

dr. sc. Željko Mršić*

Policijska struka u sustavu kaznenog i kazneno procesnog prava

U radu se problematiziraju kompetencije za obavljanje poslova istraživanja i procesuiranja kažnjivih djela, odnosno postavlja se pitanje u koju struku – profesiju spadaju ti poslovi. Elaborira se zakonski okvir za stjecanje kompetencija za obavljanje tih poslova i odstupanja od normi Zakona o hrvatskom kvalifikacijskom okviru. Utvrđuje se da državna odvjetništva nisu kompetentna obavljati poslove “prethodnog postupka” koje im Zakon o kaznenom postupku stavlja u nadležnost jer obrazovnim programima koji se zahtijevaju za njihova imenovanja ti sadržaji nisu obuhvaćeni. Istodobno se utvrđuje da su to sadržaji koji se stječu kroz različite programe policijskog obrazovanja pa prema tome za te poslove primarno trebaju biti ovlaštene primjereno obrazovani i osposobljeni policijski službenici. Uz prijedlog da se tzv. prethodni postupak “vrati” u nadležnost policije predlaže se niz mjera usmjerenih na daljnju izgradnju policijskih kompetencija i policijske struke kako bi te poslove što profesionalnije mogli obavljati.

Ključne riječi: kriminalističko istraživanje, prethodni postupak, policijska struka, kompetencije, policija, državno odvjetništvo.

1. UVOD

Posljednjih godina, pa i desetljeća, svjedoci smo mnogih banalizacija, od kojih je možda najpogubnija banalizacija struke, profesije. Ponekad se stječe dojam da za poslovi, profesionalni uspjeh nije ni potrebno školovanje za određenu profesiju, već da su prevalentniji kriteriji koji se ponekad vežu uz pojmove korupcije i nepotizma. Ako je pri tome osiguran i početni kapital ili povoljna kreditna linija, tim bolje. Nije stoga čudo da u određenim krugovima

vima prevladava mišljenje da svatko može biti policajac, vojnik, novinar, sudac, posrednik na tržištu nekretnina, konobar, turistički radnik i tako dalje, bez školovanja za tu određenu profesiju. Naprosto se nedostatak strukovnog obrazovanja i strukovne etike osjeća u brojnim zanimanjima. Istine radi, neke struke su tome manje izložene zbog same prirode posla, kao što je liječnička i slične struke gdje su već na prvi pogled potrebna visoko specijalizirana znanja. Neke se pak štite cehovskim pravilima, pa i normama zakonskog ranga¹, kao primjerice odvjetnička struka.

* Željko Mršić, profesor visoke škole na Visokoj policijskoj školi u Zagrebu, zmrasic@fkz.hr.

¹ Vidi nadripisarstvo iz čl. 313. Kaznenog zakona, Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18 i 126/19, kojim se inkriminira neovlašteno pružanje pravne pomoći.

No, čini se da su neke profesije, kao što je vojska, policija, novinarstvo i sl., zbog takvog stanja stvari i prividne jednostavnosti obavljanja poslova te struke, više izložene takvim trendovima od drugih profesija. Ne treba zaboraviti ni odnos tih profesija prema državnoj vlasti i želje svake vladajuće garniture da ih "stavi pod svoju kontrolu". Kakve to pogubne posljedice za javne interese i opće dobro može imati, nije ni potrebno posebno elaborirati.

2. TEMELJNA PRAVILA

Uloga policije u suvremenom društvu je neosporna i u svojoj biti se svodi na zaštitu društva u mirnodopskim, pa i u ratnim uvjetima, i njezin glavni "proizvod" je sigurnost ljudi, njihovih prava, uključujući u to i njihovu imovinu. U dobrom dijelu se ta uloga preklapa s ulogom prava i pravne države u njezinu najširem značenju. Policija tu svoju ulogu ispunjava na način da sprječava (prevenira), ili otklanja sve vrste opasnosti po zaštićena dobra, te sprječava kaznena djela i prekršaje, odnosno otkriva njih i njihove počinitelje u svrhu saniranja posljedica uključivši i sankcioniranje počinitelja. Za tu svrhu su im dodijeljena određena prava ograničenog zadiranja u ljudska prava i slobode koja se materijaliziraju kroz zakonitu primjenu policijskih ovlasti².

Nesumnjivo je prvi i najvažniji posao policije sprječavanje opasnosti i sprječavanje činjenja kažnjivih djela³. No, ako ne bude uspješna u tom svom primarnom poslu, tek onda, sekundarno, pristupa otkrivanju kažnjivih djela, otkrivanju i hvatanju njihovih počinitelja i prikupljanju informacija i njihovih nositelja u svrhu procesuiranja, tj. vodi tzv. prethodni postupak.⁴ Upravo na ovom području dolazi do određenih nesnalaženja i nerazumijevanja pa i neuspjeha jer se na tom području isprepleću, a djelomično i preklapaju norme "policijskog" zakonodavstva koje regulira policijske poslove kroz primjenu policijskih ovlasti, i kaznenog, odnosno prekršajnog materijalnog i

procesnog zakonodavstva koji uređuju pravne elemente kažnjivih djela i proceduru utvrđivanja odgovornosti za ta djela. Moglo bi se reći da ta nesnalaženja i nerazumijevanja nastaju na razlikovnim točkama kriminalističkog i pravnog poimanja kažnjivih djela. Naime, kriminalistika se uglavnom bavi otkrivanjem i razjašnjavanjem kaznenih djela i utvrđivanjem njihovih počinitelja⁵, kazneno pravo se bavi određivanjem ponašanja koja se smatraju kaznenim djelima i koje se kaznenopravne sankcije i pod kojim uvjetima mogu primijeniti prema njihovim počiniteljima⁶, dok se kazneno procesno pravo bavi mjerama i radnjama koje sudovi i neki drugi subjekti poduzimaju u slučaju vjerojatnosti da je netko počinio kazneno djelo, a koje radnje imaju za cilj utvrđenje je li ono počinjeno, tko je počinitelj te može li mu se, ako je kriv, za to izreći propisana sankcija⁷.

Već na površnoj razini je razvidno koliko zajedničkih sadržaja dijeli kriminalistika i kazneno, odnosno kazneno procesno pravo. Grubo rečeno, materijalno kazneno pravo odgovara na pitanje "što", a kriminalistika i kazneno procesno pravo odgovaraju na pitanje "kako". Time je njihova uloga definirana na to da im je primarna svrha oživotvoriti i primijeniti u svakodnevnoj praksi odredbe Kaznenog zakona. Zakon o kaznenom postupku, (Narodne novine, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17 i 126/19), to svjedoči i samim nazivom i svrhom njegova donošenja, dok kriminalistika pokriva puno šire područje jer se uz kaznena djela bavi i otkrivanjem i razjašnjavanjem svih vrsta kažnjivih radnji u određenom pravnom sustavu, koje Horvatić⁸, ali i drugi autori nazivaju delinkvencijom. Jasno je da je centralno pitanje kojim se bave i jedni i drugi, je li ili nije počinjeno kažnjivo djelo, način i procedura otkrivanja i utvrđivanja te činjenice, na što se onda nastavlja pitanje načina i procedure utvrđivanja počinitelja i njegove odgovornosti. Raspon posljedica za državu i pojedinca koje iz toga proizlaze, u ovom trenutku mogu biti 100 godina zatvora i golemi iznosi novčanih kazni ili obeštećenja. Pod rasponom od 100 godina zatvora misli se na mogućnost izricanja maksimalne kazne zatvora od 50 godina krivoj ili nedužnoj osobi, odnosno neizricanje iste te kazne osobi koja je to "zaslužila", a nije dobila. To u konačnici ovisi i o kompetencijama osoba koje su uključene u taj proces otkrivanja, utvrđivanja i dokazivanja činjenica. Povijest nas podsjeća na brojne slučajeve izvršenja čak i smrtnih kazni nad osobama za koje se naknadno utvrdilo

² Više o tome vidi Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Narodne novine, br. 76/09, 92/14 i 70/19.

³ Pod kažnjivim djelima podrazumijevamo kaznena djela i prekršaje koji su po svojim svojstvima vrlo slični, do te mjere da se u novije vrijeme prekršaji smatraju kaznenim djelima u širem smislu. Više o tome vidi Horvatić Ž., Novo prijestupovno i prekršajno pravo kao dio Hrvatskog kaznenopravnog sustava i drugi radovi izloženi na II. specijalističkom savjetovanju "Novo hrvatsko prijestupovno i prekršajno zakonodavstvo" održanom u Opatiji 6.-9. svibnja 2001. g. koji materijali su objavljeni u Hrvatskom ljetopisu za kazneno pravo i praksu broj 1/2001 (Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu). Također u Hrvatskom ljetopisu za kazneno pravo i praksu broj 2/2002 od stranice 401 na dalje radovi izloženi na XV. savjetovanju "Novo kazneno procesno i prekršajno pravo", održano u Opatiji 4.-7. prosinca 2002. g. Dobar uvid u predmetnu problematiku daje i Josipović I., Zakon o prekršajima, Narodne novine, 2002.

⁴ Razdoblje koje u bitnome započinje s osnovama sumnje da je počinjeno kažnjivo, a završava pokretanjem adekvatnog sudskog postupka.

⁵ Pavišić B., Modly D., Veić P. (2006.). Kriminalistika 1, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, str. 33.

⁶ Horvatić Ž., Novoselec S. (2001.). Kazneno pravo opći dio, Birotisak d.o.o., Zagreb, str. 32.

⁷ Krapac D. (2000.). Kazneno procesno pravo, Informator, Zagreb, str. 3.

⁸ Horvatić Ž. (1993.). Elementarna kriminologija, Školska knjiga, Zagreb, str. 5.

da nisu bile krive. A tko može reći koliko kaznenih djela i njihovih počinitelja nikad nisu otkriveni i procesuirani? Koliko od 2626 osoba koje se u Nacionalnoj evidenciji nestalih osoba⁹ vode kao nestali je ubijeno ili su žrtve nekog drugog kaznenog djela? Opravdano je stoga postaviti pitanje odgovornosti osoba čiji postupci dovode do "pogrešnih osuda", bilo da je riječ o osudi nedužnih ili oslobađanju krivih i uopće mogućnosti otkrivanja i utvrđivanja činjenica u takvom jednom postupku. No, odgovor na to pitanje nije nimalo jednostavan budući da se na tom području aktivnosti policije isprepliću s državnim odvjetništvima pa i sudovima, što počesto rezultira problemima nadležnosti, pa i prebacivanjem odgovornosti s jednih na druge.



Više je nego očito da otkrivanje i utvrđivanje činjenica koje za sobom mogu povući tako dalekosežne posljedice ne bismo smjeli prepuštati nekompetentnim osobama. Tim više što su ti poslovi usko povezani s ljudskim pravima i slobodama. S jedne strane, možemo očekivati kršenja ljudskih prava i sloboda kod postupanja prema osumnjičenicima za kažnjiva djela, a s druge strane kršenja prava oštećenika u najširem smislu kad se, iz različitih razloga, ni ne otkriju počinjena kažnjiva djela ili njihovi počinitelji.

Budući da se hrvatsko pravosuđe kontinuirano nalazi među najlošije ocijenjenima u izvješćima međunarodnih tijela, s nizom presuda koje i domaća javnost percipira kao problematične i prema mnogim pokazateljima gubi povjerenje u takvo pravosuđe, ta pitanja i dodatno dobivaju na značaju.

3. ISTRAŽNE KOMPETENCIJE

Pod istražnim kompetencijama ne mislimo na kompetencije potrebne za provođenje istraživanja iz čl. 213., odnosno istrage iz čl. 216. Zakona o kaznenom postupku, već mislimo na cjelovit sustav otkrivanja, prikupljanja,

⁹ <http://www.nestali.hr/>, pristupljeno 11.12.2019.

utvrđivanja i procjene činjenica u svim fazama postupka.

Poznato je da su za obavljanje bilo kojih, pa i najjednostavnijih poslova potrebna određena znanja, vještine i iskustva koja se steču kroz razne oblike formalnog ili neformalnog obrazovanja, osposobljavanja, treninga i sl. Naravno, nisu rijetki i "samouki" stručnjaci za određena područja koji mogu biti sjajni u svom području i bez formalnog obrazovanja ili obuke, ali suvremeno tržište rada s pravom ne počiva na njima, već na formalnim kvalifikacijama. To je područje uređeno Zakonom o hrvatskom kvalifikacijskom okviru¹⁰ (koji je u cijelosti usklađen s Europskim kvalifikacijskim okvirom), u kojem, među ostalim, stoji da je Hrvatski kvalifikacijski okvir instrument uređenja sustava kvalifikacija u RH koji osigurava jasnoću, pristupanje stjecanju, utemeljeno stjecanje, prohodnost i kvalitetu kvalifikacija, kao i povezivanje razine kvalifikacija u RH s razinama kvalifikacija Europskog kvalifikacijskog okvira i Kvalifikacijskim okvirom Europskog prostora visokog obrazovanja te posredno s razinama kvalifikacija kvalifikacijskog okvira u drugim zemljama. Kvalifikacija je naziv za objedinjene skupove ishoda učenja određenih razina, obujma, profila, vrste i kvalitete. Dokazuje se svjedodžbom, diplomom ili drugom javnom ispravom koju izdaje ovlaštena pravna osoba¹¹. Vezano uz naslov i temu rada, važno je spomenuti i standard zanimanja kao popis svih poslova koje pojedinac obavlja u određenom zanimanju i popis kompetencija potrebnih za njihovo uspješno obavljanje, pri čemu se kompetencije definiraju kao znanja i vještine te pripadajuća samostalnost i odgovornost¹². Sve to je temeljno vezano uz ishode učenja koje zakon definira kao kompetencije koje je osoba stekla učenjem i dokazala nakon postupka učenja. Svoju predanost izgradnji i održavanju sustava kvalifikacija baziranim na kvalifikacijama, ishodima učenja i kompetencijama, Republika Hrvatska dodatno potvrđuje donošenjem Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije¹³, te Strategije cjeloživotnog profesionalnog usmjeravanja i razvoja karijere u Republici Hrvatskoj 2016. – 2020.¹⁴. Razumljivo da je cijeli sustav izgrađen na postulatima pedagoške struke odnosno znanosti. Postavlja se stoga pitanje na kojim se to obrazovnim institucijama i u okviru kojih obrazovnih programa uče sadržaji potrebni za uspješno obavljanje poslova otkrivanju

¹⁰ Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, br. 22/13, 41/16, 64/18, čl. 2. st. 1. al. 1.

¹¹ Ibid., čl. 2. st. 1. al. 4.

¹² Ibid., čl. 2. st. 1. al. 12. i 7.

¹³ Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije Narodne novine, br. 124/14.

¹⁴ <http://www.kvalifikacije.hr/sites/default/files/documents-publications/2017-05/Strategija%20CPU%20i%20razvoja%20karijere%20u%20RH%202016.-2020..pdf>, pristupljeno 23.01.2019.

kažnjivih djela, otkrivanju i hvatanju njihovih počinitelja i prikupljanju informacija i njihovih nositelja u svrhu procesuiranja.

3.1. Istražne kompetencije policijskih službenika

Raspon policijskih poslova je toliko širok da su kvalitetnom policijskom službeniku potrebna određena znanja i vještine iz kriminalistike, prava, forenzike, psihologije, ekonomije, kineziologije, filozofije, sociologije, informatike, prometa i iz brojnih drugih područja. Nesumnjivo je to i bila nit vodilja za osmišljavanje programa temeljnog policijskog obrazovanja, ali i programa jednog multidisciplinarnog studija koji bi iz svakog područja zahvatio one sadržaje koji su potrebni upravo za kvalitetno obavljanje policijskih poslova, pa je tako 1970. godine prošlog stoljeća i osnovana Viša škola za unutarnje poslove koja kasnijih godina prerasta u studij za unutrašnje poslove, Fakultet kriminalističkih znanosti¹⁵, te na kraju u Visoku policijsku školu. Ako je sedamdesetih godina postojala potreba za takvim obrazovanjem policijskih službenika, što reći o potrebi takvog studija i potrebi za tako obrazovanim kadrovima danas, kad se problematika s kojom se suočavaju policijski službenici i druga tijela kaznenog progona XXI. stoljeća višestruko usložnila?

Upravo zbog sve veće složenosti poslova, pojavila se potreba za specijalizacijom, stručnim osposobljavanjem, usavršavanjem i policijskim treningom¹⁶ službenika za određene poslove ili vrste poslova unutar policijskog sustava, koji se i danas odvijaju redovno ili prema potrebama u vidu raznih tečajeva, seminara, treninga i sl. Prema evidenciji Službe za stručno usavršavanje i specijalizaciju Policijske akademije, na godišnjoj razini se realizira preko 130 različitih programa školovanja, edukacija, obuka, seminara, tečajeva i treninga. Ti programi traju duže ili kraće zavisno od njihove složenosti, odnosno od složenosti poslova za koje se službenici osposobljavaju, pa tako npr. tečaj za vršenje očevida prometnih nesreća, nakon završene temeljne policijske obuke i odgovarajućeg staža na policijskim poslovima traje nekoliko mjeseci, isto tako granične policije, dok tečaj za poligrafske ispitivače traje gotovo dvije godine. Važno je napomenuti da, primjerice, policijski službenik koji je osposobljen za vršenje očevida

¹⁵ Suknaić A. (1991.). Dvadeset godina Više škole za unutrašnje poslove, Fakultet kriminalističkih znanosti, Zagreb str. 6., 9.

¹⁶ Više vidi Mršić Ž. (2016.). Nadzor nad radom policije, Zagreb, MUP RH, str. 97.-101.

prometnih nesreća nije u stanju kvalitetno obaviti očevid kod nekog krvnog ili seksualnog delikta niti se od njega to očekuje. Za tu vrstu očevida osposobit će se na višemjesečnom tečaju za kriminalističkog tehničara, isto kako će se za druge specifične vrste policijskih poslova osposobiti, na za tu svrhu osmišljenom i "licenciranom" programu.

Može se reći da je policijsko obrazovanje vrlo važan sustav koji treba dosljedno pratiti realne potrebe i međunarodnu legislativu. Naime, Deklaracija o policiji Vijeća Europe¹⁷ u poglavlju o statusu policijskih službenika, među ostalim traži da policijski službenik treba proći dobro opće i profesionalno obrazovanje te stručno usavršavanje¹⁸, odnosno opću i profesionalnu obuku i obuku uz rad¹⁹. Europski kodeks policijske etike²⁰ u točki 22 propisuje da će pripadnici policije biti primani, na svim ulaznim razinama, na temelju svojih osobnih kvalifikacija i iskustva, koji moraju biti odgovarajući zadacima policije.

Obrazovanje policijskih službenika u RH primarno je uređeno Zakonom o policiji²¹ koji kaže da se policijsko obrazovanje temelji na načelu cjeloživotnog obrazovanja i obuhvaća temeljno obrazovanje za zanimanje policajac, specijalizaciju, stručno osposobljavanje, usavršavanje i policijski trening te 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 koji sukladno svom Statutu i propisima o srednjoškolskom obrazovanju izvodi Policijska škola. Program temeljnog obrazovanja za zanimanje policajac donosi ministar unutarnjih poslova uz suglasnost ministra nadležnog za znanost i obrazovanje.

Specijalizacija, stručno osposobljavanje, usavršavanje i policijski trening provode se na načelima cjeloživotnog obrazovanja i upravljanja karijerom.

Visokoškolsko obrazovanje provodi Visoka policijska škola kroz stručne i sveučilišne studijske programe prema Statutu i propisima o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, na temelju dopusnice koju izdaje ministar nadležan za znanost i obrazovanje. Sudjeluje u izvođenju

¹⁷ Deklaracija Vijeća Europe o policiji, donesena 1979. godine Rezolucijom 690.

¹⁸ Koprić I., Istraživanje o pravnoj analizi uređenja položaja policijskih službenika – izvješće s analizom, Zagreb, 2018., str. 30.

https://www.sindikatpolicije.hr/storage/userfiles/files/SPH-IK-istra%C5%BEivanje%202018_%20FINAL.pdf, pristupljeno 5.1.2019.

¹⁹ Šuperina M, Dujmović Z. (2010.). Policijske ovlasti i ljudska prava i slobode, Laser plus, Zagreb. str. 96.

²⁰ Europski kodeks policijske etike, Preporuka (2001) 10, usvojen od strane Odbora ministara Vijeća Europe 19. rujna 2001.

²¹ Zakon o policiji, Narodne novine, br. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19, čl. 85.-92.

diplomskih sveučilišnih studija, poslijediplomskih sveučilišnih studija i poslijediplomskih specijalističkih studija prilagođenih potrebama policije i javnosti, u skladu s ugovorom sa sveučilištem i propisima o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, te provodi znanstvenoistraživački rad za potrebe Ministarstva.

Obrazovanje se provodi u skladu s potrebama Ravnateljstva policije, općim propisima iz područja obrazovanja i propisima donesenima na temelju Zakona o policiji Profesionalni razvoj policijskog službenika odvija se kroz kontinuirano obrazovanje i stručno usavršavanje te napredovanje u službi.²²

Uz Zakon o policiji, najvažniji u nizu propisa kojima se uređuje sustav policijskih kompetencija i popuna radnih mjesta u Ministarstvu unutarnjih poslova su:

1. 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 i 15/13.

2. 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, 66/18, 109/18 i 24/19.

3. 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 i 24/19..

4. Uredba o utvrđivanju radnih mjesta u Ministarstvu unutarnjih poslova koja se popunjavaju bez objave natjecaja, Narodne novine, br. 129/11.

5. 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, 109/18 i 24/19.

6. Pravilnik o policijskom obrazovanju, Narodne novine, br. 113/12, 81/13 i 5/14.

7. Pravilnik o kriterijima za provjeru razine tjelesne motoričke sposobnosti za osobu koja se prima u policiju, Narodne novine, br. 20/15 i 16/18.

8. 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 i 51/18.

9. Pravilnik o načinu obavljanja provjere osobne doajnosti za obavljanje policijske službe, Narodne novine, br. 98/12.

²² Ibid., čl. 16. st. 2.

10. Pravilnik o ocjenjivanju policijskih službenika, Narodne novine, br. 113/12.

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.

12. 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.

13. Pravilnik o unutarnjem redu Ministarstva unutarnjih poslova, koji uređuje uvjete za svako pojedino radno mjesto u Ministarstvu²³.

U istom kontekstu potrebno je spomenuti i standarde policijskih zanimanja (policajac/policajka i kriminalist/kriminalistica), koji uz pojedine policijske poslove vezu je kompetencije potrebne za obavljanje tog konkretnog posla.²⁴

Policijski poslovi koji se dotiču otkrivanja kažnjivih djela i njihovih počinitelja te posljedično tome njihova procesuiranja su, među ostalim, navedeni u čl. 3. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima kao:

- sprječavanje kaznenih djela i prekršaja, njihovo otkrivanje i prikupljanje podataka o tim djelima i počiniteljima,
- traganje za počiniteljima kaznenih djela za koja se progoni po službenoj dužnosti i prekršaja i njihovo dovođenje nadležnim tijelima,
- traganje za imovinskom koristi stečenoj kaznenim djelom,
- postupanje s uhićenikom i pritvorenikom.²⁵

²³ Pravilnik o unutarnjem redu Ministarstva unutarnjih poslova broj: 511-01-152-OGR-2458/2012 od 28.07.2012., broj: 511-01-152-OGR-2458/2-2012 od 29.04.2013., broj: 511-01-152-OGR-2458/3-2012 od 26.10.2013., broj: 511-01-152-OGR-2458/4-2012 od 02.12.2013., broj: 511-01-152-OGR-2458/5-2012 od 21.02.2014., broj: 511-01-152-OGR-2458/6-2012 od 16.06.2014., broj: 511-01-152-OGR-2458/7-2012 od 05.05.2015., broj: 511-01-152-OGR-2458/8-2012 od 06.11.2015., broj: 511-01-152-OGR-2458/9-2012 od 24.03.2016., broj: 511-01-152-OGR-2458/10-2012 od 02.05.2016., broj: 511-01-152-OGR-2458/11-2012 od 13.03.2017. i broj: 511-01-152-OGR-2458/12-2012 od 20.09.2017., broj: 511-01-152-OGR-2458/13-2012 od 02.11.2017., broj: 511-01-152-OGR-2458/14-2012 od 29.12.2017., broj: 511-01-152-OGR-2458/15-2012 od 15.01.2018., broj: 511-01-152-OGR-2458/16 od 09.02.2018., broj: 511-01-152-OGR-2458/17 od 01.03.2018., broj: 511-01-152-OGR-2458/18 od 27.04.2018., broj: 511-01-152-OGR-2458/19 od 29.06.2018., broj: 511-01-152-OGR-2458/20 od 01. 08. 2018. broj: 511-01-152-OGR-2458/21 od 13. 12. 2018., broj 511-01-152- OGR-2458/22 od 08.04.2019., broj 511-01-152- OGR-2458/23 od 07.06.2019. i broj 511-01-152- OGR-2458/24 od 20.09.2019.
<https://mup.gov.hr/UserDocsImages/Natjecaji/2019/Prosinac/Interni%20oglas%205.%20prosinca.pdf>, pristupljeno 12.12.2019.

²⁴ Radna skupina za donošenje standarda policijskih zanimanja je iste izdala i dostavila u Registar Hrvatskog kvalifikacijskog okvira još 2016. godine, ali isti, zbog organizacijskih razloga, još nije upisan u Podregistar standarda zanimanja.

²⁵ Čl. 3. t. 3., 4., 5. i 13. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima.

Ti poslovi se u značajnoj mjeri podudaraju s pojmom "kriminalističkog istraživanja" iz čl. 2. t. 7. istog Zakona.²⁶

Koji će policijski službenici unutar policijskog sustava obavljati koje poslove načelno je riješeno Zakonom o policiji, koji u čl. 43. klasificira radna mjesta policijskih službenika po kriteriju složenosti poslova, obrazovanju, osobnom zvanju, stupnju odgovornosti i ovlasti za donošenje odluka te samostalnosti u radu, drugim riječima po kompetencijama. I u čl. 44. izričito stoji da upravljanje ljudskim potencijalima omogućuje usklađivanje znanja i sposobnosti policijskih službenika sa zahtijevanim znanjima i sposobnostima nužnim za obavljanje poslova radnog mjesta, razvoj i suradnju između službi i hijerarhijskih razina u Ministarstvu te promicanje profesionalnih vrijednosti u obavljanju službe te da je upravljanje ljudskim potencijalima zasnovano na profesionalizaciji i podršci službenicima te na razvoju karijera prema načelu upravljanja kompetencijama.

Zakon o policijskim poslovima i ovlastima u čl. 11. – 11.b definira da kada postoji osnova sumnje da je počinjeno kazneno djelo za koje se progona po službenoj dužnosti ili prekršaj, policija provodi kriminalističko istraživanje. Ako se izvidi kaznenih djela za koje se progona po službenoj dužnosti poduzimaju po nalogu državnog odvjetnika, također ih provodi policija, dok dokazne radnje za kaznena djela za koja se progona po službenoj dužnosti provodi policija i istražitelj. Istražitelj može biti policijski službenik koji ima najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima suzbijanja kriminaliteta, a istražitelj koji ispituje svjedoka ili okrivljenika može biti policijski službenik s najmanje osobnim policijskim zvanjem policijski narednik koji moraju imati posebna znanja te moraju biti posebno osposobljeni.

Programne dodatnog stručnog usavršavanja za istražitelje, uz prethodno mišljenje glavnog državnog odvjetnika, donosi odlukom ministar.

Zakon nesumnjivo dodatno insistira na kompetencijama za obavljanje poslova otkrivanja i procesuiranja kažnjivih djela i njihovih počinitelja, tj. "kriminalističke obrade", "prethodnog postupka", odnosno u novije vrijeme prihva-

²⁶ Kriminalističko istraživanje je ukupnost onih policijskih ovlasti, mjera i radnji koje se prema ovom ili drugim zakonima poduzimaju kada postoji osnova sumnje da se priprema ili je počinjeno kazneno djelo za koje se progona po službenoj dužnosti ili prekršaj ili postoji sumnja da određena pojava ugrožava ili bi mogla ugroziti živote ljudi, njihova prava, slobodu, sigurnost, nepovredivost ili imovinu te radi otkrivanja kaznenog djela za koje se progona po službenoj dužnosti ili prekršaja, pronalaženja počinitelja, sprječavanja da se počinitelj sakrije ili pobjegne, da se otkriju ili osiguraju tragovi i predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica i da se prikupe obavijesti koje mogu biti od koristi za uspješno vođenje kaznenog ili prekršajnog postupka.

ćenog i ustaljenog pojma "kriminalističkog istraživanja".

Iako je sustav stjecanja kompetencija za obavljanje policijskih poslova u ovom trenutku prilično dobro pravno uređen, ne može se reći da je imun na nedosljednosti i razne zlouporabe. Da je tomu tako svjedočimo nakon svih dosadašnjih promjena "vlasti" kad dolazi do masovnih smjenjivanja "nesposobnih" i postavljanja "sposobnih" kadrova. A do donošenja Zakona o policiji iz 2011. godine bilo je moguće, i obilato se koristila mogućnost da su se na radna mjesta više i visoke spreme primali kadrovi "iz građanstva" koji su završavali najrazličitije građanske studije čiji programi nisu imali nikakve "policijske" sadržaje, a nakon prijema nisu prolazili nikakvu policijsku obuku. Oni su nakon odrađenog vježbeničkog staža polagali tzv. ispit za zvanje koji se sastojao samo od poznavanja propisa iz nadležnosti policije i elementarne kriminalistike ali koji nije obuhvaćao praktične aspekte poslova policije, uporabu sredstava prisile, rukovanje oružjem, metodike i taktike i druge sadržaje temeljne policijske obuke. To je naročito bilo naglašeno u kriminalističkoj policiji čiji je bazični posao upravo sprječavanje i sankcioniranje kaznenih djela, a na taj način su postavljeni i brojni policijski rukovoditelji. To za policijske službenike srednje stručne spreme nikad nije bilo moguće²⁷ pa proizlazi da je za najjednostavnije, bazične policijske poslove bilo nužno policijsko obrazovanje i obuka, dok za složenije poslove to nije bilo nužno. Takva mogućnost je dokinuta člankom 53. Zakona o policiji iz 2011. gdje je propisana obveza da vježbenik sa stečenim akademskim i stručnim nazivom i akademskim stupnjem (osim onog stečenog na Visokoj policijskoj školi), mora završiti temeljni policijski tečaj, no u policijskom sustavu je ostao značajan broj policijskih službenika koji su ušli u sustav prije te godine, a nisu prošli ni elementarnu policijsku obuku. Također ni do današnjeg dana nije otklonjena anomalija iz Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva unutarnjih poslova²⁸ koji ni za jedno radno mjesto u MUP-u u tzv. višoj ili visokoj stručnoj spremi ne propisuje isključivo zanimanje kriminalist/kriminalistica koje Ministarstvo i školuje za svoje potrebe i čije školovanje Ministarstvo jako puno košta. Vrlo često se za potrebne kvalifikacije na određenim radnim mjestima, naročito rukovodnim, gdje bi se to naročito očekivalo, navode viša ili visoka struč-

²⁷ Nikad nije bilo moguće za policijske službenike koji su obavljali "klasične" policijske poslove, odnosno u svom poslu primjenjivali policijske ovlasti. Neke kategorije zaposlenika srednje stručne spreme, kao što su vozači, tehničari u nekim odjelima koji su po prirodi posla konkretnog radnog mjesta imali pristup tajnim podacima i pripadnici Službe posebnih kriminalističkih poslova su, iznimno, u skladu s potrebama službe, stjecali tzv. ovlaštenje, a time i status policijskog službenika također bez pohađanja temeljne policijske obuke.

²⁸ Vidi fusnotu 25.

na sprema društvenog, prirodnog ili tehničkog smjera ili tome slično a ako se kod nekog radnog mjesta i izričito navode kriminalisti, onda je dodana alternativa u drugom studiju prirodnog, društvenog ili inog smjera. Zbog toga nerijetko, kad za isto radno mjesto konkuriraju kriminalisti ili službenici koji su završili neki drugi studij, radno mjesto ne dobiju kriminalisti.

Ta situacija je u neskladu i sa Zakonom o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija²⁹, koji kaže da je regulirana profesija – “profesionalna djelatnost ili skupina profesionalnih djelatnosti kod kojih je pristup, obavljanje ili jedan od načina obavljanja na temelju zakonskih ili drugih pravnih akata, izravno ili neizravno uvjetovan posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija te profesionalna djelatnost ili skupina profesionalnih djelatnosti kojima se bave članovi strukovnih organizacija s profesionalnim nazivom, kao i korištenje profesionalnog naziva koji je posebnim propisima ograničen na nositelje određenih stručnih kvalifikacija te predstavlja jedan od načina obavljanja djelatnosti.” A da je “kriminalist” regulirana profesija lako se uvjeriti uvidom u bazu reguliranih profesija koju u RH vodi Agencija za znanost i visoko obrazovanje.³⁰

I prosječnom informiranom građaninu je jasno da je to značajan doprinos deprofesionalizaciji policijske struke. Kad se tome doda podatak da je Pravilnik o unutarnjem redu od donošenja 2012., u sedam godina mijenjan ravno 24 puta, a situacija nije bila nimalo bolja ni s prethodnim Pravilnikom, slika poprima dodatnu oštrinu.

3.2. Istražne kompetencije državnih odvjetnika

Standardi svakog zanimanja formiraju se popisivanjem poslova koji se u tom zanimanju obavljaju i uz te poslove vezuju pripadajuće kompetencije za njihovo obavljanje koje se izvode iz kvalifikacija, odnosno ishoda učenja kako to uređuje Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru i iz njega izvedeni podzakonski propisi.

Zakon o kaznenom postupku definira dio poslova državnog odvjetništva koji se odnose na otkrivanje i procesuiranje kaznenih djela. Tako u članku 38. stoji da je temeljna ovlast i glavna dužnost državnog odvjetnika progon počinitelja kaznenih djela za koja se kazneni po-

stupak pokreće po službenoj dužnosti, a u predmetima tih kaznenih djela, među ostalim, ima ovlast i dužnost:

- poduzimanja potrebnih radnji radi otkrivanja kaznenih djela i pronalaženja počinitelja,
- poduzimanja izvida kaznenih djela, nalaganja i nadzora provođenja pojedinih izvida radi prikupljanja podataka važnih za pokretanje istrage,
- pokretanja i vođenja istrage,
- provođenja i nadzora provođenja dokaznih radnji,
- poduzimanja potrebnih radnji, te nalaganja i nadzora izvida radi utvrđivanja i pronalaženja imovine stečene kaznenim djelom, predlaganja mjera osiguranja i predlaganja oduzimanja imovinske koristi,

Dodatno je u dijelu Zakona o kaznenom postupku u kojima se uređuju izvidi kaznenih djela te prava i dužnosti policije naglašeno da:

- državni odvjetnik ima pravo i dužnost nalaganja i provođenja stalnog nadzora nad provođenjem izvida koji su naloženi policiji. Policija je dužna izvršiti nalog ili zahtjev državnog odvjetnika u provođenju nadzora nad izvidima i za taj rad odgovaraju državnom odvjetniku (čl. 206.h),
- ako postoje osnove sumnje da je počinjeno kazneno djelo za koje se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti te da je tim djelom stečena imovinska korist, državni odvjetnik je dužan odmah poduzimati ili nalagati poduzimanje izvida kako bi se utvrdila vrijednost te koristi te kako bi se utvrdilo gdje se tako stečena imovina nalazi (čl. 206.i),
- državni odvjetnik može sam provesti dokazne radnje iz stavka 1. ili njihovo provođenje prepustiti policiji ili naložiti istražitelju (čl. 212. st. 2.),
- državni odvjetnik može provesti ili naložiti istražitelju provođenje dokaznih radnji koje su svrhovite za odlučivanje o podizanju optužnice (čl. 213. st. 1.),
- državni odvjetnik može provesti ili naložiti istražitelju provođenje dokaznih radnji ako je to svrhovito za otkrivanje počinitelja ili ako postoji opasnost od odgode, ako je počinitelj kaznenog djela nepoznat (čl. 214. st. 1.),
- pretragu provode državni odvjetnik, istražitelj ili policija (čl. 219. st. 4.).

Ovim nije iscrpljen popis poslova koje obavljaju ili bi trebali obavljati državni odvjetnici vezano uz otkrivanje i procesuiranje kaznenih djela i njihovih počinitelja, već je dan jedan presjek kroz te poslove.

Ključno pitanje je koje su tim poslovima pripadajuće kompetencije i na kojim se kvalifikacijama i ishodima učenja zasnivaju. Drugim riječima, na kojim su to studijima,

²⁹ Narodne novine, br. 82/15, 70/19. čl. 5. st. 1. t. 1.

³⁰ <https://www.azvo.hr/hr/ured-enic-naric/regulirane-profesije>, pristupljeno 12.12.2019.

odnosno studijskim ili kakvim drugim programima državni odvjetnici osposobljeni za obavljanje tih poslova. U poglavlju policijskih kompetencija vidi se da je to jedan vrlo složen sustav uređen cijelim nizom međunarodnih i domaćih propisa pa i tako uređen sustav nije imun na nedosljednosti i zlouporabe. Kod imenovanja državnih odvjetnika odnosno njihovih zamjenika i savjetnika, sukladno Zakonu o državnom odvjetništvu³¹, kao dokaz o stečenim kompetencijama, među ostalim, zahtijeva se diploma pravnog fakulteta i svjedodžba o položenom pravosudnom ispitu. Jedino je kod imenovanja stručnih suradnika propisano da državno odvjetništvo može imati službenike sa završenim preddiplomskim i diplomskim sveučilišnim studijem ili integriranim preddiplomskim i diplomskim sveučilišnim studijem ili specijalističkim diplomskim stručnim studijem kriminalističkog, defektološkog, psihološkog, pedagoškog, ekonomskog, knjigovodstveno-financijskog smjera, socijalnog rada i drugog odgovarajućeg smjera i propisanim radnim iskustvom.³²

Problem je što se ni na pravnim fakultetima ni na pravosudnom ispitu ne stječu kompetencije potrebne za obavljanje tih poslova. Stječu se kompetencije koje uključuju razumijevanje zakonodavnog okvira, odnosno kako su pojedine radnje zakonski normirane, ali metodologija, taktika rada i "radni" alati se na tim programima naprosto ne uče. Nasuprot tome, policijsko obrazovanje uz izučavanje i razumijevanje zakonskog okvira podučava polaznike cijelom nizu različitih metodika i taktika istraživanja svih vrsta kriminala te ih obučava u korištenju potrebnih alatki, od tehničko-tehnološki najjednostavnijih do najsloženijih.

Istražujući studijske programe te ishode učenja i kompetencije koje se stječu na pravnim fakultetima u RH, nisu pronađeni sadržaji koji bi studente osposobili za obavljanje tih poslova, niti se takve kompetencije spominju kod ijednog studijskog programa³³. Kod izvora za polaganje pravosudnog ispita također nisu pronađeni takvi sadržaji ni kompetencije³⁴. Premda to nije uvjet za imenovanje državnih odvjetnika, identična situacija je i s programima

stručnog usavršavanja Pravosudne akademije³⁵. Istina je da se u bogatoj ponudi izbornih kolegija na tri pravna fakulteta nudi kriminalistika i na jednom organizirani kriminalitet koji neki od studenata mogu odabrati, ali niti svi studenti odabiru te kolegije niti se tražene kompetencije mogu steći odslušavši tridesetak sati nastave ma kako ona kvalitetna bila.

Što se opremljenosti državnih odvjetništava tiče, notorna je činjenica da se u prostorijama državnih odvjetništava teško može pronaći i obični metalni metar, a kamoli išta drugo od potrebnih materijalno tehničkih, informatičkih, programskih ili drugih alata neophodnih za obavljanje posla otkrivanja i procesuiranja kažnjivih djela i njihovih počinitelja. Više puta je nedostatna tehnička opremljenost Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (USKOK), kao specijaliziranog državnog odvjetništva i drugih državnih odvjetništava, bila temom burnih rasprava u Hrvatskom saboru.

Pa kome onda može pasti na pamet da osobe bez odgovarajućih kompetencija i bez odgovarajuće materijalno tehničke baze, ovlasti da obavljaju najdelikatnije poslove otkrivanja i procesuiranja kažnjivih djela i njihovih počinitelja, odnosno za provođenje izvida i dokaznih radnji a pri tome se policiju i njezine kompetentne stručnjake djelomično ili u cijelosti od toga razvlasti³⁶? Svakom je pri tome jasno da se svaka pogreška u toj fazi kasnije skupo plaća, i u konačnici rezultira nepravdom. Što će biti sutra kad se to isto napravi medicinskoj struci pa se npr. kineziologe ili neke druge stručnjake koji ponešto znaju o građi tijela, ovlasti da presađuju bubrege ili provode kakve druge medicinske zahvate? Izgleda kao pretjerivanje? A kako takvu pojavu nazvati nego sabotazom borbe protiv kriminala od koje koristi imaju samo kriminalci.

Na nelogičnost takvog stanja i "proturječje koje se ponekad javlja između pravnog uređenja izvida s jedne strane i stvarnih odnosa i realnih mogućnosti ostvarenja zakonskih odredbi" (!?) s druge strane upozoravalo se i prije pa i s razine zamjenika Glavnog državnog odvjetnika³⁷.

³¹ Zakon o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 67/18.

³² Ibid., čl. 126. st. 1.

³³ O tome vidi:

• <https://www.pravri.uniri.hr/hr/studiji/diplomski/41-hr/studiji/diplomski/782-integrirani-ishodi-ucenja.html>

• <http://www.pravst.unist.hr/program.php?p=11>

• <https://www.pravost.unios.hr/integrirani-preddiplomski-i-diplomski-sveucilisni-studij>

• <https://www.pravo.unizg.hr/pravni-studij>, pristupljeno 22.11.2019.

³⁴ O tome vidi:

• <https://pravosudje.gov.hr/pristup-informacijama-6341/ostale-informacije/ispiti/pravosudni-ispit/izvori-za-polaganje-pravosudnog-ispita/6224>, pristupljeno 22.11.2019.

³⁵ O tome vidi:

• <https://www.pak.hr/programi-strucnog-usavršavanja-18.html>, pristupljeno 22.11.2019.

³⁶ Više o novijoj povijesti odnosa između policije i Državnog odvjetništva vidi Mršić Ž. (2016). Nadzor nad radom policije, Zagreb, MUP RH, str. 133.-137., Gluščić S., Izvidi kaznenih djela prema Noveli Zakona o kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 20, broj 2/2013, str. 613.-630., Pavić K., Gluščić S., Odnos policije i državnog odvjetništva prema VII. noveli Zakona o kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 24, broj 2/2017, str. 483.-498.

³⁷ Novosel D., Pajčić M. (2009.). Državni odvjetnik kao gospodar novog prethodnog kaznenog postupka, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, broj 2/2009, Zagreb, str. 434., 435.

Novosel – Pajčić, naime, skreću pozornost da proučavanje prakse postupanja, kao i niz empirijskih studija provedenih u drugim pravnim sustavima kojih je obilježje tužiteljska istraga, pokazuje da je realnost često sasvim drukčija. Poziva se na empirijske studije provedene u Engleskoj i Walesu, Francuskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj, Poljskoj i Švedskoj koje su pokazale da je u zemljama kontinentalne Europe koje su obuhvaćene istraživanjima, uloga državnog odvjetništva u postupku otkrivanja kaznenih djela i počinitelja, ali i osiguranju dokaza ograničena na djelovanje samo u najtežim predmetima te određeno nadziranje policije u srednje teškim slučajevima, odnosno da u najvećem broju predmeta policija obavlja gotovo cijeli posao, a državno se odvjetništvo uključuje nakon utvrđivanja činjenica. U istom kontekstu ističe gotovo jednoglasnu ocjenu njemačkih komentatora da u njemačkom kaznenom postupku gotovo u svim predmetima (osim u onim najvažnijim), policija istražuje samostalno i neovisno o državnom odvjetništvu, a da se državno odvjetništvo ograničava na donošenje formalnih odluka o optuživanju nakon što policija prikupi dokaze.

Pritom se njemačka policija već od početka 20. stoljeća poziva na svoju činjeničnu kompetenciju u postupku istraživanja; najvažniji zahtjev im je usklađivanje pravnog stanja sa stvarnim životnim, tj. reguliranje samostalnog policijskog postupka istraživanja. Ovdje valja napomenuti da je stvarno životno stanje u Republici Hrvatskoj u jednom dijelu obuhvatio Karas istražujući tko je stvarno vršio očevid kao istražnu radnju u razdoblju od 2002 i 2006. godine, i utvrdio da je policija, bez nazočnosti drugog tijela, izvršila očevid u 99,7% slučajeva³⁸.

Na istom mjestu i kontekstu Novosel – Pajčić više nego opravdano problematiziraju čak i realnu mogućnost nadzora nad policijskim istraživanjem kad kažu: "No, čak i u situacijama kad je državni odvjetnik zainteresiran za nadzor istraživanja koje radi policija, nove istražne tehnike, kao što je korištenje prikrivenih istražitelja, informatora, elektroničkog nadzora te sustavnog prikupljanja i obrade podataka "daleko su od ureda" državnih odvjetnika, koji, općenito govoreći, nisu eksperti u primjeni tih tehnika niti su u položaju da stvarno mogu kontrolirati njihovo provođenje." Naravno da je logika ovdje nemilosrdna, ako državni odvjetnik ne raspolaže kompetencijama za obavljanje osnovnog posla, kako raspolaže kompetencijama da nadzire izvođenje tog posla od strane onog koji jest kompetentan izvesti ga?

³⁸ Karas Ž. (2011.). Udio postupanja redarstvenih vlasti u provedbi istražne radnje očevida, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu broj 1/2011, Zagreb, str. 31.

4. DISKUSIJA

Na početku se treba upitati kako je do toga uopće došlo i kako to da se u "policiji" nitko nije pobunio protiv takve marginalizacije i omalovažavanja policije i njezine uloge? Čime je to policija zaslužila takvo nepovjerenje, a državna odvjetništva, istražni suci i druge sastavnice pravosudnog sustava zaslužila takvo bezgranično povjerenje? Potrebno je reći da postojeće stanje nije proizvod novije hrvatske povijesti ni novijih ideja, već ono ima svoju dugogodišnju genezu. Moglo bi se govoriti i o "sindromu kuhane žabe". Naime, prema tom mitu ako se žaba stavi u posudu s vodom i voda postupno zagrijava, žaba će se prilagođavati sve višoj temperaturi dok voda ne prokuha i za žabu bude prekasno³⁹, pa se ta pojava metaforički preslikava na neke društvene odnose postupnog navikavanja na neugodne situacije. U javnosti se često znalo čuti da je policija "servis" suda, državnog odvjetništva i slično, unatoč tomu što Zakon policiju definira kao "središnju službu Ministarstva unutarnjih poslova koja obavlja poslove određene zakonom i drugim propisima i koja građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti"⁴⁰. Očito je da se ni "policijski intelektualci i teoretičari" nisu tome previše opirali, a često su bili i zagovornici takvog stanja pozivajući se na "demokratske standarde" i slično. E pa ako je demokratski standard da nekompetencije imaju prednost pred kompetencijom, onda imamo problema s takvim shvaćanjem demokracije.

Najkomfortnije bi bilo reći da je uloga policije "u istrazi" počela slabiti smjenom moćnog šefa jugoslavenske "milicije" Aleksandra Rankovića 1966. godine na poznatom Brionskom plenumu⁴¹, koja je bila instrument njegove političke nadmoći u tadašnjoj Jugoslaviji i koja je bila realna prijetnja ljudskim pravima i slobodama. Godinu dana nakon toga (1967.), noveliran je Zakon o krivičnom postupku iz 1953. godine, što se smatra najznačajnijom promjenom u kazneno procesnom pravu bivše Jugoslavije, što je za posljedicu imalo i značajne promjene u ulozi i organizaciji unutarnjih poslova⁴². No, stvari ipak nisu tako jednostavne. Naime, sadašnji položaj policije u tom sustavu kazne-

³⁹ Izvorni eksperiment iz 1882. citiran je kao: Sedgwick, "O varijaciji uzbudljivosti refleksa u žabi" Biol. Sveučilište Johns Hopkins (1882): 385., ali ovovremeni znanstvenici osporavaju takvu mogućnost. <http://www.abc.net.au/science/articles/2010/12/07/3085614.htm>, pristupljeno 30.11.2019.

⁴⁰ Čl. 2. Zakon o policiji.

⁴¹ <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=51805>, pristupljeno 25.11.2019.

⁴² Gluščić S. (2011.). Pravni standardi i istražne djelatnosti policije u prethodnom kaznenom postupku, MUP RH, Zagreb, str. 66.

nog i kaznenog procesnog prava je rezultat brojnih pokušaja iznalaženja ravnoteže između želje zakonodavaca da sankcionira što je moguće više "kriminalaca" uz što manje povreda ljudskih prava i slobode drugih ljudi, ali i zahvaćenih "kriminalaca". To je rezultiralo različitim ulogama policije, državnog odvjetništva (javnog tužiteljstva) i sudova (istražnih sudaca), u različitim vremenskim razdobljima⁴³. Pučki rečeno, od tada do današnjeg vremena policija je prevalila put od "svemoćne" do, danas, po mnogima, "nemoćne" službe. Nažalost, na policiju se u nekim krugovima i dalje gleda kao na neku represivnu instituciju kojoj treba "rezati krila" gdje je god to moguće iako, realno, za to nema nikakve osnove⁴⁴. Realna slika današnje policije je takva da čelnici policijskih postaja jedva "krpaju kraj s krajem" kod organiziranja rasporeda službe zbog nedostatka policijskih službenika koji svakodnevno napuštaju službu⁴⁵. A poznato je da od dobra malo tko bježi. Sadašnji pravni i stvarni položaj policijskih službenika i policijskog sustava zasigurno je dodatno opterećen opisanom neslavnom pozicijom u "prethodnom postupku". Takvo stanje je neprirodno i nelogično, a donošenjem Zakona o hrvatskom kvalifikacijskom okviru 22. veljače 2013. je postalo i nezakonito. Jer ako zakon propisuje način stjecanja kompetencija na temelju ishoda učenja i kvalifikacija, to zasigurno isključuje mogućnost da bilo tko kompetencije stječe dekretom. A ako se tim dekretom zadire u kompetencije iz područja policijske struke, to je onda i izraz negacije policijske struke. Za bojati se da time ništa novo nije rečeno jer ni danas nisu rijetki pojedinci koji i doslovice negiraju policijsku struku misleći i tvrdeći da se policajac postane tako da se bilo kome obuče odora i za pojas zatakne pištolj i palica.

Da ovakva situacija ne bude iznimka zakonodavac se pobrinuo donošenjem Zakona o komunalnom gospodarstvu⁴⁶ kojim je komunalni redar ovlašten:

1. zatražiti i pregledati isprave (osobna iskaznica, putovnica, izvod iz sudskog registra i sl.) na temelju kojih može utvrditi identitet stranke odnosno zakonskog zastupnika stranke, kao i drugih osoba nazočnih prilikom nadzora.

⁴³ Više o tome vidi: Gluščić S. (2011.). Pravni standardi i istražne djelatnosti policije u prethodnom kaznenom postupku, MUP RH, Zagreb, str. 53.-95.

⁴⁴ Više o sustavu zaštite policijskih službenika za legitimno poduzete radnje i društvenom položaju i vrednovanju rada policijskih službenika vidi: Mršić Ž. (2016.). Nadzor nad radom policije, MUP RH, Zagreb, str. 126.-141., Mršić Ž. (2017.). Štitimo policiju da bi nas mogla štiti, Hrvatska pravna revija 5/17., Inženjerski biro, Zagreb, str. 44.-54.

⁴⁵ <https://www.vecernji.hr/premium/i-policajci-bjeze-u-njemacku-irsku-mup-svaki-mjesec-napuste-32-osobe-1181391>, pristupljeno 30.11.2019.

⁴⁶ Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. 68/18 i 110/18.

2. uzimati izjave od odgovornih osoba radi pribavljanja dokaza o činjenicama koje se ne mogu izravno utvrditi, kao i od drugih osoba nazočnih prilikom nadzora.

3. zatražiti pisanim putem od stranke točne i potpune podatke i dokumentaciju potrebnu u nadzoru.

4. prikupljati dokaze i utvrđivati činjenično stanje na vizualni i drugi odgovarajući način (fotografiranjem, snimanjem kamerom, videozapisom i sl.).

5. obavljati i druge radnje u svrhu provedbe nadzora⁴⁷.

U tim odredbama ne bi bilo ništa čudno da Zakon ne propisuje koje uvjete mora ispunjavati komunalni redar i to: "Komunalni redar mora imati najmanje gimnazijsko srednjoškolsko obrazovanje ili četverogodišnje strukovno srednjoškolsko obrazovanje."⁴⁸ I to je sve. Komunalni redar je ovlašten primjenjivati kazneno pravo prema građanima za širok spektar različitih prekršaja, pri tome u značajnoj mjeri zadirati u njihova ustavna prava i slobode a da za to nije dužan proći ni najminimalniju obuku. Sličnoj službi prometnog redarstva, koje je nadležno samo za upravljanje prometom i nepropisno parkiranje vozila je Zakonom o sigurnosti prometa na cestama propisana obveza da moraju proći odgovarajuće osposobljavanje i položiti ispit iz tog područja⁴⁹. Kod komunalnih redara koji imaju puno veće ovlasti to nije slučaj. Dakle, proizvoljno određenoj osobi bez ikakvih kompetencija uopće u području prava, dekretom (zakonom) se dodjeljuje ovlast (kompetencija) da svakodnevno zadire u ljudska prava i slobode. Ako to nije izraz nepoštivanja struke, onda što je? Mnogi bi rekli da je to samo još jedan dokaz da je "politika podjarmila struku", i da je sve postalo politika. A tko zna koliko još takvih i sličnih propisa i odredbi egzistira u toj nepreglednoj šumi propisa koja svakodnevno buja prijeteci da preraste u džunglu u kojoj se više nitko normalan neće snalaziti.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U radu detektirano stanje policijske struke u sustavu kaznenog i kaznenog procesnog prava je dugoročno neodrživo. Neprirodne ovlasti državnih odvjetnika stečene protivno Zakonu o hrvatskom kvalifikacijskom okviru koji je *lex specialis* za ovo područje i podređeni položaj poli-

⁴⁷ Ibid., čl. 112. st. 1.

⁴⁸ Ibid., čl. 111. st. 1.

⁴⁹ Zakon o sigurnosti prometa na cestama, Narodne novine, br. 67/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15 i 108/17, čl. 5. st. 6. i Pravilnik o uvjetima za obavljanje poslova upravljanja prometom, nadzora i premeštaja nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila kada te poslove obavljaju jedinice lokalne samouprave te programu i načinu osposobljavanja službenika, Narodne novine, br. 143/08, 105/09, 52/10 i 53/12.

cije u prethodnom postupku demotivirajuće djeluje i na najrevnosnije policijske službenike. Ako ovakvo stanje ostane, nužno će dovesti do atrofije i gubitka interesa i inicijative u kriminalističkim istraživanjima a naročito pri uvođenju novih metoda i tehnika istraživanja. Zsigurno to nije ni interes državnih odvjetništava ni pojedinaca u državnim odvjetništvima koji tim područjem ne vladaju i svjesni su toga da im se uz njihov posao, kojim su ionako pretrpani, nameće i tuđi, policijski posao za kojeg nisu osposobljeni. Situacija se po prirodi stvari može razvijati u dva smjera, ili će državni odvjetnici morati stjecati tražene kompetencije ili će se iz toga posla morati izuzeti. Moguć je i treći put koji poznaju neke države a to je da kompletna kriminalistička policija prijeđe iz Ministarstva unutarnjih poslova u Ministarstvo pravosuđa što je zbog niza racionalnih razloga i hrvatskih specifičnosti nemoguća misija, a sve kad bi i bila moguća ne bi riješila ključni prijemor oko kompetencija.

Jedino suvislo rješenje je da se cijeli prethodni postupak, do trenutka podizanja kaznene prijave povjeri policiji kako je u nekim povijesnim razdobljima i bio slučaj a što je i sada slučaj u brojnim demokratskim državama. Uostalom, na tom tragu je i jedna od preporuka iz *twinning* programa RH s Njemačkom, zaklada za međunarodnu pravnu suradnju i Francuskom Agencijom za međunarodnu pravnu suradnju, "Podrška reformi kaznenog postupka" još iz 2011. godine.⁵⁰

Policiju, pri tome, treba vezati strogim procesnim pravilima kako bi rezultati imali dokazni karakter na sudovima, a tako bi se izbjegao i sadašnji problem dvostrukog pa i višestrukog ponavljanja pojedinih procesnih radnji. Posebno obazrivo bi se morao urediti odnos policije i državnog odvjetništva u toj fazi postupka koji bi bio zasnovan na realno održivim osnovama. Pri tome je taj odnos i cijelu proceduru potrebno maksimalno pojednostavniti.

Uz to je potrebna cjelovita reorganizacija policije koja uključuje funkcionalnu reorganizaciju, ali treba obuhvatiti i obrazovnu reorganizaciju i podići policijsko obrazovanje na viši obrazovni nivo, kako je i zadano novim standardima policijskih zanimanja, tj. na razinu pristupnika. Naime, policijski poslovi su se višestruko usložnili – obiteljsko nasilje, informatički i visokotehnološki kriminal, ilegalne migracije, terorizam, trgovina ljudima, zločini iz mržnje, organizirani i gospodarski kriminal s elementima inozemnosti (firme sa sjedištima na nekim egzotičnim otoci-

ma koje posluju u RH) itd., i od policijskih službenika se naprosto očekuje jedna viša obrazovna razina. Istodobno bi to bio način da se podignu plaće policijskih službenika koje su danas neopravdano, a moglo bi se reći i kriminalno niske. Također je potrebno otkloniti spomenute nedosljednosti u policijskom kadrovskom sustavu na način da se sva radna mjesta popunjavaju na principu upravljanja kompetencijama.

Iako je nad policijom uspostavljeno najmanje deset vrsta što vanjskog što unutarnjeg nadzora⁵¹ i po tome je vjerojatno najnadziranija služba, treba ustrajati na efikasnom nadzoru. Naime, policiju se danas toliko nadzire i svaki postupak mikroskopski analizira, podnose se privatne i subsidijarne tužbe protiv njih, u situaciji su da, suprotno svim pravnim načelima, moraju dokazivati nedužnost jer gotovo da im se krivnja podrazumijeva, da policijski službenici sve više "okreću glavu" i izbjegavaju intervencije.

No, kao protuteža vraćanja "ovlasti" policiji u prethodnom postupku, u paketu bi trebalo ojačati Jedinicu za unutarnji nadzor Ministarstva čijeg bi čelnika suimenovao glavni državni odvjetnik. Dodatno bi bilo potrebno u Uredu pučkog pravobranitelja ustrojiti jedinicu za civilni nadzor policije, te tako institucionalizirati i organizirati civilni – građanski nadzor koji u praksi nije zaživio.

U istoj funkciji bi bilo uvođenje "testiranja integriteta", odnosno testiranja otpornosti na korupciju i druge vrste nezakonitosti kroz izmjene policijskog, a po potrebi i kaznenopravnog zakonodavstva.

Daljnji vid protuteže bi bilo dodatno "profesionaliziranje" policije u vidu imenovanja Glavnog ravnatelja policije supotpisom predsjednika/ce i premijera. Naime, u čl. 103. Ustava Republike Hrvatske stoji: "Predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske, u skladu s Ustavom i zakonom, surađuju u usmjeravanju rada sigurnosnih službi. Imenovanje čelnika sigurnosnih službi, uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležnog odbora Hrvatskog sabora, supotpisuje Predsjednik Republike i predsjednik Vlade Republike Hrvatske".⁵² Zakon o policiji predviđa drugačiji postupak imenovanja pa proizlazi apsurd da policija nije sigurnosna služba. Usporediva situacija je imenovanje načelnika Glavnog stožera Hrvatske vojske koji se po toj proceduri imenuje a on, za razliku od ministra koji je političar, zapovijeda vojskom kao strukom. Tako glavni ravnatelj policije, za razliku od ministra koji je političar, rukovodi policijom kao strukom.

⁵⁰ Support to the Reform of Criminal Proceedings, HR 08 IB JH 01. f., Quarterly Report 6

Recommendations based on the trainings for heads of State Attorney's offices in Activity 2.4.2. 2. More competences for the police.

⁵¹ Više vidi Mršić Ž., Nadzor nad radom policije, op. cit., str. 164., 165.

⁵² 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 i 5/14.

I na koncu, bilo bi potrebno ustrojiti Vladin ured za nadzor tijela javne vlasti s civilnom komponentom jer je za ne vjerovati da uz silno mnoštvo raznih Vladinih ureda takav nikad nije ustrojen. Taj ured bi objedinjavao sve

unutarnje – nadzorne jedinice u javnom sektoru i bio glavna poluga pomoću koje bi predsjednik Vlade nadzirao cijeli taj javni sektor.

Summary

THE POLICE PROFESSION IN THE CRIMINAL AND CRIMINAL PROCEDURAL LAW SYSTEM

This paper focuses on the competences for conducting investigative and prosecuting criminal offenses, and raises the question of which professions do these jobs belong to. It elaborates the legal framework for acquiring competences for doing these jobs and deviating from the norms of the Croatian Qualifications Framework Act. It is established that the State Attorney's Office is not competent to carry out "previous proceedings" that are subject to the Criminal Procedure Act because the educational programs required for their appointment do not cover these activities. At the same time, it is determined that these activities are acquired through various programs of police education, and accordingly, adequately educated and trained police officers should be appropriately authorized for these affairs. With the proposal that the so-called previous procedure "returns" to the police authority, a series of measures aimed at further building police competences and the police profession to make these jobs as professional as possible is recommended.

Keywords: criminal investigation, preliminary proceedings, police profession, competences, police, State Attorney's Office.

(prijevod autora)