

Povjerenstvo za rad po pritužbama

Izvješće o radu Povjerenstva za rad po pritužbama za 2021. godinu

Zagreb, rujan 2022. godine

Sadržaj

1	Uvod.....	2
1.1	Građanski nadzor nad radom policije ključ povjerenja javnosti u rad policije.....	2
1.2	Pravni okvir rada Povjerenstva za rad po pritužbama.....	3
1.3	Uloga Povjerenstva za rad po pritužbama u zaštiti, praćenju i promicanju ljudskih prava.....	3
2.	Rad Povjerenstva za rad po pritužbama u 2021. godini.....	6
2.1.	Osnovni pokazatelji rezultata rada Povjerenstva za rad po pritužbama.....	6
3.	Ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje Povjerenstva za rad po pritužbama	16

I Uvod

1.1 Građanski nadzor nad radom policije ključ povjerenja javnosti u rad policije

Pravo na građanski nadzor Hrvatskog sabora nad radom oružanih snaga i službama sigurnosti Republike Hrvatske zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske (NN 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), člankom 80. točka 7., koji glasi:

Hrvatski sabor ostvaruje građanski nadzor nad oružanim snagama i službama sigurnosti Republike Hrvatske

Pravni instrumenti za kontrolu rada tijela javne vlasti, naročito policije, razvijaju se usporedno s razvojem demokratske države i trebaju se pravilno primjenjivati kako bi se ostvarila njihova temeljna svrha, zaštita temeljnih prava i sloboda građana u odnosu na djelovanje tijela javne vlasti.

Zakon o policiji (u daljnjem tekstu: ZoP; NN 34/11., 130/12., 89/14. – vjerodostojno tumačenje, 151/14., 33/15., 121/16 i 66/19). određuje da policija građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti (čl. 2. st. 2. ZoP). Policijski službenici ovlaštene su obavljati policijske poslove primjenom policijskih ovlasti temeljem Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (u daljnjem tekstu: ZoPPO; 76/09., 92/14. i 70/19.). Temelj policijskog postupanja isključivo može biti zakon.

U obavljanju policijskih poslova i ovlasti policijski službenici mogu zadirati u temeljna prava i slobode čovjeka i građanina zaštićene međunarodnim ugovorima i Ustavom Republike Hrvatske. Iz tog razloga je pitanje građanskog nadzora nad radom policijskih službenika od iznimne važnosti zbog zaštite građana od nepravilnog i nezakonitog postupanja policijskih službenika, zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda te poradi redovitog općeg i specijalističkog obrazovanja i informalnog profesionalnog učenja policijskih službenika, kao i sustava cjeloživotnog učenja, o pravilnom provođenju policijskih poslova i primjenjivanju policijskih ovlasti kojima će se u najmanjoj mjeri zadirati u slobode i prava čovjeka, a postiže se svrha policijskog posla (usvajanje novih kompetencija – znanja, vještina i sposobnosti). Podredno, Etički kodeks policijskih službenika (NN 62/12.) propisuje da policijski službenici osiguravaju čuvanje i poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda te da pri zakonitom ograničavanju sloboda i prava poštuju dostojanstvo, ugled i čast svake osobe. Europski kodeks policijske etike, (Preporuka Vijeća Europe (2001)10) sukladno Konvenciji za zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda), propisuje obvezu policije da poštuje svačije pravo na slobodu (čl. 35.).

Građanski nadzor nad radom policije promiče najviše europske standarde u policijskom radu, poštovanje vladavine prava i ljudskih prava u policijskom postupanju, te doprinosi povjerenju javnosti u rad policije.

1.2 Pravni okvir Povjerenstva za rad po pritužbama

Zakonski okvir rada Povjerenstva za rad po pritužbama (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) uređen je člancima 5. - 5.d Zakona o policiji.

Važeći podzakonski propisi i opći akti doneseni temeljem zakona uključuju Poslovnik o načinu rada i odlučivanja Povjerenstva za rad po pritužbama i Pravilnik o načinu rada i postupanja po pritužbama (NN 16/21., 51/21.).

1.3 Uloga Povjerenstva za rad po pritužbama u zaštiti, praćenju i promicanju ljudskih prava

Građanski nadzor nad radom policije provodi Povjerenstvo za rad po pritužbama čije članove imenuje Hrvatski sabor na razdoblje od četiri godine prema članku 5.d ZoP-a, temeljem javnog poziva.

U srpnju 2019. godine Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o policiji (NN 66/19), propisano je osnivanje Povjerenstva od devet članova koje imenuje i razrješava Hrvatski sabor. Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora 16. listopada 2019. godine (KLASA: 200-01/19-01/49: URBROJ: 6521-8-19-01) uputio je Javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje članova Povjerenstva za rad po pritužbama. Hrvatski sabor imenovao je 28. veljače 2020. godine devet članova Povjerenstva (NN 24/20.). Povjerenstvo je konstituirano 13. svibnja 2020. godine.

Građanski nadzor nad radom policije u Hrvatskoj je po prvi put uveden 2011. donošenjem Zakona o policiji (NN 34/11.) kojim je predviđeno osnivanje Povjerenstva za rad po pritužbama u MUP-u. Povjerenstvo za rad po pritužbama u MUP-u su činila tri člana: policijski službenik MUP-a te dva predstavnika javnosti koje je imenovao Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora na prijedlog organizacija civilnog društva, organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija (čl. 5. st. 3. ZoP NN 34/11.). Osnovna svrha Povjerenstva za rad po pritužbama u MUP-u bila je provođenje građanski nadzora nad radom policije u postupku rješavanja pritužbi fizičkih i pravnih osoba. Povjerenstvo za rad po pritužbama u MUP-u je započelo s radom početkom 2013. te je uz određene poteškoće radilo do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o policiji 31. ožujka 2015. (NN 33/15.), kojim je za rješavanje pritužbi predviđeno osnivanje Povjerenstva u sjedištu MUP-a te u svakoj policijskoj upravi. Na javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje članova Povjerenstva u sjedištu MUP-a te u svakoj policijskoj upravi odaziv je bio veoma slab te povjerenstva po policijskim upravama nisu formirana što je dovelo do potpunog prestanka građanskog nadzora nad radom policije.

Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora donio je Odluku (URBROJ: 6521-8-15-04, KLASA: 021-01/15-08/11 od 29. travnja 2015. godine), kojom stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o policiji (NN 33/15.) privremeno prestaje rad Povjerenstva za rad po pritužbama Ministarstvu unutarnjih poslova do osnivanja novog.

Uz Povjerenstvo, građanski nadzor nad primjenom pojedinih policijskih ovlasti provodi i Vijeće za građanski nadzor nad primjenom pojedinih policijskih ovlasti (čl. 102.a Zakona o policijskim poslovima i ovlastima). Unatoč više javnih poziva Hrvatskog sabora, Vijeće za građanski nadzor nad primjenom pojedinih policijskih ovlasti od njegovog uvođenja 2014. godine u Zakon o policijskim poslovima i ovlastima (NN 92/14.) do danas nije formirano.

Također postoji i Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite¹ (u daljem u tekstu: Nezavisni mehanizam). Za razliku od Povjerenstva i Vijeća za građanski nadzor nad primjenom pojedinih policijskih ovlasti čija su osnivanja temeljena zakonom (Zakonom o policiji i Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima) i čije članove imenuje Hrvatski sabor na temelju javnog poziva. Nezavisni mehanizam osnovan je Sporazumom od 8. lipnja 2021. godine između MUP s jedne strane i Akademije medicinskih znanosti Hrvatske, Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Centra za kulturu dijaloga, Hrvatskog Crvenog križa i prof. dr. sc. Iris Goldner Lang s druge strane.

Ovlasti i djelovanje Povjerenstva preklapaju se po pitanju postupanja s „...*pritužbama na nezakonito postupanje policijskih službenika prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite*“ (čl. 5. st. 1. t. 3. Sporazuma) s Nezavisnim mehanizmom u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite obzirom da Povjerenstvo nadležno za postupanje po pritužbama fizičke ili pravne osoba koja smatra da su djelovanjem ili propuštanjem djelovanja policijskog službenika u primjeni policijskih ovlasti povrijeđena njezina prava ili slobode (čl. 5. st. 1. Zakona o policiji), u što svakako ulazi i „*nezakonito postupanje policijskih službenika prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite*“. Smatramo stoga da bi se ova pitanja trebala regulirati i propisati u cilju međusobne suradnje između Povjerenstva i Nezavisnog mehanizma radi unaprjeđenja zaštite ljudskih prava i sloboda svakog čovjeka nad postupanjem policije.

Usprkos poteškoćama uzrokovanim epidemijom COVIDA 19 Povjerenstvo je nastavilo u 2021. godini s radom te riješilo 222 predmeta od čega većina predmeta koji su zaostali iz ranijih godina dok Povjerenstvo nije funkcioniralo. Povjerenstvo je riješilo svih 25 novozaprimljenih predmeta u 2021. godini.

¹ http://www.amzh.hr/wp-content/uploads/2022/07/Godisnje-izvjesce-Nezavisnog-mehanizma-nadzora_1-srpnja-2022a.pdf

Podaci za izradu ovog izvješća temelje se na evidencijama i informacijama Povjerenstva, te podacima dostavljenih od Ministarstva unutarnjih poslova (u daljnjem tekstu: MUP), drugih tijela javne vlasti i neposredno od samih građana.

Izvješće o radu Povjerenstva za rad po pritužbama za 2021. godinu shvaćeno je kao prilika da se zastupnici u Hrvatskom saboru, tijela javne vlasti kao i javnost iscrpno informiraju o provedbi građanskog nadzora nad radom policije, izazovima u provedbi te radu Povjerenstva za rad po pritužbama. Izvješće završava analizom i ocjenom stanja te prijedlozima za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti.

2. Rad Povjerenstva za rad po pritužbama u 2021. godini

Godina 2021. druga je godina funkcioniranja sadašnjeg Povjerenstva. Stoga se u ovom dijelu daje pregled informacija o pokazateljima rezultata rada, kao i organizaciji Povjerenstva.

2.1. Osnovni pokazatelji rezultata rada Povjerenstva za rad po pritužbama

Povjerenstvo je tijekom 2021. godine održalo ukupno jedanaest sjednica. Sjednice su u pravilu održavane jedanput mjesečno.

Tablica 1. Raspored održanih sjednica Povjerenstva u 2021. godini

Broj sjednice	Datum održavanja sjednice	Mjesto održavanja sjednice	Trajanje sjednice
7. sjednica	28.1.2021.	Policijska akademija MUP-a	12.00-16.45 sati
8. sjednica	25.2.2021.	Policijska akademija MUP-a	9.00-17.00 sati
9. sjednica	29.3.2021.	Policijska akademija MUP-a	9.00-18.15 sati
10. sjednica	29.4.2021.	Policijska akademija MUP-a	9.00-17.30 sati
11. sjednica	24.5.2021.	Policijska akademija MUP-a	12.00-19.00 sati
12. sjednica	12.7.2021.	Policijska akademija MUP-a	9.30-17.30 sati
13. sjednica	31.8.2021.	MUP, Ulica grada Vukovara 33	9.00-16.10 sati
14. sjednica	25.9.2021.	MUP, Ulica grada Vukovara 33	9.00-16.15 sati
15. sjednica	29.10.2021.	MUP, Ulica grada Vukovara 33	9.00-19.40 sati
16. sjednica	30.11.2022.	MUP, Ulica grada Vukovara 33	9.00-16.30 sati
17. sjednica	29.12.2021.	MUP, Ulica grada Vukovara 33	9.00-16.30 sati

Za svaku održanu sjednicu jedan od članova Povjerenstva je sačinio zapisnik koji sadrži pored ostalog podatke o dnevnom redu i odlukama koje su donesene na sjednici Povjerenstva.

Tijekom 2021. godine Povjerenstvo je riješilo 222 predmeta od čega svega 25 predmeta zaprimljenih u 2021. godini, dok je većina predmeta zaprimljena u ranijim godina dok Povjerenstvo nije funkcioniralo. Ovo predstavlja značajan porast u odnosu na prethodnu godinu (2020.) tijekom koje Povjerenstvo nije djelovalo većim dijelom godine (Konstituirajuća sjednica Povjerenstva održana je 13. svibnja 2020.), ne samo zbog problema

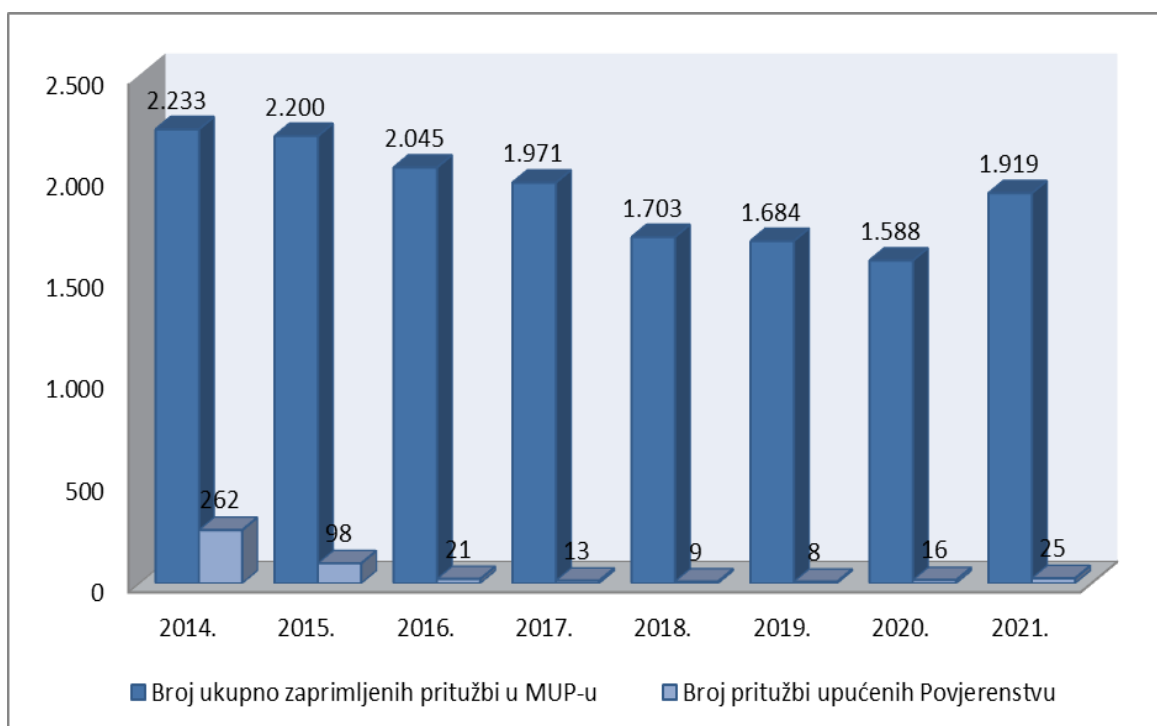
uzrokovanih epidemijom COVIDA 19, nego i činjenice da je Povjerenstvo moralo provesti prethodne radnje neophodne za početak rada Povjerenstva (organizacija Konstituirajuće sjednice Povjerenstva i izbor predsjednika i potpredsjednika; izrada i donošenje Poslovnika o načina rada i odlučivanja Povjerenstva na koji je prethodno mišljenje dao Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora; izrada oblika i sadržaja odluke ili zaključka Povjerenstva; iniciranje postupka sigurnosnih provjera za članove Povjerenstva i dr.) zbog čega je Povjerenstvo u 2020. godini riješilo 22 predmeta.

Tijekom 2021. godine ukupno je u Povjerenstvu zaprimljeno 25 predmeta što predstavlja povećanje od devet predmeta (56,25%) u odnosu na 2020. godinu. I dalje je manji broj pritužbi za čije je rješavanje nadležno Povjerenstvo u odnosu na 2014. godine (sa 262 pritužbi u 2014. godini broj pritužbi je konstantno opadao svake godine) zbog čega je potrebno nastaviti s informiranjem građana o postojanju neovisnog tijela izvan sustava MUP-a koje bi razmatralo predmete podnositelja pritužbe i obavljalo građanski nadzor nad radom policije.

Tablica 2. Broj zaprimljenih pritužbi u MUP-u i broj upućenih pritužbi Povjerenstvu po godinama od 2014. do 2021. godine

Godina	Broj ukupno zaprimljenih pritužbi u MUP-u	Broj pritužbi upućenih Povjerenstvu
2014.	2.233	262 (11,73%)
2015.	2.200	98 (4,45%)
2016.	2.045	21 (1,03%)
2017.	1.971	13 (0,66%)
2018.	1.703	9 (0,53%)
2019.	1.684	8 (0,47%)
2020.	1.588	16 (1,00%)
2021.	1919	25 (1,30%)

Grafikon 1. Prikaz broja zaprimljenih pritužbi u MUP-u i upućenih pritužbi Povjerenstvu kroz razdoblje 2014. – 2021.



Iz Tablice br. 2. vidljiv je kontinuirani trend ukupno zaprimljenih pritužbi građana podnesenih MUP-u s odstupanjem u 2021. godini gdje se bilježi neznatni porast u odnosu na prethodnu godinu od 20,84%. Broj pritužbi upućenih Povjerenstvu kontinuirano prati neproporcionalni trend pada upućenih predmeta Povjerenstvu u odnosu na broj zaprimljenih pritužbi u MUP-u s odstupanjem u 2020. (porast od 0,53%) i 2021. godini (porast od 0,30%). Povjerenstvo ne može utvrditi razlog utvrđenom neproporcionalnom smanjenju, ali za pretpostaviti je da postoji više razloga. Također je za pretpostaviti da bi se kauzalni razlozi mogli klasificirati u više ključnih skupina. Na jednu od tih skupina ukazalo je i Ministarstvo unutarnjih poslova odnosno Vlada Republike Hrvatske u Mišljenju o izvješću o radu Povjerenstva za rad po pritužbama za 2020. godinu gdje se navodi: „Izmjenama Zakona o policiji pritužbom se ukazuje na povredu slobode i prava primjenom policijskih ovlasti (ne više svim radnjama i postupcima policijskih službenika), pritužba mora biti podnesena u roku 30 dana od događaja, mora sadržavati točno određene podatke i mora biti potpisana (izostankom bilo kojeg od elemenata, pritužba u slučaju prigovora na odgovor, neće biti u nadležnosti Povjerenstva), a propisano je trostupanjsko postupanje pri čemu u drugom stupnju provjere obavlja Ministarstvo unutarnjih poslova - Služba za unutarnju kontrolu, a u trećem Povjerenstvo.“

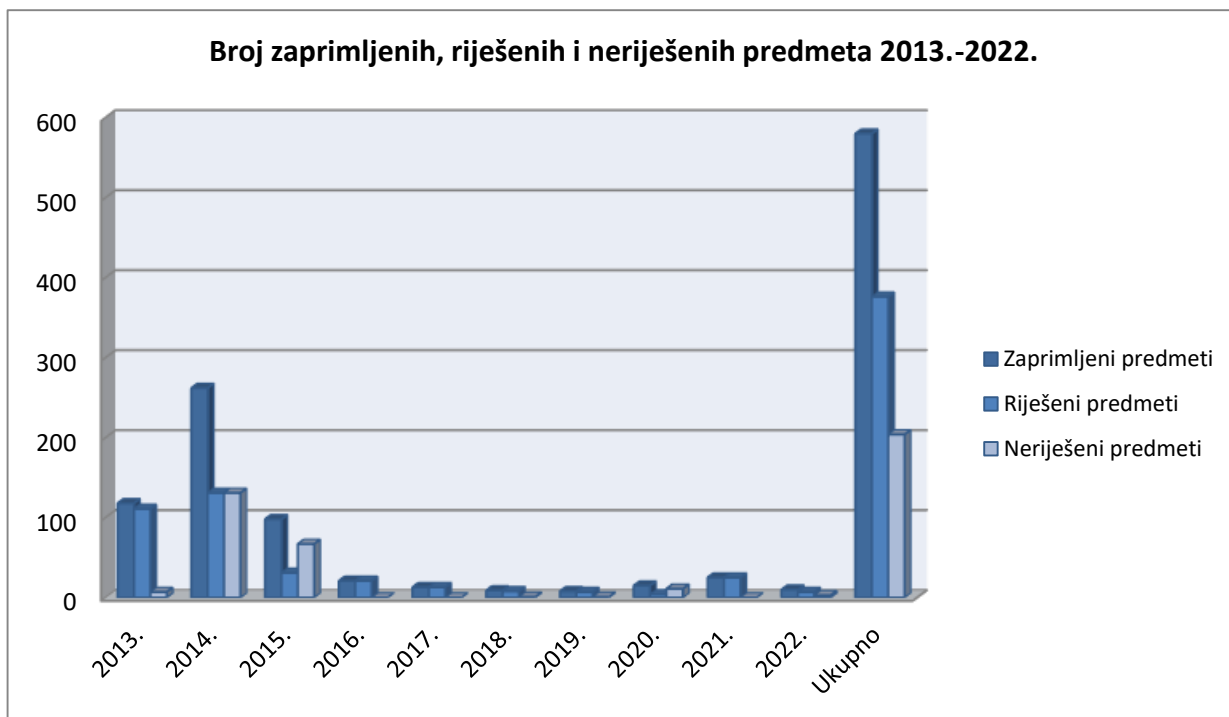
Tablica 3. Broj zaprimljenih, riješenih i neriješenih predmeta Povjerenstva po godinama (2013. -2022.)

Godina	Broj zaprimljenih predmeta ²	Broj riješenih predmeta	Broj neriješenih predmeta
2013.	118	111	7
2014.	262	131	131
2015.	98	31	67
2016.	21	21	0
2017.	13	13	0
2018.	9	8	1
2019.	8	7	1
2020.	15	4	11
2021.	25	25	0
2022. ³	10	7	3
Ukupno	580	376 64,83%	204 35,17%

² Broj zaprimljenih predmeta u odnosu na 2013. - 2019. godinu odnosi se na broj predmeta koje nije riješilo ranije Povjerenstvo, a koje je ovo Povjerenstvo zaprimilo za rješavanje.

³ Podatak o broju predmeta za 2022. godinu se odnosi na razdoblje zaključno s 14. srpnjem 2022. godine.

Grafikon 2. Usporedni prikaz broja zaprimljenih, riješenih i neriješenih predmeta od strane Povjerenstva po godinama 2013. – 2022.

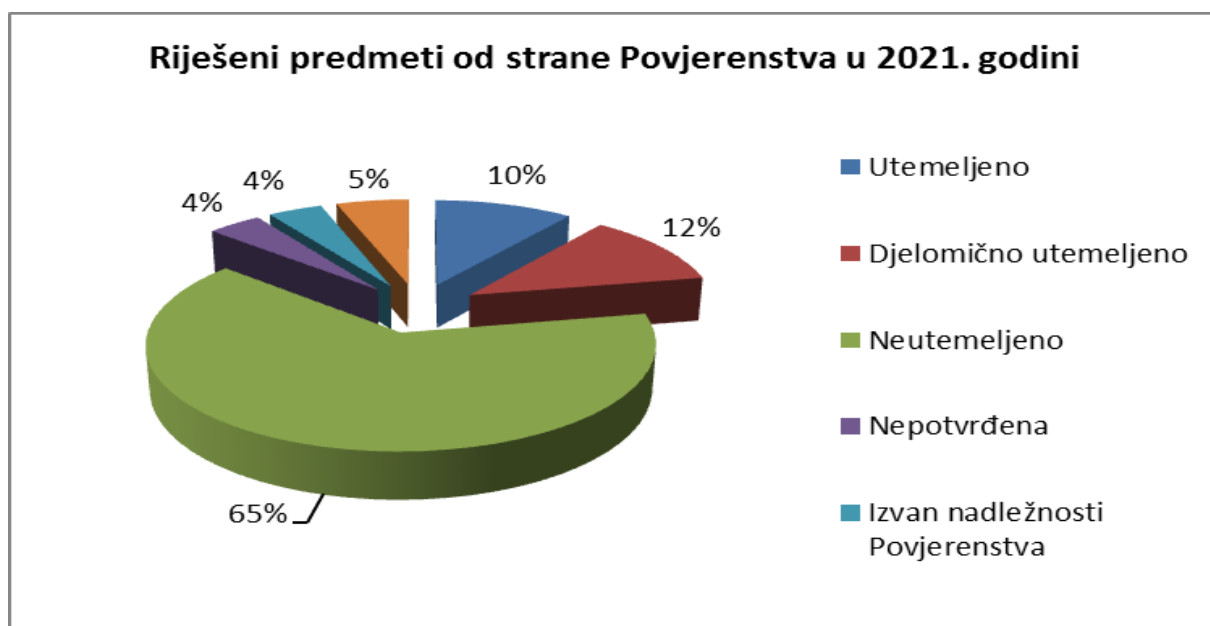


Ukupan broj predmeta u kojima do sada nije donesena odluka Povjerenstva iznosi 204 predmeta (35,17%). Najveći broj predmeta za koje nisu donesene odluke su iz 2014. i 2015., ukupno 198 predmeta (34,14%). Podaci iz tablice br. 3. govore da je Povjerenstvo u nepune 2 godine rada, zajedno s novozaprimljenim i zatečenim neriješenim predmetima, ukupno riješilo gotovo dvije trećine zaprimljenih predmeta (64,83%).

Tablica 4. Broj riješenih predmeta od strane Povjerenstva u 2021. godini (zaprimljenih u razdoblju od 2013. - 2021. godine)

Vrsta odluke	Utemeljeno	Djelomično utemeljeno	Neutemeljeno	Nepotvrđena	Izvan nadležnosti Povjerenstva	Obustavljen postupak zbog smrti podnositelja
Ukupno: 222	23 10,4%	26 11,7%	143 64,4%	9 4,05%	9 4,05%	12 5,4%

Grafikon 3. Prikaz odluka i zaključaka Povjerenstva donesenih u 2021. godini (zaprimljenih u razdoblju 2013.-2021.)



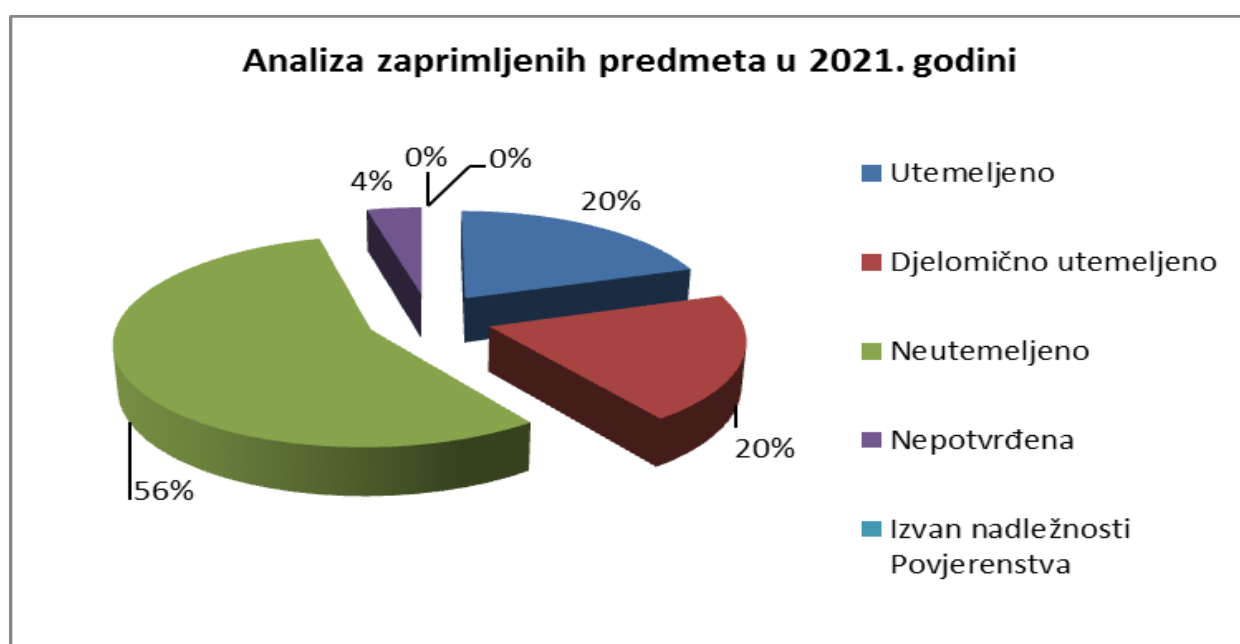
Povjerenstvo je tijekom 2021. godine i u prvih sedam mjeseci 2022. godine rješavalo predmete iz 2013., 2014., 2015., 2016., 2018., 2019. i 2020., 2021. i 2022. godine.

Od donesenih odluka u 2021. godini, u 23 predmeta (10,4%) Povjerenstvo je utvrdilo da su navodi podnositelji pritužbe utemeljeni, u 26 predmeta (11,7%) Povjerenstvo je utvrdilo da su navodi podnositelja pritužbe djelomično utemeljeni, u 9 predmeta da su navodi podnositelja pritužbe nepotvrđeni (4,05%), a u 143 slučajeve neutemeljeni (64,4%). U 9 predmeta (4,05%) Povjerenstvo je utvrdilo kako se sukladno članku 2. stavku 2. Pravilnika o načinu rada i postupanja po pritužbama te radu povjerenstava za rad po pritužbama (NN 78/15.) ne radi o pritužbama već o upravnom postupku koje stranke vode s Ministarstvom unutarnjih poslova, za što Povjerenstvo nije nadležno, dok je u 12 predmeta (5,4%) Povjerenstvo obustavilo postupak zbog smrti podnositelja pritužbe. Temeljem tih podataka Povjerenstvo je u 2021. godini donijelo 201 odluku i 21 zaključak. Gledajući statistički Povjerenstvo je u 22,1% predmeta riješenih u 2021. godini utvrdilo da su navodi podnositelja pritužbe djelomično ili u potpunosti utemeljeni (10,4 % utemeljena odluka i 11,7% djelomično utemeljena odluka), dok je u 64 predmeta utvrdilo da su navodi podnositelja pritužbe neutemeljeni.

Tablica 5. Broj i vrsta odluka za predmete Povjerenstva zaprimljene u 2021. godini

Vrsta odluke	Utemeljeno	Djelomično utemeljeno	Neutemeljeno	Nepotvrđena	Izvan nadležnosti Povjerenstva	Obustavljen postupak zbog smrti podnositelja
Ukupno: 25	5 20%	5 20%	14 56%	1 4%	-	-

Grafikon 4. Prikaz udjela donesenih odluka Povjerenstva za predmete zaprimljene u 2021. godini



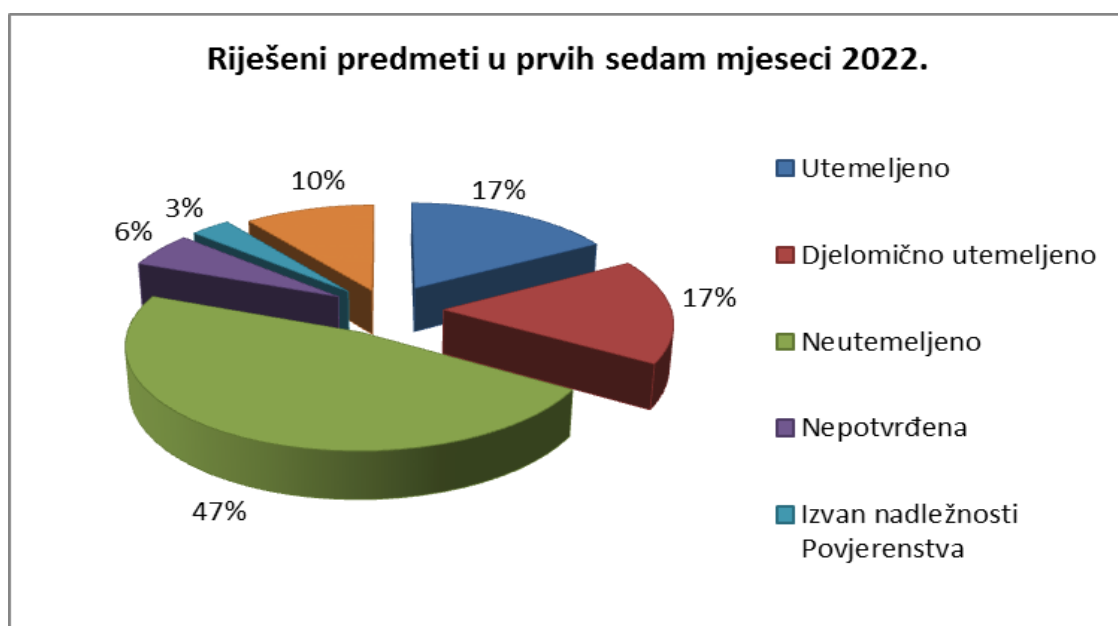
Iz tablice br. 5. vidljivo je da je Povjerenstvo u predmetima zaprimljenih u 2021. godini donijelo 5 utemeljenih odluka (20%), 5 djelomično utemeljenih odluka (20%), 1 nepotvrđena odluka (4%) i u 14 predmeta donesena je neutemeljena odluka.

Temeljem učinjene analize utemeljenih i djelomično utemeljenih odluka, kod utemeljenih odluka Povjerenstvo je utvrdilo propuste u svezi s kriminalističkim istraživanjem (čl. 2. st. 1. t. 7. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima) koji se u pretežitom odnose na utvrđivanje činjenica provedenom ili neprovedenom dokaznom radnjom očevida i neutvrđivanje činjenica obavljanjem razgovora s neposrednim svjedocima očevicima. U predmetima u kojima je Povjerenstvo donijelo djelomično utemeljenu odluku Povjerenstvo je utvrdilo propuste u kriminalističkom istraživanju, ali i u sprječavanju kriminaliteta (čl. 1. st. 2. t. 1. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima) i pružanju intervencije (čl. 6. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima).

Tablica 6. Broj riješenih predmeta od strane Povjerenstva u prvih sedam mjeseci 2022. godine (zaprimljenih u razdoblju od 2013. - 2022. godine)

Vrsta odluke	Utemeljeno	Djelomično utemeljeno	Neutemeljeno	Nepotvrđena	Izvan nadležnosti Povjerenstva	Obustavljen postupak zbog smrti podnositelja
Ukupno: 125	21 16,8%	21 16,8%	59 47,2%	7 5,6%	4 3,2%	13 10,4%

Grafikon 5. Prikaz udjela donesenih odluka i zaključaka Povjerenstva u prvih sedam mjeseci 2022. godine (zaprimljenih u razdoblju 2013.-2022.)

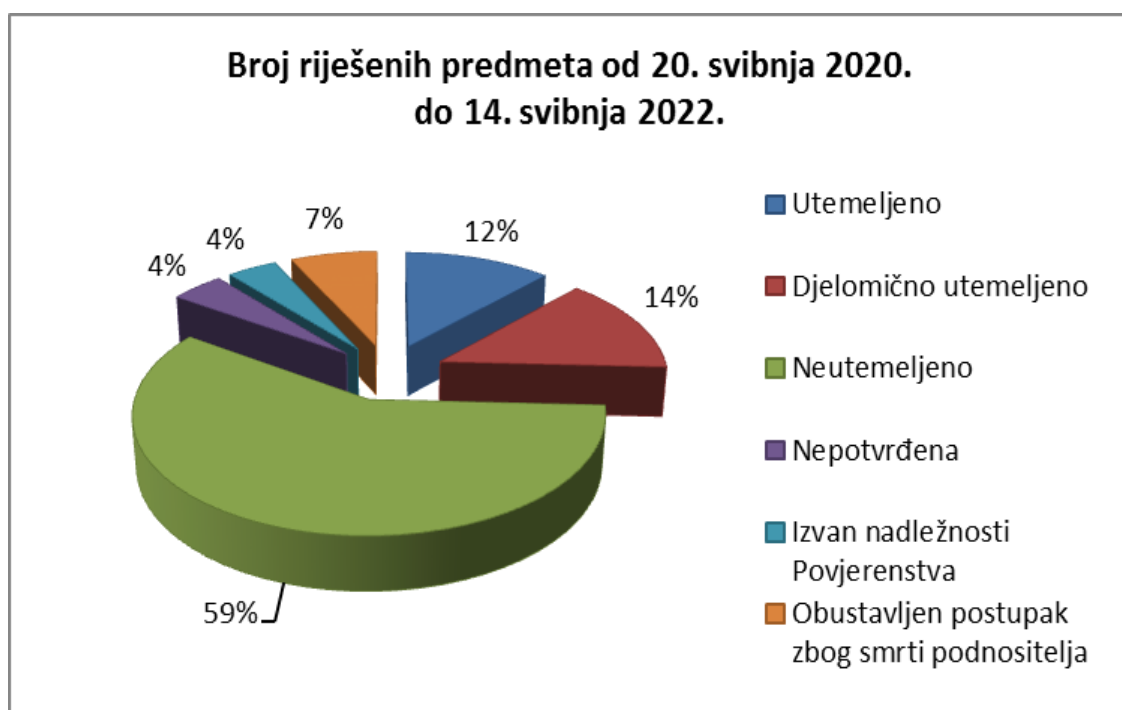


U prvih 7 mjeseci 2022. godine Povjerenstvo je u odnosu na 2020. i 2021. godinu donijelo nešto veći broj odluka u kojima je ocijenilo navode iz pritužbe u potpunosti utemeljenima – 16,8% - ili djelomično utemeljenima – 16,8% - te je u prvih 7 mjeseci 2022. godine u jednoj trećini riješenih predmeta donesena utemeljena ili djelomično utemeljena odluka.

Tablica 7. Ukupan broj riješenih predmeta od strane Povjerenstva u razdoblju od 20. svibnja 2020. godine do 14. srpnja 2022. godine

Vrsta odluke	Utemeljeno	Djelomično utemeljeno	Neutemeljeno	Nepotvrđena	Izvan nadležnosti Povjerenstva	Obustavljen postupak zbog smrti podnositelja
Ukupno: 369	44 11,9%	51 13,8%	217 58,8%	16 4,3%	15 4,1%	26 7,1%

Grafikon 6. Prikaz udjela donesenih odluka i zaključaka Povjerenstva u razdoblju od 20. svibnja 2020. godine do 14. srpnja 2022. godine (zaprimljeni u razdoblju 2013.-2022.)



Kao značajnije pokazatelje rezultata rada tijekom 2021., o kojima se govori u ovom Izvješću, potrebno je istaknuti sljedeće:

- održano je ukupno jedanaest sjednica Povjerenstva;
- doneseno je 222 odluka ili zaključaka o pritužbama;
- u 2021. godini zaprimljeno je ukupno 25 predmeta koji su svi riješeni;
- redovito se odgovaralo na upite novinara, medija ili građana.

Tijekom 2021. godine, Povjerenstvo je redovno održavalo sjednice i rješavalo predmete usprkos poteškoćama u radu uzrokovanih epidemijom COVIDA 19. Povjerenstvo je i u 2022. nastavilo s učinkovitim radom te je u prvih 7 mjeseci 2022. godine (siječanj – srpanj 2022.) riješilo 125 predmeta.

Povjerenstvo je odluke u 2021. godini donosilo u velikoj većini slučajeva (98%) jednoglasno, dok su u manjem broju slučajeva (2%) pojedini članovi Povjerenstva glasali protiv odluke većine članova Povjerenstva i izradili izdvojena mišljenja temeljem čl. 18. Poslovnika o načinu rada i odlučivanja Povjerenstva za rad po pritužbama. Za 1 odluku tri člana Povjerenstva podnijeli su izdvojeno konkurirajuće mišljenje, iako je odluka donesena jednoglasno.

Povjerenstvo u 2022. godini planira se i nadalje posvetiti rješavanju novopristiglih predmeta, ali i rješavanja zaostalih predmeta iz razdoblja ranijeg Povjerenstva i razdoblja u kojem građanski nadzor nad radom policijskih službenika nije funkcionirao. Također Povjerenstvo planira aktivnije se uključiti u promoviranje građanskog nadzora nad radom policije u javnosti.

Stručne, administrativne i tehničke poslove Povjerenstvu obavlja Ministarstvo unutarnjih poslova sukladno članku 5.c stavku 5. ZoP i članka 13. Pravilnika o načinu rada i postupanja po pritužbama te radu Povjerenstava za rad po pritužbama. Tijekom 2021. godine Povjerenstvu je bio dodijeljen policijski službenik koji je uredno i pravovremeno obavljao različite poslove za Povjerenstvo.

3. Ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje rada Povjerenstva za rad po pritužbama

Svrha građanskog nadzora nad radom policije je osiguravanje jačanja zakonitosti i pravilnosti postupanja policije s jedne strane, a s druge strane osnaživanje povjerenje građana u rad policije. Građanski nadzor nad radom policije služi kao učinkovit instrument za ostvarivanje načela vladavine prava i otvorenosti javne vlasti. Kao preduvjet za njegovu provedbu ključan je odgovarajući institucionalni kapacitet nadzornog tijela - Povjerenstva - da pravodobno i primjereno provodi nadzor nad pritužbama građana na postupanje policije.

Tijekom rada Povjerenstava u 2021. godini, u postupcima odlučivanja po pritužbama, zaprimljenim upitima građana i tijela javne vlasti, kao i neposrednim kontaktom, u primjeni građanskog nadzora nad radom policije, uočeno je nekoliko problema koje u određenoj mjeri utječu na učinkovitost rada Povjerenstva, a samim time i na mogućnost ostvarivanja građanskog nadzora nad radom policije.

Dio poteškoća iz 2020. godine nastavio se i u 2021. godini te administrativni i tehnički resursi Povjerenstva usprkos određenim poboljšanjima i dalje nisu u potpunosti zadovoljavajući za osiguravanje provedbe Zakona o policiji i promociju prava na građanski nadzor nad radom policije. Članovi Povjerenstvo za rad na predmetima imaju na raspolaganju bez vremenskog ograničenja jednu prostoriju u Ministarstvu unutarnjih poslova, Ulica grada Vukovara 33, 10 000 Zagreb (soba 55, II kat), a po iskazanom pisanom zahtjevu Povjerenstvu se omogućava korištenje konferencijske ili druge dvorane u MUP-u za potrebe održavanja sjednica Povjerenstva. Povjerenstvu je od dana 31. kolovoza 2021. na korištenje imalo jedno računalo i printer koje se nalazi u prostoriji Povjerenstva. Stoga je rješavanje novih, ali i neriješenih predmeta iz ranijih godina tijekom 2021. godine i dalje bilo otežano s obzirom da je jedna prostorija od 15 četvornih metara nedovoljne veličine za rad svih članova Povjerenstva, naročito u vrijeme epidemije bolesti COVID-19, osobito što Povjerenstvu nije omogućen rad na daljinu elektroničkim pristupom, samo u dijelu koji se odnosi na pritužbe građana koje rješava Povjerenstvo. Dana 25. siječnja 2021. godine otvorena je adresa elektroničke pošte koju administriraju policijski službenici MUP-a. Članovi Povjerenstva ne mogu pristupiti sandučiću elektroničke pošte, nego policijski službenik MUP-a prosljeđuje elektroničku poštu s adrese: povjerenstvo.za.prituzbe@mup.hr, predsjedniku Povjerenstva.

S obzirom na navedeno, kao preporuke za poboljšanje stanja treba istaći slijedeće:

- I. U pogledu jačanja administrativnih i tehničkih kapaciteta Povjerenstva preporuča se u idućem razdoblju osigurati adekvatna proračunska sredstva u razdjelu Ministarstva unutarnjih poslova kako bi se stvorili materijalni i tehnički preduvjeti za rad u odgovarajućim uvjetima članova Povjerenstva. Pritom se posebice misli na primjerene prostorne i tehničke uvjete te na osiguravanje osobe koja će biti isključivo zadužena za osiguravanje tehničke i administrativne podrške Povjerenstvu, između ostalog i biti

zadužena za sastavljanje putnih naloga, vođenje evidencije predmeta, izradu i objavljivanje informacija o radu Povjerenstva na podstranici Ministarstva unutarnjih poslova te drugih administrativno-tehničkih poslova. Povjerenstvo bi trebalo imati službenu elektroničku adresu za službenu korespondenciju s tijelima javnih vlasti i drugim zainteresiranim strankama, ne preko policijskog službenika MUP-a koji prosljeđuje elektroničku poštu na osobne elektroničke adrese članova Povjerenstva.

- II. Potrebno je omogućiti Povjerenstvu povratnu informaciju o tome što je MUP učinio u predmetima u kojima je Povjerenstvo donijelo odluku da je pritužba utemeljena ili djelomično utemeljena. Predlažemo izmjenju Zakona o policiji (čl. 5. c st. 7.) na način da se propiše da ukoliko Povjerenstvo utvrdi da je pritužba utemeljena ili djelomično utemeljena da je MUP dužan nakon što ponovo odluči o osnovanosti pritužbe o utvrđenom kao i poduzetim mjerama izvijestiti podnositelja pritužbe u roku od 30 dana od dana zaprimanja odluke Povjerenstva i Povjerenstvo. Ovakvo rješenje propisano je u čl. 157. st. 3. Zakona o socijalnoj skrbi (NN 18/2022, 46/2022)⁴ te smatramo da bi se takvo rješenje trebalo ugraditi i u Zakon o policiji. Na taj način bi Povjerenstvo imalo informacije o tome što je MUP učinio u predmetima u kojima je donesena utemeljena ili djelomično utemeljena odluka te bi se na taj način ojačala međusobna interakcija između Povjerenstva i MUP-a, ali i mogućnost međusobnog učenja i usvajanje najbolje prakse u zaštiti prava i sloboda građana kao i zakonitog i pravilnog postupanja MUP-a. Također, predlažemo da se razmotri izmjena Zakon o policiji na način da se propiše za slučaj da se odluka Povjerenstva odnosi na predmet kojem se vodi sudski postupak, odluka se dostavlja i pravosudnim tijelima.⁵
- III. Nužno je kontinuirano osiguravanje stručnog osposobljavanja i usavršavanja policijskih službenika kako u primjeni policijskih ovlasti, ali isto tako i policijskih službenika koji sudjeluju u postupku provjere i odgovora na pritužbe. Primjetno je da MUP provodi niz radnji radi provjera navoda iz pritužbi, međutim odgovori policijskih uprava građanima često su nedovoljno činjenično potkrijepljeni te informativno nedovoljno obrazloženi i ne sadržavaju dovoljno činjenica iz učinjenih provjera zbog čega podnositelji pritužbe izražavaju sumnju je li MUP uistinu razmotrio njihovu pritužbu i sve istaknute pritužbene navode na odgovarajući način. Također, iz odgovora policijskih uprava se u određenim slučajevima ne može jasno znati je li pritužba utemeljena, djelomično utemeljena, neutemeljena ili nepotvrđena te nije jasno odgovoreno na pojedinačne pritužbene navode. Osim toga obavijesti i odgovori ustrojstvenih jedinica MUP-a u kojoj je raspoređen policijski službenik na kojeg se građanin žali i ustrojstvene jedinice nadležne za unutarnju kontrolu MUP-a u postupku po pritužbi ne sadržavaju uputu o pravnom lijeku podnositelju pritužbe čime

⁴ Po uzoru na nezavisni građanski nadzor nad radom policije Zakonom o socijalnoj skrbi (NN 18/2022, 46/2022) propisano je osnivanje Povjerenstva za odlučivanje o osnovanosti pritužbe podnositelja u Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike.

⁵ Usp. čl. 157. st. 4. Zakona o socijalnoj skrbi (NN 18/22. i 46/22.)

su građani stavljeni u nepovoljan položaj jer nisu upoznati s mogućnosti podnošenja prigovora ili izražavanja nezadovoljstva.

- IV. Potrebno je revidirati postupanje MUP-a po nepotpunim pritužbama (ne sadrže potrebne podatke iz članka 5. Zakona o policiji) te na njih analogno primjenjivati odredbe zakona kojim se propisuje opći upravni postupak. Naime, na internetskim stranicama MUP-a stoji da će se na „*Pritužbe koje su podnesene nakon propisanog roka i ne sadrže potrebne podatke iz članka 5. Zakona o policiji, kao i pritužbe koje se odnose na ostale zaposlenike Ministarstva unutarnjih poslova ili se ne odnose na primjenu policijskih ovlasti, neće se rješavati sukladno odredbama Zakona o policiji, nego će se na njih primjenjivati odredbe zakona kojim se propisuje sustav državne uprave. U tom slučaju prigovor na odgovor nadležne policijske uprave i ustrojstvene jedinice Ministarstva unutarnjih poslova neće razmatrati nadležno Povjerenstvo za rad po pritužbama, već će prigovor razmatrati Služba za unutarnju kontrolu čiji se odgovor neće dalje razmatrati*“.⁶ Povjerenstvo je zaprimilo jedan predmet koji se odnosi na postupanje u kojem je Upravni sud u Zagrebu u presudi Uszp-4/19-5 iz 2021. godine naložio MUP-u da predmet dostavi na rješavanje Povjerenstvu. Člankom 5. st. 3. Zakona o policiji propisano je da se s pritužbama podnesenim nakon roka iz st. 1. čl. 5., kao i pritužbama koje ne sadrže podatke iz stavka 2. čl. 5. postupa sukladno odredbama zakona kojim se propisuje sustav državne uprave. Člankom 7. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09) propisano je da kada službena osoba tijekom postupka sazna ili ocijeni da stranka ima osnovu za ostvarenje nekog prava, upozorit će je na to, kao i na posljedice njezinih radnji ili propuštanja u postupku, a brinut će se i da neznanje odnosno neukost stranke i drugih osoba koje sudjeluju u postupku ne budu na štetu prava koja im po zakonu pripadaju. Nadalje, čl. 73. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku propisano je kad podnesak sadržava kakav nedostatak koji onemogućuje postupanje po podnesku odnosno ako je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, službena osoba zaključkom će upozoriti na to stranku i odredit će rok u kojem je stranka dužna otkloniti nedostatak, uz upozorenje na pravne posljedice ako to u određenom roku ne učini. Zbog svega navedenog MUP je kao javnopravno tijelo dužan postupati u skladu s načelom pomoći neukoj stranci iz čl. 7. Zakona o općem upravnom postupku te zaključkom upozoriti stranku da njegova pritužba nije potpuna uz upozorenje na pravne posljedice ako to u određenom roku ne učini. Također, takvo postupanje po nepotpunim pritužbama ne proizlazi ni po ranijem Zakonu o sustavu državne uprave (NN 150/11., 12/13., 93/16., 104/16. i 66/19.) kojim je u čl. 84. bilo propisano postupanje po pritužbama, niti po trenutno na snazi Zakonu o sustavu državne uprave (NN 66/19.). Stoga je i u drugim takvim slučajevima potrebno na odgovarajući način primijeniti Zakon o općem upravnom postupku na sve pritužbe građana koji u čl. 73. propisuje način postupanja javnopravnih tijela prema podnoscima s nedostacima i u skladu s čl. 7. kojim se uređuje načelo pomoći neukoj

⁶ <https://mup.gov.hr/gradjani-281562/pohvale-i-pritužbe/kako-se-zaliti-na-rad-sluzbenika/381>

stranci. Sukladno tome nužno je da odgovori i obavijesti u postupku po pritužbi sadržavaju uputu o pravnom lijeku.

- V. Nužno je dodatno usmjeriti napore na promociju građanskog nadzora nad radom policije, kako od strane Povjerenstva za rad po pritužbama, tako i od samih tijela javne vlasti (Ministarstva unutarnjih poslova i Hrvatskoga sabora). Potrebno je osvješćivati građane o postojanju njihovih zajamčenih prava i sloboda te pravnim sredstvima kojima ih mogu ostvariti. Potrebno je olakšati građanima podnošenje pritužbi te razmotriti podnošenje pritužbi putem sustava e-Građani u okviru kategorije „e-Usluge MUP-a“ na način da se omogući podnošenje skenirane pritužbe koja sadrži podatke iz članka 5. stavka 2. Zakona o policiji ili putem potpisnog certifikata temeljem čl. 2. st. 3. Zakona o osobnoj iskaznici (NN 62/15., 42/20. i 144/20.).
- VI. Nadalje, potrebno je razmotriti mogućnosti rada na daljinu na neklasificiranim novim predmetima na način da se članovima Povjerenstva omogući pristup informacijskom sustavu MUP-a isključivo u dijelu koji se odnosi na pritužbe građana koje rješava Povjerenstvo, posebice obzirom na činjenicu da je na članovima Povjerenstva proveden postupak u skladu s člankom 5.d stavak 3. ZoP-a čime bi se olakšao rad članovima Povjerenstva na predmetima, čime bi prestala potreba za dodjeljivanjem veće prostorije za rad Povjerenstva po predmetima od sadašnje dodijeljene prostorije.
- VII. U konačnici, proizlazi da su u svrhu osiguravanja pravilne primjene poslova i ovlasti policijskih službenika i time zaštite prava na građanski nadzor nad radom policije ključni prioriteti osiguranje zakonitosti postupanja tijela javne vlasti, educiranje policijskih službenika o obavljanju policijskih poslova i primjeni policijskih ovlasti, ali i o metodologiji odgovara na pritužbe građana. Kapaciteti Povjerenstva da štiti, prati i promiče pravo na građanski nadzor nad radom policije osnovni su preduvjet kako bi se navedeni zadaci ostvarili.

Pravovremeno i efikasno rješavanje pritužbi građana na rad policije ključna je pretpostavka svakog demokratskog društva, vladavine prava i učinkovite javne vlasti u koju građani imaju povjerenje.

Prijedlozi za unaprjeđenje rada Povjerenstva za rad po pritužbama

1. Dati građanima informaciju (uputu o pravnom lijeku) na koji način mogu podnijeti prigovor na obavijest koju izradi policijska uprava u kojoj je raspoređen policijski službenik na kojeg se pritužba odnosi odnosno nezadovoljstvo na odgovor koji izradi ustrojstvena jedinica nadležna za unutarnju kontrolu MUP-a.
2. Poboljšati odgovore na pritužbe građana od strane MUP-a na način da se jasno naznači je li pritužba građana utemeljena ili djelomično utemeljena, neutemeljena ili nepotvrđena te koji su pritužbeni navodi osnovani, a koji su neosnovani.
3. Osigurati povratnu informaciju Povjerenstvu o postupanju MUP-a u pritužbama u kojima je Povjerenstvo utvrdilo da je pritužba utemeljena ili djelomično utemeljena.
4. Primjenjivati načelo pružanja pomoći neukoj stranci kod postupanja MUP-a po nepotpunim pritužbama.
5. Osigurati kontinuirano educiranje policijskih službenika u policijskim upravama o sadržaju i obliku odgovora na pritužbe građana.
6. Nastaviti s kontinuiranim promoviranjem građanskog nadzora nad radom policije koji pridonosi transparentnosti, otvorenosti i responsivnosti u djelovanju tijela javne vlasti i osnažuje ulogu građana u odnosu na upravu, kako na Internet stranici Ministarstva unutarnjih poslova, tako i na druge načine (okrugli stolovi, tribine, leci, plakati, putem medija).
7. Izraditi informativnu shemu postupka po pritužbi za građane od podnošenja pritužbe koja će se koristiti u prezentacijama, tribinama, letcima, plakatima i medijima. Potrebno je osigurati vidljivost postupka po pritužbama posebno u službenim prostorijama policije gdje građani redovito pristupaju (službeni ulaz u policijske postaje, granični prijelazi itd.).
8. Osigurati podnošenje pritužbe putem sustava e-Građani.
9. Osigurati osobu koja će isključivo pružati administrativnu i tehničku podršku Povjerenstvu.
10. Osigurati službenu e-mail adresu za Povjerenstvo kojoj će članovi Povjerenstva moći samostalno pristupiti radi korespondencije s tijelima javne vlasti, građanima i drugim zainteresiranim strankama.

Prostor za jačanje kapaciteta Povjerenstva i dalje postoji, osobito u dijelu rješavanja zaostalih neriješenih pritužaba poradi nepostojanja Povjerenstva više od pet godina, ali i nedovoljnih kapaciteta Povjerenstva ranijih godina, kako bi se postigla pravovremenost i učinkovitost. Ujedno, potrebno je dodatno ojačati kapacitete za osiguravanje obavljanja općih poslova Povjerenstva.

S obzirom na nalaze i zaključke Izvješća, u 2022. osobiti naponi Povjerenstva usmjerit će se na:

- rješavanje novozaprimljenih predmeta u primjerenom roku;
- rješavanje predmeta iz ranijih godina (2013.-2015.);
- jačanje svijesti građana o građanskom nadzoru nad radom policije;
- jačanje suradnje s drugim tijelima javne vlasti i organizacijama civilnog društva u području zaštite ljudskih prava i sloboda te informiranje opće i stručne javnosti o radu Povjerenstva;
- u suradnji s Ministarstvom unutarnjih poslova i Hrvatskim saborom proaktivno objavljivati informacije o radu Povjerenstva;
- jačanje kapaciteta Povjerenstva za rad po pritužbama u cjelini.

S obzirom na prethodno navedeno, mišljenja smo da je Povjerenstvo izvršilo sve zacrtane ciljeve glede rješavanja predmeta po pritužbama. Pristigli novi predmeti po pritužbama pravovremeno su riješeni, dok će Povjerenstvo do kraja mandata riješiti sve zaostale neriješene predmete iz razdoblja kada sadašnje Povjerenstvo nije bilo konstituirano kao i novozaprimljene predmete.

Povjerenstvo za rad po pritužbama

Izvešće o radu Povjerenstva za rad po pritužbama za 2021. godinu

Zagreb, rujan 2022.

Pravna osnova

Članak 5. c st. 8. Zakona o policiji (NN 34/11., 130/12., 89/14. – vjerodostojno tumačenje, 151/14., 33/15., 121/16 i 66/19)

Članak 214. Poslovnika Hrvatskog sabora (NN 81/13, 113/16, , 53/20, 119/20, 123/20)

Broj stranica: 22