KAZNENOPRAVNA ZAŠTITA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

OKRUGLI STOL

I. Uvodne napomene

A) Supsidijarni tužitelj

Strukovna udruga kriminalista, neprofitna udruga kriminalista i diplomiranih kriminalista, u cilju kaznenopravne zaštite policijskih službenika koji postupaju u skladu sa zakonom i u dobroj vjeri, utvrdila je potrebu za upućivanjem inicijative za onemogućavanje zlouporabe instituta supsidijarnog tužitelja u praksi posebno s aspekta razloga isključenja protupravnosti u primjeni policijskih ovlasti.

Temeljna ovlast i dužnost državnog odvjetnika je progon počinitelja kaznenih djela za koje se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti. Državni odvjetnik će, između ostalog, odlučiti o odbacivanju kaznene prijave, odgodi i odustajanju od kaznenog progona. Pravo žrtve je biti obaviještena o odbacivanju kaznene prijave, odustajanju državnog odvjetnika od kaznenog progona te pravu preuzimanja kaznenog progona umjesto državnog odvjetnika. Državni odvjetnik će obavijestiti žrtvu o odustanku od progona što će učiniti i sud, ako je donio rješenje o obustavi postupka.

Suvremene teorije kaznenog prava razlikuju četiri elementa kaznenog djela: radnju, biće kaznenog djela, protupravnost i krivnju. U slučajevima izostanka protupravnosti, nije potrebno utvrđivati postojanje drugih elemenata. Kako zakonita uporaba sredstava prisile predstavlja razlog isključenja protupravnosti, ne postoji niti pravna osnova za omogućavanje oštećeniku, supsidijarnom tužitelju, preuzimanja kaznenog progona.

Relevantno konvencijsko pravo; Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja kao međunarodni ugovor predstavlja najstariji i najučinkovitiji sustav za zaštitu ljudskih prava u svijetu, Preporuke Odbora ministara Vijeća Europe kojima se upravo osigurava primjena i ujednačeno tumačenje Konvencije, ističemo posebno smjernice protiv nekažnjivosti za teške povrede ljudskih prava, te Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-448/2009. od 19. srpnja 2012. godine (NN 91/12), ne zahtijevaju propisivanje zakonske obveze režima supsidijarnog tužitelja, što dokazuju i primjeri niza europskih država u kojima takav sustav ne postoji.

Potrebno je osigurati prava žrtve u kaznenom postupku, a istovremeno onemogućiti da se ta prava zloupotrebljuju na štetu policijskih službenika. Državno odvjetništvo kroz preispitivanje državno-odvjetničke odluke, unutar samog državnog odvjetništva, kao i putem uloge suda, moraju biti jamac koji će onemogućiti zlouporabu instituta supsidijarnog tužitelja u praksi, posebno s aspekta razloga isključenja protupravnosti u primjeni policijskih ovlasti.

U svakodnevnoj praksi svjedoci smo zlouporabe prava supsidijarnog tužitelja u odnosu na policijske službenike po kojima žrtva, odnosno oštećenik prema kojem je policijski službenik zakonito primijenio sredstva prisile, zlouporabom svog prava

oštećenika kao tužitelja preuzima kazneni progon bez pravne osnove, već samo da bi se osvetio i naštetio policijskom službeniku. Nažalost, u ne malom broju slučajeva policijski službenici koji su bili izvrgnuti takvom dugotrajnom postupku bivaju fizički i psihički slomljeni, iako su u konačnici oslobođeni pravomoćnom sudskom presudom. Posebice je realno moguća situacija pokretanja takvih postupaka i od strane osoba (višestruko) evidentiranih počinitelja kaznenih djela, koje iz malicioznih razloga (osveta, difamacija, diskreditacija i sl.) i bez financijskih prepreka (mogu si dopustiti financijske troškove vođenja postupka), pokreću postupke protiv policijskih službenika koji su ranije prema njima poduzimali policijske ovlasti u okviru izvida, odnosno tijekom kriminalističkih istraživanja.

Takva praksa ukazuje da ne postoji djelotvorna pravnu zaštitu policijskim službenicima, a to za posljedicu ima da policijski službenici izbjegavaju primjenjivati sredstva prisile i to kada je to po zakonu nužno, što stvara pravnu nesigurnost.

Zakon o policijskim poslovima i ovlastima u čl. 98. st. 6. propisuje da „kad su sredstva prisile uporabljena na način propisan zakonom, isključena je odgovornost policijskog službenika koji ih je uporabio". Međutim, ta odredba Zakona o policijskim poslovima i ovlastima pokazuje se irelevantnom u kaznenom postupku budući da važeći materijalni propisi ne poznaju isključivanje protupravnosti kaznenog djela ukoliko se radi o zakonito primijenjenoj ovlasti policijskog službenika.

Kao cjelovito rješenje ove problematike nužno i neophodno je u Zakonu o policiji normirati odredbe koje bi spriječile pokretanje kaznenog, prekršajnog ili parničnog postupka supsidijarnih tužitelja u svim situacijama kada je Ministarstvo unutarnjih poslova utvrdilo, a Državno odvjetništvo potvrdilo da je sporni događaj posljedica zakonite primjene policijskih ovlasti.

B) **Krajnja nužda**

U svezi primjene instituta *Krajnja nužda*, ne predlažemo nikakvu izmjenu propisa, nego promjenu prakse. Naime, suprotno zakonskim propisima u praksi se događa da policijske službenike koji sukladno danoj prisezi i policijskom kodeksu da bi spasili tuđi život ili imovinu riskiraju svoj život izlažući se opasnim situacijama, stradaju, protiv njih se uredno provodi kazneni, prekršajni i disciplinski postupak, a da se pri tome ne ocjenjuje je li ispunjeni elementi Krajnja nužda i eventualno prekoračenje iste.

Prekršajnim zakonom propisano je:

članak 19.

Nema prekršaja kad je počinitelj ostvario njegova propisana obilježja radi toga da od sebe ili drugoga otkloni istodobnu ili izravno predstojeću neskrivljenu opasnost koja se na drugi način nije mogla otkloniti, a pri tom je učinjeno zlo manje od onoga koje je prijetilo.

članak 109.b

(1) Osim kad mu je to dopušteno prema posebnom propisu, ovlašteni tužitelj iz članka 109. stavka 1. točaka 1. do 3. ovoga Zakona može ne pokrenuti prekršajni postupak iako postoji sumnja da je počinjen prekršaj ako je:

1. s obzirom na okolnosti vjerojatno da će se u prekršajnom postupku protiv počinitelja primijeniti članak 24.a i članak 38. ovoga Zakona,

Članak 38.
(1) Sud će osloboditi od kazne počinitelja kad to zakon izričito propisuje.

Članak 182.
Presudu kojom se okrivljenik oslobađa od optužbe sud će izreći:
1. ako djelo za koje se optužuje po propisu nije prekršaj,
2. ako ima okolnosti koje isključuju krivnju,
3. ako nije dokazano da je okrivljenik počinio djelo za koje se optužuje.

Članak 32.
Svrha je kažnjavanja da se, uvažavajući opću svrhu prekršajnopravnih sankcija, izrazi društveni prijekor zbog počinjenog prekršaja, utječe na počinitelja i sve ostale da ubuduće ne čine prekršaje, a primjenom propisanih kazni utječe na svijest građana o povredi javnog poretka, društvene discipline i drugih društvenih vrijednosti te pravednosti kažnjavanja njihovih počinitelja."

Postavlja se jednostavno pitanje, koju poruku takvim postupanjem šaljemo policijskim službenicima odnosno koja je svrha njihovog kažnjavanja.

II. Zaključci okruglog stola

1. Vratiti u Kazneni zakon Republike Hrvatske odredbu: „Nema kaznenog djela kad službena osoba na temelju zakonske ovlasti primijeni sredstva prisile u skladu sa zakonom."
2. Kada nema protupravnosti nema potrebe niti dalje utvrđivati da li su ostvareni neki drugi elementi kaznenog djela. Stoga, državno odvjetništvo u rješenju o odbacivanju kaznene prijave treba dobro obrazložiti izostanak protupravnosti djela, a kako bi sudsko vijeće kod odlučivanja o potvrđivanju ili odbacivanju optužnice imalo relevantne argumente za obustavu kaznenog postupka.

3. Dodatno, a osobito i zbog parničnog postupka potrebno je izmijeniti članak 115. i članak 117. Zakona o policiji („NN" 34/11., 130/12., 89/14., 151/14., 33/15. i 121/16.):

-u članku 115. dodati stavak 2. koji bi glasio:

„Kada policijski službenik policijsku ovlast primjeni u skladu sa zakonom, a državno odvjetništvo ne pokrene kazneni postupak, odbaci kaznenu prijavu ili obustavi kazneni progon, oštećenik kao tužitelj ne može preuzeti kazneni progon, a svoj imovinskopravni zahtjev može ostvariti samo u parnici protiv Republike Hrvatske."

-izmijeniti članak 117 stavak 1. :

„Briše se točka „." i umjesto točke dodaje zarez "," te dodaje tekst: „osim u slučaju iz članka 115. stavka 2. ovoga Zakona."

3.1. Dodatno u nomotehničkom dijelu uključiti Građansko-upravni odjel Državnog odvjetništva i eventualno Vrhovnog suda Republike Hrvatske, s ciljem učinkovitog normiranja prava na imovinsko-pravni zahtjev oštećenika

uvažavajući postojeće odredbe Zakona o obveznim odnosima i Zakona o sustavu državne uprave

4. U pogledu instituta krajnje nužde u prekršajnom postupku zadaća je **ovlaštenog tužitelja** u svakom konkretnom slučaju ocjenjivati i uvažavati razloge za isključenjem protupravnosti te sukladno tome podnositi ili nepodnositi prekršajne naloge/optužne prijedloge odnosno primjenjivati načelo oportuniteta kada su za to ispunjeni zakonski uvjeti. U svim situacijama kada je prekršajni postupak pokrenut, a postoje elementi koji isključuju krivnju, savjetovati policijske službenike da ulažu prigovore/žalbe na takva rješenja/presude, kako bi se kroz žalbene postupke stvorila relevantna praksa, koja trenutno ne postoji.

5. U budućnosti održavati Okrugle stolove iz područja kazneno pravne zaštite te primjene ovlasti policijskih službenika, s obzirom na izniman društveni, pravni i sociološki značaj tih tema. Naredna tema, koja se nametnula tijekom rasprave je: „**diskrecijsko pravo**" policijskog službenika u prekršajnom postupku.

6. Rezultati anketa u kojima je sudjelovalo dvije tisuće policijskih službenika pokazuju da visok postotak anketiranih, njih 70%, izražava mišljenje da postojeći pravni propisi ne pružaju zaštitu policijskom službeniku u obavljanju poslova, a visoki postotak neslaganja se u ispitivanju javlja i kod drugih, sličnih, pitanja u anketi.
7. Jačanje kazneno-pravne zaštite policijskih službenika, kao normativna zaštita, temelj je motivacije rada policijskog službenika koji mora znati da će pri zakonitoj primjeni policijskih ovlasti, biti izuzet od kaznenog, prekršajnog i disciplinskog progona.

III. Zaključna razmatranja

Kaznenim zakonom Republike Hrvatske („Narodne novine" broj: 110/97., 27/98. – ispravak, 50/00., 129/00., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04., 84/05., 71/06., 110/07., 152/08. i 57/11.) u članku 32 bilo je propisana odredba i izbačena, a da se ne zna zašto, koja je glasila:

„Nema kaznenog djela kad službena osoba na temelju zakonske ovlasti primijeni sredstva prisile u skladu sa zakonom."

Oštećenika je potrebno osigurati sudsku zaštitu, međutim, kada policijski službenik zakonito primjeni policijske ovlasti (nema protupravnosti djela) oštećeniku treba ograničiti pravo da preuzme kazneni progon, ali bi kao aktivno legitimiran mogao u parnici tražiti da se popravi šteta i to samo protiv Ministarstva unutarnjih poslova, kao jedino pasivno legitimiranog stranke u parničnom postupku.

Pravni temelj predloženih izmjena i dopuna Zakona o policiji u odnosu na druge zakone kojima je regulirana ova problematika nalazi se u:

I. Zakonu o kaznenom postupku "Narodne novine", broj: 152/08, 76/09, 80/11, 91/12 Odluka i Rješenje USRH, 143/12., 56/13., 145/13., 152/14. i 70/17.

II. Odluci Ustavnog suda („Narodne novine 91/12.) ocjena suglasnosti s Ustavom Zakona o kaznenom postupku (»Narodne novine« broj 152/08., 76/09. i 80/11.). u kojoj se, između ostaloga osporavalo pravo državnom odvjetniku da uskrati pravo supsidijarnog tužitelja oštećeniku, točka 417. Odluke. Također u točci 419 Odluke mišljenje Ministarstva pravosuđa je „ da preuzimanje kaznenog progona od oštećenika nije Ustavom zajamčeno pravo. Riječ je o zakonskom pravu koje ustanovljuje ZKP." (...). Nadalje, stav Ustavnog suda naveden u točci 420. glasi „Zakonodavac je slobodan taksativno odrediti granice u kojima oštećenik može preuzeti kazneni progon od državnog odvjetnika kao supsidijarni tužitelj. Polazeći od iznesenih prigovora, Ustavni sud ocjenjuje da ne postoje osnovani razlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom.(...)

III. Zakon o obveznim odnosima („Narodne novine", broj 35/05 i 41/08.), članak 1061 stavak 1. „Za štetu koju zaposlenik u radu ili u svezi s radom prouzroči trećoj osobi odgovara poslodavac kod kojega je radnik radio u trenutku prouzročenja štete, osim ako dokaže da su postojali razlozi koji isključuju odgovornost zaposlenika."

Međutim, stavkom 2. istoga članka daje se pravo oštećeniku da popravljanje štete može tražiti i od zaposlenika ako je štetu prouzročio namjerno što bi značilo da bi policijski službenik u parnici morao dokazivati da štetu nije prouzročio namjerno.

IV. Zakon o parničnom postupku („Narodne novine" broj: 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 84/08, 123/08, 57/11 i 148/11 – pročišćeni tekst) u članku 12. stavku 1. propisuje da kad odluka suda ovisi o prethodnom rješenju pitanja postoji li neko pravo ili pravni odnos, a o tom pitanju još nije donio odluku sud ili drugi nadležni tijelo (prethodno pitanje), sud može sam riješiti to pitanje ako posebnim propisima nije drugačije određeno.

Kako policijski službenik u parnici ne bi morao dokazivati da štetu nije počinio namjerno, navedeno je potrebno izmijeniti predloženom izmjenom članka 115. stavka 2. Zakona o policiji da oštećenik svoj imovinskopravni zahtjev može ostvariti samo u parnici protiv Republike Hrvatske.

Kaznenopravna zaštita policijskih službenika bila bi osiguran na način sličan predviđenoj zaštiti sudaca temeljem Zakona o sudovima („Narodne novine", broj: 28/13, 33/15, 82/15 i 82/16), sukladno članku 8. stavku 4:

„Za kaznena djela za koja se postupak pokreće po privatnoj tužbi, prijedlogu ili se radi o preuzimanju kaznenog progona od strane oštećenika, kazneni postupak protiv suca ne može se pokrenuti niti voditi bez odobrenja Državnog sudbenog vijeća."

S obzirom da je Zakon o policiji „lex specialis", propis kojim se između ostalog propisuju policijski poslovi, da bi se ostvarila djelotvorna pravna zaštita policijskih službenika nužno je u Zakon o policiji unijeti izmjene i dopune kako je predloženo, a za što postoje potrebne pravne pretpostavke.

Naime, policija je građanima dužna pružiti zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti. Da bi ta uloga bila učinkovita država ne smije policijskog službenika izvrgavati osobnom sudskom progonu, kada meritorna tijela utvrde da su sredstva prisile primijenjena u

skladu sa zakonom. Policijski službenik ne primjenjuje sredstva prisile u svoje ime, već u ime države, osiguravajući na taj način svrhu svoga postojanja te stoga država mora odgovarati u slučaju, ako se u parničnom postupku utvrdi kako zbog pogrešne ili nedovoljno jasne normiranosti propisa i eventualnih nedostataka u provedbenoj regulativi, oštećenik stekne pravo na naknadu štete.

Ovo zakonsko ograničenje prava oštećenika kao tužitelja čini se zbog toga da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Jer, ako policijski službenici ne budu (odnosno budu izbjegavali) primjenjivati svoje ovlasti (sredstva prisile kada je to nužno), građanima neće biti osigurana niti pružena odgovarajuća i očekivana zaštita njihovih ustavnih sloboda i prava te zaštita drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti.

Neposredni sudionici Okruglog stola:

Pravni fakultetu u Zagrebu, katedra kaznenog prava
prof. dr.sc. Davor Derečinović, pročelnik

Državno odvjetništvo Republike Hrvatske
gđa. Zorka Fumić, zamjenica glavnog državnog odvjetnika

Visoki prekršajni sud
gosp. Tomislav Tomašić, zamjenik predsjednice

Predstavnik odvjetnika
gosp. Veljko Miljević, odvjetnik

Hrvatski studiji
prof. dr. sc. Renato Matić, sociolog

Ravnateljstvo policije
dr. sc. Hrvoje Filipović, profesor Visoke policijske škole

Strukovna udruga kriminalista
gosp. Darko Majstorović, predsjednik

ZAKLJUČKE PRIPREMILI:

gosp. Davor Posilović, zamjenik predsjednika

gđa. Maria Zirdum, predsjednica Izvršnog odbora

gosp. Tomislav Pervan, član Nadzornog odbora