

Veljko Miljević, dipl. iur.\*

## PРАВНА ОПРАВДАНOST EVENTUALNIH IZMJENA I DOPUNA ČLANAKA 115. I 117. ZAKONA O POLICIJI

*Predmet je rada analiza eventualnih izmjena i dopuna članaka 115. i 117. Zakona o policiji radi sprječavanja zlouporaba instituta supsidijarnog tužitelja (tužitelja kao oštećenika) u kaznenim postupcima protiv policijskih službenika zbog nezakonite uporabe sredstava prisile. Autor obrađuje inicijativu Strukovne udruge kriminalista kojom su Ministarstvu unutarnjih poslova predložene navedene zakonodavne izmjene uz kritički osvrt na relevantnu praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske te relevantne hrvatske propise (Zakon o kaznenom postupku, Kazneni zakon, Zakon o obveznim odnosima, Zakon o parničnom postupku).*

**Ključne riječi:** supsidijarni tužitelj; oštećenik; policijski službenik; zakonita uporaba sredstava prisile.

Institut supsidijarnog tužitelja (oštećenika kao tužitelja) propisan Zakonom o kaznenom postupku<sup>1</sup> opravdan je i u našem kaznenopravnom sustavu duboko ukorijenjen, no u nekim situacijama njegova primjena dovodi do neodgovarajućih rješenja, problema i mogućih zlouporaba. Jedna je od takvih situacija preuzimanje kaznenog progona protiv policijskih službenika zbog nezakonite uporabe sredstava prisile, i to nakon što je taj progon obustavio DORH zbog nepostojanja dokaza, odnosno osnovane sumnje u počinjenje kaznenog djela. Dugotrajnost postupaka u kojima oštećenici nastavljaju (preuzimaju) kazneni progon i koji uglavnom rezultiraju oslobađajućim presudama, uz teške radnopravne (suspenzija, stegovni postupak) i psihološke posljedice za osumnjičenoga policijskog službenika, potiču na razmišljanje o mogućim načinima rješavanja tog problema. Na taj je problem upozorio i Derenčinović koji, između ostalog, navodi da „... brojne zlouporabe instituta supsidijarnog tužitelja u praksi dovode do znatno otežana rada policije u kontekstu primjene sredstava prisile... policijski službenici koji predstavljaju državu u takvim su situacijama uglavnom prepušteni sami sebi, pod suspenzijom, bez potrebne psihološke i pravne pomoći... implikacija je takve prakse zbuđenost, a u određenoj mjeri i nevoljkost policijskih službenika na ispravnu, odnosno zakonitu uporabu sredstava prisile... pret-

\* Veljko Miljević, dipl. iur., odvjetnik iz Zagreba. Ovaj je rad sažet prikaz izlaganja s Okruglog stola Strukovne udruge kriminalista održana u Valbandonu 3. svibnja 2019. godine.

<sup>1</sup> Zakon o kaznenom postupku, NN, br. 152/08, 76/09, 80/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17.

postavljajući da će i u slučaju kad DORH ocijeni da nema osnove za kazneni progon, oštećenici kao tužitelji inzistirati na daljnjem kaznenom progonu, policijski službenici u kritičnim situacijama vrlo često odlučuju ne primijeniti sredstva prisile jer na taj način izbjegavaju eventualne komplikacije i neugodnosti... dodatnom pritisku doprinose i aktivnosti organiziranih kriminalnih skupina koje se također koriste tim mogućnostima, što u perspektivi može negativno utjecati na funkcionalnost u radu policije.“<sup>2</sup>

Načelno, taj se problem može riješiti na dva načina. Prvi bi bio izmjena postojećeg zakonodavstva korekcijom članaka 115. i 117. Zakona o policiji<sup>3</sup>, a drugi poboljšanjem prakse odnosno postupanja nadležnih tijela, prije svega, sudca istrage i optužnog vijeća koji bi s više pozornosti trebali postupati u situacijama u kojima je došlo do oštećenikova preuzimanja kaznenog progona da se postupak ne bi nepotrebno odugovlačio u slučajevima u kojima je takav progon prema svim okolnostima neosnovan. Ne umanjujući važnost promjene i poboljšanja prakse, središte je ovoga rada na zakonodavnim izmjenama.

Tijekom 2012. godine Ministarstvo unutarnjih poslova obratilo se svim policijskim službenicima Ministarstva da dostave svoje prijedloge koji se tiču (rješavanja) nezadovoljavajućeg stanja u svezi s kaznenopravnom zaštitom policijskih službenika kod zakonite primjene policijskih ovlasti, posebno uporabe sredstava prisile. U međuvremenu, osim „dobre volje“ glede tog pitanja, do 2018. godine nije učinjeno ništa, a činjenica je da su policijski službenici možda više nego ikada izloženi mogućnosti kaznenog progona i kada Državno odvjetništvo u skladu s odredbom članka 55. Zakona o kaznenom postupku utvrdi da nema osnova za progon za kazneno djelo za koje se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti. Stoga se Strukovna udruga kriminalista u ožujku 2018. godine obratila ministru unutarnjih poslova s inicijativom za izmjene članaka 115. i 117. Zakona o policiji (dalje u tekstu: inicijativa).<sup>4</sup> Konkretno je prijedlog zakonske izmjene u članku 115. u propisivanju novog stavka 2. koji bi glasio: „Kada policijski službenik policijsku ovlast primijeni u skladu sa zakonom, a državno odvjetništvo ne pokrene kazneni postupak, odbaci kaznenu prijavu ili obustavi kazneni progon, oštećenik kao privatni tužitelj ne može preuzeti kazneni progon, a svoj imovinskopravni zahtjev može ostvariti samo u parnici protiv Republike Hrvatske. Na tu se izmjenу nadovezuje izmjena članka 117., stavka 1. s dodavanjem teksta: „osim u slučaju iz članka 115., stavka 2. ovoga Zakona“.“

U obrazloženju inicijative, između ostalog, navodi se da „država ne smije policijskog službenika izvrgavati osobnom sudskom progonu, kada meritorna tijela utvrde da su sredstva prisile primijenjena u skladu sa zakonom... jer policijski službenik ne primjenjuje sredstva prisile u svoje ime, već u ime države, osiguravajući na taj

---

<sup>2</sup> *Derenčinović, D.* Mišljenje o eventualnim izmjenama i dopunama članaka 115. i 117. Zakona o policiji, 19. ožujka 2018., ustupila ga je Strukovna udruga kriminalista uz odobrenje autora.

<sup>3</sup> Zakon o policiji, NN, br. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16.

<sup>4</sup> Dopis KRIM-01-02/1-18. god. od 20. ožujka 2018., ustupila ga je Strukovna udruga kriminalista.

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<sup>5</sup>. Također se upućuje na „svakodnevnu praksu 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 ikakve pravne osnove, već samo da bi se osvetio i naštetio policijskom službeniku s napomenom da takva praksa ne daje nikakvu djelotvornu 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.“<sup>6</sup>

U početnom dijelu zaključnoga dijela inicijative upozoreno je da Zakon o kaznenom postupku u članku 206.c daje pravo zakonodavcu da posebnim zakonom uredi predmetno područje (... Osim kad mu je to dopušteno prema posebnom zakonu...), odnosno da je Zakonom o parničnom postupku dano isto pravo (... ako posebnim propisima nije drukčije određeno). Upozoreno je i na analogiju s člankom 8., stavkom 4. Zakona o sudovima<sup>7</sup>, koji pruža zaštitu sudcima, a glasi: „Za kaznena djela za koja se postupak pokreće po privatnoj tužbi, prijedlogu ili se radi o preuzimanju kaznenog progona od oštećenika, kazneni postupak protiv sudca ne može se pokrenuti ni voditi bez odobrenja Državnog sudbenog vijeća“.<sup>8</sup>

Predložene dopune i izmjene odredaba članaka 115. i 117. Zakona o policiji opravdane su s ustavnopravnog stajališta, i to, prije svega, zbog zaštite sloboda i prava drugih ljudi te pravnog poretka, javnog morala i zdravlja.<sup>9</sup> Te su izmjene utemeljene i na odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske iz 2012. godine<sup>10</sup> u kojoj se, između ostalog, osporavalo pravo državnom odvjetniku da uskrati pravo supsidijarnog tužitelja oštećeniku jer „preuzimanje kaznenog progona od oštećenika nije Ustavom zajamčeno pravo, već je riječ o zakonskom pravu koje ustanovljuje ZKP pa je zakonodavac slobodan taksativno odrediti granice u kojima oštećenik može preuzeti kazneni progon od državnog odvjetnika kao supsidijarni tužitelj“.<sup>11</sup>

Nadalje, Zakon o policijskim poslovima i ovlastima u odredbama članka 98., stavka 2. i stavka 6. ne pruža kvalitetnu zaštitu policijskog službenika nakon uporabe sredstava prisile jer je isključena odgovornost policijskog službenika koji ih je uporabio za razliku od prijašnjeg rješenja prema članku 32. KZ-a iz 1997. koji je isključivao protupravnost

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Zakon o sudovima, NN, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Analogna primjena članka 16., stavka 1. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>10</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I-448/2009 od 19. srpnja 2012., NN, br. 91/12.

<sup>11</sup> *Ibid.*

(nema kaznenog djela) kod ovlaštene primjene sredstava prisile službene osobe. U tom se smislu slažem s Derenčinovićem koji u citiranom mišljenju navodi da bi „trebalo razmotriti ponovno propisivanje odredbe o zakonitoj uporabi sredstava prisile u tekstu Kaznenog zakona i s drugačijim sadržajem od postojeće odredbe Zakona o policijskim poslovima i ovlastima... naime nisu sasvim jasni učinci primjene te odredbe, zbog čega bi bilo razumljivije i jasnije vratiti se na rješenje KZ-a iz 1997. koji zakonitu uporabu sredstava prisile ubraja među razloge isključenja protupravnosti.“<sup>12</sup>

Iz naslova iznad odredaba članka 115. do 119. Zakona o policiji, unutar kojih se predlaže dopuna članka 115. (stavkom 2.) i izmjena članka 117., stavka 1., koja glasi: „Odgovornost za štetu počinjenu u obavljanju policijske službe“, nedvojbeno je da je riječ o građanskoj (obveznoj) materiji unutar Zakona o policiji. Stoga je logično i opravdano da se pravni temelj predloženih izmjena i dopuna (osim u odredbama Zakona o kaznenom postupku) traži i nalazi i u Zakonu o parničnom postupku, konkretno članku 12. ZPP-a, i to u institutu prethodnog pitanja, gdje je izrijeком navedeno da sud može sam riješiti prethodno pitanje (naravno, s pravnim učinkom samo u tom postupku – članak 12., stavak 2. ZPP-a) ako posebnim propisima nije drukčije određeno.

Predložene izmjene odredaba članaka 115. i 117. Zakona o policiji koje normiraju odgovornost za štetu počinjenu u obavljanju policijske službe treba promatrati u najužoj vezi sa sadržajem odredaba članka 1061. Zakona o obveznim odnosima koji regulira: „odgovornost poslodavca“<sup>13</sup> te odredbom članka 14. Zakona o sustavu državne uprave koji regulira obvezu Republike Hrvatske da naknadi štetu građanima (pravnim osobama ili drugim strankama) zbog nezakonita ili nepravilna rada tijela državne uprave i tijela jedinica samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima u poslovima državne uprave.<sup>14</sup>

Tijesna veza citiranih odredaba Zakona o policiji i Zakona o obveznim odnosima (čl. 1061. i 1062. ZOO-a) te Zakona o sustavu državne uprave (čl. 14.) razvidna je iz izravne povezanosti odredbe članka 115. Zakona o policiji i stavka 1. članka 1061. Zakona o obveznim odnosima, izravne veze odredbe stavka 1. članka 1061. Zakona o obveznim odnosima s odredbom članka 116. Zakona o policiji te izravne veze stavka 3. članka 1061. Zakona o obveznim odnosima s člankom 117. Zakona o policiji jer je riječ o gotovo identičnim odredbama pa treba biti osobito oprezan u mijenjanju naznačenih odredaba Zakona o policiji da time ne bi došlo do neusklađenosti sa sadržajem odredbe članka 1061. Zakona o obveznim odnosima.

---

<sup>12</sup> *Supra* note 2.

<sup>13</sup> Zakon o obveznim odnosima, NN, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18.

<sup>14</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN, br. 150/11, 12/13, 93/16, 104/16.