KRIVIČNO - PRAVNA ZAŠTITA SISTEMA KRITIČNE INFRASTRUKTURE

CRIMINAL - LEGAL PROTECTION OF THE CRITICAL INFRASTRUCTURE SYSTEM

Pregledni naučni članak

Edin Garaplija[*]

Sažetak

Prepoznavanje potrebe da se na nacionalnom i lokalnom nivou najprije uspostavi savremena zakonodavno-pravna legislativa, daje osnovne temelje za uspostavu efikasnije i pravovremene zaštita objekate i sistema kritične infrastructure. Ovakav pristup podrazumjeva izgradnju integrisanog sistema zaštite i spašavanja, uz njegovu potpunu digitalizaciju, koju mora pratiti "cyber sigurnost" cjelokupnog sistema. Legislativa koja tretira ovu oblast, a posebno ona koja tretira aspekt njene krivično-pravne zaštite, mora se hitno uspostaviti i kontinuirano unaprijeđivati, kako bi uspješno pratila sofisticiranost metoda i sredstava za počinjenje krivičnih dijela koja se tiču ugroza sistema i objekata kritične infrastrukture. Po svom obimu, namjeri i definiciji, više je različitih vrsta ovih krivičnih dijela, od kojih ćemo ovdje obraditi krivično-pravne aspekte onih najtežih i načešćih, krivičnih dijela terorizma, krađe i vandalizma, sabotaže i špijunaže. Ova krivična dijela mogu biti izazvana vanjskim ali i unutrašnjim destruktivnim uticajem, različitim pobudama namjere, te po svome obimu mogu djelimično ili trajno oštetiti sisteme i objekte kritične infrastrukture, ugroziti živote i zdravlje ljudi, imovinu i životnu sredinu.

Ključne riječi: krivično pravo, zaštita, kritična infrastruktura.

[*] Doktorant Fakulteta za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Univerzitet u Sarajevu, Institut za upravljanje rizicima i naučnoistraživački rad, Sarajevo/Beograd/Podgorica, e-mail: edingaraplija@fkn.unsa.ba

Abstract

Recognizing the need to first establishing of modern legislative and the legal regulative at the national and local level, provides the basic foundations for the establishment of more efficient and timely protection of facilities and critical infrastructure systems. This approach implies the construction of an integrated protection and rescue system, with its full digitalization, which must be accompanied by "cyber security" of the entire systems. Legislation dealing with this area, and especially that dealing with the aspect of its criminal law protection, must be urgently established and continuously improved, in order to successfully monitor the sophistication of methods and means of committing crimes related to threats to critical infrastructure systems and facilities. According to their scope, intention and definition, there are several different types of these crimes, of which we will deal with the most serious and common criminal-legal aspects of the criminal acts of terrorism, theft and vandalism, sabotage and espionage. These crimes can be caused by external as well as internal destructive influence, various motives of intent, and by their scope can partially or permanently damage systems and facilities of critical infrastructure, endanger human lives and health, property and the environment.

Key words: criminal law, protection, critical infrastructure.

1. UVOD

Svijet svakodnevno pogađaju katastrofe, bilo das u one uzrokovane prirodnim fenomenima ili ljudskim nemarom ili namjerom. U njima stradaju ljudi, njihova imovina, priroda, kulturna i opšta dobra, regije, nacije i lokalna zajednica, a posebno kritična infrastruktura kao "žila kucavica" modernog društva. Koliko se god trudili da uspostavimo dobar i efikasan system prevencije i brzog odgovora na izazove prirodnih i drugih katastrofa, uvijek zakaže neka karika u ovom lancu, a najčešće je to ljudski faktor. Shodno tome, postavlja se pitanje odgovornosti onih koji svojim namjerama ili nemarom ugrožavaju zajednicu, njena materijalna i kulturna dobra, te njenu kritičnu infrastrukturu, odnosno onih koji su dužni da preventivno brinu o smanjenju rizika od katastrofa, a iz nekog razloga zakažu na tom zadatku. Globalne

klimatske promjene al ii globalna pandemija koji za sobom nose i svjetsku ekonomsku depresiju i sunovrat globalnih ali i nacionalnih ekonomija, nisu jedini rizici koji prijete Svijetu. Početkom mjeseca aprila 2020., serija požara je pogodila tlo Evrope, a među njima se posebno isticao katastrofalni požar u Ukrajini u blizini nekadašnje nuklearke "Černobil", koja je svojom havarijom 80-tih godina prošlog vijeka, već jednom u istoriji zaprijetila čovječanstvu. Prema izvještaju koji je objavio UNDRR* (UN office for Disaster Risk Reduction), ured Ujedinjenih Nacija (UN) za smanjenje rizika od katastrofa, u posljednjih dvadeset godina svijet je zahvatilo više od 7.000 registrovanih prirodnih katastrofa. Ured UN-a za smanjenje rizika od katastrofa (UNDRR) radi na preventivnom smanjenju rizika od katastrofa i gubitaka kako bi se osigurala održiva budućnost. UNDRR (ranije poznat kao UNISDR) je središnja tačka sistema Ujedinjenih naroda za smanjenje rizika od katastrofa i čuvar Sendai okvira, podržavajući zemlje i društva u provedbi, nadzoru i reviziji napretka. Mandat UNDRR-a je: „služiti kao središnja tačka u sistemu Ujedinjenih Naroda za koordinaciju smanjenja katastrofa i za osiguranje sinergije među aktivnostima smanjenja katastrofa sistema Ujedinjenih Naroda i regionalnih i nacionalnih organizacije i aktivnosti u socio-ekonomskim i humanitarnim oblastima." U izvještaju UNDRR-a, također stoji da je najviše stradalih u siromašnim zemljama s niskim i srednjim prihodima, gdje je poginulo čak 90% od ukupnog broja stradalih u prirodnim katastrofama na globalnom svjetskom nivou. Na samom vrhu te neslavne ljestvice nalazi se Haiti gdje je u posljednjih 20 godina od prirodnih katastrofa poginulo 230.000 ljudi ili 1/6 od ukupnog broja poginulih. Ban Ki-Moon, bivši glavni sekretar UN-a kazao je da je ovo strašan pokazatelj nejednakosti i klasnih podjela, koje vladaju na našem planetu zato što "bogate zemlje koje zahvati prirodna katastrofa plaćaju svoj danak velikom materijalnom štetom, a siromašne zemlje ljudskim životima". Najbolja ilustracija za ovu njegovu izjavu je činjenica da je upravo na Haitiju kojeg je zahvatio uragan Mathew, smrtno stradalo više od 1.000 ljudi, a u SAD-u samo desetak. To pokazuje da postoji izravna veza između socioekonomskog statusa zemlje i vjerojatnosti da se u toj zemlji smrtno strada u prirodnoj katastrofi, kazao je dr. Robert Glasser, čelni čovjek UNDRR-a. Govorio je i o primjerima stradavanja u katastrofalnim potresima te je naveo da je u Haitiju u 2010. godini u velikom potresu poginulo

* Mandat UNDRR-a definiran je nizom rezolucija Opće skupštine Ujedinjenih naroda, od kojih je najistaknutija: Rezolucija Generalne skupštine UN-a 56/195.

223.000 ljudi, no u isto tako jakom potresu u Čileu poginulo je mnogo manje ljudi, a u Novom Zelandu nitko. On smatra potpuno neprihvatljivim da zemlje u kojima vlada siromaštvo i loša vlast, i u kojima se jednom dogodila prirodna katastrofa, ostaju nepripremljene za neke buduće slične događaje. "No u zemlji poput Haitija to je jako teško postići, što zbog posvemašnjeg siromaštva, što zbog loše organizacije vlasti", kazao je Glasser. Dodao je da bi zemlja poput Haitija, uz obilnu pomoć međunarodne zajednice, trebala intenzivno raditi na sistemima za rano upozoravanje na nadolazeće katastrofe (poput uragana), na edukaciji stanovništva, ali i na poboljšanju kvalitete gradnje. "Smatram doista skandaloznim i neprihvatljivim da smo mi, izvan Haitija, mogli vidjeti oluju kako dolazi na televiziji dok je bilo nemoguće kontaktirati s ljudima na licu mjesta ranim upozorenjem ili, kad je ono poslano, ničemu nije poslužilo zbog nedostatne obuke stanovništva", istakao je Glasser. Svjedoci smo današnjice, da su klimatske promjene uzrok sve više prirodnih katastrofa poput: poplava, klizišta, toplinskih valova i snažnih oluja, koji su nakon potresa i tsunamija, najveće masovne ubojice čovječanstva[*].

Smanjenje rizika od nesreća (engl. Disaster Risk Reduction - DRR) predstavlja sistematičan pristup identifikaciji, procjeni i smanjenju rizika. Gledajući globalno, u vremenskom okviru od poslednjih 10-tak godina katastrofe uzlaznim trendom uzimaju veliki danak, a kao rezultat su imale presudni uticaj na sigurnost ljudi, zajednica i država u cjelini. Širom svijeta je preko 700 hiljada ljudi izgubilo živote, više od 1,4 miliona je povrijeđeno, a oko 23 miliona su ostala bez krova nad glavom. Više od 1,5 milijardi ljudi je pogođeno katastrofama na različite načine, uključujući žene, djecu i ranjive grupe ljudi te je ukupan ekonomski gubitak bio više od 1,3 triliona USD, dok je samo u poslednje dvije godine (2018. i 2019.) bilo preko 330 biliona USD ekonomskih gubitaka. U istom period je na globalnom nivou, 144 miliona ljudi raseljeno usljed ovih katastrofa[*]. U gore navedenim podacima nisu analizirane globalne ekonomske štete poruzočene svjetskom pandemijom COVID-19 ("koronavirus"), koje će zasigurno i industriju osiguranja i reosiguranja prisiliti na promjene u pristupu riziko-baziranim analizama u narednom periodu, te proširenju svoga portfolija na osiguranje lokalnih zajednica, organizacija i pojedinaca od budućih pandemijskih rizika. Sve ove prirodne i tehnološke

[*] UN DRR Global Assesment Report, https://gar.undrr.org/sites/default/files/reports/2019-05/full_gar_report.pdf (pristup: 20.03.2021.)

[*] Reosiguravajuća kuća Munich RE, NatCatSERVICE, https://natcatservice.munichre.com/ (14.04.2020.)

katastrofe, su dodatno uticale na ubrzanje klimatskih promjena, te značajno ugrozile globalni napredak ka održivom razvoju civilnog društva i državnih zajednica. Imajući u vidu gore izloženo, možemo zaključiti da se prirodne, tehničko-tehnološke i antropogene nesreće, nenamjerno i namjerno izazvane (terorizam), sve učestalije ponavljaju, globalno na svjetskom nivou i pogađaju, kako one najsiromašnije, tako i one na najvišem stepenu ekonomskog razvoja.

Shodno tome, prepoznavanje potrebe da se na nacionalnom i lokalnom nivou uspostavi savremena zakonodavno-pravna legislativa, daje osnovne temelje za uspostavu efikasnije i pravovremene zaštita objekate i sistema kritične infrastructure. Legislativa koja tretira prepoznavanje i zaštitu kritične infrastrukture, a posebno ona koja tretira aspekt njene krivično-pravne zaštite, mora se hitno uspostavljati i kontinuirano unaprijeđivati. Samo tako može uspješno pratila sofisticiranost metoda i sredstava za počinjenje krivičnih dijela koja se tiču ugroza sistema i objekata kritične infrastrukture.

2. KRIVIČNA DJELA TERORIZMA U SISTEMIMA I OBJEKTIMA KRITIČNE INFRASTRUKTURE

Da bi smo sagledali krivično pravne aspekte krivičnih dijela nastalih terorističkim aktima i napadima na objekte i sisteme KI, moramo najprije sagledati širi kontest nastanka pojma i definicije terorizma, kao globalnog destruktivnog fenomena. „Terorizam je jedno od najtežih krivičnih djela, kojim se ugrožavaju ne samo unutrašnji interesi i vrijednosti već i međunarodni mir i bezbjednost. Navedeni efekti i opasnost od terorizma su još više naglašeni posljednjih godina, što je uslovilo i promijenjen pristup u njegovom suzbijanju. U tom smislu, ovo krivično djelo je predmet normi krivičnog zakonodavstva duži niz godina. Ipak, eskalacija terorizma u posljednjih 30 godina uticala je na internacionalizaciju ovog fenomena. Čini se da je terorizam jedan od pojmova koji je najviše obuhvaćen međunarodnim pravom. To je uglavnom uticalo na jačanje krivičnopravne represije (propisivanje strožijih kazni) i povećanje broja terorističkih krivičnih djela. Tako su ova krivična djela u Bosni i Hercegovini sistematizovana u grupu krivičnih djela protiv čovječnosti i drugih vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, a zaprijećena je i najteža kazna (dugotrajni zatvor). Pored osnovnog krivičnog djela terorizma, 2003. godine uvedeno je i novo krivično djelo – finansiranje terorističkih aktivnosti, koje je izmijenjeno 2015. godine, dok su 2010. godine uvedena još četiri teroristička krivična djela: javno podsticanje na terorističke aktivnosti,

vrbovanje radi terorističkih aktivnosti, obuka za izvođenje terorističkih aktivnosti i organizovanje terorističke grupe. Potom je 2014. godine inkriminisano (ne baš potpuno precizno i nedvosmisleno) učešće državljana BiH u stranim terorističkim aktivnostima putem krivičnog djela protivzakonito formiranje i pridruživanje stranim paravojnim ili parapolicijskim formacijama.“ (Simović, M., Šikman, M., 2017.)

Iako se pojam „terorizma“ danas povezuje sa vjerskim, najčešće „islamskim terorizmom“, kako ga definišu u pojedinim svjetskim centirma društveno-ekonomske moći, interesantno je da se terorizam pojavljuje još u doba vladavine starog rimskog carstva. Pa tako riječ terorizam (Klaić, B.,1978.), dolazi od latinske riječi teror, što označava strah, užas, zadavanje straha, izazivanje straha i trepeta, užasa, strave, jeze; primjena nasilja sve do fizičkog uništenja protivnika; strahovlada. Povijest terorizma seže od drevnih vremena, kada su već tada suparnici pokušali na razne načine, od zastrašivanja do tjelesnog nasilja, poraziti svoje suparnike. Jedna od prvih terorističkih skupina, o kojoj postoje provjereni povijesni podaci, operirala je na Bliskom istoku već u prvom stoljeću. Njezini su pripadnici bili Zeloti, židovski nacionalisti koji su se suprostavljali Rimskoj upravi nad Judejom. Zeloti su se prvi put pojavili u 6. godini prvog stoljeća, a ubrzo su nestali u podzemlju i započeli terorističke aktivnosti. Po gradovima i zemljama Judeje ubijali su Rimljane i Židove koji su priznavali rimsku vlast.

Još neke definicije ovog globalnog destruktivnog društvenog fenomena ističu slijedeće: "Terorizam je namjerno i sustavno ubijanje, sakaćenje i ugrožavanje nevinih kako bi se u njih utjeralo strah radi neke političke svrhe." (Harmon, C., 2002.) "Terorizam je specifičan oblik agresivnog djelovanja protiv naroda, životne sredine i materijalnih dobara neke zemlje u miru i u ratu." (Cvjetković, B., 2002.) Za čuvenog stručnjaka u borbi protiv terorizma Briana Jenkinsa definicija terorizma glasi: „Terorizam je upotreba ili prijetnja upotrebom sile, usmjerena na ostvarivanje političkih promjena.“ (Wise, R., J., 2020.) “Terorizam nije oblik gerilskog ratovanja, niti je to politički, niti ideološki pokret. To je metoda kojom određene grupe koje imaju neka svoja politička, filozofska ili religijska uvjerenja djeluju kako bi destabilizirale određenu zemlju ili regiju i kao bi na taj način promovorili svoja religijska, ekstremistička, radikalno marksistička, rasna ili fašistička uvjerenja.” (Vukadinović, R., 2007.)

Potencijal za katastrofalne terorističke napade koji pogađaju KI se konstantno povećava. Posljedice napada na industrijske upravljačke sisteme na

KI se mogu značajno razlikovati. Uobičajeno se pretpostavlja da bi uspješan cyber napad mogao prouzročiti malo žrtava, ako ih uopće bude, ali bi mogao dovesti do gubitka vitalne infrastrukturne usluge. Na primjer, uspješan cyber napad na javnu telefonsku komunikacijsku mrežu mogao bi oštetiti kupce telefonske usluge, dok tehničari resetiraju i popravljaju ovu KI. Napad na kontrolne sisteme postrojenja za kemikalije ili tečni prirodni plin mogao bi dovesti do šireg gubitka života kao i do značajne fizičke štete.[*]

Sagledavajući sve krivično-pravne aspekte složenosti pojma terorizma u međunarodnom i domaćem zakonodavnom pravu, možemo se složiti sa zaključcima objavljenim u publikaciji „Geopolitika“ u izdanju Akademiije Nauka i umjetnosti BiH, u kojoj se ističe: „Nema dileme da je terorizam, u svim svojim oblicima, vrlo izražena prijetnja i oblik ugrožavanja bezbjednosti ljudi i imovine. Zbog toga je neophodno određivanje takvih ponašanja kao krivičnih djela, propisivanje krivičnih sankcija za njihove učinioce, kao i uslova za njihovu primjenu prema učiniocima tih djela kako bi se obezbijedila zaštita najznačajnijih dobara i vrijednosti koje se ugrožavaju terorizmom i drugim krivičnim djelima povezanim sa njim. Ujedno, ovo je i obaveza koja proizilazi iz međunarodnih izvora koji obuhvataju terorizam i ponašanja u vezi sa njim. Uporedo s tim otvara se čitav niz izazova i dilema koje pred krivično zakonodavstvo postavljaju pitanje na koji način propisati odredbe i primijeniti ih prema učiniocima krivičnih djela. To je posebno izraženo kod onih inkriminacija koje kao radnje izvršenja propisuju radnje navođenja ili pripremne radnje. Tako se u pojedinim slučajevima može diskutovati o tome da li se radi o javnom podsticanju na terorizam ili slobodi izražavanja (kao garantovanom pravu) ili na koji način dokazati nekom licu da je učestvovalo u izvršenju terorističkih krivičnih djela u inostranstvu. Dakle, između propisivanja krivičnih djela terorizma i ponašanja koja su u vezi sa njim kao samostalnih krivičnih djela, garantovanja njihove primjene i zaštite osnovnih ljudskih prava – tanka je linija. Zbog toga je uloga krivičnog prava velika, te bi prednost trebalo dati stručnom razmatranju navedenih problema, analizi sudske prakse, te uvođenju međunarodnih odredaba putem internacionalizacije krivičnog prava, a ne pukom implementacijom usvojenih normi.

[*] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Critical Infrastructure Protection in the fight against terrorism /* COM/2004/0702, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0702&from=HR (12.05.2021.)

Danas je „moderni terorizam“ usmjeren na destrukciju, slabljenje i uništenje KI kao „žile kucavice“ sasvremene društveno-političke zajednice. Teroristički napadi na objekte i sisteme KI, bez obzira da li se radi o „modernim cyber napadima“ na sisteme KI ili „tradicionalnim napadima eksplozivnim napravama“ na objekte KI, prijete ljudskim životima, materijalnim dobrima ali životnoj sredini, pa su jasna zakonska regulativa i rigorozne krivično-pravne sankcije ne samo potreba već i društvena obaveza, kako bi se oštro iskorijenila ili bar značajno oslabila ova pošast modernog društva.

3. KRIVIČNA DJELA KRAĐE U SISTEMIMA I OBJEKTIMA KRITIČNE INFRASTRUKTURE

Ova vrsta krivičnih djela se najčešće pojavljuje na objektima i sistemima KI, jer svojim pojedinačnim obimom ne prelaze neke značajnije iznose, a zbog razuđenosti i rasprostranjenosti objekata KI (saobraćajna, energetska, telekomunikaciona i sl.), bivaju teže uočavana i gotovo neprimjetna u odnosu na neke veće i značajnije ugroze KI (terorizam, sabotaže i dr.). Krivičnim Zakonom BiH se ne definiše pojam krađe, osim u smislu krađe naoružanja i vojne opreme, već je definicija te krivično-prvne radnja prepuštena entitetkim zakonima. Krivično djelo krađe se u članu 286. Krivičnog zakona Federacije BiH definiše kao protupravna radnja protiv imovine, odnosno ističe se da je krađa oduzimanje tuđe pokretne imovine od drugog lica s ciljem da se njenim prisvajanjem pribavi sebi ili drugom protupravu imovinsku korist.[*] U Krivičnom Zakoniku Republike Srpske, članom 224., pojam krađe je definisan kao oduzmanje tuđe pokretne stvari u namjeri da se ista protivpravno prisvoji.[*] A u članu 280. Krivičnog Zakona Distrikta Brčko, e definiše da ko tuđu pokretninu oduzme drugome s ciljem da njenim prisvajanjem pribavi sebi ili drugome protivpravnu imovinsku korist, počinio je krivično djelo krađe.

U sistemima i objektima KI, posebno u energetskom, telekomunikacionom i saobraćajnom sektoru, krađe opreme, dijelova i uređaja, predstavljaju čestu, gotovo svakodnevnu pojavu, jer su ovi sistemi meta

[*] Krivični Zakon Federacije Bosne i Hercegovine - Integralni tekst ("Službene novine Federacije BiH", br. 36/2003, 21/2004 - ispr., 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016 i 75/2017)

[*] Krivični Zakonik Republike Srpske („Službeni glasnik RS", br. 64/2017, 104/2018 - odluka US i 15/2021)

kradljivaca sekundarnih sirovina (željezo, aluminij, plemeniti metali i sl.) Međutim počinioci ovih dijela ne razmišljaju o drugim dalekosežnijim i većim posljedicama, koje mogu izazvati otuđenje pojedinih elemenata u sistemima i objektima KI. Sofisticiranija verzija ovog krivičnog djela u odnosu na otuđenje sekundarnih sirovina, pojedinih elemenata, opreme i uređaja u sistemima i objektima KI, može biti organizovana krađa IT opreme i inovativnih tehnologija koje predstavljaju upravljačko srce KI od vitalnog značaja, a čije otuđenje može izazvati dugotrajne posljedice, prekide i uništenje direktno izložene KI, ali i drugih povezanih sistema.

Analizim aktuelnih krivičnih zakona na teritoriji Bosne i Hercegovine, uočavamo da se nigdje posebno ne tretira krivično pravna radnja krađe, koja za posljedicu ima i izazivanje drugih krivično pravnih radnji, kao što je npr. prekid rada sistema KI (npr. sistemi napajanja električnom energijom, saobraćajna infrastruktura i sl.). Krađe pojedinih elemenata i opreme na ovim i drugim sistemima KI, mogu izazvati teške posljedice po zdravlje i živote ljudi, imovinu i životnu sredinu, jer njihovim otuđenjem mogu nastati prekidi u snabdjevanju, odnosno mogu izazvati teže tehničko-tehnološke incidente sa daleko većim posljedicama. S toga ovakva krivična djela moraju biti prepoznata i primjenjena u nekim budućim unaprijeđenjima i ažuriranjima aktuelnih krivičnih zakona u Bosni i Hercegovini. Krivično pravne radnje krađe u sistemima i objektima KI, trebaju imati i regoroznije propisanu penalnu politiku odmjeravanja kazni, kako bi se suzbili negativni uticaji po širu društveno-političku zajednicu.

4. KRIVIČNA DJELA SABOTAŽE U SISTEMIMA I OBJEKTIMA KRITIČNE INFRASTRUKTURE

Pojam sabotaže je prepoznat u Krivičnom Zakonu Federacije BiH, samo kao pojam „računalne sabotaže“ koji definiše tu radnju kao unos, izmijenu, brisanje ili prikrivanje računalnih podataka ili programa ili se na neki drugi način vrši uticaj na računalni sisteme, ili uništenje ili oštećenje naprava za elektronsku obradu podataka s ciljem da se onemogući ili znatno omete postupak elektronske obrade podataka značajnim organima vlasti, javnim službama, javnim ustanovama, trgovačkim društvima ili drugim pravnim osobama od posebnog javnog interesa, pa time prouzrokuje štetu u iznosu većem od 500.00 KM. Članom 290. Krivičnog Zakonika Republike Srpske se definiše pojam sabotaže kao namjera ugrožavanja ustavnog uređenja ili

bezbjednosti Republike Srpske na prikriven, podmukao ili drugi sličan način, u vršenju svoje službene dužnosti ili radne obaveze, kojom se prouzrokuje znatnu štetu za organe Republike Srpske ili pravno lice u kojem radi ili za drugi organ Republike Srpske ili pravno lice. Također i u Krivičnom Zakonu Distrikta Brčko u članu 392. se pojam sabotaže definiše kao i Krivičnom zakonu Federacije BiH, kao pojam računarske sabotaže.

Dakle, možemo zaključiti da je sabotaža oblik subverzije koji uključuje namjernu štetu, ometanje ili ometanje nečega putem određenih radnji: štrajkova, obustava rada, mitinga, računarskih i drugih oblika zaustavjanja radnih i tehnoloških procesa. Sama riječ „sabotaža“ ima francuske korijene i prema narodnom govoru taj izraz potiče od prakse bacanja drvenih cipela u XIX vijeku, poznatih kao "sabot", u industrijske razboje za vrijeme industrijske revolucije. Razlog za ovu pojavu bila je pojava novih automatiziranih mašina, što je zauzvrat dovelo do velikog smanjenja broja radnika. Ne smišljajući ništa razumnije, radnici koji nisu željeli izgubiti izvor prihoda jednostavno su razbili opremu bacajući drvene cipele u mehanizme. Postoji mnogo različitih oblika sabotaže, koji su svi dizajnirani da na neki način ometaju aktivnosti i stvaraju kaos. Sabotaža predstavlja i namjerno zaustavljanje i opstrukcija nečijih dužnosti uz prethodni dogovor. Na ruskom jeziku, od ove riječi nastao je glagol "sabotaža", koji se odnosni na neispunjavanje dužnosti ili njihovo nasumično izvršavanje u znak protesta, na primjer, protiv loših uslova rada ili kašnjenja u platama. U SSSR-u je sabotaža bila krivično djelo, za čije se sprečavanje predvižala i upotreba vatrenog oružja. Unutrašnje sabotaže su najčešće izazvane štrajkovima i obustavama rada koji mogu imati različite povode kako one „opravdane“ u borbi za boljim uslovima rada, tako i one „subverzivne“ koji najčešće dolaze izvana i za cilj imaju slabljenje, prekid ili uništenje sistema KI. Najupečatljivije vrste sabotaže izazvanih različitim neprijateljskim povodima i djelovanjima izvana, su: vojne, industrijske i ekološke.

Vojne sabotaže koje se izvode putem različitih diverzija, se smatraju najopasnijim neprijateljskim atakom na sisteme i objekte KI kao žile kucavice državnog ustavno-pravnog poretka. Tokom svojih subverzivnih aktivnosti, diverzanti se infiltriraju u neprijateljsku odbranu KI i pokušavaju uništiti sisteme proizvodnje naoružanja, infrastrukturu i sisteme opskrbe. Ova vrsta sabotaže može imati i politički oblik, odnosno za cilj imati nasilnu promjenu društveno-političkog uređenja. U ovom slučaju, diverzanti, najprije šire

namjerno lažne vijesti i glasine a zatim vrše sabotaže na sistemima, najčešće organizujući štrajkove i prekide tehnoloških procesa.

Industrijska sabotaža su uglavnom povezane sa finansijskim ciljevima i najčešće su povezane sa krađom intelektualnog vlasništva koja za cilj ima stvaranje prednosti nad tržištem i stvaranje monopola na određene usluge i proizvode. Tokom nadmetanja za tržište, među konkurentima se poduzimaju sabotažne djelatnosti, najčešće širenjem glasina i lažnih optužbi, kako bi se po svaku cijenu ometala konkurencija, a što svakako utiče i na samu proizvodnju i tehnološki proces određene KI.

Ekološke sabotaže najčešće uključuju radnje izvedene s ciljem oštećenja opreme koja se koristi u ekološki opasnim aktivnostima i na ekološki osjetljivim KI, kao što su proizvodnja opasnih i štetnih materija. Na ovaj način se subverzivnim djelatnostima, iznutra i izvana, izazivaju ekološki incidenti i katastrofe koji su opasni po živote i zdravlje ljudi, te floru i faunu u određenom području.

Moderne sabotaže današnjice se rade vanjskim i unutrašnjim cyber napadima na upravljačke procese i IT sisteme KI. Mnogo je primjera ovakvog subverzivnog djelovanja u poslednjem desetljeću, a najupečatljiviji se odvijao na početku otovorenog Rusko-Ukrajinskog sukoba, koji potresa Evropu u poslednjih 5 godina. 23.12.2016. oko 17 sati na stranicama kompanije za distribuciju električne energije „Prykarpattyaoblenergo“, koja je klasifikovana KI u zapadnoj ukrajinskoj regiji Ivano-Frankivsk, pojavila se obavijest da je glavni grad te regije ostao bez električne energije i poruka građanima da ne kontaktiraju službu za korisnike. (Lambaša, B., 2021.) U tom trenutku još nije bilo nikakvih detalja o samom uzroku nestanka električne energije. Nakon samo pola sata stigla je informacija iz komapnije da je bez energije ostala cijela regija, a već u sljedećem saopćenju je jasno rečeno da su problem izazvali vanjski akteri koji su preuzeli kontrolu nad upravljanjem sistema. Otprilike u isto vrijeme i druga velika ukrajinska kompanija iz energetskog sektora, „Kyivoblenergo“, objavila je da je hakirana te da su napadači preuzeli kontrolu nad sistemom čime je bez električne energije ostalo 80.000 stanovnika. Kao i u prvom slučaju, služba za korisnike bila je preplavljena telefonskim pozivima što je uzrokovalo kompletan pad sistema korisničke službe. Zanimljivo je da su brojni pozivi stizali iz inostranstva, dakle, nisu zvali ljudi koji su ostali bez električnog napajanja. Naime, pozivanjem službe za korisnike napadači su srušili i taj ssistem koji je u tim trenucima bio od izuzetne važnosti i tako korisnicima sinkronizirano uskratili dvije usluge, opskrbu i informaciju. To je

bio povod za širenje glasina i straha na tom području. Tek nakon opsežne istrage koja je trajala nekoliko tjedana počeli su polako pristizati u javnost detalji o incidentima. Izvorni napad onesposobio je upravljačke sklopove u postrojenjima čime je postignut primarni cilj - nestanak električne energije. Kako bi osigurali što kasniju reakciju, napadači su izveli napad na nadzorne sisteme koji su tokom nestanka energije uredno prikazivali stanje kao normalno. Osim tog napada koji je prouzročio najveću štetu, izveden je i (telefonski) DoS napad na korisničku službu kompanija, a nakon toga i napad na poslovnu mrežu. Forenzičkom analizom nakon napada u poslovnim mrežama kompanija pronađen je zloćudni kod KillDisk čije su komponente zadužene za brisanje najvažnijih sistemskih datoteka što onemogućuje ponovno pokretanje računala i poslužitelja. U isto vrijeme je napadnuto 6 elektrana širom Ukrajine. Pojedinačno nijedan napad nije sofisticiran, međutim uspješna sinhronizacija napada ukazuju na visok stepen tehničkih vještina napadača.

Za razliku od ukrajinskih elektrana u kojima je došlo do prekida isporuke električne energije, u njemačkom je slučaju napada na jednu neimenovanu čeličanu, došlo do fizičkog uništenja dijela postrojenja. Iako detalji nisu poznati u javnosti, šteta je navodno značajna, a vektor inicijalne zaraze je sličan kao i u ukrajinskom slučaju. Naime, nekoliko mjeseci prije incidenta potvrđen je „spear phishing“ napad kojim je zlonamjerni kod ušao u poslovnu mrežu kompanije. U velikim industrijskim postrojenjima često je problem da poslovne mreže nisu na primjeren način odvojene od procesnih mreža koje služe isključivo za upravljanje i nadzor nad postrojenjima. Primjeran način odvajanja bi bila potpuna izolacija tih dviju mreža kako bi se jednostavno izbjegle sve opcije pristupa iz jedne mreže u drugu i obratno. Nažalost, iz praktičnih razloga mreže su najčešće povezane u uskom segmentu koji se nakon incidenta pokaže dovoljno širokim za kompromitaciju sistema. Baš to se dogodilo i u njemačkoj čeličani – maliciozni kod je e-mail porukom ušao u poslovnu mrežu iz koje je pronašao put do procesne mreže. Softverskim gašenjem sigurnosnih mehanizama postrojenje nije ispravno odreagiralo na mehaničke poteškoće i došlo je do fizičke štete. Definitivno najpoznatiji napad na industrijska postrojenja je onaj malicioznim kodom „Stuxnet“ na nuklearno postrojenje Natanz u Iranu. „Stuxnet“ je maliciozni kod visokog stepena složenosti koji je djelovanjem na SCADA komponente iranskog nuklearnog postrojenja uspio fizički uništiti brojne centrifuge za obogaćivanje urana i time unazaditi iranski nuklearni program. Iako se napad dogodio prije više od šest

godina sve komponente tog koda do danas nisu potpuno analizirane. Priznanje za razvoj i upotrebu tog moćnog oružja nikad nije stiglo iako se nagađa da iza njega stoje dvije najveće svjetske cyber-sile SAD i Izrael. Upravo su SAD domovina prvog pravog iako insceniranog cyber-napada na industrijske uređaje. Ono što danas poznajemo pod imenom „Aurora Generator Test“ provedeno je 2007. godine u „Idaho National Laboratory“ u svrhu demonstracije mogućnosti fizičkog uništenja uređaja pomoću cyber-oružja.

Sabotaže mogu biti izazvane s umišljajem i direktnom namjerom ali i iz nehata, nesavjesnim ponašanjem i radnjama unutar tehnoloških procesa u sistemima i na objektima KI. Primjetno je da ovi krivično-pravni aspekti nisu dovoljno istraženi, niti su jasno definisani zakonodavno krivičnim regulativama kako na međunarodnom polju, tako i unutar Bosne i Hercegovine. Svjedoci smo čestih prekida lanaca dobave u sistemima KI (prekid napajanja strujom, vodom, gasom, lijekovima i sl.) a da se nikada ne utvrdi krajnja odogovornost niti se sankcionišu ovakve detruktivne i krivičnno-pravno kažnjive radnje. Potrebno je bližoj budućnosti unaprijediti krivični zakon sa ovim aspektima, kako bi se preventivno uticalo na efikasniiju zaštitu sistema KI i njihovih konzumenata.

5. KRIVIČNA DJELA ŠPIJUNAŽE U SISTEMIMA I OBJEKTIMA KRITIČNE INFRASTRUKTURE

Krivičnim Zakonom BiH u članu 163 je definisano krivično djelo špijunaže: (1) Ko tajne podatke saopšti, preda ili učini dostupnom stranoj državi, stranoj organizaciji ili licu koje im služi, kazniće se kaznom zatvora od jedne do deset godina. (2) Ko na štetu Bosne i Hercegovine za stranu državu ili organizaciju stvara obavještajnu službu u Bosni i Hercegovini ili njom rukovodi, kazniće se kaznom zatvora najmanje pet godina. (3) Ko stupi u stranu obavještajnu službu, prikuplja za nju podatke ili na drugi način pomaže njen rad, kazniće se kaznom zatvora od jedne do deset godina. (4) Ko pribavlja tajne podatke u cinju da je saopšti ili preda stranoj državi, stranoj organizaciji ili licu koje im služi, kazniće se kaznom zatvora od jedne do deset godina. (5) Ko nabavlja sredstva za učinjenje krivičnog djela iz stava (1) i (2) ovog člana, kazniće se kaznom zatvora od jedne do deset godina.

Ova vrsta krivičnih dijela na sistemima KI je najčešće povezana sa cyber sigurnošću upravljačkih modula na složenim i vitalnim KI, kao što su

energetska, telekomunikaciona, odbrambena, finansijska i sl. Krivična djela špijunaže se u današnje moderno doba vežu za hakerske napade i pokušaje napadača da prije nego što subverzivnim dejstvima sabotaže i diverzije izvrše onesposobljavanje istema KI, najprije izvrše djela špijunaže a zatim i krađe određenih značajnih informacija i intelektualnog vlaništva. Dakle, krivična djela špijunaže predhode krivičnim djelima krađe i sabotaže u cilju prikrivanja ovih krivičnih djela, te se zajedno mogu smatrati multiugrozima sistema zaštite KI. Ovakav složeni hazard zahtjeva i posebno sofosticirni pristup, te angažman obavještajne zajednice u preventivnoj zaštiti sistema KI. Pravovremeno prikupljanje operativnih podataka o kretanjima bezbjednosno-interesantnih lica ili grupa koje za cilj imaju sisteme KI kao mete napad na ustavni i društveno-politički poredak, je od ključne važnosti za efikasnu zaštitu sistema KI.

Cyber špijunaža je upotreba elektroničkih mogućnosti za ilegalno prikupljanje informacija od cilja. Za sve nacije, revolucija informacione tehnologije tiho je promijenila način rada vlada. Asimetrična prijetnja koju predstavljaju cyber napadi i inherentne ranjivosti cyber prostora predstavljaju ozbiljan sigurnosni rizik s kojim se suočavaju sve nacije. Postignuća cyber špijunaže - na koja su organi reda i kontraobavještajni rad pronašli malo odgovora - nagovještavaju da su ozbiljniji cyber napadi na kritične infrastrukture samo pitanje vremena (Geers 2010). Ipak, planeri nacionalne sigurnosti trebali bi se svim prijetnjama baviti metodom i objektivnošću. Kako ovisnost o IT-u i Internetu raste, vlade bi trebale ulagati proporcionalno u mrežnu sigurnost i odgovor na incidente na cyber špijunaže (Geers 2010; Lehto 2013).

Rizik od špijunaže je aktualan i konkretan za sve organizacije širom svijeta, kako u privatnom tako i u javnom sektoru. A glavni pokretač ove prijetnje je sve veće oslanjanje na internet računarske sisteme za pohranjivanje, obradu i razmjenu informacija od ključne važnosti za poslovanje digitalne informacije preko organizacijskih granica i povećanje telekomunikacije putem Interneta. Ovi trendovi iznjedrili su novi i specifični izraz za rizik koji povjerljive informacije vanjski kriminalci mogu ugroziti ili ukrasti: „E-špijunaža“. Svake minute svakog dana, sve veći broj dobro raspoloženih resursa i visoko-sofisticirani cyber kriminalci iz cijelog svijeta žele steći neovlašteni pristup vrijednim podacima koje posjeduju kompanije i vlade.

Krajem 2007., Jonathan Evans - generalni direktor MI5, Britanske kontra-obavještajne službe, kojoj je odgovoran 2UK centar za zaštitu

nacionalne infrastrukture (CPNI)“, poslao povjerljivo pismo na adrese 300 Britanskih poslovnih lidera u bankama, računovođama i pravnim agencijama, upozoravajući ih na koordiniranu kampanju „e-špijunaže“, zasnovane na neprijateljskoj mreži protiv Britanske ekonomije. MI5 ističe na svojoj web stranici: „Obavještajne aktivnosti pogađaju komercijalne organizacije mnogo više nego što je to bilo u prošlosti.”

Uprave imaju tendenciju da vode računa o sigurnosti i integritetu svojih korporativnih podataka kao sastavnim dijelovima svojih IT sistema. Međutim, sve veća prijetnja i rastući utjecaj mogućih špijunskih prodora, zahtjevaju pojačanu prevenciju i otkrivanje „e-špijunaže“ u ranoj fazi kako bi se preventivno zaštitili sistemi KI. Ovakav prostup bi trebao biti na dnevnom redu svakog menadžmenta KI. Oni koji se ne usredotoče na to, izlažu se riziku za samu budućnost svojih sistema. Da bi se brzo procijenila spremnost i sposobnost vašeg preduzeća da upravlja rizikom „e-špijunaže“, potrebno je odogovriti na nekoliko ključnih pitanja, poput: 1) Da li je prijetnja „e-špijunažom“ u vašem registru korporativnih rizika da li o tome raspravljate u vašim godišnjim izvještajima? 2) Znate li koliko ste sigurnosnih incidenata pretrpjeli u proteklih godinu dana i kakva je priroda tih incidenata? 3) Pratite li svoje informacijske sisteme i njihovu izloženost 24 h dnevno, 7 dana u tjednu? 4) Imate li sigurnosnu strategiju i pristup upravljanja koji je usklađen sa vašom poslovnom strategijom?

Ako je bilo koji od odgovora „ne“ onda se organizacija mora ozbiljno pozabaviti ranjivošću svoga sistema i angažovati neovisne vanjske stručnjake za procjenu ugroženosti i prijedloge mjera za unaprežđenje zaštite sistema KI od špijunaže.

6. ZAKLJUČAK

Kada je rječ o krivično-pravnim aspektima zaštite KI, a posebno krivičnih djela terorizma, krađe, sabotaže i špijunaže, kao najčešćih pojavnih oblika „modernih“ ugroza sistema KI, onda posebnu pažnju treba obratiti na preventivne mjere njihovog ranog otkrivanja, ali i unaprijeđenje zakonodavnog okvira u smislu preciznijeg definisanja ovih krivičnih dijela i pooštravanja krivičnih sankcija za ovakvu vrstu prijetnji po vitalne sisteme KI. Ove mjere mogu sadržavati, pored standardnih krivično-pravnih akcija i aktivnosti usmjerene na određene edukativno-marketinške kampanje

odvraćanja od namjera i različitih društveno-političkih ili kriminalnih motiva ugroza sistema i objekata KI.

Teroristički napadi na objekte i sisteme KI, mogu biti „moderni cyber napadi“ na sisteme KI ili „tradicionalni napadi eksplozivnim napravama“ na objekte KI. Uticaji terorističkih napada prijete ljudskim životima, materijalnim dobrima i životnoj sredini, pa je potrebno unapređenje zakonske regulative i krivično-pravnih sankcija, kako bi se oštrije iskorijenila ili bar značajno oslabila ova bolest modernog društva.

Krađe elemenata i opreme na sistemima i objektima KI, mogu izazvati teške posljedice po zdravlje i živote ljudi, imovinu i životnu sredinu, jer njihovim otuđenjem mogu nastati prekidi u snabdjevanju. Odnosno ovakve krivično-pravne radnje mogu izazvati i teže tehničko-tehnološke incidente sa daleko većim posljedicama, pa trebaju imati i regoroznije propisanu penalnu politiku odmjeravanja kazni, kako bi se suzbili negativni uticaji po širu društveno-političku zajednicu.

Krivično-pravni aspekti sabotaže nisu jasno definisani zakonodavno-krivičnomm regulativom. Sabotažama se prekidaju lanci dobave u sistemima KI (prekid napajanja strujom, vodom, gasom, lijekovima i sl.), te određivanje krajnje odogovornosti predstavlja veoma složen proces dokazvanja. Potrebno je unaprijediti krivični zakon i preciznije definisati ove aspekte, kako bi se preventivno uticalo na efikasniiju zaštitu sistema KI i njihovih konzumenata.

Krivična djela špijunaže predhode krivičnim djelima krađe i sabotaže, koje se vrše najčešće u cilju prikrivanja predhodnih krivičnih djela, te se zajedno mogu smatrati multiugrozima sistema zaštite KI. Ovakav složeni hazard zahtjeva i posebno sofisticirni pristup, te angažman obavještajne zajednice u preventivnoj zaštiti sistema KI.

Sagledavajući sve aspekte složene krivično-pravne problematike u pogledu njene definicije, krivično procesnih radnji, kao i krivičnih sankcija i mjera koje trebaju preventivno zaštiti i odvratiti potencijalne buduće počinitelje različitih vrsta ugroza u sistemima i na objektima KI, možemo zaključiti da su potrebni dodatni napori akademske zajednice i struke da se preciznije obrade svi krivično pravni aspekti zaštite sistema KI. Posebno se trebaju iznaći unapređenja u pogledu multihazarda i povezanosti određenih krivičnih djela, kao što su špijunaža, krađa i sabotaža.

LITERATURA

1. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Critical Infrastructure Protection in the fight against terrorism /* COM/2004/0702, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0702&from=HR
2. Cvjetković, B.,: Terorizam- sredstva i posljedice, Split, Kupo1a Laus, 2002.,
3. Harmon, C., (202).Terorizam danas, Zagreb, Golden marketing,
4. Kešetović, Ž., Korajlić, N., Toth, I., (2013). Krizni menadžment. FKKSS, Univerzitet u Sarajevu i Veleučiliste Velika Gorica.
5. Klaić, B., (1978). „Terror“, u: Rječnik stranih riječi, Zagreb, Nakladni zavod Matice Hrvatske,
6. Korajlić, N i sar., (2012). Istraživanje krivičnih djela. Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu,
7. Korajlić, N., Selimić, M.. (2015). Kriminalistička taktika. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak,
8. Krivični Zakon Federacije Bosne i Hercegovine, Integralni tekst ("Službene novine Federacije BiH", br. 36/2003, 21/2004 - ispr., 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016 i 75/2017)
9. Krivični Zakonik Republike Srpske, („Službeni glasnik RS", br. 64/2017, 104/2018 - odluka US i 15/2021)
10. Lambaša, B., (2021). „Open Info Trend“, Informatički online magazin, Zagreb,
11. PricewaterhouseCoopers LLP, „E-espionage - What risks does your organisation face from cyber-attacks?“, 2011,
12. Reosiguravajuća kuća Munich RE, NatCatSERVICE, https://natcatservice.munichre.com/ (pristup: 12.07.2021.)
13. Rezolucija Generalne skupštine UN-a 56/195, Mandat UNDRR-a
14. Simović, M., Šikman, M., (2017). „Krivičnopravna zaštita od terorizma (međunarodni standardi i pravni okvir u Bosni i Hercegovini), Akademija Nauka i umjetnosti BiH,
15. UN DRR Global Assesment Report, https://gar.undrr.org/sites/default/files/reports/2019-05/full_gar_report.pdf

16. Vigano, E., Loi, M., Yaghmaei, E., (2020). „Cybersecurity of critical infrastructure“, Springer,
17. Vukadinović, R., (2004). Međunarodni politički odnosi“, Zagreb, Politička kultura,
18. Wise, R., J., (2020). „Terrorism and Homeland Security -Ninth Edition“.

POLICIJA KAO TEMELJ SIGURNOSTI U DRŽAVI

POLICE AS THE FOUNDATION OF SECURITY IN THE STATE

Pregledni naučni članak

Krešimir Vencl, mag. rel. int. et dipl.[*]
Slobodan Jamnić, bacc. oec.[*]
mr. sc. Mato Pušeljić, viši pred.[*]

Sažetak

Sigurnost je jedna od temeljnih odnosno primarnih ljudskih potreba poput ostalih primarnih potreba čovjeka koje su usko povezane sa egzistencijom svakog čovjeka. U demokratskim društvima sigurnost je implicirana redu u društvu odnosno poštivanju pozitivnih pravnih propisa koje se uobičajeno naziva djelatnom pravnom državom. Potreba za sigurnošću odnosno redom u društvenim zajednicama stara je koliko i ljudski život. Policija u svim uređenim društvenim sustavima, pored ostalog, jamči sigurnost svim svojim građanima, odnosno sigurnosna funkcija policije u društvu je jedna od temeljnih funkcija policije u društvu. Policija nastaje zajedno sa državom i uvijek je bila aparat prisile u rukama vladajućih kako bi održavala vladajuće koncepcije javnog reda, a svako odstupanje od propisanih normi podložno je sankcijama koje su u djelokrugu rada policije. Stanje sigurnosti u društvu uobičajeno se prikazuje statististički kroz odnos negativnih sigurnosnih pojava i efikasnosti onih koji su zaduženi za prevenciju i represiju negativnih sigurnosnih pojava. Međutim, račun za stanje sigurnosti u državi ne može se ispostavljati samo policiji nego svim faktorima koji direktno ili indirektno sudjeluju u prevenciji i represiji negativnih sigurnosnih pojava. Unatoč svemu možemo konstatirati da je stanje sigurnosti u Republici Hrvatskoj zadovoljavajuće uzimajući u obzir kretanje negativnih sigurnosnih pojava, poglavito onih najtežih iz domene organiziranog i gospodarskog kriminaliteta.

[*] Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo policije, e-mail: kvencl0504@gmail.com
[*] UNDP, specijalist za sigurnost, e-mail: sjamnic@gmail.com
[*] Veleučilište Baltazar Zaprešić, e-mail: mpuseljic@bak.hr

Ključne riječi: sigurnost, sustav sigurnosti, policija, funkcije policije, ocjenjivanje stanja sigurnosti.

Abstract

Security is one of the basic or primary human needs like other primary human needs that are closely related to the existence of every human being. In democratic societies, security is implied by the order in society, i.e., the observance of positive legal regulations, which is commonly called an active rule of law. The need for security or order in social communities is as old as human life. The police in all regulated social systems, among other things, guarantee security to all its citizens, namely the security function of the police in society is one of the basic functions of the police in society. The police are created together with the state and have always been an apparatus of coercion in the hands of the rulers to maintain the ruling conceptions of public order, and any deviation from the prescribed norms is subject to sanctions that are within the scope of police work. The state of security in society is usually presented statistically through the relationship between negative security phenomena and the effectiveness of those in charge of prevention and repression of negative security phenomena. However, the account for the security situation in the country cannot be paid only to the police but to all factors that directly or indirectly participate in the prevention and repression of negative security phenomena. Despite everything, we can state that the security situation in the Republic of Croatia is satisfactory, considering the movement of negative security phenomena, especially the most serious ones in the field of organized and economic crime.

Key words: security, security system, police, police functions, security assessment.

1. UVOD

Policija kao institucija u društvu najčešće se dovodi u vezu sa potrebom za održavanjem reda koji je preduvjet sigurnosti u zajednici. „Sam naziv kojim se označava institucija policije u teoriji se najčešće dovodi u vezu između

naziva policija i antičkog pojma „πολιτεια“* koji predstavlja model organizacije u antičkoj Grčkoj“. (Pušeljić, Magušić, Nađ, 2008) Za policiju se najčešće uporabljaju termini: polizia, police (englesko govorno područje), die Polizei (njemačko govorno područje), polisi, pulizija, itd. Povijest policije ne poznaje jednoznačni pojam policija. Naziv policija u početku nastajanja policije u društvu je označavao čitavu državnu djelatnost, sve ono što danas označavamo pod državnom upravom odnosno državnim službama. „Razvojem društva dolazi do diferencijacije uloge policije u društvu, te posljedično do odvajanja pojedinih poslova od policije i formiranja posebnih državnih službi (sudovi, porezi, itd.). Vrlo značajan trenutak za diferencijaciju uloge policije zbio se u vrijeme apsolutističke monarhije, kada nastaje kameralistika*, prvenstveno kao politička disciplina“. (Jurina, Jurković, Pušeljić, 1999) „Skrb o dobro organiziranoj "policiji" bila je prvenstveno u interesu države (seoska i gradska gospodarstva trebala bi unaprijediti "dobra policija", kako bi što više novca pritjecalo u državnu blagajnu)“. (Pušeljić, Magušić, Nađ, 2008)

Red je ponašanje prema pisanim ili nepisanim pravilima kojih se moraju pridržavati pripadnici društvene zajednice, a svako odstupanje od pravila podložno je sankcijama koje za račun onih koji utvrđuju red primjenjuje posebno organizirana skupina u zajednici. Potreba za održavanjem reda postoji od prvobitnih rodovskih i plemenskih društvenih zajednica.

„Evoluciju modaliteta održavanja reda u društvu pouzdano možemo pratiti od pojave pisanih dokumenata“ (Veić,1996), mada su korijeni policije vidljivi još u vrijeme nastajanja države, odnosno u višim etapama prvobitne zajednice. „U rodovsko-plemenskim zajednicama postojala su određena nepisana pravila ponašanja (običaji) i određene zabrane (tabui), te sankcije za kršenje tih običaja i zabrana. Sankcije kao prototip policijske intervencije i sudske presude u isti mah primjenjuju poglavari plemenskih zajednica i njihovi pomagači, u kojima se nazire forma kasnijih upravnih tijela“. (Pušeljić, Magušić, Nađ, 2008)

---

* „Politeia (πολιτεία) je drevna grčka riječ koja se koristi u grčkoj političkoj misli, posebice onoj od Platona i Aristotela. Izvodi se iz riječi polis ("grad-država") i ima niz značenja, od "prava građana" do " oblika vlasti ". https://en.wikipedia.org/wiki/Politeia (10.07.2021.)

* „Kameralistika (njem. *Kameralistik,* od *Kammer* < lat. *camera [principis]:* riznica, erar), sustav djelovanja u državnoj upravi, gospodarskoj politici i financijama karakterističan za apsolutne monarhije u njemačkim i austrijskim zemljama u XVIII. st.; krug znanstvenih disciplina (upravne znanosti, gospodarska politika i javne financije) koje su trebale postaviti znanstvenu podlogu takvoj praksi i pridonijeti izobrazbi činovnika za odgovarajuće državne službe“. https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=30086. (10.07.2021.)

Nastanak policije u suvremenom smislu poimanja policijske organizacije, većina autora koja se znanstveno bave policijom kao društvenom institucijom, povezuje s pojavom država. „Kao aparat prisile, odvojen od naroda, policija nastaje zajedno s državom i privatnim vlasništvom. Ovom u osnovi točnom tvrdnjom, želi se istaknuti to, da je od samog postanka države bilo neophodno postojanje organizacije kojoj će se povjeriti održavanje reda i mogućnost primjene prisile prema svima onima koji nisu spremni na dobrovoljno podčinjavanje utvrđenom društvenom redu, odnosno na poštovanje propisanih pravila ponašanja“. (Pušeljić, Magušić, 2008) Takav pristup pojavi policije u društvu definira policiju u materijalnom smislu (djelatnost) i u organizacijsko funkcionalnom smislu (postojanje posebne organizacije).

M. Weber „pišući o kvalitativnim promjenama upravnih zadataka birokratskih organizacija (a policija je u najširem smislu riječi birokratska organizacija) pojavu policije objašnjava narastanjem potreba društva za redom i zaštitom i njegovom težnjom prema apsolutnom miru, što su, dakle, kvalitativne promjene upućene od strane građana spram upravnog aparata. Među čisto političkim činiteljima koji uvjetuju birokratizaciju naročito postojano djeluje rastuća potreba za redom i zaštitom (policije) u svim oblastima, naročito društva koje je naviknuto na apsolutno umirenje. Direktan put vodi od čisto sakralnog ili arbitražnog raspravljanja krvne nesloge, koje prava i sigurnost pojedinca štiti samo zakletvom i dužnošću osvete njegovih suplemenika, do današnjeg položaja policajca koji je predstavnik Boga na zemlji[*]“. (Đurić, 1978)

Prema Zakonu[*] „Policija je središnja služba Ministarstva (unutarnjih poslova) koja obavlja poslove određene zakonom i drugim propisima. Policija pruža građanima zaštitu njihovih temeljnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti“. Održavanje reda u društvu kao misija odnosno poslanje policije u društvu u značajnoj mjeri manifestira se kroz prilike o stanju sigurnosti u državi i osjećaj o sigurnosti koji imaju sami građani.

[*] „Raj je imao samo jedan nedostatak, nije imao policiju. Da je tada postojala policija danas ne bi bilo potrebe niti za policijom niti za vojskom“. (Pušeljić, Magušić, Nađ, 2008)

[*] Zakon o policiji. Članak 2. https://www.zakon.hr/z/282/Zakon-o-policiji. (10.07.2021.)

2. SIGURNOSNA FUNKCIJA POLICIJE U DRŽAVI

U svakom demokratskom društvu policijska organizacija je temeljni oslonac sigurnosti građana, odnosno zadaća je policije osigurati odnose u društvu u kojima će se građani osjećati sigurno. Policijska organizacija u Republici Hrvatskoj je dio sustava Ministarstva unutarnjih poslova, a policijski poslovi su samo jedan segment poslova iz djelokruga rada Ministarstva unutarnjih poslova. Naime, Ministarstvo unutarnjih poslova je tijelo državne uprave mjerodavno za obavljanje unutarnjih poslova[*], a policijski poslovi koje obavljaju policijski službenici primjenom policijskih ovlasti, unutar Ministarstva unutarnjih poslova predstavljaju „core business".

„Policija kao stožerna javna sigurnosna služba i najoperativnije tijelo u strukturi javne uprave ima značajnu ulogu u povezivanju svih društvenih i partnerskih subjekata u svrhu unaprjeđenja sigurnosti građana i podizanja ugleda policije u društvu i izgradnje povjerenja građana u policiju. U dijelu percepcije javnosti u odnosu na policiju ističe se potreba održanja visoke razine profesionalnog integriteta, etičnosti i taktičnosti postupanja, osobito u postupanju prema žrtvama kažnjivih ponašanja. Osim toga, to javnost od policije i očekuje jer je tradicionalno smatra najodgovornijom za stanje sigurnosti i javnog reda u društvu, iako smo svjesni da bez partnerskog odnosa sa svim društvenim subjektima nema trajnog i konačnog rješavanja problema".[*]

„Hrvatska je policija važan jamac unutarnje sigurnosti Republike Hrvatske. Ona štiti unutarnji ustavni poredak Republike Hrvatske, njezine funkcije, institucije i pravni poredak; obuhvaćajući na taj način sva područja djelatnosti- od sigurnosti prometa do suzbijana kriminaliteta i otklanjanja opasnosti spram pojedinca ili zajednice u cjelini". (Grigoleit, et al, 2020)

Sigurnost nije jednostavna pojava, nego sasvim suprotno, to je složena društvena pojava, a kako nas poučava Abraham Maslow[*], jedna je od pet

[*] Djelokrug Ministarstva unutarnjih poslova utvrđen je člankom 6. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave. https://www.zakon.hr/z/2653/Zakon-o-ustrojstvu-i-djelokrugu-tijela-dr%C5%BEavne-uprave. (12.07.2021.)

[*]https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-12-18/122002/IZVJESCE_MUP_2018.pdf. (05.07.2021.)

[*] „…Maslow je ljestvicu potreba podijelio na: D potrebe – potrebe nedostatka. To su: fiziološke potrebe i potrebe za sigurnošću; B potrebe – metapotrebe ili motivi rasta (kvazi potrebe). To su: potreba za pripadanjem i ljubavlju, potrebe samopoštovanja, potreba samoaktualizacije i potreba transcendencije (nadilaženja sebe). Što su neke potrebe na nižoj

temeljnih ljudskih potreba uopće. „Potreba za sigurnošću – temeljna je psihološka potreba. To je potreba za stalnošću, redom, poretkom, strukturom i potreba za predvidljivošću događaja u bližoj ili daljnjoj budućnosti“. Prema tome, osjećaj osobne sigurnosti usko je povezan i sa svakom drugom sigurnošću kojom čovjek teži poput ekonomske, socijalne, itd.

„Čovjeka i ljudsko društvo pitanje sigurnosti zaokuplja od njihova postanka. Riječ je o egzistencijalnom i vječnom pitanju. To je egzistencijalno pitanje jer bez sposobnosti za ostvarenje sigurnosti na egzistencijalnoj razini nema opstanka, a vječno iz razloga što su ugroženosti trajne, pa je trajna i sigurnosna funkcija“. (Tatalović, Bilandžić, 2005) Dakle, pojam sigurnosti čovjeka i njegovu zajednicu zaokuplja od njihova postanka. U modernim vremenima to je pojam koji se počeo upotrebljavati, gotovo, u svim područjima ljudske djelatnosti i njegova okruženja. Nije stoga ni čudno da pojedini autori tvrde da je to jedan od najčešće upotrebljavanih pojmova uopće.

„Ako se potreba za sigurnošću promatra u socijalnom prostoru, važno je istaknuti kako sigurnost ne znači živjeti u stvarnosti ispunjenoj čuvarima reda, koji su spremni svakoga trenutka preduhitriti neku devijantnu aktivnost i svladati nedobronamjerne sugrađane, nego prije svega znači živjeti svakodnevicu i ne razmišljajući koliko je sigurno hodati nekom ulicom, u koje vrijeme jest ili nije preporučljivo izlaziti iz kuće te treba li trošiti novac na sredstva tehnološke sigurnosti. Slikovito opisujući sadržaj pojma građanske sigurnosti, može se govoriti o mirnoj šetnji i vožnji svim dijelovima grada i zemlje, bezbrižan odlazak s djecom na svaku sportsku ili kulturnu priredbu, mirnu kupovinu bez straha od pogleda kamo se sprema novac i kartice ili na let zrakoplovom, vožnju metroom ili gradskim autobusom bez straha od terorističkih napada“. (Matić, 2005)

Sigurnost je cilj kojem teži svaka društvena zajednica i država, istodobno ona je nasušna potreba i želja svih pripadnika društvene zajednice, nužan i bitan uvjet reda i mira što omogućava stabilan društveni razvitak i preduvjet razvitka društva i države uopće.

„Danas u znanstvenoj i svakodnevnoj praktičnoj terminologiji pojam sigurnosti označava funkciju države koja se materijalizira u očuvanju osnovnih društvenih vrijednosti, i to: kao sastavni dio društvenih pojava i procesa u društvu; kao funkcija države, što određuje nositelje sigurnosnih zadaća, uz

razini to su sličnije kod različitih ljudi…“ https://hr.wikipedia.org/wiki/Maslowljeva_teorija_hijerarhija_potreba. (10.07.2021.)

istodobno određivanje pojedinih državnih tijela kojima je pretežita ili osnovna funkcija sigurnost; koja ima zadaću osigurati opstojnost i neometano djelovanje ustavom i zakonima određenog ustavnog uređenja te osnovnih društvenih odnosa u svim područjima ljudskog života i rada“. (Pušeljić, Magušić, Nađ, 2008)

Sigurnost se definira raznoliko, postoje mnoge definicije pojma sigurnosti, primjerice: "Sigurnost je jedan od središnjih čimbenika društvenog života i rada. Sigurnost shvaćamo kao jedan od egzistencijalnih ljudskih problema, koji do punog izražaja dolazi tek onda kad se čovjek nađe u kritičnim, opasnim okolnostima". (Pušeljić, Magušić, Nađ, 2008) Prema tome, sigurnost definiramo kao individualnu, osobnu kategoriju. Smatramo je središnjim čimbenikom života i rada svakog čovjeka i unutarnjim osjećajem čovjeka, osjećajem osobne sigurnosti. Istodobno sigurnost definiramo i kao vrlo važnu funkciju društva i države unutar koje se teži postići takvo stanje u društvu koje svakom svom pripadniku osigurava sigurnost. Dakle, sigurnosna funkcija države jest onaj dio aktivnosti države koji organizirano i planirano štiti ustavom utvrđeni poredak, političko, ekonomsko, pravno i svako drugo ustrojstvo u državi i društvu.

U Republici Hrvatskoj 2017. godine je Zakonom uspostavljen „Sustav domovinske sigurnosti“. „Radi sustavnog upravljanja sigurnosnim rizicima od važnosti za nacionalnu sigurnost i djelovanja u krizama, uspostavlja se sustav domovinske sigurnosti. Uređuje se koordinirano djelovanje tijela sustava domovinske sigurnosti te provedba aktivnosti i zadaća iz nadležnosti tijela sustava domovinske sigurnosti koje proizlaze iz ovoga Zakona, a odnose se na upravljanje sigurnosnim rizicima i djelovanje u krizama“.[*]

„Sustav domovinske sigurnosti znači sustav koji čine resursi unutarnjih poslova, obrane, sigurnosno-obavještajnog sustava, civilne zaštite, vatrogastva, službe vanjskih poslova te drugih tijela koja organizirano i koordinirano obavljaju poslove i zadaće prepoznavanja, procjene, smanjenja i/ili uklanjanja sigurnosnih rizika od važnosti za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske“.[*] Resursi civilne zaštite su apostrofirani izvan resursa

[*] „Zakon o sustavu domovinske sigurnosti“. Čl. 1. https://www.zakon.hr/z/955/Zakon-o-sustavu-domovinske-sigurnosti. (11.07.2021.)

[*] Zakon o sustavu domovinske sigurnosti. Čl. 3. st. 1. https://www.zakon.hr/z/955/Zakon-o-sustavu-domovinske-sigurnosti. (11.07.2021.)

unutarnjih poslova iz razloga što je naknadno promijenjen Zakon[*] koji uređuje djelokrug rada središnjih tijela državne uprave, kojom prilikom su poslovi civilne zaštite stavljeni u nadležnost Ministarstva unutarnjih poslova.

„Sustav domovinske sigurnosti čine: (1) središnja tijela državne uprave nadležna za unutarnje poslove, obranu, vanjske poslove, civilnu zaštitu, zaštitu okoliša, zdravstvo, financije i pravosuđe, uključujući i tijela iz njihova djelokruga te tijela sigurnosno-obavještajnog sustava Republike Hrvatske; (2) središnja tijela državne uprave koja u svojem djelokrugu imaju kritične infrastrukture, uključujući i tijela iz njihova djelokruga koja sudjeluju ili mogu sudjelovati u aktivnostima procesa upravljanja sigurnosnim rizicima; (3) druga središnja tijela državne uprave“.[*]

Razvidno je da se u definiranju sustava domovinske sigurnosti resursi unutarnjih poslova, poglavito policijske organizacije, stavljaju na prvom mjestu, uključujući i resurse civilne zaštite, kao i kod definiranja tijela koja čine sustav domovinske sigurnosti, tijela nadležna za unutarnje poslove nalaze se na prvom mjestu. Sve to upućuje na činjenicu, koju smo već istaknuli, da je policija (unutarnji poslovi) temeljni oslonac države u realizaciji sigurnosne funkcije. Temeljni dokument kao nit vodilja svim tijelima i službama u sustavu domovinske sigurnosti je „Strategija nacionalne sigurnosti“ i „Strategija obrane Republike Hrvatske“, koju temeljem Ustava donosi Hrvatski Sabor.[*]

„Nacionalna sigurnost u Republici Hrvatskoj ostvaruje se usklađenim djelovanjem na svim područjima razvoja, a ne samo sigurnosnim instrumentima i aktivnostima. Potrebno je razvijati nacionalne sigurnosne politike, strukturu i sposobnosti koji će osigurati djelovanje unutar nacionalnog teritorija, ali i izvan njega, samostalno i zajedničkim međunarodnim naporima u postizanju mira, rješavanju sukoba i izgradnji povjerenja“.[*]

„Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske ishodišni je strateški dokument kojim se određuju politike i instrumenti za ostvarivanje vizije i nacionalnih interesa te postizanje sigurnosnih uvjeta koji će omogućiti

---

[*] „Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela držane uprave“. Čanak 6. stavak 1. https://www.zakon.hr/z/2653/Zakon-o-ustrojstvu-i-djelokrugu-tijela-dr%C5%BEavne-uprave. (11.07.2021.)

[*] „Zakon o sustavu domovinske sigurnosti“. Članak 6. https://www.zakon.hr/z/955/Zakon-o-sustavu-domovinske-sigurnosti. (11.07.2021.)

[*] Ustav Republike Hrvatske. Članak 81. stavak 1. točka 6. https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske. (11.07.2021.)

[*] „Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske“. Članak 1. stavak 3. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_73_1772.html. (11.07.2021.)

uravnotežen i kontinuiran razvoj države i društva. Ova strategija uvodi novu paradigmu sigurnosti koja se temelji na modelu ljudske sigurnosti, odnosno sigurnosti pojedinca – svakoga građanina Republike Hrvatske“.[*]

Veliki doprinos nacionalnoj sigurnosti u Republici Hrvatskoj produkt je rada dviju sigurnosno obavještajnih agencija koje uvjetno možemo nazvati civilnom agencijom (Sigurnosno-obavještajna agencija - SOA) i vojnom agencijom (Vojna sigurnosno-obavještajna agencija - VSOA), koji je uređen „Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske“. „Sigurnosno-obavještajne agencije poslove iz svog djelokruga provode na temelju: Strategije nacionalne sigurnosti, Strategije obrane, Godišnjih smjernica za rad sigurnosno-obavještajnih agencija, zakona, zahtjeva zakonom određenih državnih tijela, odnosno zahtjeva korisnika rezultata rada sigurnosno-obavještajnih agencija“.[*]

3. PROSUDBA STANJA SIGURNOSTI

Mjerenje učinka u poslovnim organizacijama proizlazi iz kvantitativno postavljenih ciljeva, te se na kraju opseg postignutih ciljeva može izmjeriti, dok su ciljevi u policijskoj organizaciji postavljeni prvenstveno kvalitativno. Na koji način izmjeriti tako postavljene ciljeve? U svim demokratskim društvima standard (mjerna jedinica) temeljem kojega se u kvalitativnom smislu, a temeljem kvantitativno razvidnih čimbenika, mjeri uspješnost policije u društvu jesu prilike o stanju sigurnosti u državi. Iako policija u svakoj demokratskoj državi predstavlja temeljni oslonac sustava sigurnosti, odgovornost za stanje sigurnosti ne može biti samo na policijskoj organizaciji.

„Na stanje sigurnosti u državi utječu, s jedne strane, negativne ili štetne sigurnosne pojave koje se definiraju kao protupravna i asocijalna ponašanja u društvu. S druge strane, na stanje sigurnosti u državi utječu pozitivne ili korisne sigurnosne pojave, a to su postupci policije i svih drugih subjekata u sustavu nacionalne sigurnosti radi sprječavanju nastajanja negativnih sigurnosnih pojava, te samozaštitno djelovanje građana uz pomoć kontakt policije, odnosno policije u zajednici“. (Pušeljić, Jelenski, 2007)

[*] „Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske“. Članak 1. stavak 5. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_73_1772.html. (11.07.2021.)

[*] „Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske“. Članak 2. stavak 1. https://www.zakon.hr/z/744/Zakon-o-sigurnosno-obavje%C5%A1tajnom-sustavu-Republike-Hrvatske. (12.07.2021.)

„Cjelovit pristup analizi stanja sigurnosti u državi uključuje ocjenu rada policije, ali i drugih činitelja u sustavu sigurnosti. Prosuđivanje stanja sigurnosti i donošenje ocjene stanja sigurnosti, pri čemu se uzimaju u obzir i pozitivne i negativne sigurnosne pojave, najbolji je pokazatelj stvarnog stanja sigurnosti u državi". (Pušeljić, Jelenski, 2007) Ocjenjivanje stanja sigurnosti samo na bazi statističkih pokazatelja daje rezultate na kraći rok, odnosno takvi pokazatelji često nisu odraz stvarnog stanja sigurnosti u državi, a poglavito su u opreci s osjećajem sigurnosti koji imaju građani. Takvi pokazatelji o stanju sigurnosti u državi moraju se svakako uzeti „cum grano salis"*.

Statistički pokazatelji stanja sigurnosti u Republici Hrvatskoj determinirani brojem počinjenih kaznenih djela, bez obzira da li se postupak pokreće po službenoj dužnosti ili po privatnoj tužbi, svrstavaju Republiku Hrvatsku u red sigurnijih država u EU.*

Čimbenik sigurnosti posebno je značajan i dolazi do izražaja u dolasku stranih turista tijekom turističke sezone, zbog čega hrvatska policija ulaže maksimalne dodatne napore kako bi se optimiziralo stanje sigurnosti u priobalnim područjima. Naravno, stabilno stanje sigurnosti održava se generalno i na održivi ekonomski razvoj u cjelini, čiji je značajan čimbenik turizam. „Prema rezultatima brojnih istraživanja, kriminal i organizirani kriminal svrstavaju se među najveće sigurnosne ugroze današnjice. Stoga bi institucije zadužene za borbu protiv tih prijetnji trebale imati najodgovornija mjesta u sustavu nacionalne sigurnosti". (Savić, 2012). Prema tome, temeljni položaj policije u sustavu nacionalne sigurnosti produkt je percepcije građana u svezi prepoznavanja čimbenika ugroze. S obzirom da je kriminal na vrhu piramide ugroze logično je da građani po pitanju sigurnosti očekuju najveći doprinos policije. „Policija i pravosuđe glavni su dijelovi sustava unutarnje sigurnosti i čine, zajedno s obrambenim sustavom i sustavom civilne zaštite, temeljne elemente sustava nacionalne sigurnosti suvremene države. Ta tijela imaju važan položaj u sustavu nacionalne sigurnosti koji se temelji na stavu da je taj sustav sinteza svih društvenih podsustava jer osigurava uvjete za

* „Cum grano salis [kum grano salis] (lat.: sa zrnom soli), razumno, svedeno na pravu mjeru, ne držeći sve istinitim, ne doslovno nego podrazumijevajući i neizrečeno". https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=12976. (12.07.2021.)

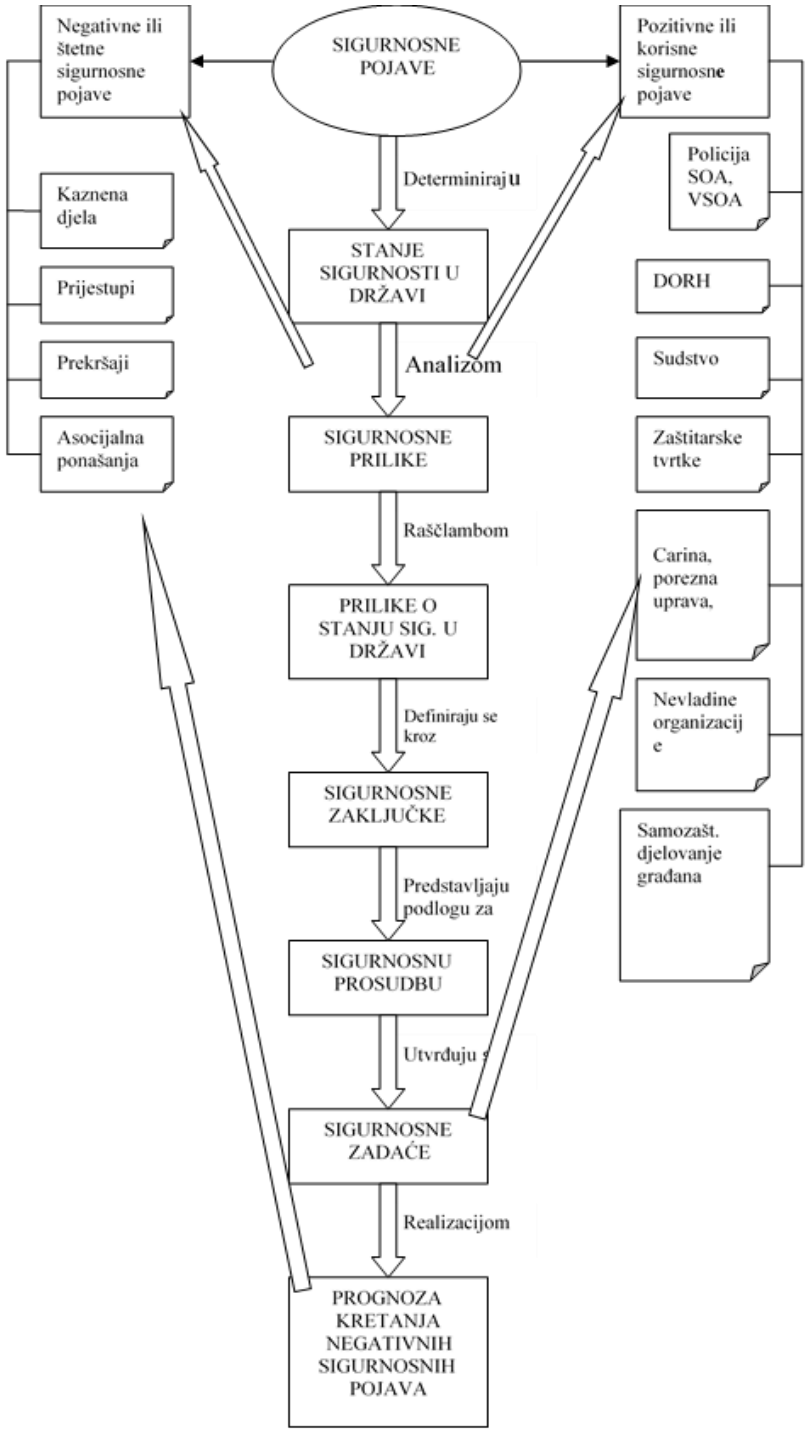
* Ministarstvo unutarnjih poslova: „Statistički pregled temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2019. godini". Dostupno na: https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/Statisticki_pregled_2019_WEB.pdf. (14.07.2021.)

opstanak i razvoj društva, kvaliteta života i djelovanje koje povećava otpornost društva i prirode na ugrožavanja i otklanja posljedice koje izvori ugrožavanja prouzroče“. (Savić, 2012). Prosuđivanje stanja sigurnosti u državi temelji se na izradi sigurnosne prosudbe koja predstavlja analitičko-sintetski, operativni, stručni i strategijski dokument za programiranje i planiranje rada u policijskog organizaciji. Analitičko prosuđivanje stanja sigurnosti odnosi se na raščlambu i međusobno uspoređivanje svih negativnih sigurnosnih pojava, da bi se utvrdili odnosi, zakonitosti, pravilnosti kao i odstupanja od toga, za svaku promatranu sigurnosnu pojavu, tražeći uzroke i objašnjena u okviru sigurnosnih čimbenika ali i izvan njih. Suprotna analizi je sinteza. Ona razumijeva i tretira sigurnosne pojave kao raznovrsne, pa čak i proturječne čimbenike povezane u jednu cjelinu. (Jurina, Jurković, Pušeljić, 1999). Za izradu sigurnosne prosudbe potrebno je osigurati dostatan broj kvalitetnih informacija koje se nalaze unutar policijske organizacije ili izvan same organizacije (pravosuđe, državne upravne organizacije, statistički uredi, itd.). U postupku izrade sigurnosne prosudbe najvažnije je da svi organizacijski subjekti policijske organizacije primjenjuju istu metodologiju koja obuhvaća jedinstveno: (1) evidentiranje sigurnosnih pojava; (2) analiziranje sigurnosnih prilika; (3) utvrđivanje sigurnosnog stanja; (4) odabiranje optimalnog rješenja. Za objektivno ocjenjivanje stanja sigurnosti u državi i prilika o stanju sigurnosti nužna je pretpostavka standardizacija pokazatelja i mjerila kojima se ocjenjuje stanje sigurnosti. Obadva čimbenika spadaju u djelokrug analitičkih službi u sustavu policijske organizacije.

Ocjena sigurnosnog stanja kroz prosudbu prilika o stanju sigurnosti određuje se na osnovi usporedbe broja i posljedica negativnih sigurnosnih pojava na određenom području/liniji rada za određeno vremensko razdoblje s brojem i posljedicama negativnih sigurnosnih pojava u prethodnom identičnom ocjenjivačkom razdoblju na istom području odnosno liniji rada (javni red i mir, promet, kriminalitet, itd.) . (Jurina, Jurković, Pušeljić, 1999)
Uobičajene ocjene stanja sigurnosti u državi jesu:

- stabilno stanje sigurnosti – ocjenjuje se vremensko razdoblje u kojemu su broj i posljedice negativnih sigurnosnih pojava u opadanju u odnosu na prethodno identično ocjenjivačko razdoblje;

Slika 1: Odnos negativnih i pozitivnih čimbenika na stanje sigurnosti u državi



Izvor: Autori

zadovoljavajuće stanje sigurnosti – razumijeva približno jednak broj i posljedice negativnih sigurnosnih pojava u odnosu na prethodno ocjenjivano razdoblje;

- nezadovoljavajuće stanje sigurnosti – predstavlja vremensko razdoblje u kojemu su broj i posljedice negativnih sigurnosnih pojava u porastu u odnosu na prethodno identično ocjenjivano razdoblje;
- kritično stanje sigurnosti – ocjenjuje se vremensko razdoblje u kojem je uz opći trend porasta negativnih sigurnosnih pojava došlo do znatnog porasta najpogibeljnijih oblika negativnih sigurnosnih pojava, organiziranog kriminaliteta, krvni i seksualni delikti, obiteljsko nasilje, itd.;
- stanje nesigurnosti – je vremensko razdoblje u vrijeme neposredne ratne opasnosti ili rata u državi.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Policija u Republici Hrvatskoj je javna državna služba koja u organizacijsko funkcionalnom smislu spada u Ministarstvo unutarnjih poslova, u kojemu su policijski poslovi temeljni poslovi iz djelokruga rada Ministarstva kao tijela državne uprave. U svim demokratskim društvima policija je jamac stabilnog stanja sigurnosti što možemo označiti kao skrb države oko zadovoljavanja temeljnih potreba građana, u koje potreba za sigurnošću svakako spada. U svrhu stabilnog stanja u društvu država osigurava materijalna sredstva koja se dodjeljuju policijskoj organizaciji, a povjerena sredstva se moraju trošiti racionalno ne dovodeći u pitanje prilike o stanju sigurnosti u društvu. Prema relevantnim statističkim pokazateljima Republika Hrvatska spada u red najsigurnijih država ne samo unutar Europske unije nego općenito, što je bitan gospodarski čimbenik poglavito s aspekta turizma kao gospodarske djelatnosti. Tome u prilog govori činjenica o strukturi ukupnog kriminaliteta u Republici Hrvatskoj u kojoj je organizirani kriminalitet, kao najveća prijetnja stabilnom stanju sigurnosti, zastupljen s oko 3%.

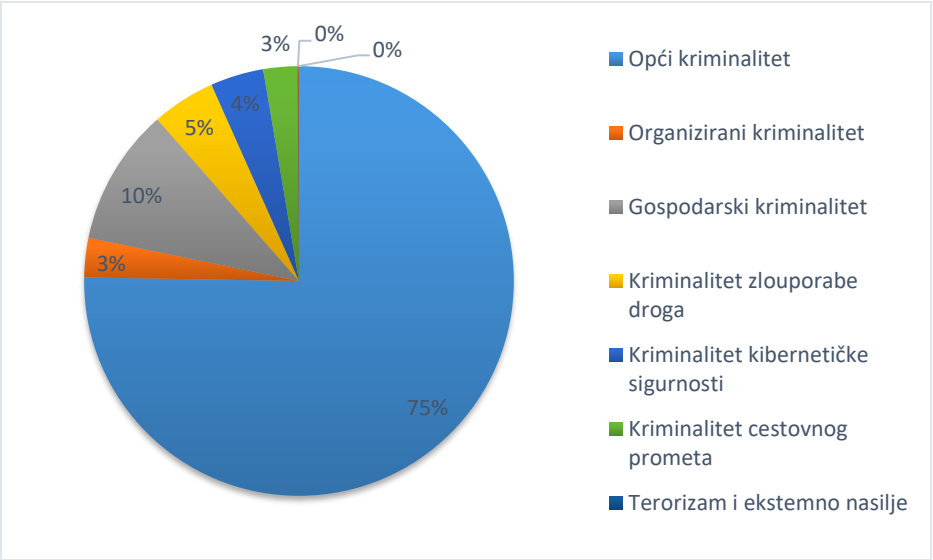
Međutim, policija nema monopol na sigurnosne „usluge“ u društvu, postoje u državi mnogobrojni drugi subjekti, koje smo u radu opisali, čiji je djelokrug rada direktno ili indirektno usmjeren na održavanje zadovoljavajućeg stanja sigurnosti u društvu i koji se mora objektivno valorizirati na principu cijena/korist.

Pored održavanja reda, zaštite građana i svekolike sigurnosti u društvu koje kao „uslugu“ kroz povjerena proračunska sredstva isporučuje policijska organizacija i drugi subjekti sigurnosnog sustava, u demokratskim društvima sigurnosti pridonose poslovne organizacije odnosno gospodarski subjekti koji se bave poslovima zaštite osoba i imovine. Ovaj segment gospodarske djelatnosti s obzirom na važnost koju ima za građane i državu posebno je zakonski uređen. Naime, Zakonom se „ uređuju uvjeti i način obavljanja djelatnosti i poslova zaštite osoba i imovine koju ne osigurava država i iznad opsega koji osigurava država, te uvjeti, način i nadzor rada osoba koje obavljaju djelatnost i poslove privatne zaštite“. „Privatna zaštita je sigurnosna gospodarska djelatnost koja se provodi radi postizanja prihvatljive razine privatne i javne sigurnosti građana i njihove imovine te održavanja reda i mira u ugovornom opsegu“. „Pravne osobe i obrtnici koji žele zaštititi svoju imovinu i zaposlenike iznad zaštite koju osigurava država ili iznad opsega koji osigurava država moraju u tu svrhu angažirati pravnu osobu ili obrtnika koji ima odobrenje za obavljanje djelatnosti privatne zaštite ili osnovati unutarnju službu zaštite“.[*] Zanimljiva je zakonska konstatacija kako je gospodarska djelatnost zaštite osoba i imovine usmjerena na osiguravanje zaštite „koju ne osigurava država i iznad opsega koji osigurava država“. Logično se nameće pitanje: Koji je to opseg zaštite koji građanima osigurava država? U demokratskim društvima „opseg zaštite“ se valorizira putem ocjenjivanja prilika o stanju sigurnosti u državi u čijoj su podlozi statistički pokazatelji o kretanju negativnih sigurnosnih pojava u državi. Shodno standardiziranom ocjenjivanju prilika o stanju sigurnosti, a u radu smo opisali pet ocjena, možemo konstatirati da bi prihvatljiv „opseg zaštite“ koji građanima osiguravaju javno pravni subjekti u sustavu sigurnosti bile ocjene stanja sigurnosti: (a) stabilno stanje sigurnosti i (b) zadovoljavajuće stanje sigurnosti. Takvoj ocjeni stanja sigurnosti u državi pridonosi stanje i kretanje negativnih sigurnosnih pojava poglavito onih koje najviše utječu na negativno stanje sigurnosti.

Međutim, istaknuli smo kako se ocjenjivanje na bazi statističkih pokazatelja treba promatrati s dozom opreza, odnosno potrebno je uzeti u obzir stvarni osjećaj sigurnosti kod građana. Grafikon: Podjela kriminaliteta prema

[*] Zakon o privatnoj zaštiti. Članak 1. stavak 1., 2. i 3. https://www.zakon.hr/z/291/Zakon-o-privatnoj-za%C5%A1titi. (Pristupljeno 14.07.2021.)

strukturi kriminaliteta i kriminalističkoj klasifikaciji na području Republike Hrvatske u promatranom razdoblju od 2015 do 2019.g.



Izvor: „Pregledi sigurnosnih pokazatelja na području Republike Hrvatske u vremenskom razdoblju od 2015 do 2019.g., Služba za strateško planiranje, statistiku i unaprjeđenje rada MUP RH“.[*]

Jedan od gospodarskih subjekata, pored onih u realnom sektoru, koji u svom djelokrugu ima i poslove zaštite osoba i imovine je „Agencija za komercijalnu djelatnost (AKD)“ koje je osnivač Vlada Republike Hrvatske. „Agencija za komercijalnu djelatnost je proizvodno, uslužno i trgovačko d.o.o., u čijem se sastavu nalazi AKD-Zaštita d.o.o. za zaštitu osoba i imovine“.[*]

[*] https://mup.gov.hr/pristup-informacijama-16/statistika-228/statistika-mup-a-i-bilteni-o-sigurnosti-cestovnog-prometa/283233 (14.07.2021.)

[*] https://www.akd.hr/hr/o-nama/korporativno-upravljanje. (14.07.2021.

LITERATURA

1. Đelmo, Z., Selimić, M. (2012). Zaštita prava građana pred državnim organima uprave u Bosni i Hercegovini. Revija za pravo i ekonomiju, Pravni fakultet Mostar, Univerzitet u Mostaru
2. Đurić, M. (1987). Sociologija Maksa Webera. Zagreb: Naprijed.
3. Grigoleit B., Wulff S. P., Štrk D., Labaš D. (2020). Taktika policijskog postupanja 1: Organizacija, planiranje i odlučivanje prilikom policijskih intervencija. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova.
4. Jurina, M., Jurković, S., Pušeljić, M. (1999). Elementi organizacije policije. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova.
5. Korajlić, N., Šuperina, M., Selimić, M. (2020). Uvod u kriminalistiku na znanstvenim temeljima suprostavljanja kriminalitetu. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak.
6. Matić, R. (2005). Svrha i funkcija policije kao društvene institucije – prilog razmatranju sociologije policije. Zagreb. Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja, broj 6 (80), strana 969-991.
7. Pušeljić, M., Jelenski, M. Policijski sustavi - realizacija policijske funkcije kroz ustroj. Policija i sigurnost. (Zagreb), godina 16. (2007), broj 1-2,
8. Pušeljić, M., Magušić, F. Uprava i policija. Policija i sigurnost. (Zagreb), godina 17. (2008), broj 3-4,
9. Pušeljić, M., Magušić, F., Nađ, I. (2008) Organizacija i funkcioniranje policije. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova.
10. Savić, D. (2012). Položaj policije u sustavu nacionalne sigurnosti. Zagreb: Fakultet političkih znanosti. Političke analize. Broj 12,
11. Tatalović, S., Bilandžić, M. (2005). Osnove nacionalne sigurnosti. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova.
12. Veić, P. (1996). Hrvatska policija i međunarodni standardi policijskog postupanja. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova.

RAZINE MENADŽMENTA U POLICIJSKOJ ORGANIZACIJI

MANAGEMENT LEVELS IN THE POLICE ORGANIZATION

Stručni članak

Krešimir Vencl, mag. rel .int. et dipl.[*]
Slobodan Jamnić, str. spec. menadžmenta javnog sektora[*]
Mr.sc. Mato Pušeljić, viši pred.[*]

Sažetak

Svaka je organizacijska struktura višerazinska, i najmanje organizacije moraju imati više od jedne razine. Standardno se u teoriji govori o tri klasične (osnovne) razine menadžmenta, a to su: menadžment na najvišoj razini, naziva se i top management, vrhovni ili glavni menadžment; menadžment na srednjoj razini organizacijske strukture, naziva se i midlle level managers; te menadžment na najnižoj razini organizacijske strukture, prva razina menadžmenta (nadzornika), first level management. Svaka veća organizacija, a organizacije u javnom sektoru, kojoj pripada i policijska organizacija, u pravilu imaju više zaposlenih nego srednje velike organizacije u realnom sektoru, ima više od tri razine menadžmenta. Broju razina menadžmenta u javno pravnim subjektima pridonosi visoki stupanj centralizacije organizacijske strukture odnosno razvijanje organizacijske strukture u visinu. Međutim, i u takvim organizacijama postoji jedna najviša razina menadžmenta i jedna najniža razina menadžmenta, a povećava se broj srednjih razina menadžmenta, odnosno u organizacijskoj strukturi govorimo o višim srednjim razinama i nižim srednjim razinama menadžmenta. Za razliku od realnog sektora organizacije u javnom sektoru uglavnom imaju više razina koje nisu samo produkt veličine organizacije i većeg broja zaposlenih, nego i prekobrojnosti unutarnjih organizacijskih jedinica koje se svrstavaju u određenu srednju razinu menadžmenta. Organizacijske razine odnosno razine rukovođenja direktno utječu na broj menadžera u svakoj organizaciji. Stoga svaka razina menadžmenta determinira cijenu proizvoda odnosno usluge

[*] Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo policije, e-mail: kvencl0504@gmail.com
[*] UNDP, specijalist za sigurnost, e-mail: sjamnic@gmail.com
[*] Veleučilište Baltazar Zaprešić, e-mail: mpuseljic@bak.hr

svake organizacije. Iako je policija neprofitna organizacija koja nije na tržištu sigurnosnih usluga oni koji upravljaju policijom moraju povjerena proračunska sredstva od strane društvene zajednice koristiti optimalno.

Ključne riječi: organizacija, organizacijske razine, razine menadžmenta, centralizacija, decentralizacija, raspon kontrole.

Abstract

Each organizational structure is multilevel, and the smallest organizations must have more than one level. As a standard, three classic (basic) levels of management are discussed in theory, namely: management at the highest level, also called top management, supreme or main management; management at the middle level of organizational structure, also called middle level managers; and management at the lowest level of organizational structure, first level of management (supervisor), first level management. Every large organization, as are public sector organizations, to which the police organization belongs, generally have more employees than medium-sized organizations in the real sector, has more than three levels of management. The number of levels of management in public legal entities contributes to the high degree of centralization of the organizational structure, i.e. the development of the organizational structure in height. However, even in such organizations there is one highest level of management and one lowest level of management, while the number of middle levels of management increases, that is, in the organizational structure we are talking about higher middle levels and lower middle levels of management. Unlike the real sector, public sector organizations generally have several levels that are not only a product of the size of the organization and a larger number of employees, but also larger number of internal organizational units that are classified as a certain medium level of management. Organizational levels or leadership levels directly affect the number of managers in each organization. Therefore, each level of management determines the price of the product or service of each organization. Although the police are a non-profit organization that is not in the security services market, those who manage the police must use allocated budget optimally.

Key words: organization, organizational levels, management levels, centralization, decentralization, range of control.

1. UVOD

Svaku organizaciju, bilo da se radi o organizaciji u realnom sektoru ili pak o organizaciji u javnom sektoru, obilježavaju tri ključne dimenzije organizacijske strukture, a to su: kompleksnost (složenost), formalizacija i centralizacija odnosno decentralizacija. (Jurina, 2011)

Kompleksnost organizacijske strukture odnosi se na razvijanje i usklađivanje organizacijske strukture po visini i širini. Formalizacija ukazuje na količinu propisa kojima su uređeni odnosi unutar organizacije, dok nam centralizacija/decentralizacija govori o koncentraciji ili distribuciji ovlasti za donošenje odluka.

„Ključne dimenzije svake organizacije, odnosno bitni elementi procesa organiziranja bili bi: podjela rada i specijalizacija, hijerarhija, raspon kontrole, ovlast i odgovornost, delegiranje, zapovjedni lanac, centralizacija i decentralizacija te koordinacija“. (Sikavica, 2011)

Koliko će neka organizacija biti razvijena u visinu odnosno širinu presudno utječu upravo nabrojeni elementi i u konačnici determiniraju broj organizacijskih razina i raspon kontrole što zajedno predstavlja hijerarhijske razine i broj menadžera u organizaciji. Policijska organizacija ima naglašene hijerarhijske odnose u organizacijskoj strukturi, a položaj na hijerarhijskoj ljestvici izvor je ovlasti i odgovornosti pojedinog rukovodnog policijskog službenika. Hijerarhijski odnosi prikazani shematski (slikovito) upućuju nas na stvarni položaj neke osobe u organizaciji, na njenu „moć“ i količinu ovlasti koju posjeduje. „Hijerarhija upućuje na položaj u organizaciji, tj. na odnose nadređenosti i podređenosti. Hijerarhija je odnos između viših i nižih razina menadžmenta, odnosno između menadžmenta i neposrednih izvršitelja“. (Sikavica, 2011)

„Dakle, broj razina menadžmenta u bilo kojoj organizaciji izravna je posljedica veličine organizacije mjerene brojem zaposlenika te širine raspona kontrole. Organizacijske razine impliciraju i organizacijsku hijerarhiju“. (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, Pološki Vokić, 2008) Organizacija i menadžment su dvije strane jedne medalje.

2. ORGANIZACIJSKE RAZINE

Uvodno smo istaknuli kako ne postoji jednorazinska organizacija odnosno svaka je organizacija višerazinska s većim ili manjim brojem srednjih

organizacijskih razina odnosno menadžmenta koji je pozicioniran na srednjoj organizacijskoj razini. Svaka organizacijska razina implicira određeni broj menadžera, a svaka razina više znači više menadžera što u konačnici poskupljuje proizvod odnosno uslugu, uključivo i „proizvod" odnosno „uslugu" policijske organizacije. Današnji uvjeti poslovanja primorali su sve poslovne organizacije na racionalizaciju organizacijskih razina te na smanjenje stupnja centralizacije a povećanje decentralizacije organizacijske strukture. „Svrha je organiziranja učiniti ljudsku suradnju učinkovitom. Razine organizacije pak postoje zbog ograničenja raspona upravljanja (menadžmenta, nap. autora). semantika Drugim riječima, organizacijske razine postoje zbog toga što menadžer može učinkovito nadgledati tek ograničen broj ljudi premda je taj broj različit ovisno o situaciji". (Weihrich, Koontz, 1998)

Prema tome, ključni čimbenik komponiranja organizacijske strukture je optimalan raspon kontrole, koji se mijenja u rasponu od malog broja podređenih do velikog broja podređenih od vrha do dna piramide. „Pod rasponom kontrole misli se na broj ljudi koji su neposredno podređeni jednom menadžeru. S obzirom na broj neposredno podređenih, raspon kontrole može biti užu i širi. Uži je kada menadžer koordinira rad manjeg broja podređenih, a u širem rasponu kontrole više je podređenih". (Sikavica, 2011)

Prema mišljenju J. H. Donnellyja ml., J. L. Gibsona i J. M. Ivancevicha (Sikavica, 2011), na određivanje optimalnog raspona kontrole utječe broj nužnih interpersonalnih odnosa (komuniciranje, sastanci, upućivanje) i veličina organizacije. „Istraživači su menadžmenta ustanovili da je taj broj obično između četiri i osam podređenih na višim razinama organizacije, te između osam i petnaest ili više na nižim razinama". (Weihrich, Koontz, 1998)

Razine s užim odnosno širim rasponom kontrole imaju svoje prednosti i nedostatke. Tako se kao prednosti užeg raspona kontrole mogu navesti: bolji uvid u odvijanje procesa iz neposredne blizine, sveprisutna kontrola odvijanja procesa („šef puše za vratom") i jednostavna komunikacija. Nedostaci užeg raspona kontrole su veliki broj organizacijskih razina što vodi povećanju broja menadžera i povećanju troškova organizacije. Velika je udaljenost od vrha do dna piramide, a s obzirom da su stvarne potrebe za obavljanje izvornih poslova menadžmenta minimalne, menadžeri su sveprisutni u operativnim procesima i neposredno obavljaju poslove izvršitelja. Kao prednost šireg raspon kontrole možemo navesti široko rasprostranjeno delegiranje ovlasti i odgovornosti na suradnike koji se pažljivo odabiru. Nedostaci šireg raspona kontrole mogu se pojaviti kao preveliko opterećenje menadžera ukoliko nije sklon delegiranju

posla zbog nepovjerenja u suradnike te sami menadžeri moraju imati natprosječne kompetencije za posao koji obavljaju. Podređenost menadžmentu uključuje odgovornost podređenih koja mora biti točno definirana, locirana i osobna odnosno svaki podređeni može imati samo jednog nadređenog. Stoga normativna rješenja o odgovornosti u policijskoj organizaciji nisu najsretnija rješenja. Navest ćemo primjer odgovornosti rukovoditelja organizacijskih jedinica „odjel" koji se u policijskoj organizaciji svrstava u srednju razinu organizacijske strukture. „Voditelj odjela u sastavu službe odgovoran je za svoj rad voditelju službe, načelniku sektora, ravnatelju te nadležnom državnom tajniku i ministru".*

Dakle, ne postoje u teoriji rješenja o optimalnom rasponu kontrole za sve organizacije i za sve organizacijske razine, svaka organizacija mora projektirati najbolji raspon kontrole. Načelno možemo reći da se broj podređenih koje menadžeri mogu produktivno usmjeravati, koordinirati i nadzirati povećava značajno od vrha prema dnu hijerarhijske ljestvice. Smanjenje raspona kontrole povećava propusnu moć komunikacijskih kanala unutar zadane hijerarhijske ljestvice. Naime, „smanjivanjem broja podčinjenih, čiji rad koordinira neki menadžer, povećava se mogućnost potonjega da efikasno djeluje. Međutim, to dovodi do povećanja broja menadžera kao i do povećanja broja hijerarhijskih razina (instancija)". (Buble, 2006)

2.1. Razine menadžmenta u policijskoj organizaciji

Kada govorimo o policijskoj organizaciji, iako je strogo formalizirana s visokim stupnjem propisivanja, u pogledu organizacijskih razina postoje tek uopćena normativna propisivanja. Tako na primjer temeljni policijski zakon načelno propisuje „Policija je jedinstveno organizirana u tri hijerarhijske razine: Ravnateljstvo policije, policijske uprave i policijske postaje".* Nešto više može se indirektno zaključivati analizom podzakonskog pravnog akta* koji uređuje klasifikaciju radnih mjesta policijskih službenika, kojim su unutar

* „Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova". Članak 867. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_08_97_1813.html. (20.07.2021.)

* „Zakon o policiji". Članak 8. stavak 1. https://www.zakon.hr/z/282/Zakon-o-policiji. (20.07.2021.)

* „Uredba o izmjeni Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika". https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_03_24_479.html. (21.07.2021.)

kategorije rukovodećih policijskih službenika propisane četiri rukovodne potkategorije s deset razina potkategorije rukovoditelja koje determiniraju policijska zvanja što implicira deset razina menadžmenta zorno tabelarno prikazanih. Sve organizacije koje imaju više od tri razine uobičajeno je da imaju više srednjih razina menadžmenta. Međutim, razine su menadžmenta u policijskoj organizaciji uvjetovane policijskim zvanjima stoga smo razine menadžmenta svrstali kako je prikazano u tablici.

Tablica 1. Razine menadžmenta u policijskoj organizaciji

RAZINA MENADŽMENTA	POTKATEGORIJA	RAZINA POTKATEGORIJE
I.- GLAVNA RAZINA	GLAVNI RUKOVODITELJ	GLAVNI POLICIJSKI SAVJETNIK
II.- NIŽA GLAVNA RAZINA	GLAVNI RUKOVODITELJ	POLICIJSKI SAVJETNIK
III.- VIŠA SREDNJA RAZINA	VIŠI RUKOVODITELJ	GLAVNI POLICIJSKI INSPEKTOR
IV. – SREDNJA RAZINA	RUKOVODITELJ	SAMOSTALNI POLICIJSKI INSPEKTOR
V.- NIŽA SREDNJA RAZINA	RUKOVODITELJ	VIŠI POLICIJSKI INSPEKTOR
VI.- NAJNIŽA SREDNJA RAZINA	RUKOVODITELJ	POLICIJSKI INSPEKTOR
VII.- VIŠA NAJNIŽA RAZINA	NIŽI RUKOVODITELJ	SAMOSTALNI POLICIJSKI NAREDNIK
VIII.- SREDNJA NAJNIŽA RAZINA	NIŽI RUKOVODITELJ	VIŠI POLICIJSKI NAREDNIK
IX.- SREDNJA NAJNIŽA RAZINA	NIŽI RUKOVODITELJ	POLICIJSKI NAREDNIK
X.- NAJNIŽA RAZINA	NIŽI RUKOVODITELJ	SAMOSTALNI POLICAJAC

Izvor: Izradili autori temeljem „Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“.*

Iako je prema klasifikaciji razina temeljem normativnog akta utvrđeno da se u potkategoriji glavni rukovoditelj, razina potkategorije glavni policijski savjetnik, svrstava samo glavni ravnatelj policije u glavnu (vrhovnu) razinu treba svakako dodati i dio rukovoditelja iz razine potkategorije policijski savjetnik. Naime, sasvim je normalno da je razina potkategorije glavni policijski savjetnik utvrđena za samo jednu osobu (glavnog ravnatelja policije), ali u glavnu razinu menadžmenta svakako spadaju zamjenici glavnog ravnatelja (3) i pomoćnici glavnog ravnatelja (4), dok bi se preostali glavni rukovoditelji iz razine potkategorije policijski savjetnici na razini linije rada Ravnateljstva policije (35) svrstavali, kao u tablici, u nižu glavnu razinu. Često se u teoriji, ali i u praksi poslovnih organizacija razine menadžmenta, nazivaju i strateškim razinama, taktičkim razinama i operativnim razinama

* https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (20.07.2021.)

menadžmenta. Isti se pristup može primijeniti i na policijsku organizaciju. Glavnu razinu i nižu glavnu razinu menadžmenta u policijskoj organizaciji možemo označiti kao stratešku razinu. U taktičku razinu menadžmenta u policijskoj organizaciji svrstavamo višu srednju razinu, srednju razinu i nižu srednju razinu menadžmenta. Na najnižu operativnu razinu menadžmenta mogu se svrstati najniža srednja razina, viša najniža razina, srednja najniža razina i najniža razina menadžmenta.

3. KLASIFIKACIJA RUKOVODEĆIH POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

Podzakonskim normativnim pravnim aktom, a temeljem Zakona, propisana su standardna mjerila za klasifikaciju (svrstavanje) svih, a ne samo rukovodećih radnih mjesta u policijskoj organizaciji prema unaprijed utvrđenim kriterijima. „Ovisno o složenosti poslova, obrazovanju, osobnom zvanju, stupnju odgovornosti i ovlasti za donošenje odluka te samostalnosti u radu, radna mjesta policijskih službenika klasificiraju se u tri kategorije: (a) radna mjesta rukovodećih policijskih službenika, (b) radna mjesta viših policijskih službenika, (c) radna mjesta nižih policijskih službenika“[*]. Nadalje, zakon navodi „radna mjesta rukovodećih policijskih službenika su radna mjesta koja uključuju planiranje, organiziranje, vođenje i nadziranje radnih procesa u policiji te usmjeravanje, koordiniranje i nadzor policijskih službenika“[*]. Ovaj pristup u definiranju sadržaja poslova menadžera unutar policijske organizacije koncepcijski je u skladu s teorijskim pristupom klasifikaciji funkcija menadžmenta u svim organizacijama. Prema Uredbi[*] „Radna mjesta policijskih službenika unutar svake kategorije i potkategorije radnih mjesta klasificiraju se prema standardnim mjerilima, a to su: stupanj složenosti poslova, obrazovanje, policijsko zvanje, stupanj odgovornosti i ovlasti za donošenje odluka i stupanj samostalnosti u radu“. Razvidno je da se kriteriji, identično definirani u zakonu i podzakonskom aktu, mogu svrstati u dvije skupine. Prva skupina je opis posla, koji uključuje složenost odnosno

[*] „Zakon o policiji“. Članak 43. stavak 1. https://www.zakon.hr/z/282/Zakon-o-policiji. (22.07.2021.)

[*] „Zakon o policiji“. Članak 43. stavak 2. https://www.zakon.hr/z/282/Zakon-o-policiji. (22.07. 2021.)

[*] „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 2. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (22.07.2021.)

zahtjevnost posla, samostalnost u poslu i količina autoriteta (ovlasti) i odgovornosti na radnom mjestu u smislu donošenja odluka koje determiniraju raspolaganje potencijalima organizacijskih subjekata. Druga skupina su uvjeti koji se moraju zadovoljiti za obavljanje posla na pojedinom radnom mjestu a u njih ubrajamo stečeno formalno obrazovanje i, specifikum za policijske organizacije, stečeno policijsko zvanje. Kriterij složenosti poslova odnosi se ne samo na opseg posla, složenost zadataka koji se obavljaju na pojedinom radnom mjestu i zahtjevnost postupaka koji se primjenjuju, nego i na „razinu traženog osobnog doprinosa policijskog službenika te stupanj suradnje s drugim državnim tijelima koji odražava vrstu i učestalost kontakata koji se ostvaruju prilikom obavljanja poslova određenoga radnog mjesta i njihov značaj za rad Ministarstva unutarnjih poslova u cjelini“.[*]

Kriterij odgovornosti i ovlasti za donošenje odluka „odražava opseg u kojem poslovi koji se obavljaju u okviru radnog mjesta imaju utjecaj na provedbu policijskih poslova i poslova usko povezanih s policijskim poslovima, uključujući odgovornost za obavljanje vlastitih zadataka i odgovornost vezanu uz rad ustrojstvenih jedinca u Ministarstvu“[*]. Kriterij samostalnosti u radu upućuje na potrebu za usmjeravanjem i nadzorom od strane nadređenih, odnosno „odražava opseg u kojem se zadaci obavljaju u skladu s općim ili specifičnim smjernicama i uputama nadređenog rukovoditelja te opseg nadzora potreban u obavljanju poslova određenoga radnog mjesta“.[*] Kriterij obrazovanja odnosi se na stečeno formalno obrazovanje te „stečeno stručno znanje kroz završene oblike specijalizacije, stručnog osposobljavanja, usavršavanja i policijskog treninga“[*], koji se uglavnom provode na Policijskoj akademiji u djelokrugu Službe za stručno usavršavanje i specijalizaciju. Služba za stručno usavršavanje i specijalizaciju „obavlja poslove planiranja i programiranja, organizacije i realizacije svih oblika stručnog osposobljavanja, usavršavanja i specijalizacije za Ravnateljstvo policije i uprave u sjedištu Ministarstva te vanjskih korisnika.

[*] „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 3. stavak 1. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (23.07.2021.)

[*] „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 3. stavak 4. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (23.07.2021.)

[*] „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 3. stavak 5. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm

[*] „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 3. stavak 2. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (23.07.2021.)

Pod „Stručnim osposobljavanjem smatra se obrazovanje koje se provodi s ciljem pripreme policijskih službenika za obavljanje novih zadaća na istom ili na drugom radnom mjestu“.[*]

Međutim, značajna aktivnost Službe je „međunarodna suradnja, gdje u neposrednom kontaktu sa stručnjacima iz područja policijskog obrazovanja mnogih zemalja Europe i svijeta[*], radi na unaprijeđenju i evaluaciji cjeloživotnog obrazovanja u hrvatskoj policiji. Stručno osposobljavanje obuhvaća, između ostalih i „Programe osposobljavanja rukovoditelja“ u koje spadaju: „seminari za policijske rukovoditelje najviše razine rukovođenja; seminari za policijske rukovoditelje srednje razine rukovođenja; tečajevi i seminari za rukovoditelje iz pojedinih policijskih specijalnosti (granična policija, Operativno-komunikacijski centar policije, kriminalistička policija i dr.); program stručnog usavršavanja za policijske rukovoditelje srednje razine rukovođenja (V modula); te seminari za rukovoditelje koji se pripremaju i provode u suradnji sa stranim partnerima kroz EU projekte i ostale oblike međunarodne suradnje“.[*] Oko sadržaja poslova na rukovodećim radnim mjestima na pojedinoj organizacijskoj razini u poslovnim organizacijama u teoriji menadžmenta nailazimo na gotovo identične poglede različitih autora. Strateški menadžment posvećen je definiranju strateških ciljeva organizacije i strategije za realizaciju definiranih ciljeva. „Prije svih u organizaciji, vrhovni menadžment mora imati stratešku viziju za svaki posao…inicirati i provesti promjene koje će odgovoriti zahtjevima okoline, kao i svi drugi poslovi koji su od presudne važnosti za uspjeh organizacije“. (Sikavica, Bahtijarević- Šiber, Pološki Vokić, 2008) Menadžment srednje razine, koji nije tako homogen kao vrhovni menadžment i menadžment na najnižoj razini (jedan je vrh i jedno je dno piramide u svakoj organizaciji) a to se odnosi i na policijsku organizaciju, je kičma svake organizacije.

„Najznačajniji zadatci srednje razine menadžmenta su usmjeravanje i koordiniranje aktivnosti prve (najniže) razine menadžmenta te transformiranje opće strategije i politike top menadžmenta u specifične ciljeve i planove menadžera najniže razine“. (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, Pološki Vokić,

[*]https://policijska-akademija.gov.hr/usavrsavanje-i-specijalizacija/strucno-osposobljavanje/40.

[*]https://policijska-akademija.gov.hr/usavrsavanje-i-specijalizacija/strucno-osposobljavanje/40.

[*]https://policijska-akademija.gov.hr/usavrsavanje-i-specijalizacija/strucno-osposobljavanje/40.

2008) Menadžment na najnižoj razini (nadzornici, nadglednici, poslovođe) „ima specifične poslove, obveze i odgovornosti, među kojima dominiraju operativni zadatci“. (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, Pološki Vokić, 2008)

Rukovodeća radna mjesta u sadržajnom smislu, pored opće prihvaćenih standarda u pogledu razlikovanja sadržaja menadžmenta na pojedinoj razini menadžmenta u bilo kojoj organizaciji, u policijskoj organizaciji, kao što smo opisali prethodno, normativno su propisana putem tri mjerila. Temeljem tih mjerila se razlikuju menadžeri na pojedinoj razini u sadržajnom smislu, a sukladno stupnju: „složenosti, odgovornosti i samostalnosti u radu“.* Stupanj složenosti poslova za radna mjesta glavnih rukovoditelja „uključuje doprinos razvoju novih koncepata, rješavanje strateških zadaća te planiranje, organiziranje, vođenje i nadziranje radnih procesa, usmjeravanje i koordiniranje poslova i stalna stručna komunikacija unutar i izvan Ministarstva od utjecaja na provedbu programa iz djelokruga Ministarstva te istaknuti rezultati od značaja za rad Ministarstva, a osobito uspješno rukovođenje najmanje na razini odsjeka Ministarstva u sjedištu ili uspješnog rukovođenja ustrojstvenom jedinicom policijske uprave“.

Za radna mjesta viših rukovoditelja „uključuje sudjelovanje u stvaranju novih koncepata i rješavanju strateški značajnih zadaća iz okvira policijskih poslova i poslova usko povezanih s policijskim poslovima, u redovnoj stručnoj komunikaciji koje uključuju kontakte unutar i izvan Ministarstava, policijske uprave i policijske postaje i s povremenim doprinosom provedbi programa iz djelokruga Ministarstva, istaknute rezultate rada u području od značaja za rad ustrojstvene jedinice te uspješno rukovođenje najmanje na razini odsjeka u policijskoj upravi ili na razini policijske postaje“. Stupanj složenosti poslova na razini potkategorije rukovoditelj „uključuje pružanje potpore nadređenim rukovoditeljima u osiguravanju pravilne primjene mjera i smjernica u rješavanju strateški važnih zadaća, kao i stupanj učestalosti stručnih komunikacija koja uključuje kontakte unutar i izvan policije u svrhu prikupljanja ili razmjene važnih informacija te istaknute rezultate rada bitne za rad ustrojstvene jedinice i uspješno rukovođenje na nižoj razini“. I na kraju, složenost poslova na razini nižih rukovoditelja „uključuje potporu policijskim službenicima u rješavanju složenih zadaća te učestalost stručnih komunikacija koji uključuje kontakte unutar i izvan policije u svrhu prikupljanja ili razmjene

* „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 7., 8., 9. i 10. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (24.07.2021.)

informacija te značajne rezultate rada u području policijskih poslova i poslova usko povezanih s policijskim poslovima“ Temelji sustava menadžmenta u svakoj organizaciji, autoritet (ovlasti) i odgovornost, koji se ne mogu analizirati odvojeno nego se promatraju kao dvije strane jedne medalje te samostalnost u radu normativno su opisani na sljedeći način. Za razinu glavnog rukovoditelja „ovlasti i odgovornosti te stupanj samostalnosti u radu uključuju odgovornost za zadatke i odluke sa znatnim učinkom na policijske poslove i poslove usko povezane s policijskim poslovima, uključujući široku nadzornu i upravljačku odgovornost te donošenje odluka bitnih za rad više ustrojstvenih jedinica. Samostalnost u radu je vrlo visoka i to u obavljanju najsloženijih stručnih poslova, ograničena samo općim smjernicama vezanim uz utvrđenu politiku Ministarstva“. Za razinu viših rukovoditelja stupanj ovlasti i odgovornosti definira se kao „odgovornost i ovlast za donošenje odluka koje uključuje odgovornost za zadatke i odluke s učinkom na policijske poslove i poslove usko povezane s policijskim poslovima, uključujući nadzornu i upravljačku odgovornost te donošenje odluka bitnih za rad ustrojstvene jedinice kojom rukovodi. Samostalnost u radu je visoka te ograničena samo općim smjernicama i uputama nadređenog rukovoditelja u rješavanju najsloženijih stručnih zadaća iz djelokruga policijskih poslova ili poslova usko povezanih s policijskim poslovima“. Za razinu rukovoditelj stupanj odgovornosti i ovlast za donošenje odluka „uključuje odgovornost za pravilnu primjenu metodologija rada, postupaka i stručnih tehnika, odgovornost za rad ustrojstvene jedinice kojom rukovode i odgovornost u pružanju pomoći glavnom ili višem rukovoditelju kod donošenja odluka bitnih za rješavanje složenih stručnih zadaća iz djelokruga policijskih poslova i poslova usko povezanih s policijskim poslovima te donošenje odluka bitnih za rad ustrojstvene jedinice kojom rukovode.

Stupanj samostalnosti u radu ograničen je povremenim nadzorom i pružanjem pomoći nadređenog rukovoditelja pri rješavanju složenih stručnih zadaća iz djelokruga policijskih poslova ili poslova usko povezanih s policijskim poslom“. Na razini niži rukovoditelj stupanj odgovornosti i ovlast za donošenje odluka „uključuje odgovornost za pravilnu primjenu metodologija rada, postupaka i stručnih tehnika i pružanje potpore nadređenom rukovoditelju pri rješavanju stručnih zadaća iz djelokruga policijskih poslova ili poslova usko povezanih s policijskim poslom. Stupanj samostalnosti u radu ograničen je češćim nadzorom i pomoći nadređenog rukovoditelja u rješavanju stručnih zadaća iz djelokruga policijskih poslova ili poslova usko povezanih s

policijskim poslovima“. U pogledu obrazovanja i policijskih zvanja glavni rukovoditelji i viši rukovoditelji moraju imati stečeno obrazovanje obrazovne razine VII. prema Zakonu[*] te stečeno policijsko zvanje glavni policijski savjetnik ili policijski savjetnik (glavni rukovoditelji) odnosno glavni policijski inspektor (viši rukovoditelji). Za radna mjesta rukovoditelja i nižih rukovoditelja potrebno obrazovanje moguće je kompenzirati definiranim godinama radnog iskustva, 12 odnosno 8 godina ovisno o potkategoriji rukovoditelja. Policijska se zvanja kreću u rasponu od samostalnog policajca do samostalnog policijskog inspektora.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA O RAZINAMA MENADŽMENTA I RASPONU KONTROLE U POLICIJSKOJ ORGANIZACIJI

Na razine menadžmenta a poglavito na raspon kontrole u policijskoj organizaciji u značajnoj mjeri utječe visoki stupanj centralizacije i formalizacije same organizacijske strukture, odnosno veliki broj unutarnjih ustrojstvenih jedinica. Naime, unutarnji ustrojstveni oblici odnosno ustrojavanje unutarnjih ustrojstvenih jedinica je definirano „Uredbom o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“, te se u pogledu uvjeta (načela) za ustrojavanje pojedinog oblika definira broj organizacijskih jedinica koje moraju biti ustrojene u pojedinom višem organizacijskom obliku.[*] Uredbom je izričito propisano kako se Uredbom „uređuju načela i opća pravila za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, vrste, uvjeti za ustrojavanje i način upravljanja unutarnjim ustrojstvenim jedinicama te opća pravila o načinu planiranja poslova i rasporedu radnog i uredovnog vremena“.[*] Kao načela unutarnjeg ustrojstva u Uredbi je propisano da se „unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, nazivi, djelokrug i način upravljanja njihovim ustrojstvenim jedinicama i okvirni broj državnih službenika i namještenika utvrđuje prema vrsti, srodnosti, opsegu i međusobnoj povezanosti poslova koje ta tijela

[*] „Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru“. Članak 7. https://www.zakon.hr/z/566/Zakon-o-Hrvatskom-kvalifikacijskom-okviru. (24.07. 2021.)

[*] „Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“. Članak 9. stavak 1. http://www.propisi.hr/print.php?id=392. (24.07.2021.)

[*] „Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“. Članak 3. stavak 1. http://www.propisi.hr/print.php?id=392. (24.07.2021.)

obavljaju".[*] Prethodna Uredba[*] iz 2011. godine izričito je propisivala šest načela na kojima se temelji unutarnje ustrojstvo javno pravnih subjekata u sustavu državne uprave. „Unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave i stručnih službi Vlade temelji se na sljedećim načelima: racionalizacije, funkcionalnosti, vertikalne i horizontalne povezanosti, harmonizacije temeljnih elemenata unutarnjeg ustrojstva, fleksibilnosti unutarnjeg ustrojstva, dostupnosti". Racionalizacija ukazuje na potrebu uspostave ekonomične organizacijske strukture koja će imati najmanje troškove ne dovodeći u pitanje ostvarenje postavljenih ciljeva.

Funkcionalnost je ekvivalent funkcionalnih organizacijskih struktura koja razumijeva ustrojavanje organizacijskih jedinica prema kriteriju jedne ili iznimno više složenih funkcija u djelokrugu rada tijela državne uprave.

Vertikalna i horizontalna povezanost ustrojstvenih jedinica nameće jasne i nedvosmislene hijerarhijske odnose unutar organizacije te upućuje na obveznu suradnju i komunikaciju između organizacijskih jedinica.

Harmonizacija unutarnjeg ustroja razumijeva standardiziranje u pogledu organizacijskih formi (oblika) organizacijskih jedinica na pojedinim organizacijskim razinama u tijelima državne uprave, njihov opseg u pogledu djelokruga rada i broja zaposlenih.

Fleksibilnost unutarnjeg ustroja omogućava da se iznimno odstupi od definiranih formi organiziranja ako je to u cilju primjerenijeg djelovanja pojedinog tijela države uprave. Uredbom[*] su propisani Uvjeti za ustrojavanje unutarnjih ustrojstvenih jedinica te se propisuje sljedeće: „Sektor se ustrojava u tijelima državne uprave kao unutarnja ustrojstvena jedinica za obavljanje poslova državne uprave većeg opsega u pojedinom upravnom području. Sektor se može ustrojiti ako postoje uvjeti za ustrojavanje najmanje dvije službe u njihovom sastavu. Sektor se može ustrojiti i kao samostalna unutarnja ustrojstvena jedinica u tijelu državne uprave za obavljanje određenih poslova državne uprave, za obavljanje kojih nema uvjeta za osnivanje upravne

[*] „Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave". Članak 1. http://www.propisi.hr/print.php?id=392. (24.07.2021.)

[*] „Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave". Članak 4., 5., 6., 7., 8., 9. i 10. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_12_154_3215.html. (24.07.2021.)

[*] Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave. Članak 17., 18. i 20. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_12_154_3215.html. (25.07.2021..)

organizacije“.[*] „Služba se ustrojava u tijelu državne uprave kao unutarnja ustrojstvena jedinica za pojedino upravno područje manjeg opsega ili za određenu vrstu međusobno povezanih poslova državne uprave. Služba se može ustrojiti ako postoje uvjeti za ustrojavanje najmanje dva odjela u njenom sastavu. Službe se mogu ustrojiti i kao samostalne unutarnje ustrojstvene jedinice, za obavljanje određenih poslova državne uprave, za obavljanje kojih nema uvjeta za osnivanje sektora u tijelima državne uprave“.[*] „Odjel se ustrojava kao osnovna unutarnja ustrojstvena jedinica u okviru službe u tijelima državne uprave, za pojedino upravno područje manjeg opsega ili za određenu vrstu međusobno povezanih poslova državne uprave te općih, tehničkih i pomoćnih poslova većeg opsega, čije obavljanje zahtijeva određeni stupanj samostalnosti i povezanosti u radu“.

Dostupnost kao temeljno načelo ukazuje na obvezu ustrojavanja unutarnjih ustrojstvenih jedinica kako bi najefikasnije zadovoljile potrebe građana i drugih korisnika javno pravnih usluga.

Ravnateljstvo policije s mjerodavnošću za cijeli državni teritorij ima u hijerarhijskoj strukturi unutarnjih ustrojstvenih jedinica, s obzirom na opseg djelatnosti, četiri vrste organizacijskih jedinica: najveći opseg kao organizacijska jedinica imaju Sektori; na drugoj razini su Službe; na trećoj razini su Odjeli; dok su na četvrtoj razini Odsjeci.

Ukupno su u Ravnateljstvu policije ustrojena 2 sektora te jedna organizacijska jedinica ekvivalent sektora (PNUSKOK), 32 službe te 14 organizacijskih jedinica ekvivalent službe, 34 odjela i jedna organizacijska jedinica ekvivalent odjela i 10 odsjeka. Sveukupno je u Ravnateljstvu policije ustrojeno 94 organizacijske jedinice.

[*] U Sjedištu Ministarstva unutarnjih poslova ustrojen je „Samostalni sektor za informacijske i komunikacijske sustave“. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova. Članak 2. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_08_97_1813.html. (2507.2021..)

[*] U Sjedištu Ministarstva unutarnjih poslova ustrojene su četiri samostalne službe, i to za: „unutarnju reviziju; suradnju s Vojnim ordinarijatom u Republici Hrvatskoj; informacijsku sigurnost; nadzor zaštite osobnih podataka“. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova. Članak 2. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_08_97_1813.html. (25.07.2021.)

Tablica 2. Organizacijske jedinice Ravnateljstva policije u odnosu na raspon kontrole

Organizacijska jedinica Ravnateljstva policije	SEKTORI-organiz. jedinice na I. razini	SLUŽBE - organiz. jedinice na II. razini	ODJELI - organiz. jedinice na III. razini	ODSJECI - organiz. jedinice na IV razini	Broj zaposl. /broj rukov. =RASPON KONTROLE
URED GLAVNOG RAVNATELJA POLICIJE	-	3	-	-	4/30 = 1/8
UPRAVA POLICIJE	-	5	6	-	14/112 = 1/8
UUPRAVA KRIMINALSITIČKE POLICIJE	3	16	18	9	52/604 = 1/12
UPRAVA ZA GRANICU	-	7	11	-	21/227 =1/11
UPRAVA ZA POSEBNE POSLOVE SIGURNOSTI	-	3	-	-	6/701 = 1/117
OPERATIVNO-KOMUNIKACIJSKI CENTAR POLICIJE	-	-	-	1	2/45 = 1/23
ZAPOVJEDNIŠTVO SPECIJALNE POLICIJE	-	6	-		17/346 = 1/20
POLICIJSKA AKADEMIJA	.	6	-		10/232 = 1/23
UKUPNO= GRP + 3 ZAMJENIKA	3-NAČELNIKA SEKTORA	46–VODITELJA SLUŽBI	35 – VODIT. ODIJELA	10 – VODIT. ODSJEKA	130/2309 = 1/18

Izvor: Izradili autori temeljem „Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova – Okvirni broj državnih službenika i namještenika u Ministarstvu unutarnjih poslova".*

Raspon kontrole u tablici predstavlja odnos broja rukovoditelja organizacijskih jedinica u Ravnateljstvu policije i broja zaposlenih u pojedinoj organizacijskoj jedinici, a temeljen na „Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova – Okvirni broj državnih službenika i namještenika u Ministarstvu unutarnjih poslova". Kod izračuna raspona kontrole broju rukovoditelja organizacijskih jedinica dodani su glavni ravnatelj policije i tri zamjenika glavnog ravnatelja. Nadalje, broju rukovoditelja dodani su: po dva pomoćnika načelnika Uprava, tri pomoćnika načelnika Policijske akademije, dva pomoćnika zapovjednika Zapovjedništva

* Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_08_97_1813.html. (25.07.2021.)

specijalne policije te po dva pomoćnika zapovjednika Antiterorističke jedinice Lučko i zapovjednika Specijalnih jedinica policije (Split, Osijek, Rijeka), odnosno po jedan pomoćnik načelnika Sektora. Temeljem korištenog izvora došlo se do prosječnog raspona kontrole u Ravnateljstvu policije - 1 rukovoditelj naspram 18 izvršitelja. Raspon kontrole u tri uprave (policije, kriminalističke policije i za granicu) koje obavljaju primarno policijske poslove je 1/11 (943/87).

Najmanji je raspon kontrole u Uredu glavnog ravnatelja policije i predstavlja omjer broja rukovoditelja naspram neposrednih izvršitelja od 1/8, a najveći je u Upravi za posebne poslove sigurnosti gdje je omjer rukovoditelja i neposrednih izvršitelja 1/117. Broj rukovoditelja iz Uredbe, odnosno okvirnog broja policijskih službenika trebalo bi uskladiti s brojem rukovodećih radnih mjesta koja su opisana u Pravilniku o unutarnjem redu Ministarstva. Taj realni broj rukovoditelja je znatno veći jer se može pretpostaviti posredno, koristeći se Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika, čiji je sastavni dio Popis radnih mjesta policijskih službenika.* Analizom opisanog podzakonskog pravnog akta razvidno je da je, na primjer, u svim Upravama navedeno rukovodeće radno mjesto pomoćnik načelnika Uprave (policije, kriminalističke policije, za granicu, za posebne poslove sigurnosti).

U Operativno-komunikacijskom centru policije, pored načelnika centra, u statusu rukovoditelja su svi voditelji smjena u Centru. U Upravi za posebne poslove sigurnosti koja je s najvećim rasponom kontrole, trebalo bi dodati policijske službenike u statusu rukovoditelja kao što su voditelji smjena, voditelji grupa itd.

Načelnik Policijske akademije ima tri pomoćnika, a načelnik (dekan) Visoke policijske škole ima propisana dva pomoćnika. Stoga raspon kontrole do kojega smo došli realno u praksi je nešto drugačiji u smislu povećanja broja rukovoditelja naspram istog broja neposrednih izvršitelja. Razvidno je da su samo u Upravi kriminalističke policije četiri razine organizacijskih jedinica s obzirom na opseg, složenost i zahtjevnost djelokruga rada Uprave kriminalističke policije. U Upravi policije i u Upravi za granicu su dvije razine organizacijskih jedinica. Jednu razinu organizacijskih jedinica, pored Ureda glavnog ravnatelja policije, imaju organizacijske jedinice Ravnateljstva s visokim stupanjem centralizacije u funkcionalnom smislu (Uprava za posebne poslove sigurnosti i Zapovjedništvo specijalne policije). Nadalje, jednu razinu

* https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_03_24_479.html. (25.07.2021.)

organizacijskih jedinica ima i Policijska akademija, ali nisu u „Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova“, iako su navedene, definirane i opisane kao organizacijske jedinice šest stručnih Katedri koje djeluju na Visokoj policijskoj školi i šest stručnih Aktiva koji djeluju u Policijskoj školi „Josip Jović“, sukladno Statutu Policijske akademije. Jednu organizacijsku jedinicu i to treće razine po opsegu ima Operativno-komunikacijski centar policije.

Broju organizacijskih razina u policijskoj organizaciji, nastavno, pridonosi organizacijska struktura policijskih uprava koje su svrstane u IV kategorije, te predstavljaju ustrojstvene jedinice središnje uprave policije. Nadalje broju razina pridonosi i organizacijska struktura policijskih postaja koje su svrstane u III kategorije a koje su ustrojstvene jedinice policijskih uprava.

LITERATURA

1. Buble, M., (2006). Osnove menadžmenta. Zagreb: Sinergija.
2. Jurina, M., (2011) Organizacija i menadžment. Zaprešić: Visoka škola za poslovanje i upravljanje s pravom javnosti „Baltazar Adam Krčelić“ Zaprešić.
3. Selimić, M., (2018). Pravo na dobru upravo kao osnovno pravo prema povelji Evropske unije o temeljnim pravima. Anali pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici.
4. Sikavica, P., (2011) Organizacija. Zagreb: Školska knjiga.
5. Sikavica, P., Bahtijarević-Šiber, F., Pološki Vokić, N. (2008) Temelji menadžmenta. Zagreb: Školska knjiga.
6. Toth, I., Kešetović, Ž., Korajlić, N., (2012). Problemi kriznog menadžmenta. Veleučilište Velika Gorica.
7. Weihrich, H., Koontz, H., (1998). Menadžment. Zagreb: Hrvatska tiskara.

ULOGA SISTEMA SIGURNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE U MIGRANTSKOJ KRIZI, U SVIJETLU KOMPLEKSNOG UREĐENJA DRŽAVE BOSNE I HERCEGOVINE

THE ROLE OF THE SECURITY SYSTEM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE MIGRANT CRISIS, IN THE LIGHT OF THE COMPLEX ORGANIZATION OF THE STATE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Stručni članak

Haris Delić, MA[*]

Sažetak

Specifičnost Bosne i Hercegovine, kao jako složeno uređenje države, je impliciralo čitav niz složenih rješenja u strukturama vlasti i strukturama za provođenje zakona. Ova specifičnost se proteže i na sistem nacionalne sigurnosti BiH, koji u slučaju Bosne i Hercegovine nosi kompromisni naziv „Sistem sigurnosti“, gdje mu se (ne)svjesno oduzima državni/nacionalni atribut. Specifično uređenja država, sa specifično postavljenim sistemom nacionalne sigurnost, je dobila jedan od najvećih izazova u 21 stoljeću, a to zasigurno nelegalne i legalne migracije, kao zadaću da se sa njim iznese, naročito imajući u vidu činjenicu da je BiH, direktno ruti kretanja azijsko-afričkih migranata, na putu prema Europskoj uniji. Posebno je zanimljiv momenat kako se to BiH, kao specifična država, sa specifičnim sistemom sigurnosti bori sa migrantskom krizom, koja je uslovljena sigurnosim potrebama s jedne strane, te vladavinom prava i humanitarnim načelima s druge strane.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, sistem nacionalne sigurnosti, migranti,migrantska kriza, državno uređenje.

[*] Magistar sigurnosnih i mirovnih studija (nacionalna sigurnost i demokratsko društvo), trenutno doktorant na doktorskom studiju sigurnosnih i mirovnim studija, a u profesionalnom angažmanu na funkciji Predsjednika Asocijacije za upravljanje rizicima, e-mail: predsjednik@azur.ba, www.azur.ba

Abstract

The specificity of Bosnia and Herzegovina (B&H), as a very complex organization of the state, implied a number of complex solutions in government as well as law enforcement structures. This specificity extends to the system of national security of B&H, which in the case of B&H bears the compromise name "Security System", where it is (un)consciously deprived of the state / national attribute. The specific organization of states, with a specifically set system of national security, has received one of the biggest challenges in the 21st century, and certainly illegal and legal migration, as a task to deal with it, especially given the fact that B&H, directly routes Asian-African migrants, on their way to the European Union. It is a particularly interesting moment how B&H, as a specific state, is struggling with a specific security system with the migrant crisis, which is conditioned by security needs on the one hand, and the rule of law and humanitarian principles on the other.

Key words: Bosnia and Herzegovina, national security system, migrants, migrant crisis, state system

1. UVOD

Problematika migrantske krize, kretanja migranata mahom iz azijskih i afričkih zemalja, je jako dobro poznata pojava koja je prisutna najvećim dijelom na prostorima Europe, intenzivnije od 2015. godine. Bosna i Hercegovina kao zasigurno najranjivija zemlja na trasi kretanja migranata, u ovom trenutku najvećim dijelom podnosi značajan teret migrantske krize. Migrantska kriza se najvećim dijelom usložavanja nakon zatvaranja granica Europske unije, koje se u potpunosti dogodilo u 2020. godini, te tog momenta otvara se posebna etapa problematike za državu Bosni i Hercegovinu i sve njene sigurnosne kapacitete (naročito državne). Migrantska kriza u tom periodu počinje da pokreće i rasplamsava unutrašnje probleme i raslojavanja po različitim strukturama, na način da se migranti isključivo počinju pozicionirati u kampovima, na teritoriji, sa većinski bošnjačkim stanovništvom, od Sarajeva do Krajine. Razlog ovome je činjenica da entitet Republika Srpska i većinski hrvatski kantoni u potpunosti izbjegavaju obaveze

u jednakom podnošenju tereta krize na cijelom teritoriju BiH, već ove probleme ekspresno isporučuju na dio teritorija BiH, sa bošnjačkom većinom.

S jedne strane poroznost istočne granice Bosne i Hercegovine usložnjava problematiku nekontrolisanog ulaska migranata u Bosnu i Hercegovinu, prvenstveno sa područja Republike Srbije, čime BiH nema uvid o broju i strukturi migranata koji nekontrolisano ulaze u BIH. S druge strane stalno vraćanje (ilegalnih, ekonomskih) migranata sa područja Republike Hrvatske, Bosni i Hercegovini pravi dodatni problem, jer strukture sigurnosti BiH nisu sigurne da li su svi vraćeni migranti, uistinu mignati koji su ušli iz BiH u Hrvatsku, ili ima onih koji ulaze iz drugih država u Hrvatsku.

Decentralizirana država Bosna i Hercegovina, nažalost nema efikasnih kapaciteta da se efikasno izbori sa ovakvim izazovima migrantske krize, a od 2020. godine ovu situaciju dodatno usložnjava i dalje prisutna pandemija coronavirusa.

Da bi nadalje shvatili srž problema israživanja, ukratko ćemo izložiti Sistem sigurnosti Bosne i Hercegovine, koji je koncipiran kao načelno jedinstven sistem, na dva odnosno tri niova funkcioniranja, i to:

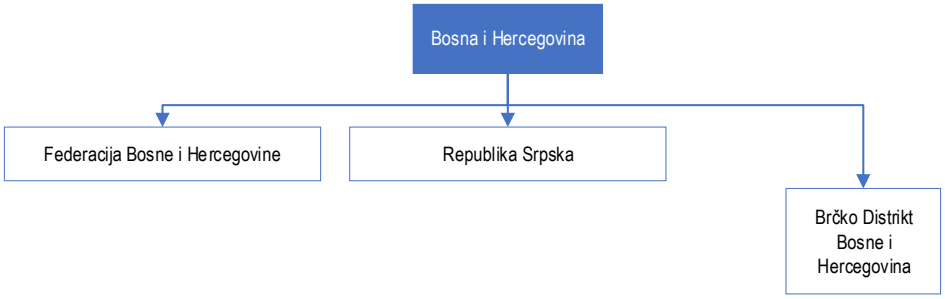
- Prvi nivo, Nivo Bosne i Hercegovine,
- Drugi nivo, Nivo entiteta (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska),
- Treći nivo, Nivo kantona.

Nivo Bosne i Hercegovine koji je najodgovorniji za vanjsku sigurnost, praktično je razvlašten za operativno provođenje strateških politika i odluka na lokalni nivo*. I više nego ogledan primjer ove tvrdnje je reakcija Ministarstva

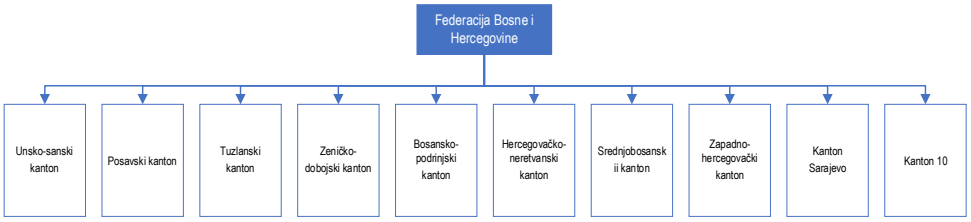
* „MUP HNK (Ministarstvo unutrašnjih poslova Hercegovačko neretvanskog kantona-županije) u pismu Ministarstvu sigurnosti BiH: „ishitreni postupak službe sa strancima neprihvatljiv je: „zbog novonastale situacije vezane za premiješatnje migranata iz bihaća u kasarnu na bradini, MUP Hercegovačko-neretvanskog kantona uputio je pismo Ministarstvu sigurnosti BiH. obavještavamo vas da MUP HNK nije u mogućnosti angažovati policijske službenike i preuzeti pratnju autobusa sa migrantima jer se radi o aktivnostima neusaglašenim sa nivoima vlasti u hnk i jedinice lokalne samouprave u Konjicu. na ovakvo postupanje nas obavezuju zaključci skupštine HNK broj 02-01-vi-015/20 od 31.01.2020.godine – tačka 3 citiramo: "Skupština traži od organa na svim nivoima vlasti u bih da u skladu sa važećim propisima koordiniraju sa nadležnim tijelima u HNK i organima jedinica lokalne samouprave u HNK sve aktivnosti koje se odnose na migrante". isto tako, obavezuje nas i zaključak vlade hnk broj ; 01-01-02-2729/20 sa danas održane sjednice a kojeg vam dostavljamo u privitku ovog akta. dakle, da bi se udovoljilo vašem zahtjevu i pristupilo realizaciji aktivnosti iz akta veze inzistiramo na poštivanju gore navedenih zaključaka.....“ izvor: faktor.ba, od 29.12.2020. / 21:07, datum pristupanja 12.07.2021. godine.

unutrašnjih poslova Hercegovačko-neretvanskog kantona, koji je odbio da provede odluku Ministarstva sigurnosti BiH, po pitanju praćenja i smještaja migranata na teritoriju Hercegovačno-neretvanskog kantona. I sve ovo prolazi bez bilo kakve mogućnosti direktne naredbe višeg organa sigurnosti, ka nižem organu sigurnosti, o sankcijama da ne govorimo.

Državno uređenje Bosne i Hercegovine je postavljeno na način da je Bosna i Hercegovina sastavljena iz dva entiteta i Brčko distrikta BiH, koji imaju vlastite dijelove sistema sigurnosti, koji nije direktno podređen državnom sigurnosnom aparatu, prvenstveno nije podređen Ministarstvu sigurnosti BiH. Situaciju naročito usložnjava Federacija Bosne i Hercegovine, koja ima dodatnih 10 kantona, koji također nemaju direktnu odgovornost prema nivou vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, što karakteristično i za sigurnosni aparat (unutrašnja sigurnost).*



*Ilustracija 1: Prikaz uređenja Bosne i Hercegovine**



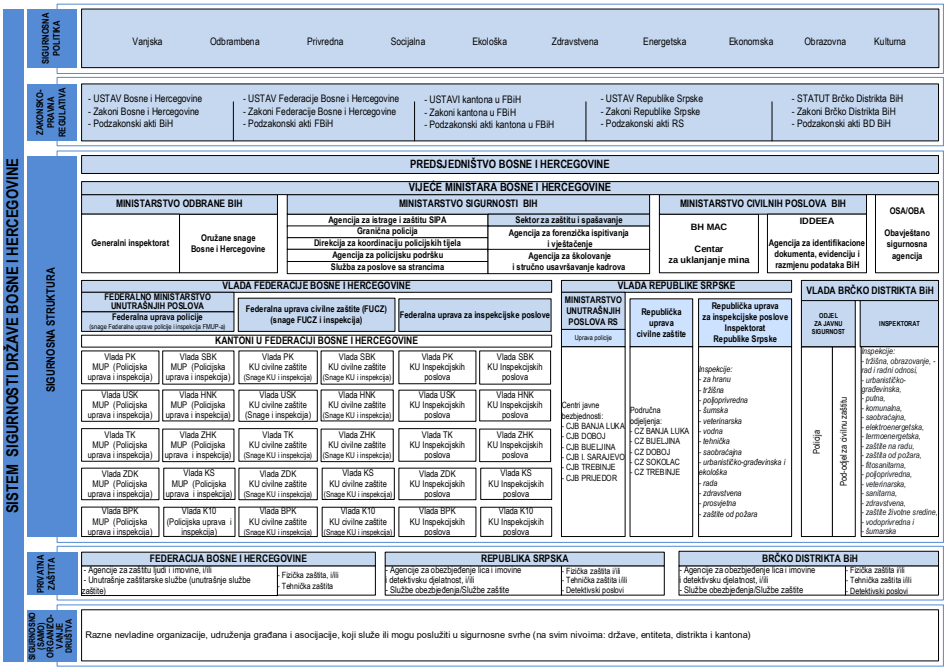
*Ilustracija 2: Organizacija Federacije Bosne i Hercegovine **

* Primjera radi, Federalni ministar unutrašnjih poslova nije nadređen niti jednom ministru kantonalnih MUP-ova u Federaciji BiH, što dodatno komplicira situaciju kada je u pitanju brza reakcija u stanju kriznih i vanrednih situacija. (Op.a, 10.07.2021. godine)

* Ustav Bosne i Hercegovine, ilustraciju sačinio autor rada, dana 15.07.2021. godine.

* Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, ilustraciju sačinio autor rada, dana 15.07.2021. godine.

Posljedično, kompliciran sistem uređenja Bosne i Hercegovine, dodatno je preslikan na sistem sigurnosti, koji ima čitav niz agencija i službi u sistemu sigurnosti, od koji niti jedan veći nivo nije subordinativno postavljen prema nižem nivou. Također posebnost ovoga sistema je iskazana i u samom njegovom nazivu gdje sistem ne nosi uobičajeni naziv *sistmem nacionalne sigurnosti*, već naziv „sistem sigurnosti“, što je svojevrsan neprincipijelan vid kompromisa, gdje se sistem nacionalne sigurnosti BiH oslabio, kroz ukidanje nacionalnog, odnosno državno prefiksa.



Ilustracija 3: Struktura sistema sigurnosti Bosne i Hercegovine (Cikotić, Smajić, Delić, Subašić, 2018:47)

Kada smo izložili specifičnost državnog uređenja BiH, te sistema sigurnosti BiH, imamo jasnu sliku strukture i organizacije sistema sigurnosti BIH, što implicira i strukturu odgovora na izazove. Naravno ovome dodatno kumuje politička volja, što je uvijek sastavni dio bilo kakvog odlučivanja i napretka / kočenja u BiH.

Iako specifičan, ovaj sistem je jedini odgovor države na izazove, a samim tim i na migrantsku krizu. U odgovoru sistema sigurnosti, treba istaknuti i ulogu Ministarstva odbrane BiH, kao organa koji daje podršku Ministarstvu sigurnosti BIH, naročito u materijalno tehničkim sredstvima. Intenziviranjem

saradnje i kontakata sa lokalnim vlastima i lokalnim sigurnosnim strukturama, Ministarstvo sigurnosti BiH je postiglo značajne rezultate u formiranju i održavanju kampova, naročito na području Unsko-sanskog kantona, ali Kantona Sarajevo. Uključenje nevladinih organizacija u strukturalni dijalog sa akademskom zajednicom, strukturama vlasti i međunarodnih organizacija, polučilo je krajem 2020. godine rezultate u vidu zaključaka i akcionih planova, što je dodatna vrijednost i doprinos rješavanju ove krize, kroz uključenje svih elemenata koji mogu dati odgovor u ovoj krizi*

Situaciju migrantske krize dodatno komplicira i stanje sa pandemijom, gdje imamo potencijalne prenositelje zaraze između migranata, ali i prema domicijelnom stanovništvu. Nadalje krivična djela koja rade migranti međusobno (povrjeđivanja), te prema domicijelnom stanovništvu u vidu imovinskih i krvnih delikata, polako mijenja i stav „domaćina", prema migrantima, od prijateljskog ka neprijateljskom. Ponašanje migranata je dodatno uticalo na stanje smanjenja osjećaja sigurnosti lokalnih građana, u vlastitim zajednicama, što mijenja ustaljene navike domaćeg stanovništva, te im unosi strah za sigurnost, svojih najbližih, vlastitu sigurnost, te sigurnost njihove imovine.

Evidentno je da trenutno postoje određeni dogovori niva sigurnosti BiH, i lokalnog nivoa, ali to je sve na bazi dogovora, a ne sistemskog odgovora, kakav treba biti prisutan, naročito u krizama. Situaciju i dalje podgrijanom drži frustracija migranata koji su „zapeli" u Bosni i Hercegovini i koji svakodnevno pokušavaju ilegalno preći granicu sa susjednom Hrvatskom, koja ih nehumano tretira, te ponovno vraća BiH, dodatno frustrirane. Različite grupacije migranata koje potiču sa različitih područja ili iz različitih država što dodatno pogoduje njihovim međusobnim klanovskim pozicioniranjima i obračunima unutar kampova, ali izvan njih.

Iz naprijed izvedenih činjenica, jasno je da Bosna i Hercegovina bez pomoći međunarodnog faktora neće moći da efikasno iznese teret migrantske krize, naročito što migranti i dalje pristižu na teritorij Bosne i Hercegovine, te

* Asocijacija za upravljanje rizicima je zajedno sa Ministarstvom sigurnosti BiH, Međunarodnom organizacijom za migracije i akademskom zajednicom u decembru 2020. godine, je organizirala okrugli stol sa tri panela, koji su dali određene zaključke Tematika se prostire u stručnim i naučnim sferama, sigurnosti, ekonomije i zdravstva, u korelaciji sa ljudskim pravima i slobodama, kroz tri panela na temu migracija:

a) Panel – Političko-sigurnosni
b) Panel - Ljudska prava
c) Panel - Zdravstvena prizma

da se u ovom slučaju pouzdano ne zna koliki je broj migranata trenutno u Bosni i Hercegovini, a naročito kakve sigurnosne prijetnje nosi neidentificirani dio migranata koji borave u BIH. Jasno je da bi bilo koja sigurnosna-složena (re)akcija ovih osoba na teritoriji zemalja Europske unije ili Amerike, bila identificirana sa Bosnom i Hercegovinom, zemljom u kojoj je inkriminisana osoba (migrant) boravila, više nego li sa zemljom projekla migranata !!? Ovo je izvjesna i najveća opasnost po međunarodni ugled BiH, te najgori mogući scenarij u međunarodnim vodama, po pitanju migrantske krize, u slučaju BiH. Ovaj scenarij se pod svaku cijenu mora spriječiti i preduprijediti uz pomoć međunarodnog faktora. I na kraju ipak su i migranti ljudska bića i veći dio njih je konstruktivni dio svojih domicijelnih društava, koji je bio izložen radnim prijetnjama i stradanjima, te zaslužuje da dobije adekvatna ljudska prava u svim zemljama svog proputovanja, do finalne destinacije, izvjesno negdje u zapadnoj Europi, što im je i cilj.

LITERATURA

1. Bajramović, Z., (2006). Upravljanje ljudskim resursima sigurnosnog sektora Bosne i Hercegovine, Fakultet političkih nauka, Sarajevo
2. Beridan, I., Tomić, M. I., Kreso, M., (2001). Leksikon Sigurnosti, DES, Sarajevo
3. Cikotić S., Smajić M., Delić H., Subašić N., (2018). Nacionalna sigurnost i privatna zaštita, Fakultet političkih nauka, Sarajevo
4. Cikotić, S., (2017). Liderstvo i nacionalna sigurnost, Šahinpašić i Fakultet političkih nauka Sarajevo, Sarajevo
5. faktor.ba, od 29.12.2020./ 21:07, datum pristupanja 12.07.2021. godine,
6. https://www.belisce.hr/novosti/udruga-puks-sto-je-krizna-situacija-sto-su-dvije-krizne-situacije/,
7. https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=34066,
8. Izvještavanje o migracijama i izbjeglicama – preporuke za novinare, UNHCR i IOM, 2018. godine
9. Nikač, Ž., Korajlić, N., Bećirović, M., Evropski nalog za hapšenje i predaju kao supstitut ekstradicije u EU. Kriminalističke teme 1-2., FKKSS
10. Okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, 1995. godina
11. Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća (Službeni glasnik BiH, broj: 50/08)
12. Sigurnosna politika Bosne i Hercegovine, 2006. godina
13. Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, ("Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH", br: 1/00 i 24/05)
14. Ustav Bosne i Hercegovine (Annex 4. Okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini) (Službeni glasnik BiH, br: 25/09)
15. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH, broj: 1/94), sa izmjenama iz 2013. godine
16. Ustav Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", br: 21/92 - prečišćen tekst, 28/94 - Amandmani XXVI-XLIII, 8/96 - Amandmani XLIV-LI, 13/96 - Amandman LII, 15/96 - ispr., 16/96 - Amandman LIII, 21/96 - Amandmani LIV-LXV, 21/02 - Amandmani LXVI-XCII, 26/02 - ispr., 30/02 - ispr., 31/02 - Amandmani XCIII-XCVIII, 69/02 - Amandmani XCIX-CIII, 31/03 - Amandmani CIV i CV, 98/03 - Amandmani CVI-CXII, 115/05 - Amandman CXIV, 117/05 -

Amandmani CXV-CXXI i 48/11 - Amandman CXXII i "Sl. glasnik BiH", br. 73/ - odluka US BiH)

17. Zakon o vanrednim situacijama (Službeni glasnik RS br. 111/09 , 92/11 , 93/12)
18. Zakon o Vijeću ministara BiH („Službeni glasnik BiH“, br: 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08) prečišćeni tekst -
19. Zakon o Vladi Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH", br. 22/18 - prečišćen tekst, 49/18, 8/19, 10/19 i 32/19)
20. Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH, br: 1/94, 8/95, 58/02 i 19/03)
21. Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, br: 118/08)
22. Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br: 121/12).

IZRADA PROCJENE UGROŽENOSTI I PLANA ZAŠTITE LJUDI I MATERIJALNIH DOBARA OD PRIRODIH I DRUGIH NESREĆA

DEVELOPMENT OF VULNERABILITY ASSESSMENT AND PLAN FOR PROTECTION OF HUMANS AND MATERIAL GOODS FROM NATURE AND OTHER DISASTERS

Stručni članak

*Leila Hasović, MA**

Sažetak

*„Procjena ugroženosti i plan zaštite ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća tako i od prirodnih i drugih nesreća je prepoznavanje i analiza potencijalnih događaja koji mogu negativno uticati kako na ljude, tako i na njihova materijalna dobra i životnu sredinu. Procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća se mogu posmatrati kao i donošenje zaključaka o mogućnosti podnošenja rizika na osnovu analiza rizika uz razmatranje faktora uticaja prevashodno gledajući rizik za koji se radi procjena. Prije same izrade procjene ugroženosti bitno je razlikovati projmove „opasnost“ i „rizik“. Opasnost, odnosno hazard, je izvor mogućeg oštećenja/uništenja ljudskih života odnosno njihovih materijalnih dobara. Opasnost je potencijalni izvor štete. Pojave, događaji ili okolnosti mogu predstavljati opasnost u vidu nanošenje štete ljudskom zdravlju, životu, imovini ili bilo kojim drugiim vrijednostima. Vjerojatnost da će se ta šteta ostvariti u određenom slučaju, u kombinaciji s veličinom potencijalne štete, čine rizik, pojam koji se često koristi sinonimno u govoru ali se u izradama procjena mora posmatrati kao zaseban pojam. Rizik označava vjerovatnoću da se potencijalna opasnost ostvari kao posljedica po ljude i materijalna dobra, odnosno rizik je vjerovatnoća nastanka štetnog događaja u obliku oštećenja zdravlja/života ljudi ili štete po imovinu i okoliš. „Rizik=uticaj opasnosti*vjerovatnoća pojave“(Garaplija, 2018.)“*

Ključne riječi: Procjena, plan, prirodne nesreće, druge nesreće, materijalna dobra, rizik, opasnost.

* INZA Group, e-mail: lelahasovic@outlook.com

Abstract

„Risk assessment and people and material goods protection plan from natural and other disasters is recognition and analysis of potential events that could negatively affect people as well as its material goods and living environment. Risk assessments from natural and other disasters can be observed as drawing conclusions about the possibility of submitting risk based on risk analysis, considering the impact factors primarily looking at the risk for which the assessment is made. Prior to creation of risk assessment, it is necessary to differentiate terms 'danger' and 'risk'.„

*Danger, known as hazard, is source of possible damage / destruction of human lives and its material goods. Danger is possible source of damage. Occurrences, events or circumstances can represent danger in the form of harm to human health, life, property or any other values. Probability that this damage will occur in specific case and in combination with size of potential damage, create risk, a term that is often used synonymously in speech, but in creation of risk assessments it has to be considered as a separate term. Risk signifies probability that potential danger is achieved as consequence for people and material goods, i.e. the risk is the probability of the occurrence of a harmful event in the form of damage to human health / life or damage to property and the environment. „Risk=impact of danger*probability of occurrence "(Garaplija, 2018).*

Key words: Estimation, Plan, Natural disasters, Other disaster, Material goods, Risk, Danger.

1. IZRADA PROCJENE UGROŽENOSTI I PLANA ZAŠTITE LJUDI I MATERIJALNIH DOBARA OD PRIRODIH I DRUGIH NESREĆA

Procjena ugroženosti prirodnih i drugih nesreća je postupak analize različitih aspekata nepovoljnih uvjeta sa svrhom utvrđivanja razine rizika od nastanka oštećenja zdravlja i života ljudi i materijalnih dobara.

Svrha procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća jeste da prestave rezultat povezanosti između hazarda i ranjivost. Dakle, cilj procjene ugroženosti je utvrditi opasnosti i štetnosti po ljude i njihova materijalna dobra,

procijeniti razinu rizika u smislu nastanka posljedica po ljude i materijalna dobra, odrediti preventivne mjere za zaštitu ljudi i materijalnih dobara. Cilj izrade procjene ugroženosti je da odgovori na određena pitanja kao što su: koje su opasnosti moguće, te koji su izvori istih? Kolika je vjerovatnoća stvarne pojave događaja koji će nanijeti štetu po ljude i materijalna dobra? Kakva oštećenja, te opasnosti mogu izazvati? Koliki je procijenjeni rizik od nastanka oštećenja po ljudski život i materijalna dobra? Koje preventivne mjere treba poduzeti?

Procjenjivanje rizika ima za cilj da se analiziraju i procjene sva pitanja vezana za određenu nesreću. Adekvatan odgovor na nesreće treba biti planski i organizovan, što zahtjeva adekavatnu procjenu rizka, široko područje djelovanja i angažman stručnjaka različitih profila. Angažman stručnjaka je važan kako bi se identificirali novi rizici, razvili scenariji za iste, te kako bi se pronašao adekvatan način prevencije.

Procjene ugroženosti ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća predstavljaju zapravo dinamičke procese koji se konstantno moraju pratiti i prilagođavati se promjenama koje se događaju u okolini. S toga se nakon godinu dana od izrade svaka procjena i plan moraju ažurirati, dok se sve promjene koje se dogode ranije moraju uvrstiti u procjene i planove.

Zakonom propisani dokumenti procjenjivanja i planiranja u FBiH su:

- Procjene ugroženosti ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća
- Plan zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća
- Procjene ugroženosti od požara
- Plan zaštite od požara

Procjena ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća: je dokument u kojem se vrši procjenjivanje i utvrđivanje svih opasnosti koje mogu dovesti do nastanka prirodne i druge nesreće, definišu mjere zaštite i spašavanja, i prijedlozi organizacije, snaga i sredstava za provođenje mjera zaštite i spašavanja.

Plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća: predstavlja dokument koji služi za organiziran pristup u pripremanju, organiziranju i provođenju zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara.

Procjena ugroženosti od požara: sastavni je dio procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća i osnovni je dokument za izradu plana zaštite od požara.

Plan zaštite od požara: je plansko – operativni dokument po kojem se postupa u situacijama požarne nesreće.

„Procjenom rizika se trebaju postići sljedeći rezultati:

- Identifikacija i definisanje strukturiranog profila rizika od svih vrsta opasnosti;
- Definisati popis postojećih izvora podataka, informacijskih nedostataka i odgovorajućih rješenja;
- Definisani popis općih karakteristika mikro i makro lokacije;
- Identifikacija, analiza i mapiranje opasnosti sa prekograničnim efektima, njihova vjerovatnoća, uzroci i struktura nastajanja;
- Identifikacija, analiza i mapiranje opasnosti sa prekograničnik efektima, njihova vjerovatnoća, uzroci i struktura nastajanja;
- Izvođenje kategorizacije ciljnih elemenata pod rizikom i procjena izloženosti opasnosti kritičnih elemenata te vjerovatne posljedice po ljudska i materijalna dobra, okoliš kao i finansijske gubitke;
- Utvrđivanje visokorizičnih područja, što uključuje područje izloženosti višestrukim (multi)hazardima;
- Procjena izloženosti ljudi, imovine, kritične infrastrukture i okoliša raznim vrstama poznatih opasnosti;
- Procjena distribucije rizika;
- Definisani nivo uticaja na izmjenu sektorskih razvojnih strategija i politika identifikacijom i preporukom uvođenja mjera redukcije rizika i potrebe zakonodavnih, institucionalnih i organizacijskih instrumenata i mehanizama za planiranje spremnosti i ublažavanja posljedica katastrofa i sistem ranog upozoravanja;
- Definisani nivo uticaja na sektore razvojne strategije u smislu prepoznavanja prihvatljivih stepena rizika i utvrđivanje mogućnosti za smanjenje rizika i potrebnih institucionalnih, zakonodavnih i organizacijskih sistema za planiranje spremnosti i ublažavanje štetnog djelovanja;
- Definisane mogućnosti za redukciju rizika, što uključuje procjenu kapaciteta i uspostavu sistema ranog upozoravanja;

– Definisani stručni zaključci i preporuke za buduće aktivnosti;“ (Garaplija, 2018.)

Procjenjivanje rizika tj. ugroženosti se provodi u skladu s Matricom procjene rizika prema opštim krijerijima razine rizika odnosno vjerovatnoće i posljedice u odnosu na isti. One se mogu koristiti i radi dobijanja uvida urazne aspekte rizika. „Matrica rizika je dijagram koji se sastoji od kvantativnih i kvalitativnih veličina: Učestalost određene opasnosti i posljedice koju ona može prouzrokovati po ljude, ekonomiju i političko/socijalni sistem društva.“ (Garaplija, 2018.)

Izradom kvalitetnih procjena ugroženosti ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća identificiraju se rizici te se daje kvantitativni odgovor na geografske, vremenske, prirodne i druge nesreće, odnosno vjerovatnoće od nastanka rizika prouzrokovanog pomenutim. Kada se rizik uoči, izračunava se njegova vjerovatnoća, te se u procjenama i planovima traže najbolja rješenja prevencije, kao i načini smanjenja nastanka nesreće od datog rizika.

Zakonska osnova po kojoj se izrađuju dokumenti procjena i planova ugroženosti jesu:

Zakonska osnova:

1. Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 50/08)
2. Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća ("Službene novine Federacije BiH", br. 39/03, 22/06 i 43/10)
3. Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj: 121/12)
4. Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 29/17)
5. Zakon o zaštiti od požara i vatrogastvu ("Službene novine Federacije BiH", broj 65/09)
6. Metodologija za izradu procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine Federacije BiH“, broj 35/04)
7. Metodologija za izradu procjene ugroženosti od požara („Službene novine Federacije BiH“, broj: 8/11)

8. Uredba o sadržaju i načinu izrade planova zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća i planova zaštite od požara („Službene novine Federacije BiH“, broj: 8/11)

Prije same izrade procjene ugroženosti ljudi i materijalnih dobara neophodno je prikupiti podatke metodom kvantativne identifikacije iz potvrđenih izvora informacija. Podaci kojii su neophodni za izradu procjena i planova ugroženosti ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća su :

- Podatke o karakteristikama teritorije
- Podatke o stanovništvu
- Podatke o materijalnim, kulturnim dobrima i okolišu
- Podatke o objektima koji se nalaze u okolini

„Osnovni elementi procjene ugroženosti od požara su:

- postojeće stanje;
- analiza požarne ugroženosti;
- stručna mišljenja o postojećem stanju organizacije zaštite od požara, organizacije i stanje osposobljenosti; profesionalnih i dobrovoljnih vatrogasnih jedinica, te službi za zaštitu od požara;
- prijedlog mjera;
- zaključci;
- grafički prilozi.“ (Službene novine Federacije BiH“, br. 8/11)

Izrada planova zaštite od prirodnih i drugih nesreća ovisi i mora biti prilagođena prema provjeni ugroženosti ljudi i materijalnih dobara, tako se u izradi ovih dokumenata mora obratiti pažnja na :

“1) za fazu preventivne zaštite određuju se samo one mjere zaštite i spašavanja iz člana 48. Zakona o zaštiti i spašavanju kojima se može uticati na sprečavanje nastanka prirodne ili druge nesreće, odnosno kojima se može uticati na otklanjanje ili smanjenje djelovanja prirodne ili druge nesreće. U te mjere spadaju naročito: primjena propisa o građenju (urbanističko-prostoma i tehnička dokumentacija i dr.); tehničke mjere za izgradnju objekata na trusnim područjima; izgradnja objekata za zaštitu od klizišta, poplava (nasipa, akumulacija, retenzija i sličnih objekata za zaštitu od poplava), izvoñenje radova na regulaciji potoka i rijeka, ureñenju bujica, izgradnja potpornih

zidova, sprečavanje zaraznih bolesti ljudi, životinja i bilja; mjere zaštite od požara; postavljanje protivgradnih poligona i organizovanje protivgradnih stanica, organizovanje osmatranja i praćenje pojava koje mogu izazvati nastanak prirodne ili druge nesreće i blagovremeno obavještavanje građana i nadležnih organa o opasnostima od tih nesreća i postupcima građana i organa vlasti na sprečavanju nastanka tih opasnosti, kao i druge mjere kojima se može uticati na sprečavanje nastanka prirodne ili druge nesreće ili ublažavanje njihovog djelovanja;

2) za fazu spašavanja odreñuju se one mjere zaštite i spašavanja iz člana 48. Zakona o zaštiti i spašavanju kojima se može neposredno vršiti spašavanje ugroženih ljudi i materijalnih dobara i uticati na smanjenje, odnosno sprečavanje širenja posljedica. U te mjere spadaju naročito: organizacija rukovoñenja akcijama zaštite i spašavanja putem nadležnih štabova civilne zaštite; angažovanje jedinica i povjerenika civilne zaštite, službi zaštite i spašavanja, a prema potrebi angažovanje i potrebnog broja građana, kao i ljudstva i sredstava pravnih lica; pružanje prve medicinske pomoći povrijeñenim ili oboljelim; evakuacija ugroženih i nastradalih građana; prihvat, smještaj i zbrinjavanje ljudi i izmiještanje materijalnih dobara; zaštita i spašavanje životinja i namirnica životinjskog porijekla, zaštita i spašavanje od rušenja; poplava, požara, eksplozija i radiološko - hemijsko-bioloških akcidenata; zaštita i spašavanje bilja i biljnih proizvoda; raščišćavanje ruševina i spašavanje s visina, na vodi i pod vodom i druge mjere kojima se može ostvarivati spašavanje ugroženih i nastradalih ljudi i materijalnih dobara na ugroženom području;

3) za fazu otklanjanja posljedica planiraju se one mjere zaštite i spašavanja iz člana 48. Zakona o zaštiti i spašavanju kojima se mogu obezbijediti osnovni uvjeti za život i rad na ugroženom području. U te mjere spada naročito: osposobljavanje stambenih i drugih objekata za upotrebu; asanacija terena i izvorišta pitke vode; organizovanje, prikupljanje i raspodjela pomoći; provoñenje zdravstvenih i higijensko-epidemioloških mjera zaštite, prikupljanje podataka o posljedicama nastalim po ljude i materijalna dobra; procjena i utvrñivanje nastale štete kod ljudstva i na materijalnim dobrima i provoñenje drugih mjera kojima se može doprinositi ublažavanju i otklanjaju neposrednih posljedica koje su nastale djelovanjem prirodne ili druge nesreće. Mjere zaštite i spašavanja iz stava 1. ovog člana, određuju se samo za one prirodne i druge nesreće koje su pojedinačno navedene u procjeni ugroženosti.“ ("Službene novine Federacije BiH", broj 39/03, 22/06 i 43/10).

Bitan dio u izradi procjena i planova ugroženosti ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća jeste i izrada scenarija. Scenarij je zapravo opis neželjenih događaja koji nanose posljedice po ljude i materijalna dobra, opis nastanka i svega što vodi nastanku neželjenih događaja, te posljedice istih. Scenarij dijelimo na dvije vrste, odnosno na najvjerovatniji mogući scenario i najgori mogući scenario. Najvjerovatniji mogući scenario opisuje zapravo dosadašnje događaje po pitanju rizika za koji se on piše, dok je najgori mogući scenario zapravo opis događaja i posljedica koje bi taj rizik u najvećoj mjeri mogao nanijeti za jedinicu za koju se izrađuje. Ovim dijelom procjene se irađuje analiza dotadašnjih događaja, kao i događaj sa najgorim mogućim posljedicama.

2. ZAKLJUČAK

Izrada procjena i planova ugroženosti ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća je veoma važan dokument za svaku jedinicu za koju se izrađuje. U ovim dokumentima se prepoznaju i analiziraju potencijalnih događaji odnosno nesreće koje bi mogle pogoditi jedinicu za koju se izrađuje. Kako se u obzir uzimaju događaji iz prošlosti da bi se odredio potencijalni rizik u budućnosti u dokumentima se izrađuje detaljna analiza ugroženosti svakog potencijalnog rizika.

Veoma je bitno da u izradama procjena i planova ugroženosti ljudi i materijalnih dobara učestvuju stručnjaci različitih profila kako bi se potencijalna opasnost, odnosno rizik sagledao sa različitih aspekata izučavanja. Jedan od veoma bitnih dijelova ovih dokumenata jeste i izrada najvjerovatnijeg mogućeg i najgoreg mogućeg scenarija. Naime tu se izrađuje analiza dotadašnjih događaja po pitanju datog rizika, kao i scenario najgoreg mogućeg doađaja i posljedice koje bi dati rizik nanio na ljude i sve apsekte njihovog života, kao i njihova materijalna dobra.

Procjene i planovi ugroženosti ljudi i materijalnih dobara također pored analize dotadašnjeg stanja tj. vjerovatoće ugroženosti ljudi i materijalnih dobara od prerastanja rizika u stanje prirodne ili druge nesreće, i mogućih posljedica od rizika po ljude i materijalna dobra daje odgovor i na pitanje koje su najbolje preventivne mjere kako bi se spriječila pojava datog rizika, ili eventualno ublažilo njegovo djelovanje po ljude i materijalna dobra. Također, ovi dokumenti daju odgovor i na pitanje kako sanirati štetu koja nastane pojavom date prirodne ili druge nesreće, i pronalaze najbolje rješenje za

postupanje u svakom momentu pri pojavi prirodnih ili drugih nesreća. Dakle, potreba i bitnost svake jedinice za dokumentima procjena i planova ugroženosti od ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreča je velika, jer dokument prati datu jedinicu od same analie njenog stanja, predhodnih događaja koji su se tu dogodili, od trenutnih mogućih rizika, njihove detaljne analize, preventivnih mjera koje bi se trebale poduzeti, a sve to kako bi se došlo do preciznog zaključka kakva je vjerovatnoća događaja od datog rizika, posljedice prilikom nastanka nesreće od istog, kao i preporuke za saniranje šteta nastalih prilikom pojave prirodne ili druge nesreće od rizika koji su uzeti u analiziranje.

Zbog svega navedenog, neophodno je da svaka jedinica izradi svoje planove i procjene ugroženosti ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, da za izradu istih angađuje tim stručnih lica različitih profila, te da se nakon svake godine vrši ažuriranje dokumentacije, a ako bude potrebe sve promjene koje se dogode trebaju se unositi u procjene i planove ugroženosti ljudi od prirodnih i drugih nesreća.

LITERATURA

1. Garaplija, E., (2018). Proces identifikacije, analize i evaluacije rizika kritične infrastrukture u vandrednim situacijama, Sarajevo
2. http://msb.gov.ba/Zakoni/zakoni/default.aspx?id=1721&langTag=bs-BA
3. https://jezikoslovac.com/word/d0ek
4. Metodologija za izradu procjene ugroženosti od požara („Službene novine Federacije BiH“, br. 8/11)
5. Selimić, M., Vuković, V., (2014). Ovlaštenja kao osnov u obavljanju zadataka službenika za provedbu zakona. Sveučilište/Univerzitet Vitez i Asocijacija za informacione tehnologije. Edukator broj 1.
6. Uredba o sadržaju i načinu izrade planova zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća i planova zaštite od požara (Službene novine Federacije BiH", broj 39/03, 22/06 i 43/10)
7. Vuković, A., (2017). “Kakvo je stanje naših izvorišta i šta im preti?”, Beograd

POJEDINA SIGURNOSNO UGROŽAVAJUĆA OPASNA MJESTA NA DRŽAVNIM CESTAMA D-38 I D-51 U POŽEŠKO-SLAVONSKOJ ŽUPANIJI I OCJENA NJIHOVE USKLAĐENOSTI SA PRAVNIM NORMAMA

CERTAIN SAFETY THREATENING DANGEROUS PLACES ON STATE ROADS D-38 AND D-51 IN POŽEGA-SLAVONIA COUNTY AND ASSESSMENT OF THEIR COMPLIANCE WITH LEGAL STANDARDS

Pregledni naučni članak

Dr. sc. Goran Matijević[*]
mr. sc. Antonija Opačak[*]
Martina Matijević[*]

Sažetak

Sigurnost cestovnog prometa, jedna je od bitnih značajki opće sigurnosti u društvu. Prometne nesreće na visokom su mjestu po udjelu smrtnosti i broju ozlijeđenih u njima, te uz sigurnosni problem, predstavljaju i značajan javno zdravstveni, ekonomski i socijalni problem. Posebno zabrinjava da u prometnim nesrećama stradava velik broj djece i mladih, odnosno budućeg radno sposobnog stanovništva. Čimbenici nastanka prometnih nesreća, najčešće se dijele na čovjeka, cestu, vozila i tzv. incidentni čimbenik. Statistike u većini zemalja ukazuju da je čovjek najčešći uzročnik prometnih nesreća, do kojih dolazi kršenjem propisa o sigurnosti cestovnog prometa. No i nadalje, posebice u slabije razvijenim zemljama i onima koje manje pažnje posvećuju problemu sigurnosti u prometu nedovoljno je istražen problem udjela ceste i njenih elemenata, odnosno njene opreme na događanje prometnih nesreća. Naime, promatrajući većinu analiza događanja prometnih nesreća, razvidno je da iste nisu jednoliko raspoređene po čitavoj prometnoj mreži već da se na pojedinim mjestima (zavoji, usjeci, mostovi, prijevoji) ipak bilježi njihovo gomilanje, odnosno posljedice nesreća na tim mjestima su

[*] *Policijski službenik MUP RH, PU požeško-slavonska, e-mail: gmatijevic1974@gmail.com*
[*] *Djelatnica Centra za socijalnu skrb, Požega, e-mail: opacak.antonija@gmail.com*
[*] *Studentica Pravnog fakulteta u Osijeku, e-mail: martinamatievicz@gmail.com*

značajno teže po sudionike u odnosu na nesreće na drugim mjestima. Požeština, je dio Požeško-slavonske županije, prostora u Republici Hrvatskoj, koji je je državnim cestama D-51 i D-53 povezan sa glavnim pravcem u ovom dijelu Europe, autocestom A3 (Zagreb-Lipovac), a glavnina cestovnog prometa u smjeru autoceste odvija se pravcem Požega-Brestovac-Nova Gradiška, na kojoj dionici se nalazi nekoliko lokacija koje ovo istraživanje obuhvaća, a ukazuje na njihovu neusklađenost sa pravnim normama te time predstavljaju značajan rizik za sigurnost prometa i sudionike u njemu.

Ključne riječi: sigurnost, ceste, prometne nesreće, opasna mjesta.

Abstract

Security of road traffic is one of important feature of general security in society. Traffic accidents are in a high place in terms of the share of deaths and the number of injured in them, and in addition to the safety problem, they also represent a significant public health, economic and social problem. It is especially worrying that a large number of children and young people, i.e. the future working population, are killed in traffic accidents. Factors of traffic accidents are most often divided into man, road, vehicles and the so-called incident factor. Statistics in most countries indicate that man is the most common cause of traffic accidents, which occur in violation of road safety regulations. However, in less developed countries and in those that pay less attention to the traffic security issue, it is notable how problem of roads and its elements is insufficiently researched, as well as road elements' equipment to the events of traffic accidents. Furthermore, by observing most of analysis on traffic accidents, it is evident that they are not uniformly divided through the entire traffic network but they are rather accumulated on some locations (bends, cuts, bridges, passes) which means that consequences of accidents on those places are significantly heavier in comparison to the accidents on other locations. Požeština is a part of Požega-Slavonia County, an area in the Republic of Croatia, which is connected by state roads D-51 and D-53 with the main route in this part of Europe, the A3 highway (Zagreb-Lipovac), and the majority of road traffic in the direction of the highway is in the direction of Požega-Brestovac-Nova Gradiška, on which section there are several locations covered by this research, which indicates their non-compliance with

legal norms and thus pose a significant risk to traffic safety and participants in it.

Key words: safety, roads, traffic accidents, dangerous places.

1. UVOD

Prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije (WHO), ozljede u prometnim nesrećama osmi su vodeći uzrok smrti za sve dobne skupine nadmašujući HIV/AIDS, tuberkulozu i proljevne bolesti, te su vodeći uzrok smrti djece i mladih odraslih u dobi od 5 do 29 godina.[*] Prema podacima Ministarstva unutarnjih poslova RH-e, u posljednjih deset godina na hrvatskim se cestama prosječno dogodilo 35 386 prometnih nesreća.[*] U 31,9 posto nesreća stradavale su osobe. Godišnje su u prometu prosječno stradale 15 652 osobe. Od tog broja 79,4 % je zadobilo tjelesne ozljede. Obične teške tjelesne ozljede zadobilo je 18,4 posto osoba, dok je 2,2 posto osoba godišnje smrtno stradalo, što je prosječno godišnje 351 osoba. Od ukupnog broja teško ozlijeđenih osoba u prometnim nesrećama (sa običnim teškim i osobito teškim tjelesnim ozljedama) kod oko 5% osoba zaostaje trajni invaliditet, što je godišnje više od stotinjak ljudi. 10% njih trpi trajne posljedice, a najčešće je riječ o osobama mlađe životne dobi. Prema procjenama stručnjaka iz područja osiguranja i ekonomskih analitičara, Hrvatska danas zbog prometnih nesreća ima izravan gubitak društvenih vrijednosti najmanje u iznosu od dva posto BDP-a[*], dok su posredni gubici višestruki. U Republici Hrvatskoj od ukupnog broja teško ozlijeđenih osoba u prometnim nesrećama oko 5% njih ostaju 100% invalidi, što je godišnje više od 200 ljudi, 10% njih trpi trajne posljedice i često su to osobe mlađe životne dobi. Federalni institut za istraživanje autocesta Njemačke (BASt) i Savezni zavod za statistiku Njemačke redovno

[*] Globalno izvješće WHO, Na putu sigurnosti Ženeva, 2018, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/276462/9789241565684-eng.pdf?ua=1 (uvid 3.7.2021)

[*] Bilten o sigurnosti cestovnog prometa u 2019., Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 2020., https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2020/Pokazatelji%20javne%20sigurnosti/bilten_promet_2019.pdf str. 1., 8., 40., 54.-55. (uvid 2. 7. 2021.)

[*] Mršić, Ž., Personalni izvori informacija u kriminalističkom istraživanju prometnih nesreća, Kriminalistička teorija i praksa 2 (2/2015.), 103-113, Zagreb, 2015.

objavljuje godišnje ekonomske troškove koji proizlaze iz prometnih nesreća, Prema njihovim izvješćima,[*] 45% ukupnih troškova prometnih nesreća u 2008. godini, temelji se na ozljedama sudionika čiji iznos se procjenjuje na 14,04 milijarde eura. Imovinska šteta iznosila je 16,96 milijardi eura. Najveći troškovi ozljeda sudionika odnose se na teško ozlijeđene i iznose 7,83 milijarde eura, zatim 4,64 milijarde eura za smrtno stradale i 1,57 milijardi eura za one s tjelesnim ozljedama lake naravi. BASt je također objavio stope troškova po osobi koja je sudjelovala u nesreći prema težini. To je rezultiralo stopom troškova od 1.035.165 eura za smrtno stradalu osobu, 110.506 eura za teško ozlijeđenu osobu i 4.403 eura za lakše ozlijeđenu osobu.

Navedeni pokazatelji jasno ukazuju, kolike gubitke društvo i zajednica u cjelini trpe zbog posljedica prometnih nesreća, stoga je jasno da svaka pa ponekad i u prvi mah beznačajna mjera ili zahvat (postavljanje prometnog znaka, presvlačenja kolnika itd.,), može doprinijeti sigurnosti u zajednici, pa je upravo stoga posebice na planu cesta i oprema cesta gdje nema otpora (kao kod građana kada se povećavaju novčane kazne) moguć pomak na planu sigurnosti podizanjem razine usluge i opreme, odnosno saniranjem rizičnih točaka. Upravo je to i cilj rada na najvažnijoj prometnici u Požeštini istražiti potencijalno opasna mjesta i predložiti njihovu sanaciju kako bi se razina usluge, ali i sigurnost podigla na višu razinu.

Treba pri tome istaći da na ovoj dionici nema registriranih tzv. „opasnih mjesta“ jer je prema autorima kriterij za njihovu dodjelu vrlo visok, ali obrađena mjesta nisu nimalo beznačajna, što potvrđuju podaci o smrtno stradalim sudionicama.

2. DRŽAVNE CESTE D-38 I D-51 DIONICE POŽEGA-AUTOCESTA A3 ČVOR REŠETARI – POVEZNICE POŽEGE SA SVIJETOM

Što je autocesta A3 za susjedne Novu Gradišku ili Slavonski Brod, u smislu povezivanja sa zapadom (Zagrebom i Europom), odnosno Beogradom i istokom, to je za Požeštinu cestovni prometni pravac Požega-Brestovac-Rešetari-čvor Nova Gradiška na A3.

[*] Savezni zavod za statistiku Njemačke – prometne nesreće, Wiesbaden, Njemačka 2009. https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00011360/2080700087004.pdf;jsessionid=F6660A004A5D28464BFFB42908CF964E (uvid 2.7.2021)

Stoga bi se trebalo podrazumijevati da je ova prometna „žila kucavica“, kao dio prometnog i logističkog sustava po svojim tehničkim karakteristika, kapacitetu i sigurnosti u stanju obaviti sve prometne zahtjeve na među regionalnoj razini, uz naravno odgovarajuću ekonomsku učinkovitost. Posebno važnu i nezaobilaznu ulogu ovaj pravac ima u razvoju nedovoljno razvijene regije i područja kakvo je upravo Požeština, a kako se radi o nerazvijenom području i kako bi se izbjegla izolacija mora omogućiti “otvaranje” i dati impulse u ubrzanju razvitka ovog područja.

No, unatoč relativno kratkoj dionici cestovne mreže (od oko 34 kilometra), što za suvremene uvjete nije udaljenost koja bi trebala predstavljati problem u pogledu razine usluge, ovaj prometni pravac prepun je elemenata koji ne osiguravaju ranije navedene uvjete.

S obzirom na PGDP (prosječni godišnji dnevni promet) na ovoj cesti, sukladno odredbama Pravilnika o osnovnim uvjetima kojima javne ceste izvan naselja i njihovi elementi moraju udovoljavati sa stajališta sigurnosti prometa,[*] ista se prema veličini motornog prometa svrstava u četvrti (pred posljednji razred). Istovremeno, prema istom Pravilniku, prema zadaći povezivanja u cestovnoj mreži, ovisno o srednjoj duljini putovanja, ceste se dijele na autoceste i pet kategorija cesta. U pravilu se usvaja najviša kategorija ceste koja se dobije primjenom kriterija, prema kojemu je ova cesta 2. kategorije.

Prema HCM 2010 (Highway Capacity Manual 2010) metodologiji,[*] razina usluge (eng. Level of Service - LOS) dvotračnih izvangradskih cesta definira se na osnovi mjera efikasnosti prosječne brzine putovanja (eng. Average Travel Speed - ATS) i postotka vremena provedenog u koloni (eng. Percent Time Spent Following - PTSF). Prema toj metodologiji ceste se dijele na tri klase, pri čemu se cestovni prometni pravac Požega-Brestovac-Rešetari-čvor Nova Gradiška svrstava u treću klasu, ceste su kojoj pripadaju ceste umjereno razvijenih područja ili ceste kroz male gradove. Značajke tih cesta jesu ograničene brzine i miješanje lokalnog s tranzitnim prometom.

Za potrebe izrade ovog rada, koji podrazumijeva ograničenja u pogledu sadržaja, autori su na temelju dugogodišnjeg iskustva u radu bliskog ovom području, za analizu izabrali mjesta koja statistički i iskustveno ukazuju na

[*] Narodne novine, Službeni glasnik RH 110/01

[*] Transportation Research Board.: Highway Capacity Manual. Fifth Edition, TRB, National Research Council, Washington, D. C., 2010.

rizogene faktore, čije su projektno, konstrukcijska rješenja, oprema analizirana kroz nekoliko važećih pravnih akata koji uređuju ovo područje.[*]

3. MOST NA NOVLJANSKOM POTOKU NA D-38

Na križanju državne ceste D-38 i ulice Hrvatskih Branitelja u Novom Selu, (kod ulaza u mjesto Novo Selo, na fotografiji 1.), na cesti se nalazi most na Novljanskom potoku, koji unatoč činjenici da uz cestu nema objekata koji bi uvjetovali takav položaj, postavljen je u zavoju koji mu prethode s obje prilazne strane i na njemu su se događale prometne nesreće s poginulim osobama.[*]

Uz navedeno, tik prije zavoja i mosta iz smjera Požege, postavljen je obilježeni pješački prijelaz te priključak lokalne ulice mjesta Novo Selo. Brzina je iz smjera grada Požege, ograničena na 40 km/h, što uz karakteristike ceste značajno usporava prometni tok i predstavlja ozbiljan sigurnosni rizik, što nažalost potvrđuje i događanje spomenutih nesreća s najtežim posljedicama po sudionike.

Dodatan rizik za ovo mjesto predstavlja i činjenica da se iz smjera Završja, odnosno Nove Gradiške do mosta dolazi nakon nenaseljenog relativno ravnog djela na kojemu je brzina ograničena prometnim pravilom na 90 km/h. Kako je most izgrađen prema dostupnim izvorima 70-godina, prošlog stoljeća, ugrožavan čestim poplavama, a uz to usko grlo u zavoju, jasno je da je nužna njegovo uklanjanje i izgradnja novog mosta prilagođenog trasi ceste uz izvođenje sigurnijeg priključka iz ulice Hrvatskih Branitelja, osiguranje boljih uvjeta za pješake i putnike javnog prijevoza.

---

[*] Zakon o sigurnosti prometa na cestama RH-e, Narodne novine, Službeni glasnik 67/08, 48/10 - OUSRH, 74/11, 80/13, 158/13

Pravilnik o osnovnim uvjetima kojima javne ceste izvan naselja i njihovi elementi moraju udovoljavati sa stajališta sigurnosti prometa RH-e, Narodne novine, Službeni glasnik 110/2001.

Pravilnik o održavanju cesta RH-e, Narodne novine, Službeni glasnik 90/14.

Pravilnik o prometnim znakovima, signalizaciji i opremi na cestama RH-e, Narodne novine, Službeni glasnik 33/2005.

[*]https://www.jutarnji.hr/vijesti/crna-kronika/poginula-trojica-vojnika-pozeske-vojarne/2841311/

Fotografija 1. Opasan zavoj – most kod mjesta Novo Selo

Izvor: autori

4. ZAVOJI U MJESTU ZAVRŠJE NA D-38

Ulaz u mjesto Završje iz smjera Požege je u desnom zavoju, nakon čega se nalazi kraći ravan cestovni potez na koji se nadovezuje nepregledan lijevi zavoj, a potom opet kraći ravan cestovni potez na koji se nadovezuje desni zavoj, potom most i blagi lijevi zavoj na izlasku iz mjesta.

Brzina je ograničena na 50 km/h, a sigurnosnu ugrozu predstavljaju kretanje biciklista, radnih i poljoprivrednih strojeva po kolniku, izgrađena autobusna stajališta na kojima se autobusi zaustavljaju na kolniku i zavoji za koje postoji prostor za proširenje kolnika u zavojima, odnosno osiguranje bolje preglednosti. Prometne nesreće najčešće se događaju u zavoju kod restorana „Croatia“ (Ulica Zvonka Brkića kbr.48), i to na mjestu kojemu prethode ravni cestovni potezi, pri čemu vozila slijeću u južni putni kanal, a nastale posljedice po sudionike i vozila su veće zbog udara vozila u betonske mostove priključaka obiteljskih kuća na cestu.[*]

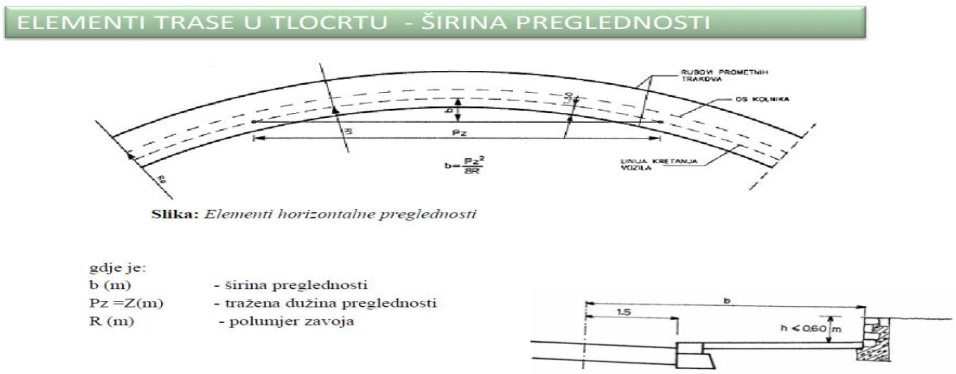
Uz obje strane prometnice na ovom dijelu postoje uvjeti za proširenje kolnika i osiguranje horizontalne preglednosti u zavojima.

[*] https://pozega.eu/dvoje-ozlijedenih-sletjeli-putni-kanala-udarili-betonski-stup-prevrnuli-se-krov-foto/

Fotografija 2. Jedan od zavoja u mjestu Završje s mogućnošću proširenja kolnika i osiguranja bolje preglednosti

Izvor: autori

Fotografija 3. Izvođenje proširenja kolnika na zavoju



Izvor: Ištok., I.: Tlocrtni, visinski i oblikovni elementi cesta, Građevinski Fakultet Osijek. 2017.

Preglednost se definira kao zona prostorno određena duljinom zaustavnog puta Lz=f (Vr), širinom zone b = f (R) i visinom oka vozača h1≈ 1,20 m. Duljina zone preglednosti Pz (m) jednaka je duljini zaustavnog puta pri usiljenom kočenju. Uspoređujući prethodnu fotografije s zadanim kriterijima, te mjerenjem obavljenim uz rub kolnika, te činjenicu da je navedenom mjestu brzina prometnim pravilom ograničena na 50 km/h, uočava se da zadani uvjet nije ispunjen.

5. ZAVOJ I PRIJEVOJ PRED MJESTOM ZAKORENJE NA D-51

Prije ulaska u mjesto Zakorenje, nalazi se oštar lijevi zavoj iz smjera Požega, a prije njega blagi konveksan prijevoj u usijeku s nedovoljnom horizontalnom preglednošću, što je vidljivo iz sljedeće fotografije.

Pravilnik o osnovnim uvjetima kojima javne ceste izvan naselja i njihovi elementi moraju udovoljavati sa stajališta sigurnosti prometa* propisuje da je osiguranje zaustavne preglednosti osnovni čimbenik sigurnosti na cesti te da se preglednost u horizontalnom smislu osigurava uklanjanjem svih prepreka na unutrašnjoj strani horizontalnog zavoja odnosno osiguranjem potrebne širine preglednosti.

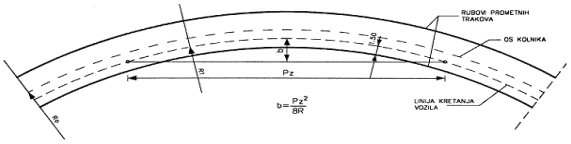
Fotografija 4. Dio ceste u usjeku prije mjesta Zakorenje s nedovoljnom preglednošću

Izvor: autori

* Pravilnik o osnovnim uvjetima kojima javne ceste izvan naselja i njihovi elementi moraju udovoljavati sa stajališta sigurnosti prometa RH NN 110/2001.

Fotografija 5. Elementi horizontalne preglednosti

Slika 7.1. Elementi horizontalne preglednosti



gdje je:
b (m) - širina preglednosti
Pz (m) - tražena dužina preglednosti
R (m) - polumjer zavoja (R1 » R0)
Ukoliko na nekom dijelu ceste iz bilo kojeg razloga nije osigurana tražena zaustavna preglednost Pz prema tablici 2.5 i grafikonu 2.2 za mjerodavnu brzinu, mora se onu veličinu za koju je osigurana zaustavna preglednost.
Na autocestama i cestama 1. i 2. kategorije mora uvijek biti osigurana tražena zaustavna preglednost prema tabl. 2.5 i grafikonu 2.2.
U tabl. 7.1 predočene su vrijednosti širine preglednosti "b" za računske brzine 30 -130 km/h i pripadajuće najmanje polumjere horizontalnih zavoja Rmin.

Tabl. 7.1. Ovisnost širine preglednosti b (m) o Vrž Rmin i Pz

V_r (km/h) ceste	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120	130
R_{min} (m)	25	45	75	120	175	250	350	450	600	750	850
P_Z (m)	25	35	50	70	90 (80)	120 (100)	150 (120)	190 (150)	230 (170)	280 (200)	340 (250)
b (m)	2.9	3.6	4.3	5.1	6.0 (4.6)	7.1 (5.0)	8.3 (5.1)	9.9 (6.3)	11.3 (6.0)	13.3 (6.7)	17.0 (9.2)

Uspoređujući prethodne fotografije s zadanim kriterijima, te mjerenjem obavljenim uz rub kolnika, te činjenicu da je navedenom mjestu brzina prometnim pravilom ograničena na 90 km/h, uočava se da zadani uvjet nije ispunjen. I na navedenom mjestu zabilježene su prometne nesreće s poginulim sudionicima.*

6. DIONICA OD MJESTA OBLAKOVAC DO MJESTA BAĆIN DOL NA D-51

Ukupne je dužine oko 5,6 kilometara, prolazi saniranim opasnim mjestom Oblakovac (uspješno), a nakon toga kroz nekoliko uzastopnih i djelomično preglednih lijevih i desnih nepravilnih zavoja s nekvalitetnim prijelaznicama koji se nadovezuju jedan na drugi. Brzina je ograničena na 90 km/h, a trasa se polagano penje uz brežuljak u smjeru Nove Gradiške, odnosno u suprotnom smjeru spušta u smjeru Požege, dok se uz prometnicu nalazi dosta prostora za pravilno izvođenje trase ceste te eventualno treće ili prometne trake za teretna vozila, koje su sada „priručne“ i neadekvatne. Potreba za trećom, odnosno prometnom trakom za spora vozila, ovdje je izrazita, posebice za vrijeme trajanja zimskih uvjeta, koji ovdje zbog blizine planine Psunj i tzv. sjeverne strane i zasjenjenošću nastupaju i traju duže nego na ostalim

* https://www.jutarnji.hr/vijesti/crna-kronika/foto-teska-prometna-nesreca-kod-pozege-poginulo-dvoje-ljudi-troje-ozlijedenih/1540773/

dionicama ove ceste, a ovdje su i zabilježena slijetanja teretnih vozila i zastoji poradi toga, odnosno ovo je prijevoj koji može ugroziti logistički lanac Požeštine.[*] Slična trasa i tehnički uvjeti ceste su između mjesta Banićevac i Baćin dol, a obje dionice, s obzirom na to da na njima nema objekata već poljoprivredne površine, izvrstan su prostor za proširenje kolnika, odnosno izgradnju dodatnih trakova.[*]

Fotografija 6. Dionica ceste od mjesta Oblakovac do mjesta Banićevac

Izvor: autori

Uvidom u fotografiju uočava se dobra mogućnost za kvalitetnu izvedbu trase ceste na ovom dijelu, proširenje kolnika, izgradnju prometne trake za sporija vozila, odnosno niz cjelovitih rješenja koja s gledišta troškova ne predstavljaju značajnije iznose, a njihovom realizacijom bi se razina usluge i sigurnosti podigli na viši nivo.

[*] http://radiong.hr/v2/teretno-vozilo-sletjelo-s-ceste-zastoj-prometa-kod-banicevca-foto/- pristupljeno 8.8.2019.

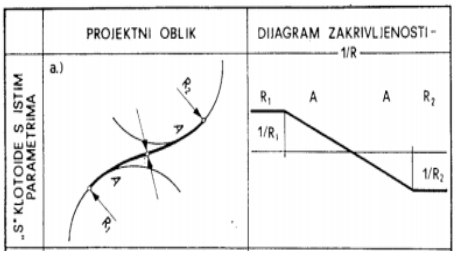
[*] Na odsječcima cesta s većim uzdužnim nagibima spora teretna vozila nepovoljno utječu na prometni tok. Radi smanjenja brzine vozila dolazi do umanjenja razine usluge i sigurnosti prometa, a može doći i do smanjenja propusne moći. Navedeni se negativni utjecaji mogu umanjiti primjenom dodatnih prometnih trakova.

Fotografija 7. 19.12.2016. Slijetanje TA u zimskim uvjetima na dionici ceste Oblakovac – Banićevac

Izvor: Radio Nova Gradiška

Svakako bi uz poboljšanje opisanih elemenata valjalo i uskladiti prijelaznice prije zavoja prema zadanim parametrima:

Fotografija 8. Elementi trase ceste u tlocrtu – prijelaznice



Minimalna vrijednost parametra klotoide:

$$\min A = \frac{0{,}146 \cdot V_r^3}{s}$$

Vr - računska brzina (km/h),
s - promjena radijalnog ubrzanja – bočni potisak (m/s^3) sa normiranim vrijednostima od 0,8 za brzinu od 40 (km/h) do 0,3 za 120 (km/h)

V_r [km/h]	40	50	60	70	80	90	100	110	120
min A [m]	40	60	80	110	140	180	230	280	350
min L [m]	35	45	55	65	80	95	110	130	160

Izvor: Ištok., I.: Tlocrtni, visinski i oblikovni elementi cesta, Građevinski Fakultet Osijek. 2017.

Nakon ovog dijela ceste iz smjera Požege u smjeru Gradiške dolazi se do nepreglednog konveksnog prijelaza preko prijevoja kod mjesta Banićevac (303 mnm, uzdužni nagib cca 8%) koji nema dodatne prometne trake, preglednost je nedovoljna, a prijevoju prethodi lijevi, a nastavlja se iz konkavnog u lijevi zavoj i nizbrdicu kroz naselje u pravcu Gradiške. Preglednost je, kako je vidljivo iz fotografije, nedovoljna, zavoj nije označen i

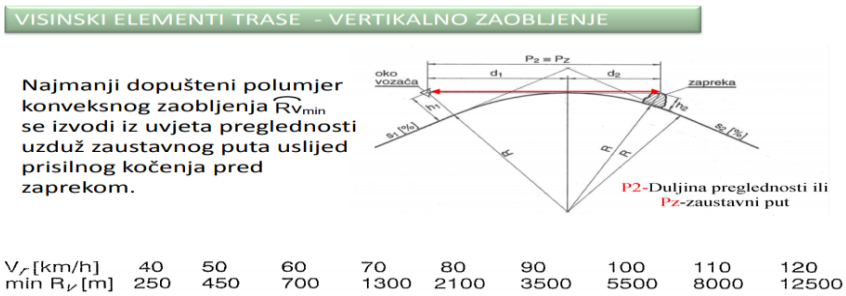
trasa nije vođena prometnom signalizacijom. U zimskim uvjetima ovo je mjesto na kojemu često dolazi do prekida prometa.

Fotografije 9. i 10. Prijevoj kod mjesta Banićevac s obje prilazne strane

Izvor: autor

Kako je brzina na ovom prijevoju ograničena prometnim pravilom za mjesta izvan naselja ili povremenim ograničenjima nižim od 90 km/h, evidentno je da prijevoj, odnosno trasa ceste ne udovoljava propisanim uvjetima:

Fotografija 11. Propisani uvjeti za vertikalno zaobljenje



V_r [km/h]	40	50	60	70	80	90	100	110	120
min R_v [m]	250	450	700	1300	2100	3500	5500	8000	12500

Izvor: Ištok., I.: Tlocrtni, visinski i oblikovni elementi cesta, Građevinski Fakultet Osijek. 2017.

7. PRIJELAZ PREKO BRDA BUNJEVAC KOD REŠETARA

Prijelaz preko brda Bunjevac, trenutno je posebice pri usponu iz Rešetara neadekvatna i nesigurna prometnica (ulegnuća i klizanja kolnika Nalazi se na nadmorskoj visini od 325 metara. Cesta je projektirana i izgrađena prije rata 90-godina, a ranija istraživanja* je ističu kao loše projektiranu i izgrađenu s nedostacima u vidu preglednosti, trakova za spora vozila te pojavu klizišta i klizanja kolnika. No, ipak treba imati na umu da ova prometnica prolazi nenaseljenim dijelom i ima ispravno projektirane elemente ceste te da kroz određene zahvate može postati puno kvalitetnija, a posebice stoga što se nadovezuje na postojeći priključak na autocestu A3, s izgrađenim nadvožnjakom iznad pruge Beograd-Zagreb, te je teško očekivati njeno potpuno zatvaranje. Naime prvi korak u rekonstrukciji - sanaciji bio bi uređenje donjeg i gornjeg ustroja kolnika na dijelovima uspona/nizbrdica s obje strane gdje klizi podloga ispod, a s njom i kolnik i pojavljuju se udubljenja, te izgradnju pravilnog traka za spora vozila prije uspona na vrh iz smjera Baćin dola i Požege (postojeći je prekratak). Ne treba zanemariti niti činjenicu koliki su financijski troškovi potrebni za otkup zemljišta, projektiranje, trasiranje i izgradnju alternativnog pravca.

8. ZAKLJUČAK

Cilj ovog istraživanja bio je utvrditi postoje li i koja su to potencijalno rizična – opasna mjesta na glavnoj prometnici koja Požegu povezuje sa autocestom, što predstavlja podlogu za prijedlog njihove sanacije, čime bi se doprinijelo podizanju razine sigurnosti na viši nivo, kao i ukupne razine usluge, odnosno smanjenje broja stradalih u prometnim nesrećama. Istraživanje je ukazalo na mjesta sa naglom promjenom vožnje, mjesta sa naglim promjenama brzine, križanja sa ulijevanjem, odnosno izlijevanjem i pojavu pješaka, biciklista i radnih i poljoprivrednih strojeva, na kojima su se nažalost događale prometne nesreće sa najtežim posljedicama. Time je potvrđeno da su uz osnovne pogreške sudionika koje su prethodile događanju ovih prometnih nesreća, zasigurno istima doprinijeli i tehnički elementi i izvedba ceste, njene opreme i njene okolice.

* Mustapić M., Soldo R., Soldo, Prijedlozi poboljšanja prometno-tehničkih elemenata državne ceste D51, dionica 002: Brestovac-Rešetari

Istraživanje je ukazalo na činjenicu da postoji potreba za provedbom mjera, kojima bi se osiguralo usklađivanje tehničkih elemenata prometnica sa postojećim zakonskim odrednicama, što je potrebno što žurnije poduzeti s obzirom da zavoji i prijevoji općenito predstavljaju opasna mjesta na prometnicama.

Promet predstavlja jedan od osnovnih, ali ne presudnih čimbenika razvoja gospodarstva te uopće održivog razvoja pojedinog područja, pa iz tog razloga, osnovni cilj prometne politike i inicijatora iste, kada je riječ o Požeštini, mora biti iniciranje mjera za osiguranje skladnog razvoja kapaciteta prometa (u ovom slučaju cestovnog) s potrebama gospodarstva i društva. Ovaj cilj prometne politike proizlazi iz osnovne funkcije prometa u logistici koja se ogleda u povezivanju procesa proizvodnje pojedinih proizvoda i procesa ukupne društvene reprodukcije, uz minimalne troškove i maksimalni kapacitet usluge, odnosno izvršenja logističko-prometnog zadatka. Odnosno u konkretnom slučaju treba poduzeti mjere kako bi se iskazani rizici u vezi cesta što prije uklonili.

LITERATURA

1. Bilten o sigurnosti cestovnog prometa u 2019., MUPRH, 2020., https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2020/Pokazatelji%20javne%20sigurnosti/bilten_promet_2019.pdf
2. Globalno izvješće WHO, Na putu sigurnosti Ženeva, 2018, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/276462/9789241565684-eng.pdf?ua=1
3. http://radiong.hr/v2/teretno-vozilo-sletjelo-s-ceste-zastoj-prometa-kod-banicevca-foto/-
4. https://www.jutarnji.hr/vijesti/crna-kronika/foto-teska-prometna-nesreca-kod-pozege-poginulo-dvoje-ljudi-troje-ozlijedenih/1540773/
5. https://www.jutarnji.hr/vijesti/crna-kronika/poginula-trojica-vojnika-pozeske-vojarne/2841311/
6. Ištok., I., (2017). Tlocrtni, visinski i oblikovni elementi cesta, Građevinski Fakultet Osijek.
7. Mršić, Ž. (2015). Personalni izvori informacija u kriminalističkom istraživanju prometnih nesreća, Kriminalistička teorija i praksa 2 (2/2015.), Zagreb,
8. Mustapić M., Soldo R., Soldo, Prijedlozi poboljšanja prometno-tehničkih elemenata državne ceste D51, dionica 002: Brestovac-Rešetari
9. Palić, N., (2015). Planiranje saobraćaja u gradovima (sa primjerima dobre prakse). Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak
10. Pravilnik o održavanju cesta RH, NN, Službeni glasnik 90/14.
11. Pravilnik o osnovnim uvjetima kojima javne ceste izvan naselja i njihovi elementi moraju udovoljavati sa stajališta sigurnosti prometa RH-e, Narodne novine, Službeni glasnik 110/2001.
12. Pravilnik o prometnim znakovima, signalizaciji i opremi na cestama RH-e, Narodne novine, Službeni glasnik 33/2005.
13. Savezni zavod za statistiku Njemačke, Wiesbaden, Njemačka 2009. https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00011360/2080700087004.pdf;jsessionid=F6660A004A5D28464BFFB42908CF964E
14. Transportation Research Board.: Highway Capacity Manual. Fifth Edition, TRB, National Research Council, Washington, D. C., 2010.
15. Zakon o sigurnosti prometa na cestama RH-e, Narodne novine, Službeni glasnik 67/08, 48/10 - OUSRH, 74/11, 80/13, 158/13

ZELENI PROJEKTI NA SANACIJI INDUSTRIJSKOG AMBIJENTA – STUDIJA SLUČAJA DEPONIJE MALJEVAC

GREEN PROJECTS ON THE REHABILITATION OF THE INDUSTRIAL ENVIRONMENT - CASE STUDY OF THE MALJEVAC LANDFILL

Stručni članak

MSc Vladimir Lacmanović
Prof. dr Jasmina Madžgalj

Sažetak

Remedijacija deponija industrijskog otpada i upravljanje tekućim procesom odlaganja industrijskog otpada, u cilju smanjenja zagađenja prirodnih resursa Crne Gore i smanjenja rizika po javno zdravlje, su jedni od glavnih strateških ciljeva Vlade Crne Gore. U tom pogledu, Vlada Crne Gore je dobila kredit od strane Svjetske Banke za potrebe projekta „Upravljanje industrijskim otpadom i čišćenje“, kako bi se sprovela remedijacija pet odabranih deponija industrijskog otpada i upravljalo tekućim procesom odlaganja opasnog industrijskog otpada. Agencija za zaštitu prirode i životne sredine, koja radi pod okriljem Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma predstavlja tijelo nadležno za implementaciju Projekta.

Ovaj projekat je usmjeren na jednu od pet odabranih lokacija i odnosi se na deponiju pepela i šljake'' Maljevac'' u Pljevljima. Objekat/deponija na površini od 53,5 ha za odlaganje pepela iz Termoelektrane Pljevlja (TE Pljevlja) je u vlasništvu i rukovođenju državnog energetskog preduzeća Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić (EPCG). Remedijacija deponije neophodna je za obnovu pejzaža opštine Pljevlja i uzima u obzir postojeće predione elemente, koji će doprinjeti revitalizaciji degradirane teritorije i njenom uklapanju u širi prostor.

Ključne riječi: Remedijacija, deponija, rizik, zagađenje.

Abstract

Remediation of industrial waste landfills and management of the ongoing process of industrial waste disposal, in order to reduce pollution of natural resources of Montenegro and reduce the risk to public health, are one of the main strategic goals of the Government of Montenegro. In this regard, the Government of Montenegro received a loan from the World Bank for the project "Industrial Waste Management and Cleaning", in order to rehabilitate five selected industrial waste landfills and manage the ongoing process of hazardous industrial waste disposal. The Nature and Environment Protection Agency, which operates under the auspices of the Ministry of Ecology, Spatial Planning and Urbanism, is the body responsible for the implementation of the Project. This project is focused on one of the five selected locations and refers to the ash and slag landfill "Maljevac" in Pljevlja. The facility / landfill on an area of 53.5 ha for ash disposal from the Thermal Power Plant Pljevlja (TPP Pljevlja) is owned and managed by the state energy company Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić (EPCG). Remediation of the landfill is necessary for the restoration of the landscape of the municipality of Pljevlja and takes into account the existing landscape elements, which will contribute to the revitalization of the degraded territory and its integration into the wider area.

Key words: Remediation, landfill, risk, pollution.

1. UVOD

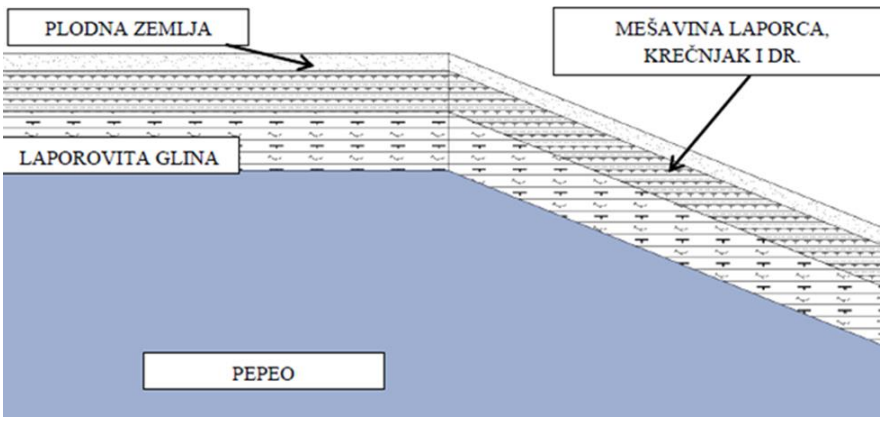
Lokacija projekta nalazi se u opštini Pljevlja, u sjevernom dijelu Republike Crne Gore, u planinskoj regiji. Projekat obuhvata remedijaciju Kasete II deponije pepela i šljake Maljevac kao i okolno područje u kome će se izmjestiti Paleški potok. Izvorište Paleškog potoka nalazi se jugozapadno od deponije Maljevac, dok se tok koji formira Paleški potok nalazi na visini od 1.100 m. Dužina toka Paleškog potoka kroz dolinu iznosi 2,9 km. Paleški potok uliva se u rijeku Vežišnicu na nadmorskoj visini od 750 m dok se rijeka Vežišnica nalazi sjeverno od deponije Maljevac i teče prema Pljevljima, gdje se uliva u rijeku Ćehotinu. Dolinom Paleškog potoka teče vodotok dužine 2,9 km, visinske razlike 350 m između izvora potoka (na visini od 1.100 m) i rijeke Vežišnice (750 mnv) u koju se uliva Paleški potok. Paleški potok trenutno

protiče kroz atmosferski kolektor dužine 1.338 m, koji je postavljen dolinom Paleškog potoka po dnu deponije pepela i šljake i prolazi kroz tijelo brane.

2. REMEDIJACIJA

Biološka faza optimalne rekultivacije podrazumijeva kompleks biotehničkih i fitomeliorativnih mjera za zatravljivanje kaseta deponije, kao i uzgajanje šumskih kultura u cilju revitilizacije zemljišta i obnavljanja narušenog ekosistema. Nakon završetka odlaganja pepela u Kaseti II (prosječna kota 832 mnv), u okviru tehničke rekultivacije postavljaju se tri sloja koja imaju ulogu zaštite, kao i pripremu za biološku rekultivaciju i čine dio tehničke rekultivacije.

Da bi se započelo sa postavljanjem slojeva neophodno je bilo iznivelisati plato Kasete II, koristeći grejder po projektovanim padovima za drenažni sistem. Nakon toga se prešlo na formiranje prvog sloja razastiranjem i planiranjem materijala (laporovita glina). Debljina ovog materijala iznosi 1,00 m. Nakon formiranja prvog sloja radilo se nasipanje drugog sloja, u visini od 0,70 m. Ovaj sloj je formiran je od mješavine laporca i krečnjaka, ali se prilikom njegovog formiranja obrazuje drenažni sistem Kasete II. Nakon toga radilo se nasipanje i planiranje trećeg sloja od 0,3 m. Treći sloj se sastoji od dva sloja, i ima ulogu da obezbijedi realizaciju biološke rekultivacije. Prvi sloj (donji) predstavlja sloj od laporca visine 0,15 m, koji je obogaćen mineralnim đubrivom, a drugi sloj (gornji) predstavlja sloj od plodne zemlje (humusa) visine 0,15 m. Ukupna visina završnog sloja na Kaseti II iznosi 2,00 m.



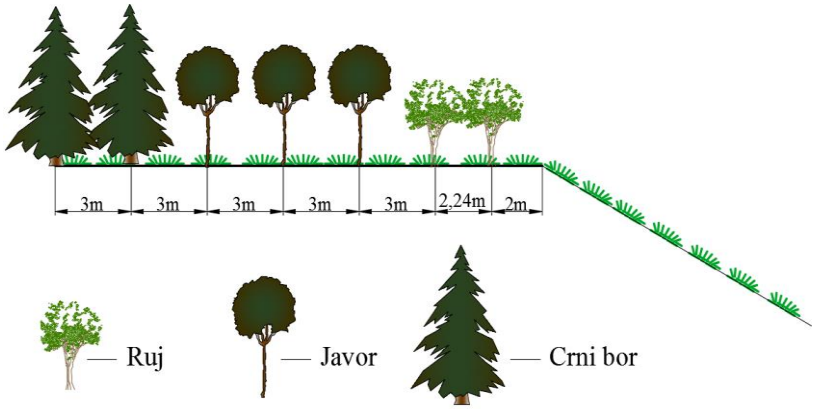
Slika br. 1: Prikaz karakterističnog profila kasete sa slojevima

Pri opredjeljenju za izbor postupka biološke rekultivacije i izbora tipa vegetacije, u skladu sa dugoročnom namjenom korišćenja površina na odlagalištu, pošlo se činjenice da se deponija Maljevac nalazi u blizini naseljenih mjesta Zabrđe, Zbljevo, Kalušići, Komini, Radosavac i Grevo, kao i grada Pljevlja.

Na osnovu prethodno izloženog, u okviru projekta biološkom rekultivacijom nastoje se favorizovati ekološke funkcije budućih šumsko-livadskih ekosistema. Navedeni budući antropogeno stvoreni ekosistemi treba da apsorpcijom i filtracijom čvrstih polutanata obezbijede relativno zdravu životnu sredinu sa zdravim vazduhom, estetskim impresijama predionih cjelina sa bogatim koloritom mješovitih vrsta lišćara i zimzelenog rastinja. Na ravnim površinama duž oboda biće zasađeni zaštitni pojasevi drveća i grmlja (širine 15,50 m), u količini od 2.000 kom/ha, što odgovara formiranju kvadratne ili trouglaste mreže jama na udaljenosti od 2,24 m. Zaštitna linija od drveća i žbunja biće postavljena na ravnim površinama na periferiji platoa Kasete II, obodom duž 15,50 m.

Sledeća faza podrazumijeva stvaranje zelenih površina sa kombinacijom četinara i grmlja, što bi trebalo obaviti dvije godine nakon formiranja travnatog pokrivača. Sastavljanje će se vršiti u obliku mozaično uređenih grupa stabala i grmlja, kako bi se dobio odgovarajući karakter okruženja. U ove svrhe će se koristiti crni bor (*Pinus nigra*), Juniper (*Juniperus communis*) i Ruj (*Cotinus coggiria Scop).*

Žbunasti tip Ruja (*Cotinus coggiria Scop*) biće postavljen u dva reda bliže obodu. Nakon toga, listopadno drveće poput javora (*Acer obtusatum Valdst. Ec Kit. Ekd Villd*) biće posađeno u tri reda. Na kraju će se postaviti dva reda četinara kao što je crni bor (*Pinus nigra*). Ovakav način sadnje ima za cilj da stvori zaštitni pojas i poboljša estetski efekat. Slika br. 2 ilustruje formiranje zaštitnog sloja obodom Kasete.



Slika br. 2: Formirani zaštitni sloj po obodu Kasete

3. IZMJEŠTANJE PALEŠKOG POTOKA

Jedan od glavnih problema vezanih za zaštitu životne sredine na deponiji pepela i šljake Maljevac predstavlja zagađenje površinskih voda Paleškog potoka. Postojeći kolektor Paleškog potoka koji prolazi kroz tijelo deponije postao je vodopropustljiv za procjedne vode iz tijela deponije pri čemu se na taj način nekontrolisano zagađuju čiste vode iz potoka i rijeke Vežišnice. Pored ovog problema vezanog za zagađenje čistih površinskih voda, javlja se i problem nagomilavanja/taloženja nanosa unutar kolektora, tako da se na pojedinim mjestima smanjuje propusna moć. Cilj daljeg sprječavanja miješanja voda Paleškog potoka sa procjednim vodama iz deponije pepela i šljake predviđa izmiještanje voda sa izvorišta Paleškog potoka i voda iz pripadajućih slivova. Izvorišne vode, kao i atmosferske vode sa slivova kao čiste vode se odvode u Borovičko jezero odgovarajućim kanalima. Projektnom dokumentacijom je definisano da se zagađene procjedne vode zahvataju ispod deponije na izlazu iz kolektora i dalje prepumpavaju u sistem tehnoloških voda, kako ne bi došlo do zagađenja nizvodnog sliva (tj. voda Paleškog potoka). Postojeći kolektor kroz tijelo deponije, kroz koji je proticao Paleški potok, ostaće i dalje u funkciji. Ovaj kolektor će prihvatati procjedne vode sa naležućih površina i dio vode sa površine koja se nalazi između zaštitnih obodnih kanala i deponije i vraćati ih u proces recirkulacije tehnoloških voda. Opravdana je pretpostavka da su ove količine vode veoma male i da neće značajno opteretiti planiranu pumpnu stanicu za prepumpavanje zagađenih procjednih voda iz deponije.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Remedijacija i pejzažno uređenje prostora deponije Maljevac doprinosi poboljšanju cijelog ekološkog potencijala ove površine. Kompleksne mjere koje je potrebno primjenjivati omogućiće višestruki značaj za dati prostor i omogućiće prijatan ambijent za stanovnike opštine Pljevlja.

Primjenom remedijacije degradiranih područja i stvaranjem vodene površine, tako što će se Paleški potok preusmjeriti izvan kolektora, tj. tijela deponije biće ostvareni pozitivni uticaji na cjelokupan pejzaž područja, sa posebnim osvrtom na vizuelni i estetski karakter.

Remedijacija deponije imaće pozitivan uticaj na sve elemente životne sredine. Uticaj preusmjeravanja Paleškog potoka zajedno sa vodama iz pratećeg sliva u Borovičko jezero na hidrologiju i hidrogeologiju ove oblasti je generalno pozitivan. Izmeštanje ima za cilj da ublaži postojeće uticaje na kvalitet vode u ovom području, tako da kada se jednom implementira imaće pozitivne uticaje na kvalitet površinskih i podzemnih voda.

Kako vegetacija utiče na opštu sliku predjela, a pogotovo na ambijent deponije, njena revitalizacija imaće brojne benefite.

Remedijaciju prate brojni pozitivni socijalni efekti koji se ogledaju u povoljnim uslovima za rekreaciju i odmor stanovništa. Nakon završetka remedijacije, izgled pejzaža koji je narušen biće obnovljen pri čemu bi šira oblast mogla dobiti značajnu vrijednost.

Ovakav način rada ostvaruje smanjivanje negativnog efekta na životnu sredinu i okolno stanovništvo, a doprinosi održivom razvoju. Takođe, dobija se jedan estetsko funkcionalan prostor.

Projekat sanacije i remedijacije uticaće poboljšano na opšte stanje i uspostavljanje ravnoteže, sa brojim pozitivnim efektima na floru i faunu, pri čemu će oštećeni ekosistem biti rehabilitovan.

LITERATURA

1. Izvještaj o procjeni uticaja na životnu sredinu i društveno okruženje (2019). Ministarstvo održivog razvoja i turizma.
2. Plan upravljanja životnom sredinom i društvenim okruženjem – ESMP (2019). Ministarstvo održivog razvoja i turizma.