premještaj) ili određeno vrijeme (privremeni premještaj). Policijskog službenika može se na osobni zahtjev premjestiti na radno mjesto za koje ispunjava uvjete i na radno mjesto za koje je propisan niži stupanj obrazovanja od stečenog ili niže policijsko zvanje od osobnog, odnosno na radno mjesto državnog službenika. Ministarstvo je dužno najmanje dva puta godišnje objaviti popis slobodnih radnih mjesta radi popune tih radnih mjesta premještajem na osobni zahtjev na neodređeno vrijeme.

Policijski službenik može se po potrebi službe premjestiti na slobodno radno mjesto u okviru stečenog stupnja obrazovanja i osobnog policijskog zvanja u istoj ili drugoj ustrojstvenoj jedinici, u istom ili drugom mjestu rada. Policijski službenik može se po potrebi službe privremeno premjestiti najduže na šest mjeseci, odnosno do povratka odsutnog policijskog službenika kojeg zamjenjuje. Slobodna radna mjesta policijskih službenika mogu se popuniti privremenim premještajem državnog službenika koji u roku od godine dana od dana utvrđenog u rješenju o privremenom premještaju završi temeljni policijski tečaj. Danom ispunjenja tog uvjeta donosi se rješenje o trajnom premještaju.

Policijski službenik koji je privremeno premješten u drugo mjesto rada, udaljeno više od 100 km od mjesta njegova

stanovanja, ima dodatna Zakonom propisana prava. Policijski službenik koji je trajno premješten u drugo mjesto rada udaljeno više od 100 km od mjesta stanovanja uz ta prava ima pravo i na putne i selidbene troškove, prema predloženom računu, te na odgovarajući smještaj za sebe i obitelj u roku od tri godine od dana premještanja.

Policijski službenik kojem nedostaje pet godina do ostvarenja prava na stjecanje starosne mirovine po općem propisu kojim se uređuje mirovinsko osiguranje ne može biti premješten, osim na osobni zahtjev. Policijski službenik ne može se premjestiti ako je na poslovima policijskog službenika proveo više od 20 godina, osim uz pisani pristanak (članci 68.–76.).

Policijski službenik upućuje se na rad u inozemstvo na temelju utvrđenih pravila o međunarodnoj policijskoj suradnji te posebnih propisa. Za to je potrebna njegova pisana suglasnost (članak 22. stavak 2. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, usp. niže). Prava i obveze policijskog službenika te postupak i uvjete upućivanja na rad u inozemstvo propisuje ministar pravilnikom (članak 77. Zakona o policiji). Ministar je donio tri pravilnika, i to Pravilnik o policijskim časnicima za vezu, Pravilnik o upućivanju policijskih službenika u mirovne operacije i druge aktivnosti u inozemstvu te Pravilnik o upućivanju policijskog službenika na rad u međunarodne organizacije, institucije i tijela Europske unije te radi sudjelovanja u međunarodnom projektu. Sudjelovanje hrvatskih policijskih službenika u misijama i mirovnim operacijama Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS), Organizacije ujedinjenih naroda (OUN), Sjeveroatlantskog saveza (NATO) i Europske unije započelo je početkom 2000-ih godina (detaljni podaci u: Franulović i Tadić, 2016.). Temelj za takvo sudjelovanje daje Zakon o sudjelovanju pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima iz 2002. s kasnijim izmjenama i dopunama. Vlada Republike Hrvatske usvojila je 15. svibnja 2014. i Strategiju sudjelovanja Hrvatske u međunarodnim misijama i operacijama.

Plaća policijskog službenika sastoji se od osnovne plaće i dodatka za rad na poslovima s posebnim uvjetima. Osnovnu plaću policijskog službenika čini umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je raspoređen i osnovice za izračun plaće, uvećan 0,5% za svaku godinu navršenoga radnog staža. Koeficijent složenosti poslova radnog mjesta policijskog službenika sastoji se od osnovnog koeficijenta uvećanog za postotak za specifičnost policijske službe. Specifičnost policijske službe uključuje dodatke za povećanu opasnost za život i zdravlje policijskog službenika, osobno policijsko zvanje te odgovornost u sustavu hijerarhije rukovođenja. Vrijednosti koeficijenta složenosti poslova radnih mjesta, visinu dodatka za specifičnost policijske službe te visinu dodatka za rad na poslovima s posebnim uvjetima na temelju klasifikacije radnih mjesta policijskih službenika utvrdila je Vlada Uredbom o plaćama policijskih službenika (članci 78.–80.).

Ocjenjivanje rada policijskog službenika provodi se svake godine za prethodnu kalendarsku godinu. Policijski službenik mora se ocijeniti najkasnije do 31. siječnja tekuće godine. Ne ocjenjuje se policijski službenik koji je u prethodnoj kalendarskoj godini radio manje od šest mjeseci, bez obzira na razloge. Godišnja ocjena uzima se u obzir za napredovanje, školovanje, upućivanje na rad u inozemstvo i donošenje drugih odluka o radnopravnom statusu policijskog službenika. Rad policijskog službenika ocjenjuje se ocjenom: naročito uspješan, uspješan, dobar, zadovoljava, ne zadovoljava. Način provedbe, postupak te kriterije za ocjenjivanje, kao i evidentiranje ocjena policijskog službenika utvrđuje ministar pravilnikom (članci 81.–83.).

Zbog iznimnih radnih rezultata, poticanja uspješnosti rada te priznanja za istaknuto djelovanje u zaštiti temeljnih ustavnih prava i sloboda građana i drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti, policijskom službeniku dodjeljuju se godišnja nagrada, prigodna nagrada, medalja, priznanje i zahvalnica (članak 84.). Vrste nagrada, medalja, priznanja i zahvalnica, uvjete i postupak njihove dodjele propisao je ministar posebnim pravilnikom.

Policijsko obrazovanje temelji se na načelu cjeloživotnog obrazovanja, a obuhvaća: temeljno obrazovanje za zanimanje policajac, specijalizaciju, stručno osposobljavanje, usavršavanje i policijski trening, kao i visokoškolsko obrazovanje. Temeljnim obrazovanjem za zanimanje policajac smatra se redovito srednjoškolsko obrazovanje kroz 3. i 4. razred Policijske škole, srednjoškolsko obrazovanje odraslih za zanimanje policajac te temeljni policijski tečaj. Temeljno obrazovanje za zanimanje policajac provodi Policijska škola, a program donosi ministar unutarnjih poslova uz suglasnost ministra znanosti, obrazovanja i športa. Programe specijalizacije, stručnog osposobljavanja, usavršavanja i policijskog treninga na prijedlog Policijske akademije donosi glavni ravnatelj. Visokoškolsko obrazovanje provodi Visoka policijska škola kroz stručne i sveučilišne studijske programe. Dopusnice za stručne studijske programe izdaje ministar nadležan za poslove znanosti, obrazovanja i športa. Sveučilišne studijske programe izvodi sukladno ugovoru sa sveučilištem i propisima o visokom obrazovanju. Obrazovanje se provodi u skladu s potrebama Ravnateljstva policije, općim propisima iz područja obrazovanja i propisima donesenim na temelju ovoga Zakona. Način provedbe policijskog obrazovanja te prava i obveze polaznika obrazovanja, predavača i mentora, kao i uvjete za obavljanje poslova mentora, propisao je ministar Pravilnikom o policijskom obrazovanju. Ministarstvo može policijskog službenika uputiti na obrazovanje ili usavršavanje u drugo državno tijelo ili ustanovu u Republici Hrvatskoj ili u inozemstvu, sukladno potrebama Ministarstva. U tom se slučaju prava i obveze Ministarstva i policijskog službenika uređuju ugovorom. Osoba koja se obrazovala na trošak Ministarstva dužna je nakon uspješno završenog obrazovanja ostati na radu u Ministarstvu dvostruko duže od dužine trajanja obrazovanja. Osoba koja na radu u Ministarstvu ne ostane propisano vrijeme i osoba koja iz neopravdanih razloga ne završi obrazovanje dužna je naknaditi troškove obrazovanja (članci 85.–92.).

Disciplinska odgovornost detaljno je regulirana Zakonom o policiji. Policijski službenik odgovara za povrede službene

dužnosti samo ako je povredu učinio namjerno ili iz krajnje nepažnje. Dopuštena je paralelnost kaznenog odnosno prekršajnog postupka s disciplinskim postupkom za isto djelo, pa 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. Teže povrede službene dužnosti propisuju se zakonom, a lakše se mogu propisati i podzakonskim propisom. Teže povrede službene dužnosti propisane su Zakonom u deset točaka. Zakon navodi i neke lakše povrede, u šest točaka (članci 93.–96.), dok su druge propisane podzakonskim propisima, sukladno Zakonu.

Za teže povrede službene dužnosti postupak vodi i odluku donosi disciplinski sud, a za lakše ministar ili nadležni rukovoditelj. U Ministarstvu su ustrojeni prvostupanjski i drugostupanjski disciplinski sud. Predsjednik i članovi vijeća prvostupanjskog i drugostupanjskog disciplinskog suda zaposlenici su Ministarstva koji tu dužnost obavljaju profesionalno. Postupak zbog povrede službene dužnosti provodi se na temelju i primjenom odredbi Zakona o policiji i Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, a u pitanjima koja nisu uređena tim propisima primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku (članci 97.–100.). Postupak je reguliran odredbama članaka 101.–109. Zakona o policiji.

Za lakše povrede službene dužnosti mogu se izreći kazna pisane opomene ili novčana kazna u visini do 10% posljednje plaće koja je policijskom službeniku isplaćena za puni mjesec proveden na radu, a za teže povrede ove kazne:

- 1) novčana kazna u mjesečnom iznosu do 20% posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu, na vrijeme od jednog mjeseca do šest mjeseci
- 2) zaustavljanje promicanja u zvanju od dvije do četiri godine

- 3) zaustavljanje napredovanja u službi u trajanju od dvije do četiri godine
- 4) premještaj na drugo radno mjesto iste ili niže složenosti poslova na vrijeme od dvije do četiri godine
- 5) uvjetna kazna prestanka državne službe s rokom kušnje od tri mjeseca do godine dana
- 6) prestanak državne službe (članak 110.).

Detaljnije odredbe o kažnjavanju, izvršavanju kazni, zastari i brisanju kazni sadržane su u odredbama članaka 110. i 111. Zakona.

Ministar ili nadležni rukovoditelj rješenjem udaljava iz službe policijskog službenika protiv kojeg je pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teže povrede službene dužnosti zbog djela s obilježjima korupcije. Policijski službenik može biti udaljen 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. Ministar ili nadležni rukovoditelj može udaljiti iz službe policijskog službenika i prije nego što je protiv njega pokrenut disciplinski postupak. U tom slučaju u roku od osam dana od dana udaljenja mora se pokrenuti disciplinski postupak. Udaljenje iz službe traje do okončanja kaznenog postupka ili postupka zbog teže povrede službene dužnosti (članak 112.). Postupovne odredbe o udaljenju i zaštiti prava policijskih službenika u slučaju udaljenja, naknadi plaće za vrijeme udaljenja i slučajevima vraćanja obustavljenog dijela plaće sadržane su u odredbama članaka 113. i 114. Zakona.

Za štetu koju počinje policijski službenici trećim osobama u službi ili u svezi sa službom odgovara Republika Hrvatska, osim ako se dokaže da je šteta posljedica zakonite primjene policijskih ovlasti. Policijski službenici dužni su nadoknaditi štetu koju u službi ili u svezi s obavljanjem službe namjerno ili krajnjom nepažnjom nanese Republici Hrvatskoj. Policijski službenik može se u cijelosti ili dijelom osloboditi odgovornos-

ti za nastalu štetu ako je postupao po nalogu nadređenog rukovoditelja kojeg je upozorio da će ili da bi izvršenjem naloga mogla nastati šteta. Onoga pak službenika koji je odgovoran za štetu počinjenu krajnjom nepažnjom može se djelomično ili u cijelosti osloboditi obveze naknade štete iz opravdanih razloga, tj. ako je šteta nastala obavljanjem policijskih poslova, zbog znatnih napora u obavljanju policijskih poslova ili pod okolnostima kada je štetu bilo teško izbjeći (članci 115.–119.).

I prestanak policijske službe reguliran je tako da dolaze do izražaja njezine specifičnosti. Uz sve druge slučajeve prestanka službe po sili zakona, utvrđene propisom o državnim službenicima, policijskom službeniku po sili zakona služba prestaje:

- 1) utvrđivanjem prava na mirovinu na temelju djelomičnog ili potpunog gubitka radne sposobnosti, danom izvršnosti rješenja nadležne službe;
- 2) kada je pravomoćno kažnjen za kazneno djelo za koje se progon poduzima po službenoj dužnosti, danom saznanja za to, uz iznimku ako je kazneno djelo počinio s nehajnim oblikom krivnje, u prekoračenju nužne obrane ili u krajnjoj nuždi, i to ako je kazneno djelo počinjeno prilikom primjene policijskih ovlasti ili za kazneno djelo koje se odnosi na sigurnost prometa pod uvjetom da za to kazneno djelo nije osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora;
- 3) ako se sazna da u vrijeme prijma u policiju nije ispunjavao uvjete za prijam u policiju, danom saznanja za to;
- 4) kad se sazna da je u vrijeme prijama u policiju postojala zapreka za prijam u službu (osoba kojoj je prestala služba u državnom ili lokalnom tijelu, odnosno kojoj je prestao radni odnos u pravnoj osobi s javnim ovlastima, zbog teške povrede službene dužnosti izvršnom odlukom nadležnoga tijela, u razdoblju od četiri godine od prestanka službe, odnosno radnog odnosa), danom saznanja za to;

- 5) ako odbije raspored kad se za vrijeme trajanja raspolažanja oslobodi radno mjesto za koje ispunjava uvjete, danom kada je trebao početi raditi na novom radnom mjestu (članak 120.).

Zakon o policiji uređuje i zdravstvenu zaštitu policijskih službenika i ostalih zaposlenika Ministarstva unutarnjih poslova. Specifičnu zdravstvenu zaštitu zaposlenika Ministarstva, u pravilu, provodi i organizira Dom zdravlja Ministarstva unutarnjih poslova kao zdravstvena ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske. Dom zdravlja pruža i primarnu zdravstvenu zaštitu zaposlenicima Ministarstva i članovima njihovih obitelji te drugim osiguranicima, na osnovi njihova slobodnog izbora liječnika i ustanove, kao i druge zdravstvene ustanove koje ispunjavaju za to zakonom propisane uvjete. Ministar, uz suglasnost ministra nadležnog za poslove zdravstva, ovlašten je donositi propise o određivanju zdravstvenih ustanova za pružanje zdravstvene zaštite te kadrovskim i tehničkim uvjetima zdravstvenih ustanova koje pružaju specifičnu zdravstvenu zaštitu policijskim službenicima. U tom je svojstvu ministar unutarnjih poslova donio Pravilnik o uvjetima kojima moraju udovoljavati zdravstvene ustanove koje pružaju specifičnu zdravstvenu zaštitu policijskim službenicima (članci 122. i 123.).

- b) Elementi posebnog uređenja statusa policijskih službenika temeljem Zakona o policijskim poslovima i ovlastima

Zakon o policijskim poslovima i ovlastima uređuje policijske poslove i način njihova obavljanja te ovlasti kojima pritom raspolažu policijski službenici. Ipak, on sadržava i neke važne elemente službeničkog statusa policijskih službenika.

Jedan je od elemenata ovlast policije da u mjeri u kojoj je to potrebno, kao i radi nadzora zakonitosti postupanja policijskih službenika, zvučno i vizualno ili na drugi način snima obav-

ljanje policijskih poslova i primjenu policijskih ovlasti odgovarajućim tehničkim uređajima. Policija će snimanje na primjeren način objaviti. Kada se snimke ne koriste u postupcima koji se vode sukladno odredbama posebnih propisa, policija će te snimke uništiti u roku od 90 dana od dana njihova nastanka (članak 3.). Takva regulacija zadire u privatnost te ju je nužno interpretirati u kontekstu razumnih očekivanja na privatnost u službenim prostorijama utemeljenih na pravu na poštovanje privatnog i obiteljskog života iz članka 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe i članaka 7. i 8. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (usp. u 1.1.1.).

Nadalje, taj Zakon regulira zapovijedi i naloge te obvezu njihova odbijanja. Policijski službenik naime obavlja policijski posao i primjenjuje policijske ovlasti po službenoj dužnosti, ali i na temelju zapovijedi nadređenog ili naloga državnog odvjetnika, suda ili drugog nadležnog tijela kad je to propisano zakonom. Nalog i zapovijed za obavljanje policijskog posla moraju biti utemeljeni na zakonu, jasni i određeni, a pri njihovu izdavanju mora se imati u vidu razmjer između povoda i cilja obavljanja policijskog posla. Policijski službenik ima pravo i dužnost odbiti izvršiti nalog ili zapovijed za koje je očito da se njihovim izvršenjem čini kazneno djelo. O odbijanju naloga ili zapovijedi policijski službenik treba odmah izvijestiti višeg nadređenog, višeg državnog odvjetnika, predsjednika suda ili čelnika drugog nadležnog tijela (članak 4.).

Policijski službenik dužan je poduzeti radnju spašavanja života i zaštite osobne sigurnosti ljudi i imovine ne samo u službi nego i izvan službe (članak 6. stavak 2.). Takva se obveza nastavlja na niz zakonom propisanih zahtjeva koji se odnose na policijske službenike kad su izvan službe (dakle ne u službi), pojačanih u usporedbi s državnom službom u ostalim dijelovima državne uprave (usp. odredbe Zakona o policiji iz članaka 31., 35., 93. i 96.). Nametanje takve dužnosti nesumnjivo je značajno zadiranje u privatni život policijskog službenika.

Jedna od specifičnih policijskih obveza koje postavljaju dodatne zahtjeve na način obavljanja službe policijskih službenika moguće je sudjelovanje u tzv. prikrivanju policijskog posla kad se, opravdano, isključuje odgovornost policijskog službenika. Prikrivanje se može odnositi na pravni posao, pravnu i fizičku osobu, vlasništvo nad stvarima, tijelo državne vlasti i sredstva komuniciranja. Policijskog službenika i drugu osobu koja je u prikrivenom policijskom poslu sudjelovala u okvirima dobivenog naloga ne može se pozivati na odgovornost. Sredstva pribavljena prikrivenim policijskim poslom moraju se uplatiti u državni proračun (članak 12.).

Policijski službenik nerijetko mora biti jasno vidljiv kako bi ga se moglo jednoznačno u tom svojstvu identificirati, radi povjerenja i mogućnosti zakonitog postupanja u različitim situacijama i okolnostima. Zato se jasno izdvaja od ostalih ljudi svojom odjećom – službenom odorom, nošenjem službenog oružja te predstavljanjem službenom značkom i iskaznicom. Zakonom je propisana obveza policijskog službenika da policijski posao obavlja u službenoj odori uvijek, osim ako je drukčije propisano. Uz to su vezane obveza policijskog službenika predstaviti se pokazivanjem službene značke i službene iskaznice te ovlast nošenja službenog oružja i streljiva, kao i drugih sredstava prisile (članci 15.–21.).

Ponekad se policijskom službeniku u vezi s obavljenim policijskim poslom osigurava anonimnost i besplatna pravna pomoć te se isključuje njegova odgovornost. To je posebno regulirano u slučajevima upotrebe sredstava prisile, što su nesumnjivo posebno stresne i odgovorne situacije. Ponajprije, osobni podaci policijskog službenika koji je upotrijebio vatreno oružje su tajni. Kada su sredstva prisile uporabljena na način propisan zakonom, odgovornost policijskog službenika koji ih je upotrijebio je isključena.

Osim toga, Ministarstvo unutarnjih poslova osigurava besplatnu pravnu pomoć policijskom službeniku protiv kojeg se poduzimaju radnje u okviru prethodnog postupka, kazneni postupak ili postupak naknade štete u vezi s obavljanjem policijskih poslova koje je po ocjeni policije obavio u skladu sa zakonom. Tu ocjenu donosi povjerenstvo koje imenuje glavni

ravnatelj za Ravnateljstvo policije i načelnik policijske uprave za policijsku upravu. Besplatna pravna pomoć osigurava se i nakon što je policijskom službeniku prestao radni odnos u Ministarstvu. Policijskom službeniku koji u obavljanju policijskog posla uporabi vatreno oružje Ministarstvo osigurava nužnu medicinsku i psihosocijalnu pomoć (članak 98.).

Policijskog službenika može se uputiti u inozemstvo radi sudjelovanja u obavljanju policijskih poslova u inozemstvu, i to pod uvjetima određenim međunarodnim ugovorom, ali ne bez njegove pisane suglasnosti (članak 22. stavak 2., usp. također članak 77. Zakona o policiji).

Čitava glava V. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima posvećena je građanskom nadzoru nad primjenom pojedinih posebno osjetljivih i važnih policijskih ovlasti, a unesena je u hrvatski pravni sustav 2014. godine. Riječ je o primjeni ovlasti iz članaka 68. i 80. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (ovlasti u sklopu provjere uspostavljanja elektroničke komunikacije, članak 68., te ovlasti u sklopu prikrivenih policijskih radnji, članak 80.).

Sustav institucionaliziranog građanskog nadzora nad radom policije specifičnost je naspram drugih državnih službi, a predviđena je radi osjetljivosti policijskog posla, prirode policijskih ovlasti, važnosti policije za zajednicu, zaštite prava i sloboda građana, mogućnosti zloupotrebe policije, kao i potrebe osiguravanja zakonitosti i povjerenja građana u rad policije. Nadzor provodi Vijeće za građanski nadzor, i to samo nad primjenom pojedinih policijskih ovlasti (članci 102.a–102.e). Njime se na drugačiji način uvodi još jedna građanska komponenta u nadzor rada policije, pored sustava povjerenstava koja trebaju nadzirati postupanje policije po pritužbama građana (usp. gore, u 1.2.3. a).

Zbog nedovoljnog broja prijavljenih kandidata ovo Vijeće međutim još nije formirano, pri čemu se o razlozima moglo čuti samo iz izjava pojedinih zastupnika Hrvatskog sabora. Hrvatski sabor je tijelo koje treba imenovati to Vijeće. Saborski Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost raspisuje

javni poziv te provodi postupak utvrđivanja prijedloga članova i zamjenika članova Vijeća za građanski nadzor.

Iz odredbi Zakona o policiji i Zakona o policijskim poslovima i ovlastima vidi se iznimna važnost edukacije policijskih službenika o temeljnim slobodama i pravima čovjeka. Policija građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti (članak 2. stavak 2. Zakona o policiji). Policijski službenik mora uvijek primijeniti policijsku ovlast kojom se u najmanjoj mjeri zadire u slobode i prava čovjeka, a postiže svrha obavljanja policijskog posla. Dužan je poštovati dostojanstvo, ugled i čast svake osobe, kao i druga temeljna prava i slobode čovjeka. Posebno obzirno policijski službenik postupa prema djeci, maloljetnim, starim i nemoćnim osobama, osobama s invaliditetom i prema žrtvi kaznenog djela i prekršaja. Osobama s invaliditetom prilikom postupanja sukladno ovom Zakonu osigurat će se potrebna prilagodba i odgovarajuća podrška, uzimajući u obzir specifičnosti svakog pojedinog oštećenja (tjelesno, senzoričko, intelektualno i mentalno). Policijski službenik primjenjuje policijsku ovlast u skladu s Ustavom i zakonom, a s obzirom na to da Ustav Republike Hrvatske jamči široku lepezu prava i sloboda, poštovanje Ustava znači u prvom redu poštovanje tih prava i sloboda (usp. članak 5. stavak 2. i odredbe članka 14. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima). Budući da je riječ o iznimno važnim i složenim pitanjima koja treba riješiti u svakoj mogućoj praktičnoj situaciji na zadovoljstvo građana i zajednice, nemoguće je obavljanje policijskog posla zamisliti bez temeljite i kvalitetne edukacije.

c) Elementi posebnog uređenja statusa policijskih službenika temeljem Zakona o Zakladi policijske solidarnosti

Zakon o Zakladi policijske solidarnosti donesen je 2005. godine kad je Zaklada ujedno (5. svibnja 2006.) stekla svoj-

stvo pravne osobe upisom u Zakladni upisnik. Zaklada je pod registarskim brojem 93 upisana u Zakladnu knjigu Ministarstva uprave. Osnovana je radi ostvarenja sljedećih ciljeva:

- promicanja humanitarnog djelovanja i potpore policijskim službenicima prilikom svih oblika stradanja i ugrožavanja njihova socijalnog položaja;
- pružanja financijske pomoći članovima obitelji poginulih policijskih službenika, pomoći pri rješavanju stambenog pitanja, školovanju djece, socijalnom i zdravstvenom zbrinjavanju;
- pružanja materijalne i zdravstvene pomoći nezaposlenim roditeljima kojima je poginuli policijski službenik bio jedini skrbnik;
- pružanja financijske pomoći za liječenje teško oboljelih policijskih službenika i članova njihove najuže obitelji;
- materijalnog zbrinjavanja teško socijalno ugroženih obitelji policijskih službenika.

Osnovnu imovinu Zaklade čini iznos od 100.000,00 kuna. Zaklada nema svoju internetsku stranicu te o njoj nema službenih, javno dostupnih podataka, osim onih iz Registra tijela javne vlasti povjerenika za informiranje (<http://tjv.pristupinfo.hr/>). Na dan 25. rujna 2017. mediji su izvijestili da Zaklada ima 12.400 članova, da je 15,5 milijuna kuna odnosno milijun i pol kuna godišnje skupljeno i podijeljeno, najčešće za liječenje policajaca i članova njihovih obitelji, uglavnom djece. Iz sredstava Zaklade svake se godine financira ljetovanje za djecu policajaca slabijeg imovnog stanja. O dodjeli sredstava odlučuje povjerenstvo od pet članova, a najveći iznos koji se odobrava je 25.000,00 kuna. Pomoć se dodjeljuje članovima i njihovim obiteljima, ali i policijskim službenicima koji nisu članovi Zaklade (Večernji list).

d) Elementi posebnog uređenja statusa policijskih službenika temeljem Zakona o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba

Zakonom o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba iz 1999. godine s kasnijim novelama uređuju se prava iz mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti, između ostalih, i policijskih službenika. Tim se Zakonom uređuju specifična prava djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika, ovlaštenih službenih osoba u sigurnosno-obavještajnom sustavu, kao i ovlaštenih službenih osoba na poslovima izvršavanja kazne zatvora, mjere pritvora, odgojne mjere upućivanja u odgojni zavod i osiguranja pravosudnih tijela, s tim da ostala prava iz mirovinskog osiguranja ostvaruju sukladno Zakonu o mirovinskom osiguranju koji vrijedi za sve ostale osobe (uključujući državne i javne službenike).¹⁸ U svim pitanjima koja nisu regulirana tim Zakonom primjenjuje se opći mirovinski režim.

Odredbe o određivanju starosne i prijevremene starosne mirovine primjenjuju se na policijske službenike samo ako su stvarno proveli najmanje 10 godina u policijskoj službi, a primjenjuju se i na osobu koja na dan stjecanja prava na mirovinu nema svojstvo policijskog službenika, ako je u tome svojstvu stvarno provela najmanje 20 godina. U to se uračunava i vrijeme provedeno u Domovinskom ratu u statusu hrvatskog branitelja u jednostrukom trajanju. Onaj kome je služba prestala zbog počinjenog kaznenog djela, stegovnog prijestupa, uz nečastan otpust ili zbog samovoljnog napuštanja službe ne ostvaruje pravo na mirovinu prema odredbama toga Zakona (članak 1.).

Onom policijskom službeniku koji je raspoređen na radno mjesto s otežanim uvjetima rada staž osiguranja računa se u

¹⁸ U ovom se području primjenjuju i svi ostali mirovinski propisi.

povećanom trajanju tako da se svakih 12 mjeseci stvarno provedenih u obavljanju policijskih poslova računa od 14 do 18 mjeseci staža osiguranja. Pod otežanim uvjetima rada smatra se osobito povećana opasnost za život i zdravlje, kao i spremnost za obavljanje policijskih poslova u posebnim radnim uvjetima (članak 17. Zakona o policiji). Radna mjesta u policiji na kojima se zbog otežanih uvjeta rada i prirode obavljanja poslova staž osiguranja računa s povećanim trajanjem i način računanja toga staža utvrdila je Vlada Republike Hrvatske Uredbom o radnim mjestima policijskih službenika kojima se staž osiguranja računa u povećanom trajanju (Narodne novine br. 127/13, 140/13, 129/17, 66/18).

Zakonom o pravima iz mirovinskog osiguranja propisani su uvjeti za stjecanje prava na starosnu mirovinu, prijevremenu starosnu mirovinu odnosno na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad uzrokovane ozljedom na radu ili profesionalnom bolešću koji su povoljniji nego za ostale javne službenike i radnike općenito. Republika Hrvatska osigurava sredstva u državnom proračunu za pokrivanje obveza mirovinskog osiguranja koje nastaju priznavanjem i određivanjem mirovine pod povoljnijim uvjetima.

Iz prethodne analize vidi se da policijski službenici u nekim elementima imaju značajno drugačiji, povoljniji i sigurniji pravni status od ostalih državnih službenika. Osim toga, vidi se da pravno uređenje položaja policijskih službenika karakterizira velik broj podzakonskih propisa, uredbi koje donosi Vlada Republike Hrvatske i pravilnika koje donosi ovlašteni ministar (usp. gore, u 2.4.).

e) Etički kodeks policijskih službenika

Za razliku od Etičkog kodeksa državnih službenika koji ima 40 članaka, Etički kodeks policijskih službenika znatno je kraći dokument, to je svojevrsna skraćena povelja etičkih načela policijskih službenika koja se sastoji od ukupno 14 članaka. Ipak, to nije u neskladu s očekivanjima jer se

njime definiraju samo ona etička načela i pitanja koja nisu definirana Etičkim kodeksom državnih službenika. Na sve što nije regulirano odredbama Etičkog kodeksa policijskih službenika primjenjuje se Etički kodeks državnih službenika (članak 11.).

Etički kodeks policijskih službenika sadržava moralne i etičke standarde policije te izražava volju i želju policijskih službenika za zakonitim, profesionalnim, pravednim, pristojnim, korektnim i humanim postupanjem. Svrha mu je podizanje svijesti policijskih službenika o važnosti poštovanja etičkih načela i jačanje etičnoga odnosno moralnog ponašanja u praksi. Pridodan mu je popis vrijednosti i vrlina koje odražavaju misiju policije (članak 1.). Policijski službenici trebaju postupati u skladu s Etičkim kodeksom, radi čega su upoznati s njegovim sadržajem. Svjesni su odgovornosti i moralnih posljedica povrede Etičkog kodeksa (članak 10.).

Policijski službenici osiguravaju čuvanje i poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda. Pri zakonitom ograničavanju sloboda i prava poštuju dostojanstvo, ugled i čast svake osobe. Dostojanstvo, ugled i čast svake osobe zaštititi će sprječavanjem bilo kakvog nasilja, zlostavljanja, nečovječnog postupanja i drugih radnji koje su ponižavajuće za ljude (članak 2.). Načela Etičkog kodeksa vrijede u svim sigurnosnim situacijama (članak 12.).

Osnovna načela su mu poštovanje jednakosti pred zakonom; zaštita svojeg osobnog ugleda i ugleda policije; nepodmitljivost; javnost rada; profesionalnost, stručnost i neovisnost; zaštita tajnosti podataka i dobri međusobni odnosi policijskih službenika. Svako od tih načela pobliže je definirano u odredbama članaka 3.–10. Kodeksa. Odredbe Etičkog kodeksa ugrađene su u programe obrazovanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja policijskih službenika (članak 13.).

U dodatnom popisu su vrijednosti i vrline koje izražavaju misiju policije, a ističu da policijski službenici služe ljudima; štite živote ljudi i imovinu; štite slabije pred jačima; osigu-

ravaju ustavna i zakonska prava svim ljudima pod jednakim uvjetima; imaju visok stupanj integriteta; hrabri su i odlučni čak i kada je ugrožen život; svjesni su da službena iskaznica i značka znači odgovornost i javno povjerenje u policiju; održavaju povjerenje i ne zlorabe podatke i informacije; uvijek postupaju etično, zakonito i profesionalno.

Etički kodeks državnih službenika također sadržava i definira etička načela kojih se svi državni službenici, pa i policijski službenici, trebaju pridržavati za vrijeme obavljanja službe. Etička načela utvrđena Kodeksom državni službenici moraju usvojiti kao vlastita načela i svoj osobni kriterij ponašanja u međusobnim odnosima, prema građanima, prema radu i prema upravnoj organizaciji u kojoj rade. Svrha Etičkog kodeksa državnih službenika je promicanje etičkih načela, moralnih načela i vrijednosti u ponašanju državnih službenika u službi, s ciljem ostvarivanja zajedničkog dobra i javnog interesa te povjerenja građana u državnu službu (članci 2.–4.).

Načela Etičkog kodeksa državnih službenika tiču se poštovanja integriteta i dostojanstva građana i državnih službenika; zaštite osobnog ugleda i ugleda državne službe; ponašanja državnih službenika u javnim nastupima; zabrane stjecanja materijalne ili druge koristi i izbjegavanja sukoba interesa u službi; postupanja prema građanima, napose prema osobama s posebnim potrebama i neukim strankama, te međusobnih odnosa s posebnom odgovornošću nadređenih državnih službenika u primjeni etičkih načela (članci 5.–14.).

U preostalim odredbama Kodeks definira imenovanje, ulogu, način postupanja i zaštitu povjerenika za etiku te sastav, djelokrug, način postupanja i druga pitanja važna za Etičko povjerenstvo koje se uspostavlja i djeluje na razini čitave državne uprave. Povjerenstvu se mogu podnositi pritužbe na ponašanje državnih službenika. Kodeks predviđa i mogućnost donošenja posebnih etičkih kodeksa za pojedine dijelove državne službe, što je i iskorišteno kod pripreme Etičkog kodeksa policijskih službenika.

f) Položaj posebnih kategorija policijskih službenika

Unutar policije postoje određene specifičnosti pojedinih njezinih dijelova i poslova koje traže i prilagodbe statusa onih policijskih službenika koji u tim dijelovima, odnosno na tim poslovima rade. Tako se po značenju i uvjetima izdvaja specijalna policija te su za policijske službenike u njoj određeni uvjeti postavljeni strože. Za pripadnike specijalne policije predviđena je posebna edukacija nego za ostale kategorije policijskih službenika (usp. Milković, 2016.).

Osim toga, postoje specifični zahtjevi i posebno osposobljavanje policijskih službenika koji obavljaju određene poslove. To vrijedi primjerice za one koji obavljaju poslove istražitelja (članak 11. b Zakona o policijskim poslovima i ovlastima). Nadalje, policijsku ovlast prema maloljetnim osobama, mlađim punoljetnim osobama i u predmetima kaznenopravne zaštite djece i maloljetnika primjenjuje posebno osposobljen policijski službenik (članak 18. stavak 1. istog Zakona). Itd.

Specifična pravila i različitosti pravnog statusa unutar policije kao cjeline izraz su potrebe prilagodbe posebnim uvjetima pod kojima se obavljaju pojedine vrste policijske djelatnosti, odnosno pojedine vrste policijskih poslova.

2. Osvrt na praktična pitanja provedbe pravnog okvira položaja policijskih službenika

Pravni položaj državnih službenika obilježen je velikim brojem propisa koji ga reguliraju. Riječ je o temeljnom Zakonu o državnim službenicima, s regulacijom platnog sustava u prethodno važećem Zakonu o državnim službenicima i namještenicima te regulacijom dodatnih pitanja toga sustava u još nekoliko zakona (o Registru zaposlenih u javnom sektoru, o upravnoj inspekciji, o sustavu državne uprave). Osim toga, riječ je o 12 uredbi Vlade Republike Hrvatske, jednom pravilniku, Etičkom kodeksu za državne službenike te Kolektivnom ugovoru za državne službenike i namještenike. Takva pravna

regulacija u kojoj se statusna pitanja reguliraju s dvadesetak propisa, uz kolektivni ugovor, otežava snalaženje zainteresiranih državnih službenika, njihovih sindikata, službi i službenika za upravljanje ljudskim potencijalima, svih drugih koji ih trebaju primjenjivati ili poznavati, ali i građana koji mogu biti zainteresirani.

No, situacija u području pravnog uređenja statusa policijskih službenika još je složenija i manje pregledna. U užem smislu riječ je o četiri zakona, sedam uredbi Vlade Republike Hrvatske, 22 pravilnika te Etičkom kodeksu policijskih službenika. No, na pravni položaj policijskih službenika odnose se i propisi o pravnom statusu državnih službenika općenito, kao i Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike, ali i opći propisi o radu koji reguliraju statusna pitanja koja nisu uređena ni općim službeničkim propisima ni propisima o statusu policijskih službenika. Može se zaključiti da je time pravna situacija u području policijskog službeničkog prava postala iznimno kompleksna, fragmentirana i nepregledna.

No, tome treba dodati još jednu važnu napomenu: značajan broj tih propisa mijenja se nakon donošenja prve verzije, kasnijim izmjenama i dopunama, pri čemu se vrlo rijetko objavljuju službeni pročišćeni tekstovi tih propisa. U takvim uvjetima teško je postići preglednost propisa, usklađenost i predvidivost u primjeni te pravnu sigurnost kao jednu od temeljnih komponenti vladavine prava.

Unutar pravnog uređenja statusa policijskih službenika ima određenih specifičnosti za pojedine unutarnje organizacijske dijelove, službe i poslove. Kao i druge policijske službe u Europskoj uniji i izvan nje, policija je u Republici Hrvatskoj razmjerno velika upravna organizacija koja je krajem 2014. godine imala sistematizirano 25.315 radnih mjesta, od kojih su bila popunjena 20.562 (81,2%; cf. Koprić, 2016a). Unutar tako velike organizacije postoji objektivna potreba za donekle različitim pristupima pravnom uređenju pojedinih organizacijskih dijelova, službi odnosno poslova, ali i potreba da službenički sustav policije ima unutarnju koherentnost kako

bi se izbjeglo nastajanje neprikladnih razlika između pojedinih kategorija policijskih službenika i pojedinih policijskih službi i organizacijskih dijelova.

Kao jedno od posebno značajnih pitanja u tako velikom sustavu, koji raspolaže sredstvima prisile te je organiziran na načelima profesionalne i staleške autonomije, postavlja se pitanje efektivnog građanskog (civilnog) nadzora radi izbjegavanja staleške odvojenosti od zajednice i mogućih zloupotreba. Usprkos pravnoj regulaciji koja ga je omogućila i usprkos naporima da se on uspostavi, taj sustav već neko vrijeme ne samo da pokazuje dječje bolesti nego prijeti nestajanjem. U svakom slučaju sustav građanskog nadzora nad radom policije nije efektivan i potrebno je uzeti u obzir dosadašnja iskustva i preporuke nadležnih saborskih tijela i drugih aktera da se on uspostavi.

Smatra se da se ne osiguravaju adekvatna materijalna prava policijskih službenika (otpremnine, dodaci na plaće) te da njihova opremljenost za obavljanje specifičnih, zahtjevnih i riskantnih poslova nije uvijek adekvatna (Intervju 1) što nesumnjivo utječe na njihovo zadovoljstvo u službi i odražava se makar i posredno na njihov položaj policijskih službenika.

Usprkos pravnoj regulaciji i deklarativnoj opredijeljenosti, neki smatraju da još uvijek postoji politički utjecaj na izbor policijskih rukovoditelja, naročito glavnog ravnatelja i drugih visokih policijskih rukovoditelja. Ističe se da »promjene vlasti često imaju za posljedicu promjene na rukovodećim mjestima u policiji« (Intervju 1). Samo propisivanje javnog natječaja još nije brana od takvih utjecaja, nego je potrebno predvidjeti i druge mjere za punu profesionalizaciju policijskog rukovođenja (usp. Intervju 1).

Sama činjenica da elemente pravnog statusa policijskih službenika reguliraju čak 22 pravilnika i Etički kodeks, koje donosi ministar koji je politički izabrani dužnosnik na čelu Ministarstva unutarnjih poslova i po funkciji član Vlade te da je on kao ovlaštenu predlagatelj predložio čak sedam uredbi koje je donijela Vlada Republike Hrvatske kao politički iza-

brano tijelo izvršne vlasti, govori o jasnoj liniji političkog utjecaja na pravno uređenje položaja policijskih službenika. Pritom treba imati u vidu da su ministarsku funkciju tijekom godina i političkih mandata obavljale različite osobe. Pokazuje se dakle da je ne samo izbor policijskih rukovoditelja pod velikim političkim utjecajem nego i pravno uređenje položaja svih policijskih službenika.

Edukacija za posao policijskih službenika od ključne je važnosti. Pritom se misli kako na policijsko-tehnički dio obrazovanja tako i na edukaciju i odgoj u duhu poštovanja temeljnih ljudskih prava i sloboda. U tom je smislu zatvorenost sustava policijskog obrazovanja prikladnija i poželjnija u policijsko-tehničkom nego u odgojnom dijelu. Valjalo bi razmisliti da se odgoj u duhu poštovanja i zaštite temeljnih prava i sloboda, poštovanja ustavnosti i zakonitosti te služenja zajednici u značajnoj mjeri prepusti akterima izvan policijske organizacije. U edukaciji treba veliku brigu posvetiti međunarodnim pravnim dokumentima i standardima, europskim integracijskim trendovima, profesionalizaciji policije te onim znanjima, kompetencijama i vještinama koje omogućavaju punu suradnju s policijskim službenicima u zajedničkom europskom upravnom prostoru.

Istraživanje je dalo temelj za zaključak da postoje značajne specifičnosti u pogledu osiguranja socijalne i ekonomske stabilnosti policijskih službenika, uz osiguravanje prikladnih specifičnosti u smislu posebne zdravstvene zaštite, mirovinskog osiguranja koje se jamči plaćanjem iz državnog proračuna, pomoći temeljem policijske solidarnosti i drugih elemenata. Ipak, vidi se da primjerice djelovanje Zaklade policijske solidarnosti nije dovoljno poznato ni transparentno ni svim policijskim službenicima, a ni javnosti, premda je riječ o pravnoj osobi (zakladi) sa statusom javnopravnog tijela odnosno tijela javne vlasti. Nema razloga da njezino djelovanje ostane tajno, jer u protivnom izaziva sumnje u pogodovanja i zloupotrebe na koje su upozoravale neke sindikalne policijske organizacije. Javnost i jasni kriteriji dodjele sredstava solidarnosti onemogućili bi kritike koje nisu utemeljene.

O radu policijskih službenika, specifičnostima i problemima nedovoljno se zna u javnosti. Određeni specifični elementi statusa policijskih službenika ponekad se u javnosti vide kao privilegije, a nedovoljno se informira o dodatnim zahtjevima, pojačanim naporima, rizicima i opasnostima koje sa sobom nosi policijski posao. I rad u lokalnim zajednicama te komunikacija s građanima na lokalnoj razini moguće nisu dovoljno intenzivni. To otežava stjecanje punog povjerenja u policiju te omogućavanje da policijski službenici s punim ponosom obavljaju svoje poslove u zajednici u općem interesu.

3. Prijedlozi za unaprjeđenje pravnog uređenja položaja policijskih službenika

Opća ocjena stanja pravnog uređenja položaja policijskih službenika u Republici Hrvatskoj temeljem ovog istraživanja i analize jest da je kvaliteta tog uređenja solidna, a u određenim elementima i značajna. U osnovi slijede se europski trendovi te su u domaće hrvatske propise uvršteni europski standardi policijskog službeničkog prava. Uvedena je moderna funkcija upravljanja ljudskim potencijalima, a edukaciji, stručnom osposobljavanju i usavršavanju daje se dobra potpora. Ipak, postoji i znatan prostor i potreba za unaprjeđenjem pravnog uređenja položaja policijskih službenika.

Zakon o policiji u osnovi slijedi sistematiku Zakona o državnim službenicima iz 2005. godine, kao i njegova temeljna konceptualna opredjeljenja. Uz to, zbog nedonošenja zakona o plaćama u državnoj upravi, on specifičnosti platnog sustava policijskih službenika regulira temeljem uređenja platnog sustava Zakonom o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine. Time je do donošenja zakona kojim će se urediti plaće i druga materijalna prava u državnoj upravi uredio i taj važni dio policijskog službeničkog prava, zajedno s ostalim institutima. Na taj je način osigurana lakša dostupnost, sistematičnost i preglednost najvećeg dijela toga prava onima na koje se to pravno uređenje i odnosi – policijskim službenicima.

Nekoliko instituta reguliranih Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima, kao što su primjerice ovlast snimanja policijskih poslova, pa onda i policijskih službenika, dužnost odbijanja izvršenja određenih naloga i slično imaju značajan odraz na pravni status policijskih službenika. Trebalo bi razmisliti da se pravna regulacija toga Zakona integrira u Zakon o policiji, čime bi se izbjeglo da se neki instituti reguliraju na dva mjesta (nošenje službenih odora, građanski nadzor nad policijom, i slično).

Zakon o Zakladi policijske solidarnosti trebao bi propisati punu javnost djelovanja te Zaklade. U prilog tome govore sljedeći argumenti:

- Svaka je zaklada sukladno Zakonu o zakladama i fondacijama imovina namijenjena da sama, odnosno prihodi-ma što ih stječe, trajno služi ostvarivanju neke općekori-sne ili dobrotvorne svrhe.
- Ta općekorisna i dobrotvorna svrha u ovom je slučaju određena Zakonom, a odnosi se na policijske službenike koji su državni službenici, a ne zaposlenici nekog privat-nog trgovačkog društva.
- Zaklada policijske solidarnosti uvrštena je u Popis tijela javne vlasti (<http://tjv.pristupinfo.hr/>), a da zapravo na internetskoj stranici koja je u tom Registru navedena kao ona na kojoj se objavljuju podaci o Zakladi tih podataka nema.
- Postoje određene pritužbe na nejasne kriterije i netran-sparentan način djelovanja Zaklade koje povremeno izražavaju sindikati i javnost.

Propisivanjem obveze da se svi elementi djelovanja Zakla-de učine javnima otklonili bi se svi rizici da se ističu prigovo-ri na njezino djelovanje, a njezina općekorisna i dobrotvorna svrha zasigurno bi mogla biti i jače poduprta od svih građana i drugih društvenih subjekata (domaćih i stranih fizičkih i prav-nih osoba).

Područje mirovinskog osiguranja u Republici Hrvatskoj po tradiciji je regulirano zasebnim propisima koji se odnose na sve zaposlene osobe. Zakonom o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba regulirane su specifičnosti za te kategorije državnih službenika, što je u perspektivi možda moguće razdvojiti po kategorijama kako bi se primjerice prava iz mirovinskog osiguranja policijskih službenika regulirala Zakonom o policiji, zajedno s drugim elementima pravnog statusa policijskih službenika.

U legislativnoj praksi kakva po tradiciji postoji u Republici Hrvatskoj izbjegavaju se velike kodifikacije svih pravnih normi kojima se regulira neko područje, primjerice pravni status policijskih službenika. Umjesto toga, vodi se računa o tome da zakonska regulacija bude zasnovana na načelu ekonomičnosti pa se zakonom reguliraju ključni elementi temeljnih pitanja, dok se ostali elementi (razrada) toga područja prepušta uredbodavnoj aktivnosti Vlade Republike Hrvatske i normativnoj aktivnosti nadležnih ministara i drugih čelnika središnjih tijela državne uprave. Ipak, budući da to širom otvara vrata politizaciji pravnog uređenja važnih elemenata statusa policijskih službenika, predlaže se veći broj tih elemenata uvrstiti u Zakon o policiji, koji donosi Hrvatski sabor, a ujedno značajno reducirati broj i obuhvat pravilnika i uredbi kojima se uređuju elementi pravnog statusa policijskih službenika.

Također, u hrvatskoj legislativnoj praksi izrada službeno pročišćenih tekstova propisa iznimno je rijetka, što stvara velike probleme u praćenju propisa svim adresatima i ostalim zainteresiranim osobama. U najmanju je ruku moguće da ministar unutarnjih poslova prilikom svake promjene donese sasvim novu varijantu pravilnika odnosno drugog podzakonskog propisa odnosno da kod predlaganja donošenja uredbi odmah predloži i donošenje pročišćenog teksta te uredbi. Predlaže se stalno praćenje izmjena i izrada neslužbenih pročišćenih tekstova kad god zbog nekog razloga priprema službenog pročišćenog teksta propisa nije moguća.

Dok se opisani legislativni pristup ne promijeni, bilo bi korisno pripremiti i periodično obnavljati publikaciju koja bi sadržavala sve propise kojima se regulira pravni položaj policijskih službenika, i to u njihovoj neslužbeno pročišćenoj verziji. To bi se moglo provesti u okviru nakladničke djelatnosti policije ili Policijske akademije, u suradnji sa sindikatima policijskih službenika ili u suradnji s nekim drugim nakladnikom. Time bi se postigao značajan napredak u transparentnosti i jasnoći u pogledu okolnosti koje se i kakve odredbe policijskog službeničkog prava zapravo trebaju primijeniti, čime bi se postigao i značajan napredak u pravnoj sigurnosti, a i povećao stupanj zadovoljstva policijskih službenika. To bi pogotovo bilo moguće ako bi se puna kodifikacija svih propisa policijskog službeničkog prava učinila lako dostupnom svim policijskim službenicima bez plaćanja.

Smatra se (Intervju 3) da specifičnosti rada u policiji još uvijek nisu u svim elementima postale temeljem specifičnog uređenja statusa policijskih službenika. Spominje se nedovoljna prilagođenost pravila o ocjenjivanju službenika te izostanak jasno definiranog karijernog sustava temeljem kompetencija i rezultata rada (Intervju 3), kao i nedovoljno jasno vrednovanje posebnosti poslova, ovlasti, radnih uvjeta, radnog vremena, opasnosti za život i zdravlje, materijalna prava, višestruka odgovornost, karijerni razvoj i stegovni postupak (Intervju 2) u odredbama policijskih propisa. Zbog svega toga trebalo bi pristupiti pažljivoj renovaciji policijskog službeničkog prava kako bi te specifičnosti došle maksimalno do izražaja u pravnim propisima koji uređuju položaj policijskih službenika.

U renovaciji cjelovitog policijskog zakonodavstva valjalo bi punu pažnju posvetiti javnosti rada i značajnijem unaprjeđenju odnosa s građanima i lokalnim zajednicama u kojima policijski službenici rade. Kvalitetnijem radu policijskih službenika pridonijele bi i promjene u ustrojstvu policije, koje je previše usitnjeno (Intervju 1). Sva tri intervjua odbacuju ideju ekvalizacije položaja policijskih službenika s položajem zaposlenika u privatnom sektoru ističući da »policijski rad nije mo-

guće organizirati po konceptu industrijske organizacije rada« (Intervju 3).

Iz istraživanja se vidi da je hrvatsko zakonodavstvo uglavnom kvalitetno usklađeno s međunarodnim standardima u pogledu policijskog službeničkog prava. Ipak, bilo bi dobro provesti komparativnu analizu stupnja prihvaćenosti tih standarda u policijskom službeničkom pravu drugih zemalja Europske unije te u Hrvatskoj. Također, međunarodne, a napose europske standarde valjalo bi u najvećoj mogućoj mjeri uključiti u sve oblike edukacije policijskih službenika. Osim toga, sindikati bi mogli snažno zagovarati ideju jačanja regulacije minimalnih policijskih prava na razini čitave Europske unije, kako kroz dijalog s Ministarstvom unutarnjih poslova tako i kroz međunarodnu sindikalnu suradnju.

Sindikati policijskih službenika mogli bi imati još veću ulogu u promoviranju unaprjeđenja policijskog službeničkog prava i u edukaciji svojih članova i svih policijskih službenika o njemu, ovisno o sredstvima kojima raspolažu i mogućnosti angažmana stručnih osoba koje bi edukaciju provodile. Pritom se vidi jasno stajalište da je moguće pripremiti jednu opsežniju kodifikaciju policijskog službeničkog prava (Intervju 2, Intervju 3). Promoviranje ideje pripreme takvog zakonskog projekta, kojim bi se »policijske službenike uputilo na jedan pravni izvor i veću sigurnost, osobito u vlastite ovlasti i postupanje« (Intervju 2), kao i sudjelovanje u njegovoj realizaciji mogao bi postati važan dio sindikalnih aktivnosti u narednom razdoblju.

Sindikati bi mogli još više pažnje i napora posvetiti informiranju građana o elementima ravnoteže posebnih prava s jedne te proširenih i pojačanih obveza i odgovornosti s druge strane. Time bi se otklonila ocjena da »dijaloga policije i građana ima vrlo malo, a propisi o policiji ga omogućavaju samo rudimentarno« (Intervju 1). U tom smislu je edukacija i promocija pristupa, načela i standarda iz Etičkog kodeksa policijskih službenika od posebne važnosti.

Žarište rada sindikata policijskih službenika mogle bi postati aktivnosti u vezi s javnom promocijom uloge policije kao jamca temeljnih prava i sloboda građana. Promotivne aktivnosti sindikata policijskih službenika o ulozi policijskih službenika kao jamaca temeljnih prava i sloboda građana, a ne pukog ljudskog supstrata državnog represijskog aparata, mogle bi značajno pridonijeti jačanju povjerenja zajednice u policijske službenike.

Na kraju, sindikati policijskih službenika mogli bi se založiti za pripremu, pa i pripremiti osnovu granskog kolektivnog ugovora za policijske službenike.

4. Zaključak

Ovo pravno istraživanje nastavak je prethodnog empirijskog istraživanja i istraživačkog nalaza koji je pripremljen u razdoblju 2015.–2016. pod naslovom »Položaj policijskih službenika u Republici Hrvatskoj – rezultati znanstvenog istraživanja i preporuke za poboljšanje« (Koprić, 2016a). Provedeno je u okviru projekta Sindikata policije Hrvatske *Analiza uređenja položaja policijskih službenika te gradnja bipartitnog socijalnog dijaloga i organizacijske strukture*.

Analizirani su najprije položaj policijskih službenika općenito te elementi pravnog uređenja tog položaja, počevši od pojmovne analize, identifikacije suvremenih reformskih tendencija u razvoju službeničkog prava do pregleda i sistematizacije pravnog uređenja. Dan je pregled službeničkog prava u Republici Hrvatskoj, kao i analiza policijskog službeničkog prava u detaljima pozitivne zakonske regulacije.

Pravni položaj policijskih službenika koji označava sve specifičnosti pravne regulacije prava, obveza i odgovornosti policijskih službenika, značajno odstupa od pravnog položaja ostalih državnih i javnih službenika, ali u okvirima koji su određeni specifičnim, proširenim obvezama i pojačanom odgovornošću policijskih službenika te u skladu s ustavnom i zakonskom ulogom policije.

Nastojanje da se policijska služba redefinira i svede na običan rad za državu kao poslodavca sa zaključivanjem ugovora o radu umjesto važećeg sustava postavljenja pokazuje se neprimjerenim s obzirom na međunarodne pravne standarde i prirodu policijskog posla. S druge strane, to zahtijeva od policijskih službenika svaki mogući napor da se u cijelosti posvete zaštiti, potpori i jačanju temeljnih prava i sloboda u zajednici u kojoj rade te da osiguraju punu javnost i efektivni građanski nadzor svojeg rada.

Zaključeno je da su specifičnosti u pravnoj regulaciji statusa policijskih službenika koje su predviđene važećim zakonodavstvom u Republici Hrvatskoj u odnosu na opći status državnih službenika potrebne i uglavnom dobro regulirane (Intervju 1), ali i da postoji značajan prostor za daljnje unaprjeđenje (Intervju 2, Intervju 3).

Istraživanje je zaključeno većim brojem elaboriranih prijedloga unaprjeđenja pravnog uređenja položaja policijskih službenika i mogućnostima unaprjeđenja aktivnosti sindikata policijskih službenika.



Literatura

- Aeberhard-Hodges, Jane (2001) *Comparative Study of Contents of Civil Service Statutes*. Geneva: International Labour Organization.
- Borković, Ivo (1999) *Službeničko pravo*. Zagreb: Informator.
- Braibant, Guy (1992) *Le droit administratif français*. Paris: Presse de la Fondation nationale des sciences politiques & Dalloz.
- Cardona, Francisco (2004) *Assessing the Fulfillment of the Copenhagen Criteria in Public Administrations*. Str. 1–5, <http://www.sigmaweb.org>
- Čović, Silvio, Damir Juras, Domagoj Vučkov (2015) *Neka pitanja u regulaciji radnopravnog statusa državnih službenika*. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 36(1): 645–670.
- Demmke, Christoph (2010) *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. *Eipascope* 2/2010.
- Franulović, Dalibor (2011) *Usporedba resora unutarnjih poslova u nekoliko zemalja*. Završni specijalistički rad. Zagreb: Pravni fakultet.
- Franulović, Dalibor, Frane Staničić (2018) *Povjerenstvo za rad po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske – od svijetlog primjera civilnog nadzora nad radom policije do nestanka?* Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 39(2): 1013–1038.
- Franulović, Dalibor, Jure Tadić (2016) *Policijska komponenta u mirovnim operacijama Ujedinjenih naroda*. *Policija i sigurnost*, 25(2): 178–190.
- Fundamental Rights ... (2013) *Fundamental Rights Based Police Training Module. A Manual for Police Trainers*. European Union Agency for Fundamental Rights. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Hague, Rod, Martin Harrop, Shaun Breslin (2001) *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Handbook (bez oznake godine) *Handbook for Police Officers Deployed in EU Police Missions*. <https://www.urm.lt/uploads/default/documents/Lietuva%20regione%20ir%20pasaulyje/Isidarbimas/HANDBOOK.pdf>

- Izvešće (2014) Izvešće o obavljanju policijskih poslova u 2014. www.mup.hr
- Jazić, Rajko (2017) Osnivanje komunalne / gradske policije / redarstva. Završni specijalistički rad. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Centar za poslijediplomske studije.
- Juras, Damir (2013) Odvojenost disciplinske i kaznene odnosno prekršajne odgovornosti policijskih službenika. *Policija i sigurnost*, 22(2): 268–283.
- Juras, Damir (2016) Mobing i policija. *Policija i sigurnost*, 25(2): 131–151.
- Juras, Damir (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.
- Koprić, Ivan (2005) Prilagodba hrvatskog službeničkog sustava europskim standardima. Tribina Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika Grada Zagreba, Bilten br. 1. Zagreb: Pravni fakultet.
- Koprić, Ivan (2009) Attracting and Retaining the Best People in the Civil Service. UNDP, Sarajevo, Athens: RCPAR & HRM CoP in Western Balkans.
- Koprić, Ivan (2010) Managing Performance in the Western Balkan Civil Service Structures. Bratislava, Athens: UNDP & RCPAR.
- Koprić, Ivan (2014) Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, vol. V., br. 1/2014., str. 8–38.
- Koprić, Ivan (2016a) Položaj policijskih službenika u Republici Hrvatskoj – rezultati znanstvenog istraživanja i preporuke za poboljšanje. Zagreb: Sindikat policije Hrvatske u partnerstvu s Institutom za javnu upravu, str. 1–54.
- Koprić, Ivan (2016b) Evaluacija, novi zakonski okvir i važnost upravljanja učinkovitošću u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te u državnoj i javnoj upravi Republike Hrvatske. U: Ivan Koprić, Jasmina Džinić, Romea Manojlović (ur.) *Upravljanje učinkovitošću i kvalitetom u javnoj upravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić, Helena Masarić, Dragan Medvedović (2001) Temeljni prijedlozi u povodu nove regulacije statusa lokalnih službenika u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 3(2): 283–329.

- Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak (2014) *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Koprić, Ivan, Polonca Kovač, Bosiljka Britvić Vetma (2017) *Zaštita prava građana u odnosu s javnom upravom: povijesni razvoj, sadašnje stanje i perspektive razvoja u Hrvatskoj i Sloveniji*. U: Ivan Koprić, Anamarija Musa, Teo Giljević (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Krbek, Ivo (1961) *Pravo jugoslavenske javne uprave*. II. knjiga: Organizacija uprave i službenička prava. Zagreb: Birozavod.
- Kuhlmann, Sabine, Hellmut Wollmann (2014) *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Lalić Novak, Goranka (2016) *Pravni i institucionalni aspekti azila*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Marčetić, Gordana (2005) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište i Konrad Adenauer Stiftung.
- Marčetić, Gordana (2007) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Marčetić, Gordana (2014a) *Etički kodeksi i etika javnih službenika*. U: Ivan Koprić (ur.) *Europeizacija hrvatske javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Marčetić, Gordana (2014b) *Status zaposlenih u javnoj upravi – službenici ili radnici?* U: 6. Forum za javnu upravu. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu.
- Marčetić, Gordana (2015) *Komparativni službenički sustavi*. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(1): 33–68.
- Marčetić, Gordana, Anamarija Musa (2013) *Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima*. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu*, 50(3): 725–756.
- Mikić, Ljubomir (2017) *Zastupljenost nacionalnih manjina u državnoj upravi, pravosuđu i policiji*. *Bilten SNV* br. 11.
- Milković, Stjepan (2016) *Specijalne policijske snage u međunarodnoj antiterorističkoj koaliciji*. *Polemos*, 19(2): 73–94.

- Musa, Anamarija (2006) *Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005*. Hrvatska javna uprava, 6(4): 91–131.
- Perić, Berislav (1980) *Struktura prava*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Peročević, Katarina (2017) *Pojam »radnika« u pravu Europske unije*. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, 67(2): 319–343.
- Potočnjak, Željko (2013) *Radni odnosi državnih službenika*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
- Pusić, Eugen (1985) *Upravni sistemi, knjiga 1*. Zagreb: Globus i Pravni fakultet.
- Pusić, Eugen (2007) *Javna uprava i društvena teorija*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.
- Rajko, Alen (2007) *Nema ustavnog uporišta za povlaštenu pristup javnim službama*. Radno pravo, III(2): 24–33.
- Rehrl, Jochen, Galia Glume (ur.) (2015) *Handbook on CSDP Missions and Operations: The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Vienna: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- Sonnenfels, Joseph von (1777) *Grundsätze der Polizei, Handlung, und Finanzwissenschaft*. Wien.
- Staničić, Frane (2015) *Policijsko upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine.
- Stein, Lorenz von (1865–1884) *Verwaltungslehre*. Stuttgart.
- Synnerstrom, Staffan, Kathy Lalazarian, Nick Manning, Neil Parison, Jeffrey Rinne (2001) *Administrative & Civil Service Reform: The Scope of the Civil Service in OECD and Select CEE Countries*. http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cs_law_OECD.htm
- The Civil Service (2001) *The Civil Service. Government and Labour Law and Administration*. <http://www.ilo.org>
- Van der Meer, Frits M., Caspar F. van der Berg, Gerrit S. A. Dijkstra (2013) *Rethinking the 'Public Service Bargain': The Changing Legal Position of Civil Servants in Europe*. *International Review of Administrative Sciences* 79(1): 91–109.

Vukojičić Tomić, Tijana (2017) Zastupljenost nacionalnih manjina u hrvatskoj javnoj upravi: ocjena uspješnosti posebnih mjera zapošljavanja. *Migracijske i etničke teme*, 33(2): 165–189.

Žigrović-Pretočki, Ivan (1917) *Upravna nauka i hrvatsko upravno pravo u kratkim crtama*. Zagreb: Knjižara L. Hartman (St. Kugli).

Pravni propisi i dokumenti

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Službeni list SFRJ br. 7/71

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10

Charter of Fundamental Rights of the European Union (Povelja EU o temeljnim pravima), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

Konvencija br. 151 Međunarodne organizacije rada o radnim odnosima u javnoj službi iz 1978. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312296

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11

Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 12/93

Zakon o Vladi Republike Hrvatske, Narodne novine br. 150/11, 119/14, 93/16

Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine br. 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 59/01, 199/03, 79/07

Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine br. 150/11, 12/13, 93/16, 104/16

Zakon o državnim službenicima, 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Narodne novine br. 27/01

Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, Narodne novine br. 74/94, 86/94, 7/95

Zakon o Registru zaposlenih u javnom sektoru, Narodne novine br. 34/11

Zakon o upravnoj inspekciji, Narodne novine br. 15/18

Zakon o narodnoj miliciji, Službeni list SFRJ br. 101/46

Zakon o organima unutrašnjih poslova, Službeni list FNRJ br. 30/56

Zakon o policiji, Narodne novine br. 129/00

Zakon o unutrašnjim poslovima, Narodne novine br. 1/68

Zakon o unutrašnjim poslovima, Narodne novine br. 33/72

Zakon o organima u unutrašnjim poslovima, Narodne novine br. 11/77

Zakon o unutrašnjim poslovima, Narodne novine br. 55/89, 18/90, 47/90

Zakon o policiji, Narodne novine br. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16

Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Narodne novine br. 76/09, 92/14

Zakon o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba, Narodne novine br. 128/99, 16/01, 22/02, 41/08, 97/12, 118/12

Zakon o Zakladi policijske solidarnosti, Narodne novine br. 121/05

Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine br. 157/13, 151/14, 33/15, 93/15, 120/16, 18/18, 62/18

Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09

Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine br. 76/12

Zakon o sudjelovanju pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima, Narodne novine br. 33/02, 92/10, 73/13, 82/15

Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17

Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike, Narodne novine br. 112/17, 12/18

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, Narodne novine br. 70/12, 140/13, 50/14

Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika, Narodne novine br. 129/11, 82/12, 140/13

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

Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, Narodne novine br. 78/17

Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi, Narodne novine br. 77/07, 13/08, 81/08

Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika, Narodne novine br. 10/07

Uredba o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika, Narodne novine br. 77/07, 142/11, 105/15

Uredba o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu i rada s nepunim radnim vremenom, Narodne novine br. 33/06

Uredba o upućivanju državnog službenika na rad izvan državne službe, Narodne novine br. 33/06

Uredba o postupku, načinu polaganja i programu državnog stručnog ispita, Narodne novine br. 61/06

Uredba o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu, Narodne novine br. 8/06, 40/15

Uredba o uvjetima i načinu izbora osoba za stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa u državnim tijelima, Narodne novine br. 100/11

Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika, Narodne novine br. 133/11

Uredba o poslovima i posebnim uvjetima rada u državnoj službi, Narodne novine br. 74/02, 58/08, 119/11, 33/13, 65/15, 2/17

Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, Narodne novine br. 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 82/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14, 140/14, 151/14, 76/15, 100/15, 71/18

- Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika, Narodne novine br. 129/11, 82/12, 140/13, 32/15, 40/15, 115/15, 11/17, 102/17, 129/17, 5/18
- Uredba o plaćama policijskih službenika, Narodne novine br. 129/11, 82/12, 25/13, 140/13, 32/15, 40/15, 40/16, 11/17, 129/17, 5/18, 66/18
- Uredba o pričuvnoj policiji, Narodne novine br. 111/12
- Uredba o radnim mjestima policijskih službenika kojima se staž osiguravanja računa u povećanom trajanju, Narodne novine br. 127/13, 140/13, 129/17, 66/18
- Uredba o uvjetima za stjecanje policijskih zvanja, oznakama policijskih zvanja, funkcionalnim oznakama radnih mjesta, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja, Narodne novine br. 129/11, 15/13
- Uredba o utvrđivanju radnih mjesta u Ministarstvu unutarnjih poslova koja se popunjavaju bez objave natječaja, Narodne novine br. 129/11
- Uredba o izgledu odora policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova, Narodne novine br. 88/11, 129/11, 100/13
- Pravilnik o jedinstvenim standardima i mjerilima za određivanje naziva i opisa radnih mjesta u državnoj službi, Narodne novine br. 116/07
- Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, Narodne novine br. 141/11
- Pravilnik o kriterijima za provjeru razine tjelesne motoričke sposobnosti za osobu koja se prima u policiju, Narodne novine br. 20/15, 16/18
- Pravilnik o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne psihičke i tjelesne zdravstvene sposobnosti za osobu koja se prima u policiju i policijskog službenika te o sastavu i načinu rada zdravstvenih komisija u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama, Narodne novine br. 113/12, 37/18, 51/18
- Pravilnik o načinu obavljanja provjere osobne dostojnosti za obavljanje policijske službe, Narodne novine br. 98/12
- Pravilnik o načinu ostvarivanja prava u slučaju gubitka života ili ozljede policijskog službenika te osobe koja je pružila pomoć policijskom službeniku u obavljanju policijskih poslova, Narodne novine br. 113/12

- Pravilnik o načinu provedbe unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica Ministarstva unutarnjih poslova, Narodne novine br. 141/11, 146/11
- Pravilnik o ocjenjivanju policijskih službenika, Narodne novine br. 113/12
- Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, Narodne novine br. 141/11
- Pravilnik o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju evidencije predstavki i pritužbi te o radu povjerenstva, Narodne novine br. 78/15
- Pravilnik o policijskim časnicima za vezu, Narodne novine br. 79/18
- Pravilnik o policijskom obrazovanju, Narodne novine br. 113/12, 81/13, 05/14
- Pravilnik o postupku izdavanja odobrenja policijskom službeniku za obavljanje samostalne gospodarske ili profesionalne djelatnosti ili pružanje usluga pravnoj ili fizičkoj osobi, Narodne novine br. 75/12
- Pravilnik o načinu i uvjetima za ostvarivanje prava policijskih službenika na građansko odijelo, Narodne novine br. 64/11
- Pravilnik o sadržaju i dostupnosti informacija o slobodnim radnim mjestima policijskih službenika te načinu objave popisa slobodnih radnih mjesta, sastavu i načinu rada Povjerenstva za odabir kandidata za premještaj, Narodne novine br. 113/12
- Pravilnik o sadržaju izjave osobe koja se prima u policiju i sadržaju podataka koje te osobe dostavljaju Ministarstvu unutarnjih poslova, Narodne novine br. 113/12
- Pravilnik o upućivanju policijskih službenika u mirovne operacije i druge aktivnosti u inozemstvu, Narodne novine br. 118/12
- Pravilnik o upućivanju policijskog službenika na rad u međunarodne organizacije, institucije i tijela Europske unije te radi sudjelovanja u međunarodnom projektu, Narodne novine br. 79/18, 83/18
- Pravilnik o uvjetima i načinu dodjele spomen-značke ili kratkog vatrenog oružja, Narodne novine br. 141/11, 133/12
- Pravilnik o vrstama nagrada, medalja, priznanja i zahvalnica Ministarstva unutarnjih poslova te uvjetima i postupku njihove dodjele, Narodne novine br. 16/17

Pravilnik o pravilima i načinu raspodjele poslova i odgovornosti između različitih službi uključenih u upravljanje ljudskim potencijalima u Ministarstvu unutarnjih poslova, Narodne novine br. 113/12

Pravilnik o psihosocijalnoj zaštiti zaposlenika Ministarstva unutarnjih poslova, Narodne novine br. 73/18.

Pravilnik o ustroju i provedbi mjera zaštite od ionizirajućeg zračenja, Narodne novine br. 28/15

Etički kodeks državnih službenika, Narodne novine br. 40/11, 13/12

Etički kodeks policijskih službenika, Narodne novine br. 62/12

Drugi dokumenti

Deklaracija Vijeća Europe o policiji, Rezolucija 690 (1979)

Europski kodeks policijske etike Vijeća Europe, Preporuka broj Rec(2001)10

Strategija sudjelovanja Hrvatske u međunarodnim misijama i operacijama, <http://www.mvep.hr/files/file/2014/140516-Strategija.pdf>

Internetske stranice

U 11 godina skupili su 15,5 mil. kn. <https://www.vecernji.hr/vijesti/zaklada-policijske-solidarnosti-1196646> – www.vecernji.hr

Zaklada policijske solidarnosti <http://tjv.pristupinfo.hr/?search=Zaklada+policijske+solidarnosti>

Zaklada policijske solidarnosti <https://registri.uprava.hr/#!zaklada-detalji/1wMBAQAAAVpha2xhZGEgcG9saWNpanNrZSBzb2xpZGFybm9zdOkAAAAAAAAAAAAACAfrPJA>

PRILOG I.

ANKETNI UPITNIK ZA ISTRAŽIVANJE (2015.)

I. STATUS POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

A. Zaposlenje u policiji

(Zaokružite samo jedan od ponuđenih odgovora na svako pitanje.)

1. Zaposlenje u policiji mi je:
 - a) Prvo zaposlenje u životu
 - b) Drugo ili neko kasnije zaposlenje
2. U policiji sam se zaposlila/zaposlio zato što:
 - a) Za taj sam se posao školovao/školovala
 - b) Nisam mogla/mogao naći posao u struci za koju sam se školovao/školovala
 - c) Nisam sigurna/siguran zašto sam se zaposlila/zaposlio u policiji
3. Zaposlenje u policiji:
 - a) Jako sam željela/želio
 - b) Ukazala mi se prilika zaposliti se u policiji, a to je ipak bolji posao od mnogih drugih
 - c) Zapravo nisam željela/želio zaposliti se u policiji, ali nisam se mogla/mogao nigdje drugdje zaposliti
4. Tražila/trazio sam posao i drugdje, ali ga nisam našla/našao:
 - a) Da
 - b) Ne
5. U policiji bi se po mojem sudu trebao moći zaposliti:
 - a) Svatko tko to želi, bez obzira na prethodno obrazovanje, jer se pravila policijskog rada i postupanja mogu lako naučiti tijekom službe
 - b) Svatko tko je prethodno barem minimalno stručno osposobljen kroz policijsku akademiju i bez obzira na to što je prethodno bio obrazovan za druge poslove
 - c) Onaj tko je prethodno obrazovan za neku vrstu i razinu posla u policiji i tko je policijsku službu izabrao kao svoj životni poziv

B. Policija kao državna i javna služba

(Zaokružite samo jedan od ponuđenih odgovora na svako pitanje.)

1. Čini mi se da je policijska služba danas u hrvatskom društvu:
 - a) Jednako važna kao i svaki drugi posao u društvu, uključujući one u privatnom sektoru
 - b) Posebno važna državna i javna služba iznad mnogih drugih u društvu
 - c) Nešto manje važna služba od većine drugih poslova u društvu, posebno od onih u privatnom sektoru
2. Policijska služba danas u Republici Hrvatskoj:
 - a) Daje policijskim službenicima poseban položaj u društvu, jer su posebno cijenjeni
 - b) Daje policijskim službenicima jednak položaj u društvu kao i bilo koja druga služba i posao, već prema stupnju obrazovanja i položaja u policijskoj organizaciji
 - c) Kod nas policijska služba nije posebno cijenjena pa nerijetko osjećam da nas drugi ljudi manje cijene i uvažavaju
3. Navedite:
 - a) Dva sektora, posla ili službe koje su bolje cijenjene i uvažene u društvu od policijske službe, ako takvih po Vašem mišljenju ima:

 - b) Dva sektora, posla ili službe koje su slabije cijenjene i uvažene u društvu od policijske službe, ako takvih po Vašem mišljenju ima:

 - c) Čini mi se da pitanje precijenjenosti ili podcijenjenosti policijske službe uopće nije važno, nego su važniji neki drugi problemi i pitanja policijske službe, kao što su:

4. Po mojem mišljenju, policijska bi služba:
 - a) Morala biti bolje cijenjena u društvu
 - b) Dovoljno je cijenjena u društvu
 - c) Precijenjena je u društvu
5. Po stvarnom stanju unutar sadašnje hrvatske države i javne uprave (dakle ne unutar društva, nego u krugu onih koji rade za državu kao državni, lokalni ili javni službenici):
 - a) Policijska je služba važnija od većine drugih

- b) Policijska je služba podjednako važna kao i većina drugih
 - c) Policijska je služba važnija od nekih, a manje važna od drugih
 - d) Policijska je služba slabo važna pa je većina drugih državnih i javnih službi važnija od policijske
6. Po mojem mišljenju, policijska bi služba:
- a) Morala biti bolje cijenjena od većine drugih državnih i javnih službi, što bi se trebalo odraziti na bolju plaću i druge elemente statusa policijskih službenika
 - b) Dovoljno je cijenjena unutar sustava javne uprave
 - c) Precijenjena je u odnosu na neke druge državne i javne službe, ali mene to ne smeta
7. Navedite:
- a) Barem dvije druge državne ili javne službe koje su u sustavu javne uprave u boljem položaju od policijske službe:

 - b) Barem dvije druge državne ili javne službe koje su u sustavu javne uprave u lošijem položaju od policijske službe:

 - c) Ne poznajem dovoljno stanje u javnoj upravi da bih mogla/mogao odgovoriti na ovo pitanje

C. Policijska karijera

(Zaokružite samo jedan od ponuđenih odgovora na svako pitanje.)

1. U policiji je po mojem iskustvu:
 - a) Moguće napraviti dobru karijeru već ako svoj posao dobro obavljaš
 - b) Tijek karijere ovisi o tome da se u pravo vrijeme nađeš na pravom mjestu i zapneš nekome za oko
 - c) Tijek karijere ovisi o tome pripadaš li nekoj mreži ljudi (političkoj, osobnoj, poznaničkoj, rođačkoj, ili kakvoj drugoj)
2. Kriteriji napredovanja u policijskoj službi:
 - a) Strogo se poštuju zakonski kriteriji, rezultati rada i sposobnost
 - b) Znam da postoje zakonom propisani kriteriji, ali stvarni kriteriji napredovanja u karijeri nisu mi uopće jasni
 - c) Nisam osobito zainteresiran za napredovanje u karijeri, dovoljno mi je da obavljam svoj posao i primam za njega plaću

3. Osobno, karijeru shvaćam kao:
 - a) Usavršavanje svojeg znanja, vještina i sposobnosti da bih mogla/mogao bolje, lakše i brže obavljati svoj posao
 - b) Napredovanje na ljestvici hijerarhijskih položaja u organizaciji
 - c) Dobivanje sve bolje plaće i dodataka
 - d) Usavršavanje u poslu kako bih jednog dana otišla/otišao raditi na bolji posao u privatnom sektoru ili negdje drugdje
4. Smatram da je postojeći način obrazovanja za rad u policiji:
 - a) Jako dobar i ne treba ga uopće mijenjati
 - b) Zadovoljavajući, ali s mogućnostima da se dosta unaprijedi
 - c) Nije zadovoljavajući
5. Zadovoljna/zadovoljan sam dosadašnjim tijekom svoje karijere u policiji:
 - a) Jako
 - b) Osrednje
 - c) Slabo
6. Šefovi me potiču da se usavršavam i napredujem:
 - a) Da
 - b) Ne

D. Motivacija za rad i napredovanje

(Zaokružite samo jedan od ponuđenih odgovora na svako pitanje.)

1. U policiji je organizacija posla:
 - a) Jako dobra
 - b) Osrednja
 - c) Loša
2. Raspodjela poslova između radnih mjesta:
 - a) Jako je dobro pogođena
 - b) Više je dobra nego loša
 - c) Nije dobra i bilo bi potrebno dosta je unaprijediti
3. Moj odnos prema radu u prosjeku najviše odgovara sljedećem opisu:
 - a) Uopće ne pokušavam sam odrediti početak pojedinih poslova ni tempo rada, jer smatram da je u policijskoj službi disciplina toliko važna da se mora pričekati zapovijedi čelnika i drugih rukovoditelja
 - b) Budući da sam jako zainteresiran dobro i kvalitetno obaviti svoj posao, često šefovima i kolegama iznosim prijedloge kojima nastojim unaprijediti funkcioniranje policije

- c) Uvijek obavim posao kako se od mene očekuje, dok inicijativu i vodstvo prepuštam onima koji su za to nadležni
4. Koliko sljedeće tvrdnje odgovaraju stvarnom stanju (1 nimalo ne odgovaraju, 2 donekle odgovaraju, 3 i odgovaraju i ne odgovaraju, 4 odgovaraju, 5 gotovo potpuno odgovaraju; zaokružite brojku koja Vam se čini najprimjerenijom):
- | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| 1. Kvaliteta organizacije posla u onim dijelovima policije koje poznajem je dobra | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. U policiji je, barem koliko je meni poznato, kvaliteta rukovođenja dobra | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. Postoje nedopušteni utjecaji na rad policije raznih grupa izvan ili unutar policije | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. Postoji politizacija odnosa u policiji i policijskog rada | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. Policijski službenici nisu ničim motivirani za rad | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. Sigurnost radnog mjesta policijskih službenika je dobra | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 7. Plaće policijskih službenika su demotivirajuće | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 8. Uvjeti za rad policijskih službenika su dobri | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 9. Policijske službenike motivira i podrška koju njihovu radu pružaju građani i lokalna zajednica | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 10. Rad policije često je javno pohvaljen (mediji, političari, javne ličnosti) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 11. Ocjenjivanje rada policijskih službenika ne provodi se korektno, što djeluje demotivirajuće na naš rad | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 12. Šefovi više pažnje posvećuju disciplini nego poticanju policijskih službenika na kvalitetan rad | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 13. Formalizam i papirologija u radu djeluju demotivirajuće | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
5. U policiji je atmosfera na radu:
- Dobra
 - Loša
 - Ne bih se htjela/htio izjasniti na ovo pitanje
6. Kolegice i kolege u radu me:
- Jako podržavaju
 - Imamo korektno odnose
 - Slabo podržavaju

7. Posao u policiji mi je:
 - a) Jako zanimljiv i volim ga raditi
 - b) Zanimljiv mi je, ali mogla/mogao bih raditi i nešto drugo
 - c) Nije mi posebno zanimljiv, ali sam ga prihvatila/prihvatio jer nemam drugih izvora za zadovoljavanje egzistencije
8. Mene osobno najviše zanima kakvo mišljenje o mojem radu imaju:
 - a) Političari te rukovodstvo Ministarstva i Ravnateljstva policije
 - b) Moji šefovi na poslu
 - c) Kolegice i kolege s kojima radim
 - d) Građani u zajednici u kojoj radim
 - e) Mediji i javnost

E. Posebne odgovornosti i obveze policijskih službenika

(Zaokružite samo jedan od ponuđenih odgovora na svako pitanje.)

1. Propisi o posebnim obvezama i odgovornostima policijskih službenika su:
 - a) Vrlo dobri, jer su prikladno uravnotežili ovlasti s obvezama i odgovornostima policijskih službenika
 - b) Nameću previše obveza i čine nas pretjerano odgovornima za stvari na koje zapravo ne možemo utjecati
 - c) Daju nam premalo ovlasti da bismo ispunili obveze i odgovornosti
2. Posebne odgovornosti i obveze:
 - a) Jednostavno ih prihvaćam kao normalne, odnosno kao sastavni dio policijske službe
 - b) Doživljavam ih kao dobrodošlu pomoć jer nas one štite od loših ponašanja, a istodobno daju instrukcije kako treba raditi
 - c) Ponekad su napore i nije ih lako podnositi, što opravdava beneficirani radni staž policijskih službenika
3. Posebne etičke norme za policijske službenike koje su zahtjevnije nego etičke norme za druge javne službenike:
 - a) Potrebne su
 - b) Nisu potrebne
4. Koliko pojedini od navedenih faktora čini rad policijskih službenika posebno osjetljivim i odgovornim (zaokružite broj, s tim da je: 1 uopće ne čini i ne utječe, 2 donekle čini i utječe, 3 neutralan je, 4 utječe na pojačane obveze i odgovornost, 5 snažno utječe na pojačane obveze i odgovornost):
 1. Mogućnost zloupotrebe policije u političke svrhe, 1 2 3 4 5
za progon političkih protivnika i slično

- | | | | | | | |
|----|--|---|---|---|---|---|
| 2. | Rad s građanima, ljudima | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. | Mogućnost primjene sile (oružje i druga sredstva prisile) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. | Stalni rizik utjecaja policijskog rada na prava čovjeka i građanina | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. | Kontakti s određenim kategorijama (kriminalci, ovisnici, potencijalni teroristi, itd.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. | Potreba zadržavanja brojnih podataka i informacija tajnima | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
5. Kako bi trebale biti rangirane posljedice povećanih obveza i odgovornosti policijskih službenika, bez obzira na sadašnje propise i praksu (odredite rang tako da stavite 1 pored one posljedice za koju Vi osobno smatrate da bi trebala biti najvažnija, 2 za prvu sljedeću po važnosti, i tako dalje do 6 koja je po Vašem mišljenju najmanje važna):

- | Povećane obveze i odgovornosti trebale bi se odraziti na | Rang |
|--|------|
| a. Veću plaću | |
| b. Beneficirani radni staž | |
| c. Dulji godišnji odmor, mogućnost korištenja slobodnih dana, skraćeno radno vrijeme i slične beneficije | |
| d. Ovlast stalnog nošenja oružja | |
| e. Brže napredovanje u službi | |
| f. Blaža pravila o disciplinskoj odgovornosti | |

II. UTJECAJ GOSPODARSKE KRIZE NA STATUS POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

1. Gospodarska kriza i mjere državne štednje u Hrvatskoj i čitavoj Europskoj uniji:
 - a) Snažno su utjecale i utječu na položaj policije i policijskih službenika
 - b) Nisu posebno snažno utjecale i ne utječu na položaj policije i policijskih službenika
 - c) Nisam siguran/siguran utječu li ili ne na položaj policije i policijskih službenika

2. Zaokružite brojku koja pokazuje koliko se slažete sa sljedećim tvrdnjama (1 uopće se ne slažem, 2 donekle se ne slažem, 3 niti se slažem niti ne slažem, 4 donekle se slažem, 5 jako se slažem):

1. Zbog gospodarske krize došlo je do pogoršanja položaja policijskih službenika 1 2 3 4 5
2. Zbog gospodarske krize smanjene su plaće i dodaci policijskih službenika 1 2 3 4 5
3. Gospodarska kriza otežala je rad, jer se pojavilo više posla za policiju 1 2 3 4 5
4. Gospodarska kriza prouzročila je veći pritisak politike, javnosti i medija na policiju 1 2 3 4 5
5. Tijekom gospodarske krize došlo je do pogoršanja u radu i rezultatima rada policije 1 2 3 4 5
6. Usprkos pogoršanim uvjetima rada, rezultati rada policije ostali su isti ili su se čak i poboljšali 1 2 3 4 5
7. Građani koji su i sami pogođeni gospodarskom krizom sve kritičnije gledaju na rad policije 1 2 3 4 5
8. Zbog gospodarske krize rad policije i policijskih službenika u društvu se sve manje cijeni 1 2 3 4 5
9. Lošija javna percepcija rada policije nije rezultat gospodarske krize, nego nekih drugih faktora (sve veća očekivanja građana, utjecaj zakonodavstva EU-a, pogoršanje sigurnosne situacije, i sl.) 1 2 3 4 5
10. Zbog gospodarske krize sve je više kriminala 1 2 3 4 5
11. Gospodarska kriza dovela je do prelaska na lošiju organizaciju rada 1 2 3 4 5
12. Uvjeti rada policijskih službenika sve su gori i gori 1 2 3 4 5
13. Nije lako održavati dobru komunikaciju s društvom sredinom kad se pogoršavaju uvjeti rada policijskih službenika te uvažavanje njihove službe od građana i javnosti 1 2 3 4 5

3. Osobno temeljem vlastitog iskustva i procjene očekujem da će se status policijskih službenika u narednom periodu:

- a) Poboljšavati
- b) Pogoršavati
- c) Ostati jednak

4. Zaokružite brojku koja pokazuje koliko se slažete sa sljedećim tvrdnjama (1 uopće se ne slažem, 2 donekle se ne slažem, 3 niti se slažem niti ne slažem, 4 donekle se slažem, 5 jako se slažem):

- | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| 1. Sindikalno organiziranje policijskih službenika posebno je važno u doba gospodarske krize | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Članstvo u sindikatu osigurava svakom članu zaštitu sigurnosti radnog mjesta | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. Sindikat pomaže u stjecanju znanja i vještina potrebnih za bolje obavljanje policijskog posla | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. Sindikalno organiziranje uopće ne utječe na status policijskih službenika | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. Putem sindikata policija se otvara prema društvu kao cjelini | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. Sindikati u policiji nemaju važnu ulogu u socijalnom dijalogu, premda se često tvrdi da treba postojati dobar socijalni dijalog poslodavaca, vlasti i sindikata | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 7. Uloga sindikata u policiji povećala se s ulaskom Hrvatske u EU-u | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 8. Članstvo nema dovoljan utjecaj na odluke policijskih sindikata | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

5. Koji element službeničkog statusa policajaca je najviše oštećen zbog gospodarske krize (napišite po vlastitoj procjeni i iskustvu):

-
6. Očekujem da će se status policijskih službenika poboljšavati nakon što se prevlada gospodarska kriza:
- a) Da
 - b) Ne
 - c) Ne mogu predvidjeti

III. UTJECAJ NOVIH SIGURNOSNIH IZAZOVA NA STATUS POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

1. Tijekom mojeg radnog vijeka u policiji pojavili su se novi sigurnosni izazovi:
- a) Da
 - b) Ne

2. Novi sigurnosni izazovi s kojima se suočava društvo, pa i policija, po redoslijedu važnosti su sljedeći (odredite redoslijed važnosti tako da brojem 1 odredite najvažniji, brojem 2 sljedeći po važnosti, itd., do broja 6 koji ocjenjujete najmanje važnim izazovom):

Novi sigurnosni izazovi

Rang

- a. Terorizam
 - b. Napadi na komunikacijsku infrastrukturu (internet, aerodromi, druga prometna infrastruktura)
 - c. Ilegalne migracije i šverc ljudima
 - d. Pranje novca
 - e. Prirodne katastrofe i ekološke opasnosti
 - f. Masovna krađa identiteta i drugih podataka
3. Po mojem iskustvu, u ukupnom radu policije:
- a) Još uvijek su važniji tradicionalni sigurnosni izazovi i rizici (klasični kriminal, osiguranje javnog reda i mira, prometna sigurnost, itd.)
 - b) Novi sigurnosni rizici postali su važniji dio policijskog rada
 - c) Nisam u stanju procijeniti jesu li važniji tradicionalni ili novi sigurnosni izazovi
4. Novi sigurnosni izazovi utječu i utjecat će na status policijskih službenika:
- a) Pozitivno, jer će se vidjeti važnost policije za suočavanje s tim izazovima
 - b) Negativno, jer će povećati pritisak na policiju da postigne što bolje rezultate u borbi s novim, sve težim i složenijim izazovima, a uz jednaka sredstva
 - c) U nekim elementima status policijskih službenika će se poboljšavati (društvena važnost, naglasak na dobroj organizaciji, bolja oprema), a u nekima pogoršavati (teže napredovanje u službi, nejednake plaće, lošiji uvjeti rada)
 - d) Nisam u stanju procijeniti posljedice novih sigurnosnih izazova na status policijskih službenika
5. Novi sigurnosni izazovi suvremenog svijeta su:
- a) Posao kojim bih se voljela/volio baviti
 - b) Ne bih se time voljela/volio baviti
 - c) Prihvatit ću bavljenje tim novim poslovima, ako to potrebe službe budu zahtijevale
6. Čini mi se da će se u narednih 10–20 godina pojaviti i drugi sigurnosni izazovi kojih sada još nismo ni svjesni:
- a) Da
 - b) Ne
 - c) Ne mogu to procijeniti

7. Posebno mi se čini izazovnim ovaj novi sigurnosni rizik, i to u mjeri da bih se htjela/htio njime profesionalno baviti (napišite bilo koji već naveden u ovom upitniku ili neki drugi po svom izboru):
-

8. Nikako se ne bih voljela/volio baviti ovim novim sigurnosnim izazovom i rizikom (napišite bilo koji već naveden u ovom upitniku ili neki drugi po svom izboru):
-

IV. PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE STATUSA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

1. Navedite tri prijedloga za poboljšanje statusa policijskih službenika u Republici Hrvatskoj koji bi se mogli realizirati u periodu od tri do pet godina:

- a) _____
b) _____
c) _____

2. Koji element službeničkog statusa vrednujete više:

- a) Sigurnost radnog mjesta
b) Dobru plaću
c) Niti jedan od ta dva, nego (navedite):
-

3. Koliko ste spremni sudjelovati u sindikalnom radu i socijalnom dijalogu:

- a) Puno
b) Ni puno ni malo
c) Malo

4. Očekujete li takve reformske aktivnosti u reformi javne uprave koje bi se u narednih pet godina mogle odraziti i na status policijskih službenika:

- a) Da
b) Ne
c) Ne znam

5. Koje oblike sindikalne aktivnosti najviše cijenite (napišite do tri):

- a) _____
b) _____
c) _____

PRILOG II. INTERVJU

(Molim, napišite što kraće i jezgrovite odgovore, ako je moguće u obliku natuknica, alineja i sl.)

(Ako već imate neki dokument koji obrađuje pojedino od niže navedenih pitanja, molim priložite ako smatrate prikladnim.)

Pravni položaj policijskih službenika označava sve specifičnosti pravne regulacije prava, obveza i odgovornosti policijskih službenika, u usporedbi s ostalim državnim i javnim službenicima.

Na policijske se službenike međutim primjenjuju i svi elementi pravne regulacije položaja državnih i javnih službenika koji posebnim propisima koji se primjenjuju samo na policijske službenike nisu specifično regulirani.

Također, na policijske se službenike primjenjuju i svi elementi pravne regulacije položaja zaposlenika općenito koji posebnim propisima koji se primjenjuju samo na policijske službenike, državne ili sve javne službenike nisu specifično regulirani.

U području pravne regulacije statusa policijskih službenika ima i nekih međunarodnopravnih dokumenata kao što su Deklaracija Vijeća Europe o policiji, donesena u formi Rezolucije 690 (1979) te Europski kodeks policijske etike Vijeća Europe iz 2001. godine, donesen u formi Preporuke broj Rec(2001)10.

Pitanja za intervju:

1. Kako ocjenjujete ocjenama od 1 (najslabija) do 5 (najbolja) adekvatnost, prikladnost postojeće pravne regulacije statusa policijskih službenika potrebama moderne policije u okolnostima suvremenog društva na početku 21. stoljeća? Obrazložite u nekoliko rečenica odgovor.
2. Jesu li specifičnosti u pravnoj regulaciji statusa policijskih službenika predviđene propisima o policiji, a u odnosu na opći status državnih službenika u Republici Hrvatskoj dobro regulirane? Ako jesu, obrazložite ukratko, a ako nisu, navedite koje bi specifičnosti trebalo drugačije regulirati policijskim propisima da budu različite od propisa o državnim službenicima.

3. Je li takva specifična regulacija uopće bila potrebna ili bi se mogli primjenjivati propisi koji vrijede za druge državne službenike? Obrazložite ukratko.
4. Bi li se mogli ukinuti i propisi o državnim službenicima općenito i propisi o pravnom statusu policijskih službenika pa da se i na policijske službenike primjenjuje opće radno pravo (Zakon o radu i drugi propisi o radu kod privatnih poslodavaca)? Bi li to bilo bolje, a ako da, zašto bi bilo bolje? U kojem bi se aspektu popravio status policijskih službenika?
5. Mislite li da bi sve propise koji se odnose na pravni status policijskih službenika trebalo skupiti u jedan zakon, u jednu veliku kodifikaciju koja bi se možda nazvala zakon o policijskim službenicima? Koliko je postojeća pravna regulacija pravnog statusa policijskih službenika pretjerano fragmentirana, usitnjena u razne zakone, uredbe, pravilnike? Treba li tu po Vašoj ocjeni ikakvih promjena ubuduće?
6. Smatrate li da bi na razini Europske unije ili Vijeća Europe ili neke druge organizacije trebalo stvoriti međunarodne ugovore ili druge dokumente koji bi na jednak ili sličan način regulirali pravni status policijskih službenika u svim zemljama EU-a odnosno Vijeća Europe? Ako da, što bi trebalo regulirati na međunarodnoj razini tako da nacionalni zakonodavac (Hrvatski sabor) ne može sniziti razinu koju bi takvi međunarodni dokumenti zahtijevali (ako ih Hrvatska prihvati)?
7. Koja su poboljšanja regulacije (uređenja) pravnog statusa policijskih službenika potrebna u ovom trenutku i u predvidljivoj (kraćoj, otprilike godinu do dvije dana) budućnosti?
8. Koji su problemi primjene propisa o pravnom statusu policijskih službenika? Primjenjuju li se oni ili su samo mrtvo slovo na papiru? Što bi trebalo učiniti za poboljšanje njihove provedbe?
9. Koliko su propisi o policiji pogodni za dobro organiziranje policijskih službenika i kvalitetan socijalni dijalog?

Ivan Koprić*

THE POSITION OF POLICE OFFICERS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

RESULTS OF SCIENTIFIC STUDY AND RECOMMENDATIONS FOR IMPROVEMENT

I. Introduction

This research report analyses and presents the results of a scientific study on the position of police officers in the Republic of Croatia and recommends future improvements. The study was conducted within the project *Dialogue for Safety – Safety of Dialogue* at the end of 2015. It had six parts and phases, the results of which are presented and analysed here. The structure of the report reflects the study phases.

The first part contains a theoretical analysis of the development of police as an administrative service in Europe and the position of police and police officers. The report continues with a description and analysis of the development of police in Croatia from its foundation until today, emphasising the situation after Croatia's independence. The course of the empirical research is then described and its results are analysed. Finally, recommendations are made on possible improvements of the position of police officers in view of the current economic crisis and new security challenges.

* Professor Ivan Koprić, Head of the Department of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, and President of the Institute of Public Administration, Zagreb, Croatia ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9086-6937>

II. The development of police

Along with the military, the police are the key factor of a community safety. These safety jobs are, at least to a certain extent, performed by police officers trained and equipped to use force. As opposed to the military, the police are responsible for internal security of a country and for regulating certain relationships between its inhabitants. Having in mind this security dimension, the police used to be called »security constabulary« (cf. Žigrović-Pretočki, 1917: 58–60). If analysing the development of the police, one needs to take into consideration its position within the public administration as a whole, its aims and tasks, internal organisation, work methods, means, and human resources.

The police have developed as one of the most important administrative services, and nowadays play an important role as an integral part of the ministries of the interior. The position of police has ranged from complete domination over the area of the so-called internal administration, to domination over the internal affairs as one of the classic *ressorts*,¹ to the present-day position of an executive part of the internal affairs *ressort*, and a separate and relatively autonomous administrative organisation within the ministries of the interior.

It is considered that the position of police as an organisation within the ministry of the interior, which is comparable to the position of other executive agencies, i.e. administrative organisations within a ministry, is necessary in order to secure a balance of the two basic societal requirements from the police.

The first requirement is professional autonomy that is necessary in order for the police to fully abide by legal standards and maintain equal treatment, professional competence, and ethics of police work. The second is responsibility, attained through hierarchical, intra-organisational responsibility of the chief of police to the minister, as well as to the government.

¹ Other classic *ressorts* are defence, foreign affairs, justice, and finance (see Koprić et al., 2014: 32–34).

This responsibility is not only organisational but also partly political, in line with good democratic practices.

On the one hand, such a line of responsibility serves to protect the integrity of the police service. On the other, it protects police accountability to the elected parliament, public, and the citizens. Otherwise, the police might become bureaucratically closed, unresponsive, and, since it has instruments and means of force, become a danger to society and the democratic political system.

As for the police's goals and tasks, they were gradually reduced, and public safety became the main police duty. A significant number of previous police tasks were separated from police and developed into their own administrative departments, or became parts of new departments. In one of the capital cameralist works on state administration, *The Principles of Science on Police, Trade and Finance (Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft, 1765–1767)*, the author, Joseph von Sonnenfels, considered the police to be the entire internal administration, i.e. almost the entire state administration of that time. It covered not only security but also had duties related to community and state development, which was later separated into other administrative departments (for example health, education, agriculture, traffic, etc.)

In that sense, a century later Lorenz von Stein writes that police includes the entire internal administration tasked with security, i.e. removing different threats to society, while the duties of certain public services were given to other departments.² In these new departments, special police branches or – later – inspectorates were developed (see also Pusić, 1985: 259). The remaining police tasks were further differentiated. Thus, we gradually got judiciary police, traffic police, gendarmerie, border police, etc. The differentiation of police duties has continued until the present because the community is always faced with new and different security challenges.

²L. von Stein is the author of the biggest administrative science knowledge system, published under the title *Administrative Science (Verwaltungslehre)* in eight volumes between 1865 and 1884.

However, certain basic police tasks, such as criminal, traffic and border police, exist in continuity.

Legally, the main police duty is to defend public law and order, so the key question is what constitutes that defense. On the one hand, this means the defence of a democratic, constitutionally regulated political system, and on the other, it encompasses the regulation of different relationships in society, such as prevention and detection of crime, traffic regulation, emergency interventions, fire safety and civil defence, assistance in execution of certain repressive measures (in welfare, judicial and other matters), etc.

None of these tasks has to be performed within a single organisation called the police. There is a tendency to separate as many tasks as possible and delegate them to other administrative organisations. This is often the case with fire service and civil protection, some emergency interventions, usage of special police forces such as gendarmerie, protecting communities from intelligence activities of other countries (counter-intelligence and security agencies), and others.

Apart from the horizontal differentiation, i.e. establishing new administrative organisations to deal with certain types of police tasks at the national level, there is a vertical division of police tasks into state police tasks and local police tasks. Local police exists in the USA, England, Italy, Sweden, and elsewhere. It deals with local control and assistance to various local services, and is accountable to local political bodies (cf. Pusić, 1985: 268–269). In federal countries police is sometimes organised into more than two levels (Germany, Austria, Belgium, etc.). Local police is financed from local budgets and its employees are local police personnel. There is usually a certain level of coordination and cooperation with and influence of the state (national) police.

Nonetheless, even in the countries without local police, state police have their deconcentrated offices and branches throughout the state that can be organised at one or more levels (regional, county, local). These offices are not under supervi-

sion of regional and local representative and executive bodies; rather they are hierarchically responsible to the leadership of their (police) organisation. They are financed from the central budget, and their employees are considered to be police officials, in the status more or less similar to that of civil servants. The autonomy of deconcentrated offices and branches is limited and they have hierarchical responsibility to the chief of police and minister. Certain local influence can be made *via facti*, but also based on a policy (for example, police in the community), or by legal regulation (duty to inform local mayors about public safety issues, etc.).

The contemporary methods of police work are characterised by a notable reduction and limitation of the use of force and parallel introduction of new professional work methods safeguarding human rights. A significant progress was made after a general subjection of the whole state machinery to the rule law and the principle of legality, which requires every activity of state administration, including the police, to be based on a specific authority granted by law. In other words, police acts and actions not based on a specific law would be considered unlawful and therefore unacceptable. Today every aspect of police work is regulated, including the use of force.

Weapons carried by police officers today mostly serve for self-defence, not forceful implementation of state laws, except in extremely rare cases (e.g., states of emergency, in gendarmerie, etc., cf. Pusić, 1985). Prevention, informing and education of citizens, and co-operation with other state and local services are becoming more prominent police methods. By trying to connect with people and local communities, the police strive to help them, support them, and protect public safety.

This is the community-oriented concept of police duties, where each citizen, community member and the community as a whole is considered a beneficiary of police services, and not an object of police work. The concept has been applied in different European countries during the past few decades. In Great Britain it was considered that helping, counselling and arbitration in specific immigrant communities could have positive effects such

as easier integration into society, lower crime rates, higher ethical standards of the police, and the like (cf. Pusić, 2007: 154). The concept of community-oriented police is somewhat similar to the so-called Asian model, present in Japan, Malaysia, China, and Korea, where local police officers visit families and small local companies socialising with people, protecting them and overseeing them at the same time (see Hague et al., 2001: 399).

The police employ police officers of various levels and types of knowledge, skills and competences. There are different systems of education for police jobs, and the police employ other professions, too, such as lawyers, organisational specialists, social workers, psychologists, and others. Except with gendarmerie and riot police, special physical abilities are no longer the main selection criterion for recruitment of new officers. Police work is becoming an occupation in the traditional sense of the word because people receive education and training for this job; it is their source of income, and their permanent and exclusive occupation. The civil servants system and human resources management in the police are now becoming similar to all other public administration sectors (more on those in: Marčetić, 2007; Borković, 1999).

The importance of educated, professional police personnel has its roots in the still sensitive nature of police work, as well as in the need to ensure the integrity of police officers and their responsibility for the lawfulness and quality of their work. Integrity is additionally ensured through a complex network of supervision. Along with hierarchical, professional and political supervision, there is civil supervision involving the civil society stakeholders and individual citizens. In order for this kind of supervision to be successful, it is necessary to insist on the principles of openness and transparency of police work, which correspond to the basic principles of European Administrative Space and European law.

Along with the international police cooperation, entering the European Administrative Space contributes to further strengthening of the principle of police networking, which re-

quires police officers to have certain competences and knowledge, as well as to respect new human rights, such as the right of anyone who finds themselves or operates on the EU territory to good administration (Charter of Fundamental Rights of the European Union).

As any other administrative organisation, the police are sensitive to the quantity and quality of police officers' equipment and technical resources, because they are crucial to their efficiency and effectiveness. There have appeared new forms of criminality and security threats based on the use of information and communications technologies. Not only do these technologies facilitate positive changes and progress, they also open up unprecedented possibilities for crime and other forms of security threats, such as terrorism, narcotics abuse, manipulations of biological and chemical weapons with potential global detrimental consequences to human health and environment, financial frauds of disastrous proportions, etc. Therefore, it is clear that any lagging behind in equipping the police directly leads to its reduced performance.

The economic and financial crisis that has recently been characteristic of most of the world shows that the circumstances are not always such as to enable an easy police response to new security challenges. It is evident from difficult issues of prioritising state financing. Numerous countries have austerity measures in place, which also puts a significant pressure on the police to cut the expenses, to downsize the personnel, to accomplish the same results with less money, to create efficient responses to new security problems, to ensure greater service quality in a larger number of places and in more ways than before, etc. Ensuring a continuous and efficient battle against security threats, preserving safety, law and order, and the general well-being of a community, with the same or reduced budget is a task at hand for police authorities in numerous countries.

Simultaneously, it is necessary to preserve the police human resources, which is one of the key success factors. To do more with less is possible only by employing the best people

in the police. Social dialogue plays an important role in ensuring quality personnel. New public management measures aimed at harsh cuts of personnel costs in the civil service have had long-term detrimental effects on the quality of their work, on citizen satisfaction with their services and on citizens and communities' trust in their country.

III. Police in the Republic of Croatia

The beginnings of the administrative *ressort* of internal affairs and police in Croatia were connected to the complex political and administrative circumstances in the Croatian territories during the Habsburg and later Austro-Hungarian Monarchy in the second part of the 19th century. Croatia was granted a certain degree of internal autonomy with the Croatian-Hungarian Agreement of 1868, and somewhat more serious modernisation reforms of state administration were introduced by viceroy (*ban*) Ivan Mažuranić in the 1870s.

There was no significant progress in the development of Croatian police authorities during the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes or at the time of the Kingdom of Yugoslavia, when governance was centralised in Belgrade, with some degree of functional autonomy of the constabulary on the Croatian territory. State constabulary had a Police Directorate in Zagreb, a division in Split, as well as city and municipal constabularies (Mikulan, according to Franulović, 2011: 58). During the Autonomous Banovina of Croatia (1939–1941), the Department of Internal Affairs had a Constabulary as one of its six sub-departments. From 1919 to 1941, there was a Gendarmerie organised according to military principles, but it was responsible directly to the minister of internal affairs with regard to maintaining public safety (Franulović, 2011: 59–60).

After World War II, the position of police was determined by the constitutional status of Croatia as a federal unit within Yugoslavia. The first law on police was the People's Militia

Act of 1946 (*Zakon o narodnoj miliciji*), according to which the police system in Croatia was managed by the People's Militia Administration. Ten years later, in 1956, the Internal Affairs Bodies Act (*Zakon o organima unutrašnjih poslova*) was adopted, which established an integral system of internal affairs in the whole Yugoslavia, whilst in Croatia there was *Republički državni sekretarijat unutrašnjih poslova* (RSUP), the Republic State Secretariat of Internal Affairs. This Secretariat co-ordinated and supervised the bodies of internal affairs in districts and municipalities. The first Croatian Internal Affairs Act was adopted in 1968 (*Zakon o unutrašnjim poslovima*). According to this act, internal matters within Croatia's jurisdiction were divided between RSUP and municipal bodies in charge of internal affairs (cf. Franulović, 2011: 60–64).

In contrast to the previous period, decentralisation in the sector of internal affairs in Yugoslavia was initiated in 1972. The Republic Internal Affairs Act of 1972 (*Republički Zakon o unutrašnjim poslovima*) regulated internal affairs in Croatia in an integral legal manner for the first time. From that time onwards, federal authorities did not regulate the sector of internal affairs. Moreover, there was a formal abolishment of hierarchy between the federal (Yugoslav) SUP and Croatian RSUP, as well as further strengthening of the position of municipal bodies of internal affairs, in line with decentralisation policy. The 1977 Act of Bodies in Internal Affairs (*Zakon o organima u unutrašnjim poslovima*) provided for an additional transfer of competences and decentralisation in the organisation of internal affairs (cf. Franulović, 2011: 64–65).

This profoundly decentralised system was abolished on 1st January 1990, in accordance with the Internal Affairs Act of 1989 (*Zakon o unutrašnjim poslovima*). A fully centralised system was put in place by abolishing municipal secretariats for internal affairs, establishing public security stations as organizational units of RSUP for handling operative tasks and transferring the assets of former municipal SUPs to RSUP (cf. Franulović, 2011: 66).

After Croatia's independence, the Internal Affairs Act of 1990 (IAA; *Zakon o unutrašnjim poslovima*) was amended and the name the Republic Secretariat of Internal Affairs (*RSUP*) was changed into the Ministry of Internal Affairs, and terms 'police', 'police administration' and 'police station' were introduced. An organisational transformation of the police began because it was faced with new, greater challenges of Serbian rebellion, aggression on Croatia and subsequent war on the Croatian territory. New units had been developed within the police, which were later transformed into the units of the newly established Croatian Army. By amending the IAA in April 1991, the Ministry of Internal Affairs founded the National Guard (*Zbor narodne garde*), with competences like those of the gendarmerie, including the prevention of armed rebellion. In that sense, this unit was under command of the Ministry of Defence. By the end of 1991, the National Guard had been moved to the Ministry of Defence (cf. Franulović, 2011: 67–69).

At the end of the Homeland War, the Ministry of the Interior had a relatively large number of employees and a complex organisational structure. According to the Government's Decree on Internal Organisation of the Ministry of Internal Affairs of 1995, there were 40,560 work posts, 35,683 of which were police officers and 4,877 employees. The number of actually employed was smaller – some data show it was about 33,000 people. This was a reason for a thorough reform at the beginning of 2000s. The Police Act, which came into force on 1st January 2001, introduced some novelties. It replaced the former Internal Affairs Act, thus finally regulating the police with a separate law. After the reform, the number of work posts in the Ministry of the Interior was reduced to 18,600 police officers and 6,847 civil servants.

The project called *Police in the Community* was launched at the end of 2002. The process of adjusting to the EU standards started somewhat later, along with the general Europeanization of public administration (more in: Koprić, 2014). During

this process, measures were taken »in relation to the reform of border police and criminal police, changes were made in almost every law related to the Ministry of the Interior, as well as regarding the procurement of highly sophisticated technical equipment and introduction of new information systems compatible with their European counterparts« (Franulović, 2011: 72). In 2004, an Assistant Minister of European Integrations and Peace Missions was appointed at the Ministry of the Interior, and in 2008 the Administration for European Integrations and International Relations was established. The new Police Act of 2011 was adopted (*Zakon o policiji*) at the end of this process. It regulated the basics of police organisation and the specificities of labour status of police officers at the Ministry of the Interior.

The police are organised in three tiers: the Directorate, police administrations, and police stations. The police are managed by the Chief of Police, who is responsible to the Minister of the Interior. The Directorate of Police has a status of an administrative organisation within the Ministry. Police administrations and police stations are deconcentrated units. There are 20 police administrations, one in each Croatian county, except in the case of Zagrebačka Police Administration, which covers Zagrebačka County and the City of Zagreb.

Police administrations are divided into four categories, according to the number of inhabitants in their respective territory. The first one includes the largest, Zagrebačka Police Administration. The second comprises police administrations Splitsko-dalmatinska, Primorsko-goranska, Osječko-baranjska and Istarska. The third includes police administrations Dubrovačko-neretvanska, Karlovačka, Sisačko-moslavačka, Šibensko-kninska, Vukovarsko-srijemska and Zadarska. Finally, the fourth includes police administrations Bjelovarsko-bilogorska, Brodsko-posavska, Koprivničko-križevačka, Krapinsko-zagorska, Ličko-senjska, Međimurska, Požeško-slavonska, Varaždinska and Virovitičko-podravska.

These police administrations consist of 185 police stations, of which 139 are basic police stations, 20 traffic police sta-

tions, 14 border police stations, six airport police stations, and six naval police stations. Even though 31,254 work posts were foreseen, of which 25,315 for police officers, at the end of 2014 only 20,562 (81.2%) police officers were employed.³ There were 3,581 (17.4%) women, 17.1% had a university degree, 11.4% had higher school (two-year) degree, and 71.5% of police officers completed only secondary education (Report, 2014: 3, 111). There are three categories of positions in the police: managerial, higher and lower positions. The Police Act recognizes 12 different police officers' ranks (art. 56).

The Police Act regulates the rights and obligations of police officers, working hours, classification of positions, human resources management, vacancy applications and employment procedures, appointment to and dismissal from managerial positions, posts assignment, transfer to another post, remuneration, performance management, rewards and acknowledgments, education and training of officers, disciplinary responsibility, responsibility for damages done whilst performing police services, and termination of service for police officers. In other matters, not regulated by the Act, legal status of the police officers is regulated by the Civil Servants Act of 2005 (*Zakon o državnim službenicima*) and other regulations on civil servants, general labour regulations and collective agreements.

Police officers have the right to organize trade unions and participate in collective bargaining. The Ministry of the Interior website lists seven trade unions. Police officers cannot be members of political parties, must not be politically active in the Ministry nor be candidates at local or general elections.

IV. Scientific research of the position of police officers

Scientific research of the position of police officers was conducted within the project *Dialogue for Safety – Safety of*

³ The number of police officers decreased to 20,176 at the end of 2018.

Dialogue at the end of 2015. The study consisted of six components and had six phases.

The first phase was a theoretical analysis of the position of police and police officers in modern times, with the identification of tendencies in development of police. This was necessary in order for the questionnaire and the interviews, which were planned as the two main methods of empirical data collection, to have a solid theoretical basis and yield relevant scientific results. The development and position of police in Croatia was also analysed, particularly the period after Croatia's independence.

In the second phase, data on police and police officers was collected – a step necessary for the appropriate sampling in the rest of the study. Data on the total number and structure of police officers was collected according to territory (police administrations), according to the type of police service, organisational levels and hierarchical categories of work positions, according to education qualifications, and according to gender. At the end of this phase a representative sample was established, taking into consideration that the sample of 1.5 % of the total number of police officers ensures relevant and reliable results.

In the third phase, a questionnaire and questions for semi-structured interviews with selected police officers were made. The questionnaire was written so as to facilitate the accomplishment of one of the main purposes of the project *Dialogue for Safety – Safety of Dialogue*, which is the advancement of the Croatian Police Union's knowledge and expertise, required for this Union to be more successful in social dialogue and improve its participation in the bargaining and decision-making processes on the matters related to police officers' status. The questionnaire consists of 88 questions.⁴

Four types of questions were used. The first type was multiple-choice questions, where respondents were asked to

⁴The questionnaire was modelled after the ones from the empirical research the chief researcher conducted for UNDP. More in: Koprić, 2009; 2010.

choose the response they agreed with the most. The second type was open-ended questions, with the respondents asked to give their own answers – these questions were relatively scarce. The questionnaire also contained questions on ranking the options; each respondent was expected to rank the options using 1, 2, 3 ... n. Finally, the questionnaire included statements, where respondents were expected to give their assessment of how much they agreed with the statements, according to the Likert-type scale. The semi-structured interviews were aimed at providing context and enabling a better understanding of the responses in the questionnaire. The interviews were conducted with a smaller number (4) of police officers from different hierarchical categories, levels of education, territories, and genders.

In the fourth phase the questionnaires were filled in and the semi-structured interviews conducted. Both components of collecting empirical data were conducted in December 2015. The semi-structured interviews were conducted on 11th December 2015 on the premises of the Croatian Police Union, via telephone. The preliminary results of the study were presented at a conference held in Zagreb on 15th December 2015.

A relatively regular implementation of both empirical components of the study made possible the following preliminary conclusions:

- Readiness to co-operate in the research probably indicates a solid organisational cohesion in the police;
- This conclusion is limited by at least two circumstances: on the one hand, surely there must be fine mechanisms of adjusting the loyalty of subordinate officers by controlling uncertainty (usual administrative methods; cf. Crozier, 1964); on the other, guaranteed anonymity was very likely a contributing factor to the readiness to participate in the research;
- The usual advantages of being employed in the service are listed;

- Risks of suboptimal equipment are indicated;
- There is a realistic assessment of the probable developmental course of police service with regard to technology and the status of police officers;
- Organisational problems are noted;
- The nature of social dialogue, the importance of trade unions and collective agreements is understood;
- The two sides characteristic of the people in administrative organisations are pinpointed well – both weaknesses and disadvantages are acknowledged (ethical issues, the position of power, etc.), as well as positive sides (relatively favourable presence of intrinsic motivation of police officers).

In the fifth phase, statistical processing of the responses received from the questionnaire was performed. The sixth phase included writing the study report as well as formulating recommendations for the improvement of the position of police officers.

The questionnaire consists of several groups of questions. They refer to:

- I. The status of police officers,
 - a) employment in the police service,
 - b) police as a specific state and administrative service,
 - c) career in the police,
 - d) motivation for work and career advancement,
 - e) special responsibilities and duties of police officers,
- II. Impact of the economic crisis on the status of police officers,
- III. Impact of new security challenges on the status of police officers,
- IV. Recommendations for improving the status of police officers.

The questionnaire was filled in by 308 police officers from all police administrations, 240 of whom were men (77.9%), 67 women (21.8%), and one withheld response. The structure of respondents according to education was as follows: 200 respondents (64.9%) have completed secondary education, 36 (11.7%) have a higher school (two-year) degree and 63 (20.4%) a university degree. The questionnaires were filled in by 219 (71.1%) police officers and 89 (28.9%) heads and managers. The largest number of respondents were between 40 and 50 years of age (131; 42.5%), followed by 30- to 40-year-olds (94; 30.5%), those over 50 years of age (40; 13%), and 20- to 30-year-olds (39; 12.7%). Regarding the length of employment in the police, the biggest group had over 20 years of employment (163; 52.9%), followed by the group with 15–20 years of employment (51; 16.6%), 5–10 years of employment (44; 14.3%), 10–15 years of employment (27; 8.8%) and up to 5 years of employment (17; 5.5%). The structure of respondents corresponded to the structure of the Croatian police officers, which guarantees reliable and relevant research results. The study continues with research results presented according to the questionnaire structure.

1. Status of police officers

1.1. Employment in the police service

Employment in the police is the first job for 53% of respondents; 51% of them actually wanted employment in police, while 43.7% saw it as a good life opportunity because »this is still a better job than many others are«. If we relate this to the answers to the question whether the respondent has ever sought other employment, to which only 22.3% of respondents reply that they have, we can conclude that employment in police is desired occupation for most respondents, whereby the ratio of utilitarian and eudemonistic logic and motivation for police employment is roughly equal.

Responses to the question on the need for educational preparation prior to recruitment support this conclusion: 51.8% of respondents believe that only those educated for a certain type and level of police work complexity and those who have chosen police service as their vocation should be able to be employed in the police. Another 35.7% believe that graduation from the police academy after completing other forms of education is a sufficient professional qualification that should be a prerequisite for employment. Only 12.5% of respondents said that anybody should get an opportunity to work in the police because the rules of police work and conduct can easily be learnt in the service. These results show a strong attitude among currently active police officers about the need for full professionalization of the police. Still, this percentage indicates that there is room for improvement of police professionalism.⁵

1.2. Police as a specific state and public service

On the importance of police service in comparison to other jobs, police officers have a realistic attitude: although 40.8% of them believe police is a state and public service more important than others, 25.2% of respondents do not agree, and 34% believe it is a normal job and as important as any other.

They deem organisational legitimacy to be low, because as many as 80.3% of them think police service is not particularly respected and often feel that people value and respect police officers less than employees in other sectors. As many as 92.2% respondents think that police should be more respected. The feeling that people do not appreciate them enough surely affects their pride and, possibly, the overall police performance. The question why citizens do not sufficiently appreciate police

⁵ There are three basic components of professionalization in public administration: the service needs to be employees' main occupation and their permanent interest, job that supports themselves and their families financially, and police officers need to be previously adequately educated. For more on professionalization and the merit system see Marčetić, 2005: 128 and further.

officers remains open. Some responses to the open-ended question (B.3.c) included nepotism, politicisation, etc.⁶

A similar thinking pattern occurs in assessing the importance of police in comparison to other public services, including local services. Whilst 56.4% of respondents think police importance is average, the rest of them say it is more or less important than the other state and public services in equal numbers (65 : 68). However, most respondents, 86.6% of them, think police should be appreciated more than the majority of other state and public services, which should be reflected in better salaries and other elements of police officers' status.

1.3. Police careers

Only 5.6% of respondents think that the existing education system for employment in police is satisfactory and should not be changed. Conversely, 41% think that it is not satisfactory, while 53.4% of respondents think that it is partially satisfactory with significant room for improvement. These results indicate a strong need for change. The semi-structured interviews have indicated an additional problem with appropriate and lawful evaluation of university BA degrees (introduced after the 2005 reform) in police, which are still classified according to the previous, now non-existent qualification system that is unfavourable for the holders of BA degree.

Average career satisfaction is reported by 68.8% of respondents. As many as 85.5% of them emphasise that actual service promotion criteria are not at all clear, despite being stipulated by law. However, the majority response to the question »What is promotion dependent on?« indicates that the respondents have at least a vague idea about the criteria: 66.1%

⁶ Literature on civil service pride, trust in public administration, legitimacy, reasons for its degradation and ways to improve it, and similar topics, is constantly being written, especially since these issues became more prominent immediately before and during the implementation of new public management reforms. On the doctrine of new public management, cf. Koprić et al., 2014: 352.

think the course of someone's career depends on whether they are associated with the right network of people (political, personal, amicable, familial, or other). Moreover, 24% think that their career depends on being in the right place at the right time. Only 9.9% think that it is possible to have a satisfactory police career if one does one's job well. This is further emphasised by the fact that 80% of respondents state that their superiors do not encourage them to pursue further education and career advancement.

The majority response to the question of career perception can be considered logical, given the prevailing poor assessments of promotion practices in police services. Namely, 69.5% of respondents perceive their careers as an improvement of knowledge, skills, and abilities with the purpose of better, easier, and faster performance of their tasks. This response seems logical if you consider that the real promotion practice is characterised by metalegal and meta-professional 'criteria' so those who do not belong to certain informal networks and are not so lucky as to be in the right place at the right time are left with the only remaining choice – to dedicate themselves to doing their jobs well. In that way they might be trying to gain credibility and strengthen the organisational legitimacy of police.

1.4. Motivation for work and career advancement

Responses to questions about motivation provide additional explanation of the situation; 49.3% of respondents think their job is very interesting and they love doing it. A further 39.2% think their job is interesting, but they could also do something else. Only 11.4% of respondents say they do their job because of existential necessity and do not think it is particularly interesting. The number of those who, by their own admission, take initiative and have a proactive attitude is almost the same as the number of those who think the initiative should come from their superiors (142 : 164). The good side of police work

is a regular salary, which brings financial security, eligibility for bank loans, etc.

Nevertheless, there are some structural obstacles to being well motivated. Thus, 73.4% of respondents think that tasks assignment in police organisation is not satisfactory and ought to be improved. In addition, 44.6% of respondents think the work is poorly organised, 54.3% think it is average, and only 2.3% think it is very good. The claims about the quality of workflow rated on the Likert scale⁷ yielded similar responses: 39.7% of respondents think that it is not good, 46.2% that it is average, and 14.1% that it is good. Beside complaints about organisation of work and workflow quality, respondents expressed numerous complaints on too many formalities and paperwork: 67.9% of them agree with the claim that such elements have a demotivating effect, whilst 16.1% do not agree with this claim. The semi-structured interviews additionally indicated that there are communication issues and loss of information between police hierarchy levels in both directions, as well as that the practice of in-service training is not faring too well.

Further, 63% of respondents agree that relationships in the police and police work are politicised, whilst 14.5% of them think that this is not so. Over half of them (51.3%) agree with the claim that there is illicit influence on police work by various groups inside or outside the police, while only 22.8% disagree.

Work climate is perceived as poor by 52.3% of respondents, and only 25.7% perceive it as satisfactory – the others did not want to respond directly or completely withheld their answer. As many as 79.9% of respondents rate the relationships with their colleagues as good, and the same number (30 respond-

⁷ In the outlined survey results concerning the Likert scale-claims, the answers »does not correspond at all« and »somewhat corresponds« are grouped together, as well as »corresponds« and »almost completely corresponds to the actual situation«, while the claims »both corresponds and does not correspond to the actual situation« are not mentioned.

ents) think their colleagues are either very supportive or not too supportive. The respondents value their colleagues' opinions of their work the most (44.7%) followed by the opinion of citizens residing in the community they work in (35.9%). They find the opinions of the media and the public (2%) as well as those of politicians and superiors within the Ministry and the Directorate (2.6 %) to be least important.

A significant number of respondents (55.8%) agree with the claim that police officers are in no way motivated to work, while only 13% disagree. Over two thirds (68.2%) agree with the claim that the salaries are demotivating, whilst 14.8% disagree. It is interesting, compared to some other studies, that 43.9% of respondents do not agree and 24.3% agree with the claim that job security of police officers is satisfactory. Similar studies usually obtain responses such as »job security is an important motivational factor for seeking employment and remaining employed in the public service« (cf. Koprić, 2009). More than half respondents (55.4%) disagree with the claim that work conditions of police officers are not good, while 14.8% of them agree.

To a certain extent, the respondents warn about leadership problems. Thus, 55.7% of them disagree with the claim that the quality of leadership is good, while only 10.5% agree with it. It seems that superiors pay more attention to discipline than to motivating officers to perform well: 51.3% of respondents agree with this claim and 13.2% disagree. The performance assessment practice is partially related to the previous answers – 56.1% of respondents agree with the claim that it is not done fairly, which has a demotivating effect, and 24.8% disagree with this claim. The semi-structured interviews suggest that there are 'lateral' lines, as well as that superiors often expect from police officers more than is realistically possible in terms of knowing and correctly interpreting regulations which are often not sufficiently clear. That is why there is emphasis on training on the interpretation and implementation of regulations and other standards (e.g. from judicial practice or EU law).

Finally, although police officers value the opinion citizens have of their work, it seems they are not sure whether they have their support – 41.5% of respondents do not agree with the claim that police officers are motivated by citizens’ support and local community’s approval, whilst 19.7% agree. Furthermore, 63.5% respondents disagree with the statement that police work is often publicly praised, and 9.9% agree. The semi-structured interviews suggest there is a need to strengthen the local component of police work and to improve contacts with local communities, local governments, and other local stakeholders.

1.5. Special responsibilities and duties of police officers

Police is a particularly sensitive public service, especially considering the potential threat of human rights violations. This is why subjecting police work to the law is considered a civilization accomplishment. However, a large number of respondents do not hold a favourable opinion about the regulations related to special responsibilities and duties of police officers – 64.9% of them think that these regulations burden them with too many duties and make officers overly responsible for things that are in reality beyond their influence. A further 29.2% think that these very regulations give them too little authority in order for them to fulfil their duties and responsibilities. Only 5.9% of respondents believe that the regulations are very good with properly balanced competencies, duties and responsibilities.

Most police officers who participated in the study (60.8%) have a positive attitude towards special responsibilities and duties, regarding them as part of police service or as welcome aid that protects them from bad practices and provides them with work guidelines. Nevertheless, not a small portion of them (39.2%) view special responsibilities as strenuous and difficult to bear, which, in their opinion, justifies accelerated

retirement. Furthermore, 68.4% of respondents are in favour of special ethical norms for police officers and 31.6% are against them. It is possible that this is related to the piece of information obtained through the semi-structured interviews that a certain small number of police officers still view the police work as governing rather than serving.

The respondents believe that the most important circumstances which make police work especially sensitive and responsible are a) contacts with certain categories of people, such as criminals, addicts and terrorists and b) working with citizens. For 62.3% of respondents, the contact with special categories is a reason for extraordinariness of police work, while 10.6% do not think this is an important factor. Working with citizens is a source of police work exceptionality for 61.1% of respondents, as opposed to 8.8% who do not think it is an important factor. The claim that the source of sensitivity of police work is c) possible use of force is confirmed by 58.8% of respondents. According to agreement rates, the exceptionality lies to a bit lesser degree in d) the need for keeping data and information confidential (55.5% agree), e) constant risk of police work's influence on human and civil rights (52.5%), and f) the possibility of abuse of police for political purposes, for persecuting political opponents and similar (49.3%).

Next was the question of ranking the consequences of increased duties and responsibilities of police officers, where each respondent was asked to rank them as they saw fit, and not in an order stipulated in regulations or perceived as appropriate. The respondents made the following ranking: 1) higher salary (predominant first place; 192 respondents), 2) accelerated retirement (predominant second place; 102 respondents), 3) longer holiday time, possibility of using days off, shortened working hours and similar benefits (predominant third place; 59 respondents), 4) faster career advancement (predominant fourth place; 58 respondents), 5) authorisation to always carry a weapon (predominant fifth place; 55 respondents), and 6) looser rules on disciplinary responsibility (predominant sixth place; 95 respondents).

2. The effect of the economic crisis on the status of police officers

As many as 71.8% of respondents believe that the economic crisis and austerity measures in Croatia and the entire European Union have strongly affected the status of police service and police officers. Only 10.7% of them think that they have not had a significant effect, while 17.5% are not sure or have withheld their response. The respondents have expressed an even higher level of agreement to a similar claim offered to be ranked on a Likert scale – 73.7% of respondents think that the economic crisis has worsened the position of police officers. Salaries and bonuses have been severely affected (82.1% of respondents agree), and working conditions have worsened (74.3% agree). To the open-ended question about the elements of professional status and position that have been most severely hit by the economic crisis, the following responses are predominant: salaries, cancellation of Christmas and holiday bonuses, insufficient number of police officers, and equipment issues.

Due to the economic crisis, the police are exposed to ever growing pressure from politics, the public and the media (72.7% of respondents agree), and citizens, who have been hit by the crisis themselves, are also more critical of police performance (71.1% agree). Furthermore, due to the crisis, police service and police officers' work is less appreciated by society in general (64.9% agree). It is not easy for the police to maintain good communication with their social environment in deteriorated work conditions and while citizens and the public underappreciate their service (64.7% agree). It is interesting that there is a certain level of agreement with the claim that the increasingly negative public perception of police work is not solely the result of the economic crisis, but also of other factors (e.g. greater expectations on the part of citizens, influence of the EU legislation, worsened security conditions, etc.) – this claim is supported by 46.4% of respondents, while 38.6% do not have an opinion about it.

Police workload has increased (71.1% agree), and there has been more crime (59.3% agree). In addition, it seems that the economic crisis has caused poorer work organisation (49% agree). A similar degree of agreement and disagreement is obtained for two opposite claims, so there is no conclusive response: a) during the economic crisis, police performance and results deteriorated (43.6% agree and 23.1% disagree), and b) despite worsened conditions, results have remained the same or even improved (42.3% agree and 21.2% disagree).

Respondents are not optimistic about the possibility of a fast, positive change of police officers' status: only 23.7% of them think that it will improve in the future, 44.3% believe it will get worse and 32% of them think it will remain the same. Nevertheless, respondents are mildly optimistic in their expectations concerning the improvement of police officers' status in case the economic crisis is beaten – 41.9% agree; 17.8% believe things will not improve, while 40.3% say they cannot predict whether this will happen or not.

Respondents were offered multiple claims on the importance and circumstances of establishing police unions in times of economic crises. Unionization of police officers during economic crises is seen as particularly important by as many as 73.6% of respondents. Disagreement with the opposite claim, that organising into unions does not have any influence on the status of police officers, is not so prominent – 41.6% disagree with the claim, 26.9% agree with it. Disagreement with the claim that police unions do not have an important role in social dialogue – even though it is often stressed that good communication between the employer, the government and the unions, is crucial – is even lower: 35.4% of respondents disagree and 32.1% agree. After agreeing with the initial claim, it was to be expected that disagreement with the other two claims would be stronger.

Furthermore, 45.2% of respondents agree that the police can open up to society via their unions. Slightly fewer respondents (44.3%) agree with the claim that union membership guaran-

tees job security to each member, while 25.4% disagree. The claim that unions help in acquiring skills and knowledge required to improve work performance was not met with overall agreement – 36.6% of respondents agreed and 28.1% disagreed with it. The respondents believe that unions' members do not have sufficient influence on police unions' decision-making: 42.8% agree with the claim, and 22.5% disagree. Respondents think that Croatia's accession to the European Union has not affected the role of unions in the police.

3. The impact of new security challenges on the status of police officers

As many as 85.5% of respondents claim that new security challenges have appeared during their time in the police service. Nevertheless, 50.6% think that traditional types of security challenges and risks, such as classic types of crime, maintaining law and order, traffic safety, etc. are still predominant. The respondents have ranked the importance of new security challenges as follows: 1) terrorism (predominant first place; 152 respondents), 2) and 3) illegal immigration and trafficking (predominant second and third place; 67 and 54 respondents, respectively), 4) and 5) money laundering (predominantly fourth and fifth place; 58 and 58 respondents, respectively) and 6) natural disasters and environmental threats (predominant sixth place; 83 respondents). As many as 71.8% of respondents predict that in the next 10 to 20 years new security challenges will arise that cannot be predicted at the moment.

Most respondents think that new security challenges will have negative effects on the police officers' status because the police will be pressured to achieve better results in fighting these fresh, more challenging and more complex threats with the same means (42%). Almost a third (31.9%) believe that some elements of their status might improve (importance in society, organisational improvements, better equipment), and that others might deteriorate (more difficult advancement, unequal pay scheme, worse working conditions). Only 10.1% of

respondents see mostly positive effects, while 16% could not assess the consequences of new security challenges on the police officers' status.

The majority of respondents (68.1%) would take on these new security challenges if the service required it. Especially strong and especially weak interest in these new duties has been shown by a smaller number of respondents in almost the same ratio (17.8% : 14.1%). In two open-ended questions, when asked about particularly challenging professional duties, respondents indicated terrorism, mass identity theft, illegal immigration, money laundering, and attacks on communications infrastructure. When asked about particularly repulsive professional duties, they specified terrorism, natural and environmental disasters, and money laundering.

4. Proposals for improvement of the status of police officers

The respondents were asked to suggest how their status could be improved and evaluated. Their suggestions included increase in salaries, better organisation, depoliticisation of the police, better equipped police forces, wider competences, a better system of career advancement, improved education (to re-establish special vocational high school for police officers), protection of police officers, and housing policy. The same number of respondents (136, 45.2%) indicated job security and good salary as the most important element of police officers' status, whilst additional elements singled out were protection, job satisfaction, and knowledge. Most of them (144 : 71, with 89 withheld answers) expect there will be certain public administration reforms in the next five years that might affect police officers' status.

The majority of respondents (151 or 49.3%) expressed willingness to be active in police unions' activities and social dialogue. Unions' activities that respondents most appreciate include legal advice and protection, social dialogue, fight for

social status, strikes, protests, information dissemination, and union (sport) games (the question was open-ended, offering the possibility to indicate up to three activities). As many as 89.5% of respondents think it is necessary to come up with new forms of social dialogue, because those presently in use are not efficient, whereby 73.1% of them see education for social dialogue as a necessary prerequisite for improvement of the status of police officers.

5. Conclusions of the empirical research

The results of the empirical research provide a solid basis for making conclusions on the characteristics of the present status, problems, advantages and disadvantages of police job, as well as the possibilities for improvement. A relatively large number of questions joined with claims rated on a Likert scale made it impossible to 'adjust' the answers or make them more 'desirable' in any way.

These are some of the more important conclusions:

- For most respondents, being a police officer is their desired job and occupation that interests them and which they like doing. They are sufficiently proactive in their work;
- The existing education system is not perceived as satisfactory and respondents voice their desire for better education and training for the specificities of police work, stressing the need for a vocational secondary school for police officers;
- The opinion that the police are a more important public service than others is still prevalent;
- Organisational legitimacy and citizens' trust are considered to be below the desirable level;
- There are significant problems in career advancement practice which is not sufficiently based on results, abilities, and merit. There is indication that too much importance is placed on informal networks and random factors;

- The main obstacles to being sufficiently motivated to work include poorly organised work; formalities and paperwork; political and other metalegal influences; bad work climate; demotivating salaries; insufficient job security; poor work conditions; insufficient quality of leadership; issues with objectivity of performance assessment, no community support or public appreciation;
- It seems there are issues with intra-organisational communications and insufficient time and effort is dedicated to talking, thinking about, and harmonising the interpretation of regulations and other legal standards, to adopting standards and success indicators, etc.
- There is a view that regulations task police officers with a disproportionately large number of duties and responsibilities and grant them too few competencies, although the respondents are aware of the sensitive nature of police work;
- Respondents support the idea of special ethical code for police officers;
- There is a clear perception of multiple negative effects of the economic crisis on the police service and police officers: the crisis has affected salaries and other benefits, reduced the number of those employed in the police, caused poor equipping of police officers, increased political, public and media pressures, sullied the support and positive perception of citizens, caused more police work, including more crime, etc.;
- In a relatively short period of only a few decades, new and serious security challenges have appeared (terrorism, illegal immigration and human trafficking, money laundering, natural and environmental disasters), and respondents have foreseen there will be more in the near future, which makes police work ever more difficult, endangers the position of police officers and requires them to constantly undergo in-service training and be better equipped;
- As positive reform measures, officers would like better salaries, accelerated retirement, more holiday time, faster career advancement, better job security, etc.;

- The role of the police unions has been relatively highly rated; and the importance of unions' activities and improvement of social dialogue have been indicated together with the need for education about social dialogue. Respondents advocate for new forms of social dialogue since they perceive the existing ones as inefficient.

V. Recommendations for improving the status of police officers

The recommendations for improvement of police officers' status should encompass not only regular circumstances that equally affect all civil servants, but also special conditions surrounding the police service as well as specificities arising from the cumulative negative effect of these two sets of circumstances. These encompass new global security challenges – in addition to those specifically pertaining to Croatia and several other European countries (e.g. illegal immigration) – whose timing correlates with the negative effect the long economic crisis has had on public administration. Furthermore, the entire public administration in Croatia is under strong pressure to apply austerity measures, citizens' trust in it is very low, it is facing constant and serious criticisms regarding its inefficiency, spending, bureaucracy, nepotism, lack of ethics, and politicisation. Simultaneous negative effects of all of these factors have devastating consequences on every public service so preserving human resources and constant attention to all segments of officers' status are prerequisites for trying to regain citizens' trust through a long and difficult process of comprehensive reforms.

This study has provided a basis for the following recommendations to be made:

1. *A detailed legal analysis of regulations concerning the position of police officers* should be conducted in order to define possible improvements on the normative level. Although the respondents in this survey have not actually criticised laws

and other regulations, some issues should be taken into consideration. These include recruitment of new police officers, way of preparation and manners of adoption of the Police Code of Ethics, and other issues that were not intended to be included in the scope of this study, but that could be relevant for police officers' status. Respondents have stressed the need for higher educational prerequisites for recruitment in the police service. This primarily refers to reestablishment of vocational secondary school for police officers. Furthermore, the Code of Ethics is issued by the Minister of the Interior (art. 30, par. 20 of the Police Act). Ethical rules are personal and they should not be imposed by secondary legislation (cf. Marčetić, 2014). As the Code codifies ethical rules for police officers, the manner of its preparation and adoption could be improved by prescribing that the process includes a survey of police officers' ethical standpoints and by allowing the officers and their unions to take part in it.

2. It would be desirable to *conduct a thorough functional review of police goals, tasks and organisational structure*, in cooperation with police and unions' experts for organisation on one hand and with independent experts for functional review in public administration on the other. In 2008, a functional review of some Croatian ministries was performed by independent experts, but the police and the Ministry of the Interior were not part of it (more about the project and the functional analysis method in: Koprić, 2016; Koprić et al., 2014). This recommendation is based on the finding that police task assignment practice is not entirely appropriate. Both the respondents' views and relevant global experiences show that such a situation has a negative impact not only on organisational climate and work morale but also on efficiency and retention of quality personnel.

3. A functional review would provide a reliable basis for *improving an integral performance management and quality system*. Although there are already certain elements of this system, they are obviously not sufficient, which is confirmed by the perception of the vast majority of respondents. In order to

have a good performance management system in place, clear general strategic police goals ought to be set out, together with evidence-based prediction of ways in which circumstances might change in the future. The goals should be worked out into special aims and tasks, and manners of their attainment should be elaborated down to task assignments for individual work positions. Furthermore, clear and precise benchmarks and performance indicators should be established together with the methods of performance data collection, methods of defining the choice of performance indicators, and benchmarking practices. Finally, clear and motivating consequences of good and poor performance should be determined (more in: Koprić, 2016). Along with other prerequisites, in order to establish a comprehensive and effective performance management system, it is necessary to conduct an appropriate project with independent experts.

4. Since in contemporary circumstances the public expects both efficiency and quality service, it would be advisable to *launch a systematic improvement of police services quality*. There are numerous quality improvement methods (more in: Koprić, 2016a), but just as for the efficiency system, it is necessary to make a complete list of police services and determine the appropriate quality management instruments for each service and then for all of them bound together, which would produce a coherent and integrated effect of improved public safety. By introducing the quality and performance management system, several desirable outcomes will be ensured – better and more appropriate work organisation, better results achieved with the same means, clearer police focus on the community service, better quality of police services, better public perception and return of citizens' trust in the police and police officers, better work climate and performance culture, etc. Significant objections and weak spots of police work confirmed by this study will thus also be removed.

5. Since it is unrealistic to expect any major changes with regard to civil servants' remuneration (including police officers'

salaries), it is necessary *to take other measures of improving motivation of police officers*. These measures should include different positioning of police work so the community could familiarise with it and the police service could open up to the public and to the idea of real, continuous public oversight. All options for simplifying police procedures should be taken into consideration, from reducing paperwork and using modern information and communication technology to improving coordination between different organisational and territorial units and police services. It would be important to ensure continuous renewal of equipment as well as better working conditions for police officers. Focus on performance should create a more objective assessment basis that ought to reflect individual contribution and quality of work, but the assessment process itself can be improved if modelled after some of the best comparative practices (more in: Koprić, 2010). If as many as 70% of respondents perceive their career as continuous self-development with the aim of successful performance at work, then this is a very foundation for improvement and objectification of assessment. Officers are motivated by good climate in their respective organisation so attention must be paid to improving the police leadership, which requires continuous education and training of managing personnel so they could acquire modern methods of administrative leadership.

6. It would be beneficial *to improve the human resources management and development system, by completely and honestly embracing the merit system based on knowledge, skills, competences, abilities, and results*. Given the special responsibilities and duties of police officers and the present situation in which their rights, obligations and responsibilities are regulated by a special law and other regulations, there is room to respond to the need for further objectification of the criteria of recruitment, assessment, advancement, and remuneration. There is also room to respond to the necessity of continuous education and to the promotion of police officers' integrity and police ethics. The process of recruitment and career advance-

ment, and other key decisions in the development of an officer's career should use modern techniques and instruments of managing and developing human resources (more in: Marčetić 2007). This would help eliminate some downsides and poor practices of managing police service personnel identified in this study.

7. It would be useful *to further analyse why some respondents believe that their job security is not satisfactory and try to rectify this situation*. The fluctuation of people cannot be prevented (more in: Koprić, 2009), but if the cause of unsatisfactory job security lies in the bad practice of external influence on important elements of police officers' work and status, as some interviews conducted within this study indicate, then it is necessary to analyse these situations and find appropriate solutions.

8. It is advisable *to conduct continuous education and in-service training of all police officers*, in accordance with a structured, previously adopted plan that would take into consideration educational needs of different groups of police officers, taking into account their ranks and hierarchical level. The training topics should include new security challenges, techniques and procedures of predicting security threats, and general trends in administrative reforms in the world, the EU, and in Croatia. It is important that each officer is informed about these basic topics in order to better understand the possibilities for advancing their own status and the status of all officers in the police service, as well as in other state and public services, and to retain the necessary level of motivation.

9. Along with various other forms of life-long learning and in-service training, we recommend *a continuous education of police officers on the particularities of police service, on their special duties and responsibilities, on the importance of abiding by all legal standards in interacting with citizens, as well as on the value of the police service for the community*. In addition, all police subsectors and organisational units should

conduct periodic discussions about officers' ethics and how to improve it, given that the mere existence of the Code of Ethics as a necessary normative infrastructure is not enough for the ethical norms to be truly adopted and take permanent hold in the police activities.

10. It is advisable *to improve the police unions' activities and especially the social dialogue*. Quality and open dialogue, information sharing, and fair actions of the police unions on one hand and by the police leadership, the Ministry of the Interior, and the Croatian Government on the other hand are a prerequisite for creating mutual trust and good climate for social dialogue. The study has also shown that it is necessary to improve the police unions' activities. This should be done by widening the scope of and intensifying their educational activities and by actively engaging in prediction of police technology changes and new security challenges. Moreover, these activities should encompass better engagement into the flow of general organisational information, police expertise improvement, creating a good climate among unions' members, which would in turn transfer to improved performance, and continuous improvement of the already achieved standards and additional details of police status (housing, quality of work clothes and equipment, etc.).

VI. Conclusion

The results of scientific research on the position of police officers in Croatia, conducted at the end of 2015, have been presented and analysed in this study. The research consisted of six components and phases. The development of police as an administrative service in Europe and the position of police and police officers are analysed at the beginning. The development of Croatian police from its beginnings until today is described and analysed, emphasising the situation after Croatia's independence. Finally, the empirical survey is described and its results analysed.

The results of the study have led to several general conclusions. First, the majority of respondents perceive their job as desired occupation, as something that interests them and what they like doing. They think they are sufficiently proactive. The current police education system is considered inadequate and respondents would like to see better preparation for work in the police. The need for vocational secondary school for police officers is accentuated. The respondents still rate the police as more important in comparison to the other state and public services. The organisational legitimacy and citizens' trust are still below the desired level. There are significant problems with career advancement practice, which is insufficiently based on actual results, abilities and merit, with too much importance attributed to informal networks and random factors. The main obstacles to good motivation are poor work organisation, formalities and paperwork, politicisation and unlawful influences, poor work climate, demotivating remuneration scheme, insufficient job security, poor work conditions, lack of good leadership, issues with objectivity in performance assessment, and lack of citizens', community and public support. There are also issues with intraorganizational communication. Insufficient time and attention are paid to dialogue, discussion and harmonisation of interpretation of legal standards, performance indicators, etc. There is an attitude that regulations impose disproportionately large responsibilities and duties on police officers and afford them little authority, even though the respondents are aware of the particularly delicate nature of police work. The respondents support the idea of special ethical code for police officers. There is a clear perception of the multiple negative influences of the economic crisis on the position of police and police officers: the crisis has affected salaries and other incentives, caused the reduction in the number of police officers and shortages in quality police equipment, increased pressure of politics, the public and the media, ruined public support and positive citizens' perception, increased the police workload, including more crime, etc.

In a relatively short period of three decades, serious new security challenges have appeared (terrorism, illegal immigration and trafficking, money laundering, natural and environmental disasters, etc.). The respondents predict that this trend will continue in the near future, affecting police work, jeopardising the status of police officers, and requiring constant education and in-service training of police officers as well as procurement of better equipment. As positive reform changes, the respondents perceive higher salaries, accelerated retirement, better distribution of work and free time, faster career advancement, better job security, and other improvements. The role of police unions is seen as relatively positive. The importance of unions' activities and improvement of social dialogue have been indicated as important together with the need for education about social dialogue. Respondents advocate for new forms of social dialogue as they perceive existing ones as insufficiently effective.

There are several types of recommendations for improvement of the status of police officers in the circumstances of the economic crisis and new security challenges. A detailed legal analysis of the regulation of police officers' status is needed in order to make regulatory improvements. It would be advisable to conduct a thorough functional analysis of police goals, tasks, and organisational structure, cooperating with external experts for public administration organisation and functional reviews. It is necessary to set up a modern and integrated system of performance and quality management. A systematic improvement of police services quality should be initiated. Numerous measures for improving work motivation ought to be taken. It is advisable to improve the human resources management and development system by completely and honestly embracing the merit-system based on knowledge, skills, competences, abilities, and results. It is necessary to further analyse why some respondents perceive that there is insufficient job security and address the causes. Continuous education and in-service training of all police officers is recommended, with particular emphasis on the specificities of police service, the

necessity of special duties and responsibilities, the importance of abiding by all legal standards in interactions with citizens, as well as on the value of police service to the community. It is advisable to further improve the police unions' activities and especially the social dialogue.

References

- Borković, Ivo (1999) *Službeničko pravo (Civil Servants Law)*. Zagreb: Informator.
- Franulović, Dalibor (2011) *Usporedba resora unutarnjih poslova u nekoliko zemalja (Comparison of Internal Affairs in Several Countries)*. Specialist postgraduate thesis. Zagreb: Faculty of Law.
- Hague, Rod, Martin Harrop, Shaun Breslin (2001) *Komparativna vladavina i politika (Comparative Government and Politics)*. Zagreb: Faculty of Political Science.
- Izvešće (2014) *Izvešće o obavljanju policijskih poslova u 2014. (Police Performance Report for 2014)*. www.mup.hr.
- Koprić, Ivan (2009) *Attracting and Retaining the Best People in the Civil Service*. Sarajevo, Athens: UNDP & RCPAR & HRM CoP in Western Balkans.
- Koprić, Ivan (2010) *Managing Performance in the Western Balkan Civil Service Structures*. Bratislava, Athens: UNDP & RCPAR.
- Koprić, Ivan (2014) Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima (Harmonisation of the Croatian Public Administration to the European Standards). *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, vol. V, no. 1/2014, pp. 8–38.
- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak (2014) *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (Administrative Science – Public Administration in Contemporary European Context)*. Zagreb: Faculty of Law.
- Koprić, Ivan (2016) Evaluacija, novi zakonski okvir i važnost upravljanja učinkovitošću u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te u državnoj i javnoj upravi Republike Hrvatske (Evaluation, New Legal Framework, and Importance of Performance Management in the Croatian Local and Regional Self-Government, State and Public Administration). In: Ivan Koprić, Jasmina Džinić, Romea Manojlović (eds.) *Upravljanje učinkovitošću i kvalitetom u javnoj upravi (Performance and Quality Management in the Public Administration)*. Zagreb: Institute of Public Administration.
- Lalić Novak, Goranka (2016) *Pravni i institucionalni aspekti azila (Legal and Institutional Aspect of Asylum)*. Zagreb: Faculty of Law.

- Marčetić, Gordana (2005) *Javni službenici i tranzicija (Civil Servants and Transition)*. Zagreb: Social Science Polytechnic & Konrad Adenauer Stiftung.
- Marčetić, Gordana (2007) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi (Human Potentials Management in Public Administration)*. Zagreb: Social Science Polytechnic.
- Marčetić, Gordana (2014) Etički kodeksi i etika javnih službenika (Ethics Codexes and Civil Servants Ethics). In: Ivan Koprić (ed.) *Europeizacija hrvatske javne uprave (Europeanisation of the Croatian Public Administration)*. Zagreb: Faculty of Law.
- Pusić, Eugen (1985) *Upravni sistemi*, knjiga 1 (*Administrative Systems*, book 1). Zagreb: Globus & Faculty of Law.
- Pusić, Eugen (2007) *Javna uprava i društvena teorija (Public Administration and Social Theory)*. Zagreb: Social Science Polytechnic & Faculty of Law.
- Von Sonnenfels, Joseph (1777) *Grundsätze der Polizei, Handlung, und Finanzwissenschaft*. Wien: Kurzbek.
- Staničić, Frane (2015) *Policijsko upravno pravo (Administrative Law of Police)*. Zagreb: Narodne novine.
- Stein, Lorenz von (1865–1884) *Verwaltungslehre*. Stuttgart.
- Žigrović-Pretočki, Ivan (1917) *Upravna nauka i hrvatsko upravno pravo (Administrative Science and the Croatian Administrative Law)*. Zagreb: L. Hartman (St. Kugli).

Legal sources

- Charter of Fundamental Rights of the European Union, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
- Civil Servants Act, Official Gazette of the Republic of Croatia 92/05–1/15
- The People's Militia Act, Official Gazette of the Federal People's Republic of Yugoslavia 101/46
- Internal Affairs Bodies Act, Official Gazette of the Federal People's Republic of Yugoslavia 30/56
- Police Act, Official Gazette of the Republic of Croatia 129/00
- Police Act, Official Gazette of the Republic of Croatia 34/11, 130/12, 89/14, 33/15

- Internal Affairs Act, Official Gazette of the Socialist Republic of Croatia 1/68
- Internal Affairs Act, Official Gazette of the Socialist Republic of Croatia 33/72
- Internal Affairs Act, Official Gazette of the Socialist Republic of Croatia 55/89, 18/90, 47/90
- Internal Affairs Bodies Act, Official Gazette of the Socialist Republic of Croatia 11/77
- Government's Decree on Internal Organisation of the Ministry of the Interior, Official Gazette of the Republic of Croatia 70/12, 140/13, 50/14
- Government's Decree on the Classification of Work Positions of Police Officers, Official Gazette of the Republic of Croatia 129/11, 82/12, 140/13
- Government's Decree on the Areas, Headquarters, Types and Categories of Police Administrations and Police Stations, Official Gazette of the Republic of Croatia 117/11, 50/14



Lektura i korektura teksta na hrvatskom jeziku:

Branka Römer

Lektura teksta na engleskom jeziku:

Irena Habeš Koprić

Oblikovanje naslovnice:

Matija Gorjanec

Računalni slog:

Stjepan Ocvirk

Tisak:

Alka print

© Copyright

Ivan Koprić, Institut za javnu upravu i Sindikat policije Hrvatske

Sva su prava pridržana. Nije dopušteno umnožavanje u bilo kojem obliku te stavljanje u promet bez posebnog dopuštenja.

