

## **PROF. DR. SC. IVAN KOPRIĆ**

Znanstveni savjetnik i redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u trajnom zvanju, predstojnik Katedre za upravnu znanost

Matični broj u Upisniku znanstvenika Ministarstva znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske: 174790

# **ISTRAŽIVANJE O PRAVNOJ ANALIZI UREĐENJA POLOŽAJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA**

## **- IZVJEŠĆE S NALAZOM**

### **1. Uvod**

Istraživanje je provedeno u okviru projekta Sindikata policije Hrvatske *Analiza uređenja položaja policijskih službenika te gradnja bipartitnog socijalnog dijaloga i organizacijske strukture* (u partnerstvu s Institutom za javnu upravu), a u sklopu ESF OP „Učinkoviti ljudski potencijali“, poziv „Jačanje socijalnog dijaloga-faza III“, u razdoblju 30. travnja 2018. – 30. rujna 2018.

Istraživanje je provedeno u četiri glavne faze. U prvoj fazi su izvršene pripreme, prikupljanje i preliminarna analiza propisa koji reguliraju položaj policijskih službenika u Republici Hrvatskoj. U drugoj su fazi ti propisi sadržajno analizirani radi utvrđivanja svih aspekata pravnog položaja policijskih službenika, pri čemu su uzeti u obzir međunarodni i domaći propisi i standardi. Tijekom treće faze obavljeni su intervju potrebni radi ocjene važnosti ključnih praktičnih pitanja položaja policijskih službenika, kao i provedbe pravnog okvira koji taj položaj regulira u Republici Hrvatskoj. Intervjuirani su po jedan stručnjak iz akademske zajednice, policijskih sindikata i službe za upravljanje ljudskim potencijalima Ministarstva

unutarnjih poslova.<sup>1</sup> Četvrta faza se odnosila na pripremu i pisanje izvještaja s rezultatima analize, pri čemu su uključeni i određeni prijedlozi za unaprjeđenje pravnog uređenja položaja policijskih službenika i njihovog osnaživanja za socijalni dijalog.

Kao temeljne metode u istraživanju su korištene metode prikupljanja, sistematizacije, analize i interpretacije propisa, intervju, vrednovanje dosadašnje politike osoblja te oblikovanje prijedloga za daljnji razvoj politike i pravnog okvira položaja policijskih službenika u Republici Hrvatskoj.

Ovo istraživanje je nastavak na prethodno empirijsko istraživanje i istraživački nalaz koji je pripremljen u razdoblju 2015.-2016. pod naslovom „Položaj policijskih službenika u Republici Hrvatskoj – rezultati znanstvenog istraživanja i preporuke za poboljšanje“ (istraživač prof. dr. sc. Ivan Koprić; usp. Koprić, 2016).

## **2. Položaj policijskih službenika i njegovo pravno uređenje – 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 na taj način kao specifičan u usporedbi i odnosu s drugim pravnim subjektima priznat. Pravni položaj se, kao i pravna regulacija, može promatrati samo u sklopu neke zajednice, lokalne, državne (nacionalne) ili internacionalne, koja je na određeni način ovlaštena položaj određenog pravnog subjekta regulirati.

<sup>1</sup> Radi zaštite njihove anonimnosti koja im je bila unaprijed zajamčena, ne navode se ni njihova imena ni koji je od intervju, ovdje označenih brojevima 1, 2 i 3, dao tko od navedenih stručnjaka. Cjelokupni izgled i sadržaj obrasca intervju, koji se odvijao pisanim putem, nalazi se u Prilogu I. ove studije.

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 na koji način te na koji su način pravno regulirani i drugi elementi njezinog položaja u smislu njezinih pravnih interesa u različitim situacijama.

Ako postoji pravna regulacija položaja iste osobe u okviru više zajednica, onda je u analizi i prosudbi njezinog pravnog statusa potrebno 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 su sva njihova prava, obveze i odgovornosti koja se tiču njihovog 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 važno ustanoviti u kojoj mjeri uopće propisi koji reguliraju elemente njihovog 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, i to:

- 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, budući da policija kao zasebna državna služba pripada u sustav državne uprave. Pored 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 njihovog 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. Pored lokalnih službenika postoje namještenici regulirati istim zakonom, ali i lokalni izvršni dužnosnici koji se biraju na posebnim političkim izborima. Taj Zakon ni ostali propisi u tom području ne primjenjuje se na policijske službenike, ali se primjenjuje 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 ove 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 njihovog 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 su u pitanju policijski službenici postavlja se pitanje priznaje li se policijskim službenicima nekim od pravnih propisa bilo koje zajednice (državne, internacionalne, lokalne, i sl.) zasebni 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 u odnosu na druge upravne službe, 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) zapošjava ulaze s njom u službenički odnos. U tom odnosu je država 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,<sup>2</sup> najčešće temeljem detaljno reguliranog javnog natječaja pa i prijemnih 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),<sup>3</sup>
- postoje veća sigurnost te propisana ograničenja u pogledu otpuštanja, radi zaštite javnih službenika od političkih pritisaka, čime se osigurava kontinuitet profesionalnog obavljanja javnih poslova i službi naspram demokratske promjenjivosti ljudi izabralih i imenovanih u politička tijela zajednice,

<sup>2</sup> „... posrijedi je takva vrsta upravnog akta (koji je po samoj svojoj prirodi jednostran) koji se može donijeti samo na predlog stranke“ (Krbek, 1961: 281).

<sup>3</sup> „Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe.“

- pravno se uređuju određena, prirodi službe primjerena ograničenja u pogledu 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 praksu 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 odnosi potpuno „normaliziraju“, tj. prebace iz javnog u privatno pravo te u svemu izjednače s radnim odnosima u privatnom sektoru (usp. Potočnjak, 2013).

Ključni instrument tog svođenja javne službe na obični 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, 2014: 15-16; Krbek, 1961: 281).<sup>4</sup>

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 su da je riječ o dobrovoljnem pravnom odnosu, da je on naplatan, da postoji obaveza

<sup>4</sup> „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), dosad 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.

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 razdoblju 2013.-2014. (usp. Marčetić, 2014) 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 primjerenoosti radikalnih koncepata ni valjanosti naprijed iznesenih argumenata i kontraargumenata, iz pregleda komparativne situacije se nameće 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 čija je pozicija utemeljena na garanciji nezavisnosti i profesionalnosti te zaštiti prava, uz veće i šire obaveze 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 njihovog statusa, radnog vremena, plaća, mirovina, odmora, zapošljavanja i zahtjeva za kompetencijama su manje nego što su bile ranije“ (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, 2014; 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, pri čemu 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 ni ne mogu odustati ili ju 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 spada među klasične državne službe 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 njihovog 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 poslovni br. Gž-R-22/15-2 od 18. prosinca 2015.).

### *2.3. Europeizacija hrvatskog službeničkog prava kao važni 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 je u velikoj mjeri određen nacionalnim propisima.*

No, hrvatsko službeničko pravo se europeizira, a to dovodi i do promjena u položaju policijskih službenika. U okviru europeizacije može 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.<sup>5</sup> 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 specifični način tumačiti kad su u pitanju policijski službenici. Konvencija i Povelja osiguravaju i posebnu pravnu zaštitu izvan nacionalnog pravnog sustava. Pred Europskim sudom za ljudska prava se policijski službenici, kao i svi drugi, štite od diskriminacije, a štite se i pravo na život, privatnost, slobodu 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 kojeg je usvojio Europski parlament u rujnu 2001. godine, a koji se pokazao važnim temeljem razvoja prava na dobru upravu. Pravo na dobru upravu je regulirano odredbama članka 41. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, a uključuje, između ostalog, i pravom na obraćanje Europskom ombudsmanu u slučaju djelovanja institucija i organa Unije koje odudara od pravila (*maladministration*) (članak 43. Povelje).

U skupinu *europskih pravnih dokumenata za policijske službenike* spadaju 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 položaj policijskih službenika recepcijom od strane domaćeg zakonodavca reflektiraju se i na pravni položaj policijskih službenika.

<sup>5</sup> Lisabonski ugovor sadrži izmjene i dopune dvaju temeljnih ugovora, i to Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice (ili Ugovora o funkcioniranju Europske unije).

U okviru Europske unije, ali i šire, odvijaju se određene *zajedničke policijske aktivnosti* koje također pridonose 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 posebni priručnik, koji je osnova ujednačavanja određenih elemenata položaja policijskih službenika.

Suradnja postoji i u okviru Europskog policijskog ureda (Europol), 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 potiče 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, odlučivanju o pravima i obvezama državnih službenika, otpuštanja iz službe, i u drugim pitanjima službeničkog statusa,
- povezivanje ocjenjivanja s nagrađivanjem službenika,
- obaveznost stalne edukacije i usavršavanja, i slično (usp. Koprić et al., 2012: 154-159; Pičuljan i Pipunić, 2008: 15-16).

OECD-Sigma je razvila niz standarda i vrlo opsežne i detaljne liste za provjeru sadrži 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 prihvatanje i realizacija tih standarda uz stalno i detaljno praćenje i izvještavanje od strane OECD-Sigma-e prema Europskoj komisiji. Tako su se na kraju ocjene OECD-Sigme pojavljivale u godišnjim izvještajima o napretku Republike Hrvatske koji su u dalnjem 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-Sigma-e o sadržaju zakonodavstva i pod zakonskih propisa u području službeničkog prava, i to:

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

Pored toga, OECD-Sigma je izradila još desetak drugih dokumenata u području službeničkog zakonodavstva u kojima navodi brojna 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-Sigma-e koji se odnose na službeničko pravo i položaj javnih službenika su:

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 osiguralo mogućnost službenicima da se odupru nezakonitim nalozima,
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 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 rezervirana za specifično nacionalno službeničko pravo.*

Može se zaključiti da europski standardi postavljaju kriterije za domaće, nacionalno zakonodavstvo. U tom smislu se kaže da „[E]uropski 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 usmjerenе na harmonizaciju (usklađenje) hrvatskog sustava javnih službenika s europskim načelima i standardima započele su donošenjem Zakona o državnim službenicima iz 2005. te Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2008. godine. Na temelju tih zakona započele su promjene koje se odnose na:

- uvođenje nešto modernijih oblika upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi,
- insistiranja na etičkim standardima u državnoj službi,
- uvođenja bolje pravne zaštite položaja službenika,

- stručnog usavršavanja 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 promjenjivi uspjeh.

Reforma sustava upravnog sudovanja provedena početkom 2012., kad su osnovana i počela djelovati četiri prvostupanska 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).

Recepција 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 prvostupansko rješenje Odboru za državnu službu preko podnošenja pritužbi Pučkom pravobranitelju do upravnog spora. Praksa donošenja etičkih kodeksa dovila je do donošenja etičkog kodeksa za policijske službenike. Razvoj sustava pravne zaštite građana doveo je ujedno do unaprjeđenja 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 Zakona o policiji 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 donijeti 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 u slučaju da postoji izričita stroga odredba (*ius cogens*) Zakona o policiji na konkretni slučaj ne može primijeniti odredba kolektivnog ugovora (Revr 508/2005-2 od 14. prosinca 2005. godine). Također, prema presudi Upravnog suda u Rijeci (Usl-498/13-10 od 18. rujna 2014. godine) opći propisi o radu primjenjuju se samo ako određeno pitanje nije uređeno Zakonom o policiji ili na temelju toga Zakona donesenim pod zakonskim 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 uslijed decentralizacije na toj osnovi razvije i lokalna policija s nešto širim i jačim položajem.<sup>6</sup> U ovoj studiji će se međutim analizirati samo pravna regulacija statusa policijskih službenika na državnoj razini, budući da se zasad redarstvo ne tretira na način na koji je uobičajeno pravno regulirati lokalnu policiju.

<sup>6</sup> O lokalnoj policiji v. npr. Franulović, 2011: 35 i dalje; Jazić, 2017, etc.

Temeljni zakoni kojima se uređuju elementi statusa policijskih službenika su:

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 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 ravnopravnog 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
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 mesta 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 pod zakonskim 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 dostoјnosti 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 predstavki 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. Pravilnika 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 premještaj, 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 vatrengog 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, pod zakonskim 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 sve službene osobe, a u njih spadaju i policijski službenici, od napada, 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 vršenju 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 (materijalno pravni 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 (postupovno pravni 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 njihovog 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. Itd.

Za zaključiti je da je pravni položaj policijskih službenika kompleksno područje koje zaslužuje pomnu analizu, veliku pažnju tijekom obrazovanja i stručnog usavršavanja policijskih službenika te stalno praćenje radi posebne osjetljivosti policijske službe za svakog građanina, svaku osobu, kao i čitavo društvo. Ustavnopravna dimenzija rada policijskih službenika, uključujući zaštitu i poštivanje 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.

### **3. Analiza pravnog uređenja položaja policijskih službenika u Republici Hrvatskoj**

#### **3.1. 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.

##### **3.1.1. Analiza europskih propisa**

###### **3.1.1.1. Analiza europskih pravnih dokumenata koji reguliraju temeljna prava**

Dva ključna međunarodna ugovora u ovom području su 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 slični 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. godine (Rezolucija br. 2200 A /XXI/). Pakt je stupio snagu 3. siječnja 1976. godine. Republika Hrvatska je stranka toga međunarodnog ugovora od 6. listopada 1991. godine 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. godine (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 uvek je jedini službeni prijevod). Odredbe toga međunarodnog ugovora također su primjenjive na pravni položaj policijskih službenika.<sup>7</sup>

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

<sup>7</sup> 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 u daljnjem tekstu spominje samo prema potrebi, budući da su relevantne odredbe u bitnome slične onima u relevantnim europskim pravnim dokumentima.

sloboda iz Povelje mora se predvidjeti zakonom i poštovati ključne elemente tih prava i sloboda, a predvidjeti se može samo ako je nužno potrebno i ako na adekvatan način postiže svrhe općeg interesa priznatog od strane 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 se doduše mogu domaćim zakonodavstvom restriktivno regulirati ili uskratiti, ali to mora biti propisano zakonom koji donosi demokratski izabrano predstavničko tijelo građana određene zemlje (a ne pod zakonskim propisima koje donosi izvršna vlast), u svrhu ostvarenja uloge policije u demokratskom društvu, radi mogućnosti 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).<sup>8</sup>

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 bi trebalo osigurati da u raznim slučajevima i okolnostima policijski službenici sačuvaju svoj život. Dođe li do smrti u obavljanju policijskog posla očekuje se provedba učinkovite istrage.

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 njega 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.).

<sup>8</sup> U ovom dijelu analiza prava policijskih službenika koristi sistematizaciju i pristup iz dokumenta koji je 2013. godine kao priručnik za policijske nastavnike pripremila Agencija za temeljna prava Europske unije: Fundamental Rights ..., 2013.

To znači da se načelo *non bis in idem* primjenjuje ako bi se za isto djelo pokušalo 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 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 sprečavanja 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 sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprečavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i

nepristrandosti sudbene vlasti. Zato se političke aktivnosti policijskih službenika i njihovih organizacija mogu ograničiti da bi se osiguralo političku 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 očuvalo 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 druga kolektivna 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 sprečavanja 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 su to 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.<sup>9</sup>

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,

<sup>9</sup> Zabrana nije apsolutna, ali se ne smije zloupotrebljavati 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.

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 poslovni br. Gž-R-22/15-2 od 18. prosinca 2015. godine.

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, rodiljni i roditeljski dopust, i slično.

### 3.1.1.2. Analiza ostalih europskih pravnih dokumenata

U ovom se dijelu analiziraju 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, budući da se oni odnose upravo na policijske službenike.

Vijeće Europe je 1979. godine usvojilo 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 ove 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 sadrži 15 odredbi koje traže sljedeće:

1. Policijski službenik treba izvršavati svoje zakonske obaveze 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 instancu.
7. Protiv policijskog službenika ne smije se podnijeti kaznene ili disciplinske mjere ako je odbio izvršiti nezakoniti 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 je osobno 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 nadređeni je 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 strane 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 je dužan 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 ostalog 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 normalnog.
5. Policijski službenici trebaju imati mogućnost osnivanja profesionalnih organizacija, učlanjivanja u njih i biti njihovi aktivni članovi. Oni mogu igrati 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 njezinom radu ne smije prouzročiti štetne posljedice za policijskog službenika.
8. Ako se protiv policijskog službenika vodi disciplinski ili kazneni postupak on ima pravo na saslušanje i obranu od strane 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 mјera 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.

Pored ovih odredbi, postoji i niz odredbi 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 je usvojilo 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 strane javnih vlasti, namijenjena održavanju reda i zakona u društvu te ovlaštena od strane države primjenjivati silu ili posebne ovlasti za postizanje tih svrha. Prema tom Kodeksu glavne svrhe policije u demokratskom društvu vladavine prava su:

- 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,
- Sprečavanje 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 ekonomска 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 se moći nadzirati od strane nezavisnih tijela ili suda,

- Javne vlasti trebaju podržati policijske službenike koji su podvrgnuti neistinitim optužbama koje se tiču obavljanja njihovih policijskih ovlasti i dužnosti.

Oba dokumenta Vijeća Europe su dijelom usmjerena na način na koji bi policijski službenici trebali obavljati svoj policijski posao, a dijelom na statusna pitanja policijskih službenike. U osnovi se ta dva dokumenta nadopunjuju 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.

### 3.1.2. Analiza domaćih propisa

U ovom dijelu se najprije 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, pod zakonski propisi i drugi pravni dokumenti u Republici Hrvatskoj.

#### 3.1.2.1. Pravno uređenje položaja policijskih službenika i Ustav Republike Hrvatske

Ustav Republike Hrvatske u glavi III. sadrži 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 uglavnom umjesto riječi policija koristi riječ redarstvo, što je istoznačnica, odnosno riječ koja se koristila u nekim ranijim 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 da se „U oružanim snagama i redarstvu zakonom [...] 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 da se „Službenici u državnoj upravi imenuju [...] 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 preustroio zakonodavcu.

Promjenama Ustava iz 2000. godine (Narodne novine br. 113/00) unesena je odredba članka 114., stavak 3. koja je i danas na snazi, a koja se odnosi na specifično zakonsko uređenje položaja državnih službenika i namještenika: „Zakonom i drugim propisima uređuje se status državnih službenika te radno-pravni status namještenika.“ Tako 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.<sup>10</sup>

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 njihovom udjelu u ukupnom stanovništvu na razini na kojoj je ustrojeno tijelo

<sup>10</sup> Situacija se u odnosu 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 način se 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.

državne uprave (ili pravosudno tijelo) i stečenim pravima. U popunjavanju radnih mjesta u tijelima državne uprave (i pravosudnim 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 je 2015. godine bio 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 je 2017. bio 4,68%, nešto više nego u ostalim dijelovima državne uprave (Mikić, 2017: 22).

### 3.1.2.2. Pregled općeg pravnog režima državnih službenika

Republika Hrvatska se već prilikom promjena Ustava 2000. godine jasno na ustavnopravnoj razini opredijelila da državni službenici imaju zasebni službenički status, u određenoj mjeri specifičan i različit od općeg radno pravnog 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 Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih 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 pravosudnih 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 Sabora [...] postavljeni u zvanja odnosno imenovani na položaje, a

koji kao redovno zanimanje obavljaju poslove iz Ustavom i zakonom utvrđenoga djelokruga tih tijela (u dalnjem 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 kasnije, 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 je zasebno pravno uređenje statusa državnih službenika zadržano 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 brojnim 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 „radno pravni 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 „radno pravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca“, a ne za termin državna služba (kojeg je 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, 2014). 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 zaokružen način uređuju brojna radno pravna pitanja i odnose državnih službenika, ostavljajući općem radnom zakonodavstvu relativno uzak prostor supsidijarne primjene“. Sukladno odredbi članka 4., stavak 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 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 namještenika, 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 članaka 108.-112. Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine, na državne službenike se primjenjuje i Zakon o Registru zaposlenih u javnom sektoru iz 2011. godine, Zakon o upravnoj inspekciji iz 2018. godine te veći broj uredbi Vlade te drugi pod zakonski propisi.

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

1. Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, Narodne novine br. 78/17
2. Uredba o klasifikaciji radnih mesta 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, 38/0, 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 pod zakonskih 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 radnika (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). Ukoliko 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).

### 3.1.2.3. Analiza posebnog uređenja 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 pod zakonskih 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 policijskih službenika temeljem Zakona o policiji

Zakon o policiji uređuje osnove organizacije policije i specifičnosti ravnopravnog 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 je zakonski uređen i uspostavljen sustav pritužbi u odlučivanju o kojima je uveden snažni civilni

element.<sup>11</sup> Taj je sustav pritužbi nešto drugačije uređen četiri godine kasnije 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), a na poticaj koji je došao iz 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 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 podnositelja 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 koja čine 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

<sup>11</sup> 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.

njihove zamjenike imenuje i razrješuje Hrvatski sabor po prijedlogu Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora na prijedlog organizacija civilnog društva, organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija. Članove povjerenstva za rad po pritužbama u policijskim upravama, kao i njihove zamjenike imenuje i razrješuje Hrvatski sabor po prijedlogu Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora na prijedlog organizacija civilnog društva, organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija koje djeluju na njihovom području. Postupak po pritužbi sukladno odredbama ovoga Zakona ne isključuje korištenje drugih pravnih sredstava za zaštitu prava i sloboda.

Početak rada Povjerenstva u sjedištu Ministarstva bio je u siječnju 2013. godine. Povjerenstvo je uspjelo postupati u samo 23 % od 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. godine, ali s velikim teškoćama uslijed 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 objavljenih 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 kratkotrajni rad prvog Povjerenstva u razdoblju 2013.-2015. godine (cf. Franulović i Staničić, 2018).

Važne poslove u vezi policijskih službenika 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 prijama, napredovanja, ocjenjivanja rada i učinkovitosti, nagrađivanja i kontinuiranog obrazovanja policijskih službenika te obavlja i druge poslove u svezi s ravnopravnim 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 dušebrižništvo 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 jednakost postupaju prema svim policijskim službenicima, bez obzira na njihovu rasnu pripadnost, političko uvjerenje, spol, bračni ili obiteljski status, spolnu orientaciju, 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 kroz kontinuirano obrazovanje i stručno usavršavanje te napredovanje u službi. Policijski službenik može napredovati promicanjem u zvanje, premještajem i imenovanjem (članak 16.).

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

Policijski službenik dužan se podvrgnuti sistematskom kontrolnom zdravstvenom pregledu u svrhu 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 3 mjeseca prije nastupa nesposobnosti za rad i druga prava iz radno pravnog odnosa, i to od dana donošenja odluke o nesposobnosti do dana izvršnosti rješenja nadležne službe koja odlučuje o pravu na mirovinu (članak 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.).

Policijskom službeniku koji je u obavljanju policijskih poslova ili povodom obavljanja policijskih poslova posredno ili neposredno sudjelovao u traumatskom događaju ili drugoj visoko stresnoj 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 njegovog radno pravnog statusa te izvjestiti Ministarstvo o svakoj promjeni tih podataka (članak 27.).

Policijski službenik dužan je po pisnom nalogu 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 neodgovornih poslova i zadaća. Policijski službenik dužan je po nalogu nadređenog rukovoditelja poslove obavljati duže od punoga radnog vremena. Policijski službenik dužan je obavljati poslove mentora sukladno programu vježbeničke prakse. Policijskom 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:

- on smije, izvan redovitog radnog vremena i po prethodno pribavljenom pisanim odobrenju glavnog ravnatelja ili osobe koju on za to ovlasti, obavljati poslove ili pružati usluge pravnim osobama kojima je osnivač sindikat koji djeluje u Ministarstvu, a koje su osnovane u cilju poboljšanja socijalnog položaja članova ili jačanja institucija sindikata,
- on smije, izvan redovitog radnog vremena i po prethodno pribavljenom pisanim odobrenju glavnog ravnatelja ili osobe koju on za to ovlasti, 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 reguliranim 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 elementarne 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 je policijski službenik dužan 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 radnog vremena koje proizlaze iz specifičnosti policijske službe koja traje 24 sata dnevno. Pritom se vodi računa i zaštiti policijskog službenika u smislu duljine neprekidnog rada i drugim okolnostima kako bi mu se osigurao dnevni odmor od najmanje 12 sati neprekidno (članak 41. i 42.).

Radna mjesta policijskih službenika klasificiraju se u tri kategorije, i to 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 se, sasvim logično, opredijelio za tradicionalni pristup policijskoj službi te odredio da je odlučivanje o prijmu, rasporedu, izboru, imenovanju, razrješenju, premještaju, 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 dobrovoljnem ulasku u službu.

Time je područje pravnog položaja policijskih službenika svršao u šire područje upravnog odnosno javnog prava, uz posljedicu 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 nabranjanju spomenuto, a regulirano je i ravna se po općem radnom pravu.

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

Osoba koja se prima u policiju mora ispunjavati sljedeće 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 dostoјna za obavljanje policijske službe,

7) ne smije biti član političke stranke.

O mjerilima, kriterijima i načinima provjere pojedinih od tih uvjeta ministar unutarnjih poslova je temeljem zakonske ovlasti donio 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 ukazuju 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, radi 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 u odnosu na druge državne službenike u smislu godina života za osobe koje se primaju na radno mjesto srednje stručne spreme, posebne psihičke i tjelesne zdravstvene 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 putem javnog natječaja. Prije raspisivanja javnog natječaja radno mjesto se može popuniti putem internog oglasa, 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 utvrđila je Vlada Republike Hrvatske Uredbom o utvrđivanju radnih mjesta u Ministarstvu unutarnjih poslova koja se popunjavaju bez objave natječaja.

Obavezni 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. Zakon o policiji.

Policijski službenici imaju sljedeća policijska zvanja:

- policajac,
- viši policajac,
- samostalni policajac,
- policijski narednik,
- viši policijski narednik,
- samostalni policijski narednik,
- policijski inspektor,
- viši policijski inspektor,
- samostalni policijski inspektor,
- glavni policijski inspektor,
- policijski savjetnik i

- glavni policijski savjetnik.

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 je način imenovanja policijskih rukovoditelja, kao i mogućnosti i razlozi njihovog razrješenja.

Glavni ravnatelj bira se putem javnog natječaja 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 putem internog oglasa.

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 ni jedan kandidat slobodno rukovodeće radno mjesto iz 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 putem internog oglasa 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,
- radi 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 prijema u službu. Ako se ukine ustrojstvena jedinica ili radno mjesto na koje je raspoređen ili se smanji broj izvršitelja radnog mesta na koje je raspoređen raspoređuje ga se na radno mjesto sukladno stečenom stupnju obrazovanja i osobnom zvanju. Može ga se rasporediti i na radno mjesto za koje je propisano niže policijsko zvanje od njegovog osobnog samo uz njegov pisani pristanak u slučaju da nema radnog mesta na koje bi ga se rasporedilo 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 osloboodi 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 službenik 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 polovice 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 se premješta 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.

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

Policijski službenik kojem nedostaje pet godina do ostvarivanja prava na stjecanje starosne mirovine po općem propisu kojim se uređuje mirovinsko osiguranje, ne može biti premješten, osim na osobni zahtjev. Policijskog službenika 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 (OESSION), 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 je 15. svibnja 2014. usvojila 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 policijski službenik raspoređen i osnovice za izračun plaće, uvećan za 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 dodataka 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.).

Ocenjivanje rada policijskog službenika provodi se svake godine za prethodnu kalendarsku godinu. Policijskog službenika mora se ocijeniti najkasnije do 31. siječnja tekuće godine. Ne ocjenjuje se policijski službenik koji je u prethodnoj kalendarskoj godini radio manje od 6 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.).

Radi 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 se 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 je detaljno regulirana Zakonom o policiji. Policijski službenik odgovara za povrede službene dužnosti samo ako je povredu učinio namjerno ili iz krajne 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 prepostavlja oslobođenje 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 pod zakonskim propisom. Teže povrede službene dužnosti su u deset točaka propisane Zakonom. Zakon navodi i neke lakše povrede, u šest točaka (članci 93.-96.), dok su druge propisane pod zakonskim 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 onim 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 % od posljednje plaće koja je policijskom službeniku isplaćena za puni mjesec proveden na radu, a za teže povrede sljedeće kazne:

- 1) novčana kazna u mjesecnom iznosu do 20 % od posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu, na vrijeme od jednog 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 kojem slučaju se u roku od osam dana od dana udaljenja mora 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 počine 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 nanesu Republici Hrvatskoj. Policijski službenik može se u cijelosti ili dijelom oslobođiti odgovornosti za nastalu štetu ako je postupao po nalogu nadređenog rukovoditelja kojeg je upozorio da će ili bi izvršenjem naloga mogla nastati šteta. Onoga pak službenika koji je odgovoran za štetu počinjenu krajnjom nepažnjom može se djelomično ili u cijelosti oslobođiti 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 izbjegći (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 prijama 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

- prestao radni odnos u pravnoj osobi s javnim ovlastima, radi 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 raspolaganja osloboodi 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 njihovog 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 policijskih službenika temeljem Zakona o policijskim poslovima i ovlastima

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

Jedan od elemenata je ovlaštenje 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 obavljanje 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 njihovoga 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. gore).

Nadalje, taj Zakon regulira zapovijedi i naloge te obavezu njihovog 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 izvestiti višeg nadređenog, višeg državnog odvjetnika, predsjednika suda ili čelnika drugog nadležnog tijela (članak 4.).

Policijski službenik je dužan 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 obaveza nastavlja na niz zakonom propisanih zahtjeva koji se odnose na policijske službenike kad su izvan službe (dakle, ne u službi), pojačаниh 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 je nesumnjivo značajno zadiranje u privatni život policijskog službenika.

Jedna od specifičnih policijskih obaveza koje postavljaju dodatne zahtjeve na njihov način obavljanja službe je moguće 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 on jasno izdvaja od ostalih ljudi svojom odjećom – službenom odorom, nošenjem službenog oružja te predstavljanjem službenom značkom i iskaznicom. Zakonom je propisana obaveza policijskog službenika da policijski posao obavlja u službenoj odori uvijek osim ako je drukčije propisano. Uz to su vezane obaveza 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 obavljenog policijskog posla osigurava anonimnost i besplatnu pravnu 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 uporabio vatreno oružje su tajni. Kada su sredstva prisile uporabljena na način propisan zakonom odgovornost policijskog službenika koji ih je uporabio 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. Ovu ocjenu donosi povjerenstvo koje imenuje glavni ravnatelj za Ravnateljstvo policije i načelnik policijske uprave za policijsku upravu. Besplatna pravna pomoć se osigurava i nakon što mu je 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 jest specifičnost 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).

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 navedeno 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 poštivati 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 će se prilikom postupanja sukladno ovom Zakonu osigurati 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 da Ustav Republike Hrvatske jamči široku lepezu prava i sloboda, poštivanje Ustava znači u prvom redu poštivanje 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 policijskih službenika temeljem Zakona o Zakladi policijske solidarnosti

Zakon o Zakladi policijske solidarnosti donijet je 2005. godine kad je Zaklada ujedno (5. svibnja 2006.) stekla svojstvo 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 stradavanja i ugrožavanja njihovoga 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 finansijske 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://tiv.pristupinfo.hr/>). Na dan 25. rujna 2017. godine 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 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 kasnjim 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).<sup>12</sup> 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 radi 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 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.

<sup>12</sup> U ovom se području primjenjuju i svi ostali mirovinski propisi.

Iz prethodne je analize vidljivo da policijski službenici u nekim elementima imaju značajno drugačiji, povoljniji i sigurniji pravni status od ostalih državnih službenika. Pored toga, vidljivo je da pravno uređenje položaja policijskih službenika karakterizira velik broj pod zakonskih propisa, uredbi koje donosi Vlada Republike Hrvatske i pravilnika koje donosi ovlašteni ministar (usp. dolje).

e) Etički kodeks policijskih službenika

Za razliku od Etičkog kodeksa državnih službenika koji ima 40 članaka, Etički kodeks policijskih službenika je značajno kraći dokument, svojevrsna skraćena povelja etičkih načela policijskih službenika koja se sastoji od ukupno 14 članaka. Ipak, to nije u neskladu s očekivanjima budući da 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 sadrži 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 poštivanja 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 zaštit će sprečavanjem bilo kakvog nasilja, zlostavljanja, nečovječnog postupanja i drugih radnji koje su ponižavajuće za ljudi (članak 2.). Načela Etičkog kodeksa vrijede u svim sigurnosnim situacijama (članak 12.).

Osnovna načela su mu poštivanje jednakosti pred zakonom; zaštita svojeg osobnog ugleda i ugleda policije; nepodmitljivosti; javnosti rada; profesionalnosti, stručnosti i neovisnosti; zaštita tajnosti podataka; kao i dobri međusobni odnosi policijskih službenika. Svako od tih načela je pobliže 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; osiguravaju 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 sadrži 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 poštivanja 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 izbjegavanje 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 od važnosti za Etičko povjerenstvo koje se uspostavlja i djeluje na razini čitave državne uprave, a kojima se mogu podnosići 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 u odnosu na ostale kategorije policijskih službenika (usp. Milković, 2016).

Pored 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.

#### 4. Osvrt na praktična pitanja provedbe pravnog okvira položaja policijskih službenika

Regulacija pravnog položaja državnih službenika obilježena je velikim brojem propisa koji ga reguliraju. Riječ je o temeljnem 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 par zakona (o Registru zaposlenih u javnom sektoru, o upravnoj inspekciji, o sustavu državne uprave). Pored 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 regulirana 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 se mijenja nakon donošenja prve verzije, kasnjim izmjenama i dopunama, pri čemu se vrlo rijetko objavljuju službeni pročišćeni tekstovi tih propisa. U takvim uvjetima je teško 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 mesta, od kojih je bilo popunjeno 20.562 (81,2 %; cf. Koprić, 2016). 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. Istiće 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 regulira 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 ovlašteni predlagatelj predložio čak sedam uredbi koje je donijela Vlada Republike Hrvatske kao politički izabrano 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 je od ključne važnosti. Pritom se misli kako na policijsko-tehnički dio obrazovanja, tako i na edukaciju i odgoj u duhu poštivanja temeljnih ljudskih prava i sloboda. U tom smislu je zatvorenost sustava policijskog obrazovanja prikladnija i poželjnija u policijsko-tehničkom nego u odgojnom dijelu. Valjalo bi razmisliti da se odgoj u duhu poštivanja i zaštite temeljnih prava i sloboda, poštivanja 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 ekonomске 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 nije dovoljno intenzivna. To otežava stjecanje punog povjerenja u policiju te omogućavanje da policijski službenici s punim ponosom obavljaju svoje poslove u zajednici u općem interesu.

## **5. 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 kvalitetna. U osnovi se slijede 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 značajan prostor i potreba za unaprijeđenjem 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, uslijed 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 važan dio policijskog službeničkog prava, skupa s ostalim

institutima. Na taj je način osigurana lakša dostupnost, sistematicnost i preglednost najvećeg dijela toga prava onima na koje se ovo 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 značajni 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 mesta (nošenje službenih odora, građanski nadzora nad policijom, slično).

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

- Svaka je zaklada sukladno Zakonu o zakladama i fundacijama imovina namijenjena da sama, odnosno prihodima što ih stječe, trajno služi ostvarivanju neke općekorisne 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 privatnog 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 Zakkadi tih podataka nema,
- Postoje određene pritužbe na nejasne kriterije i netransparentan način djelovanja Zakkade koje se povremeno izražavaju od strane sindikata i javnosti.

Propisivanjem obaveze da se svi elementi djelovanja Zakkade učine javnim otklonili bi se svi rizici da se ističu prigovori na njezino djelovanje, a njezina općekorisna i dobrotvorna svrha bi zasigurno mogla biti i jače poduprta od svih građana i drugih društvenih subjekata (domaćih i stranih fizičkih i pravnih osoba).

Područje mirovinskog osiguranja je u Republici Hrvatskoj po tradiciji 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, skupa 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 ključnih elementi temeljnih pitanja, dok se ostali elementi (razrada) toga područja prepušta uredvodavnoj 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, kojeg 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 je iznimno 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 doneše sasvim novu varijantu pravilnika odnosno drugog pod zakonskog propisa odnosno da kod predlaganja donošenja uredbe odmah predloži i donošenje pročišćenog teksta te uredbe. Predlaže se stalno praćenje izmjena i izrada neslužbenih pročišćenih tekstova, kad god iz 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 njihovoј 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 značajni napredak u pogledu transparentnosti i jasnoće u pogledu okolnosti koje se i kakve odredbe policijskog službeničkog prava zapravo trebaju primijeniti, čime bi se postigao i značajni 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 dostupna 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 značajnjem unaprijeđenju odnosa s građanima i lokalnim zajednicama u kojima policijski službenici rade. Kvalitetnjem radu policijskih službenika pridonijele bi i promjene u ustrojstvu policije, koje je previše usitnjeno (Intervju 1). Sva tri intervjuja odbacuju ideju ekvalizacije položaja policijskih službenika s položajem zaposlenika u privatnom sektoru ističući da „policijski rad nije moguće organizirati po konceptu industrijske organizacije rada“ (Intervju 3).

Iz istraživanja je vidljivo da je hrvatsko zakonodavstvo uglavnom kvalitetno usklađeno s međunarodnim standardima u pogledu policijskog službeničkog prava. Ipak, bilo bi dobro napraviti 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. Pored 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 unaprijeđenja policijskog službeničkog prava i u edukaciji svojih članova i svih policijskih službenika o njemu, ovisno o sredstvima kojima raspolažu i mogućnosti angažmana stručni osoba koje bi edukaciju provodile. Pritom se vidi jasni stav 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 važni dio sindikalnih aktivnosti u narednom razdoblju.

Sindikati bi mogli još više pažnje i napora posvetiti informirajući građana o elementima ravnoteže posebnih prava s jedne te proširenih i pojačanih obaveza 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 moglo bi postati aktivnosti u vezi javne promocije 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 moglo bi značajno pridonijeti jačanju povjerenja zajednice u policijske službenike.

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

## 6. Zaključak

Ovo istraživanje je nastavak na prethodno empirijsko istraživanje i istraživački nalaz koji je pripremljen u razdoblju 2015.-2016. pod naslovom „Položaj policijskih službenika u Republici Hrvatskoj – rezultati znanstvenog istraživanja i preporuke za poboljšanje“ (Koprić, 2016). 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. Dat 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 obavezama i pojačanom odgovornošću policijskih službenika te u skladu s ustavnom i zakonskom ulogom policije.

Nastojanje da se policijska služba redefinira i svede na obični 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 značajni prostor za daljnje unaprjeđenje (Intervju 2; Intervju 3).

Istraživanje je zaključeno većim brojem elaboriranih prijedloga unaprijeđenja pravnog uređenja položaja policijskih službenika i mogućnostima unaprijeđenja 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 Copenhaguen 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 svjetlog 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.
- Handbook (bez oznake godine) Handbook for Police Officers Deployed in EU Police Missions. <https://www.urm.lt/uploads/default/documents/Lietuva%20regione%20ir%20pasauljie/Isidarbibimas/HANDBOOK.pdf>

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 (2016) 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, 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, Polonca Kovač, Bosiljka Britvić Vetma (2017) Zaštita prava građana u odnosu s javnom upravom: povjesni 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.

Marčetić, Gordana (2014) 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.

Rajko, Alen (2007) Nema ustavnog uporišta za povlašteni 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.

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 Countries.  
[http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cs\\_law\\_OECD.htm](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, <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\\_INST\\_RUMENT\\_ID:312296](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INST_RUMENT_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 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 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 na 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, 38/0, 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 osiguranja 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 mjesti, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja, Narodne novine br. 129/11, 15/13

Uredba o utvrđivanju radnih mesta 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 mesta 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

Pravilnika 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 vatretnog 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](http://www.vecernji.hr)

Zaklada policijske solidarnosti

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

Zaklada policijske solidarnosti <https://registri.uprava.hr/#!zaklada-detalji/1wMBAQAAAUppha2xhZGEgcG9saWNpanNrZSBzb2xpZGFybm9zdOkAAAAAAA>  
[AAAAACfrPJA](https://registri.uprava.hr/#!zaklada-detalji/1wMBAQAAAUppha2xhZGEgcG9saWNpanNrZSBzb2xpZGFybm9zdOkAAAAACfrPJA)

## Prilog I. Intervju

### Prof. dr. sc. Ivan Koprić

(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 ocjenujete 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 par 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 specifičnosti bi 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 moglo ukinuti i propise o državnim službenicima općenito i propise 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 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 radi poboljšanja njihove provedbe?
9. Koliko su propisi o policiji pogodni za dobro organiziranje policijskih službenika i kvalitetan socijalni dijalog?