



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Klasa: 022-03/17-07/216  
Urbroj: 50301-25/27-17-19

Zagreb, 22. rujna 2017.



Hs\*\*NP\*021-12/17-09/30\*50-17-04\*\*Hs

REPUBLIKA HRVATSKA  
65 - HRVATSKI SABOR  
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno:	25-09-2017		
Klasifikacijska oznaka:	021-12/17-09/30	Org. jed.	65
Uredbeni broj:	50-17-04	Pril.	-
		Vrij.	-

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Izvješće o radu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za 2016. godinu - mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 021-12/17-09/30, urbroja: 65-17-03, od 28. travnja 2017. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, br. 81/13, 113/16 i 69/17), Vlada Republike Hrvatske o Izvješću o radu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za 2016. godinu daje sljedeće:

MIŠLJENJE

Sukladno članku 40. Zakona o državnom odvjetništvu (Narodne novine, br. 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13, 33/15 i 82/15), Državno odvjetništvo Republike Hrvatske dužno je Hrvatskom saboru podnijeti izvješće o stanju i kretanju prijavljenog kriminaliteta u prethodnoj godini, o predmetima u vezi sa zaštitom imovinskih interesa Republike Hrvatske i pravnoj problematici u pojedinim područjima, kao i pregledu organizacije i stanju kadra u državnim odvjetništvima.

Izvješće o radu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za 2016. godinu (u daljnjem tekstu: Izvješće) sadrži 226 stranica uz dodatak tablica i grafikona na kojima se daje prikaz državnoodvjetničke organizacije, osvrt na suradnju državnog odvjetništva s drugim nadležnim tijelima, te prikaz stanja ljudskih potencijala i materijalno-financijskih uvjeta za rad. Također se daje pregled stanja na pojedinom području rada iz djelokruga državnih odvjetništava, kao i statistički pokazatelji u vezi stanja i kretanja kriminaliteta i strukture prijavljenih kaznenih djela, te prikaz rada državnog odvjetništva kroz zadaću zaštite imovine i imovinskih interesa Republike Hrvatske.

U uvodnom dijelu Izvješća obrazlažu se pravne i organizacijske osnove za rad državnog odvjetništva te ovlasti i odgovornosti državnih odvjetnika. Izvješće sadrži i brojne opise zakona i drugih propisa relevantnih za rad državnog odvjetništva. U tekstualnom dijelu Izvješća opisuju se podaci koji su već navedeni u tabelarnim i grafičkim prikazima.

U odnosu na rad u kaznenim predmetima, u Izvješću je dan detaljni prikaz kretanja i strukture kriminaliteta, odnosno broj zaprimljenih prijava te strukture prijavljenih kaznenih djela. Dan je prikaz podataka i u odnosu na rad Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta vezano uz broj prijava u radu, broj optuženih te strukturu prijavljenih osoba. Prikazani su i podaci vezani za rad državnih odvjetništava te uspješnost u radu, dok su posebno istaknuti podaci vezano za oduzimanje imovinske koristi stečene kaznenim djelom.

Vezano za rad na građanskim i upravnim predmetima također je dan pregled kretanja i strukture građanskih i upravnih predmeta, odnosno brojnost predmeta prema državnom tijelu iz čijeg djelokruga proizlaze sporovi te pregled po vrijednosti sporova.

Nadalje, Izvješće daje detaljni prikaz podataka vezanih za izvansudsko rješavanje sporova, prikaz podataka o zastupanju Republike Hrvatske pred domaćim sudovima, odnosno broju zaprimljenih sudskih predmeta, te o strukturi primljenih sudskih predmeta. Također, u Izvješću se detaljno prikazuje rad građanskoupravnog odjela u odnosu na parnične predmete te u odnosu na zastupanje Republike Hrvatske kao ovrhovoditelja, dan je i prikaz zaprimljenih novih stečajnih predmeta i visina prijavljenih tražbina Republike Hrvatske u stečajnim postupcima. Također su iskazani podaci o upravnim sporovima te o upravnim predmetima. Dan je i prikaz uspješnosti u zastupanju u parničnim predmetima, te ocjena uspješnosti u korist Republike Hrvatske pred općinskim sudovima u parničnim predmetima i pred trgovačkim sudovima.

Na kraju Izvješća iznose se prijedlozi aktivnosti izvan nadležnosti državnog odvjetništva, usmjereni na izmjene određenih propisa, jačanje ljudskih i materijalnih kapaciteta i ostale aktivnosti. Vezano uz navedeno, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske predlaže izmjenu propisa koji se odnose na državnoodvjetničku organizaciju, izmjenu propisa kaznenog procesnog i materijalnog prava, propisa međunarodne pravne pomoći i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, propisa vezanih uz prekršajno pravo, te propisa koji se odnose na građansko i upravno pravo. Predlaže se daljnje osiguranje i adekvatno opremanje uredskih i arhivskih prostora potrebnih za redoviti rad državnih odvjetništava, dodatno opremanje nedostajućom informatičkom i komunikacijskom opremom, nabavka potrebnih količina službenih vozila, povećanje iznosa financijskih sredstava za intelektualne usluge (vještaka, tumača i braniteljima po službenoj dužnosti), za nabavku stručne literature, službena putovanja vezana uz edukaciju i naknade za poslove obavljene u službi dežurstva. Ističe se potreba nastavka nadogradnje i razvoja informatičkog sustava za upravljanje predmetima državnog odvjetništva (CTS-a) te druge aktivnosti nužne za obavljanje poslova zaštite imovinskih interesa Republike Hrvatske.

Uzimajući u obzir zakonsku svrhu podnošenja Izvješća te njegov stvarni sadržaj, mišljenja smo da bi se rad državnog odvjetništva mogao kvalitetnije analizirati kada bi cjelokupno Izvješće bilo kraće i preglednije strukturirano uz jednostavniji statistički prikaz podataka kroz duže vremensko razdoblje. Moglo bi se razmisliti da se iz Izvješća ubuduće izostave dijelovi koji se odnose na obrazlaganje pravnih i organizacijskih osnova za rad te u



k kojima se opisuju odredbe zakona. Također, za buduće izvješće bilo bi korisno da Izvješće sadrži i aktivnosti državnog odvjetništva koje se namjeravaju poduzeti radi unapređenja rada i kvalitetnijeg obavljanja poslova iz svoje nadležnosti.

U odnosu na prikaz upravnih sporova i upravnih predmeta predlaže se u budućem izvješću izraditi kvalitetniju analizu postupanja u navedenim predmetima te navesti razloge odbijanja inicijative za zastupanje u čak 45,8% od ukupno zaprimljenih predmeta.

U dijelu Izvješća vezano uz međunarodnu pravnu pomoć naglasak je stavljen na vrste pružanja međunarodne pravne pomoći i broj izdanih zamolnica u okviru međunarodne pravne pomoći i zahtjeva u okviru pravosudne suradnje. Nastavno na navedeno, korisno bi bilo prikazati statistiku o predmetima međunarodne pravne pomoći prema pojedinim državama, kao i uočene probleme u praksi.

Naime, međunarodna pravna pomoć i pravosudna suradnja s državama članicama Europske unije su po prirodi stvari područja gdje dolazi do „kolizije“ različitih pravnih sustava pa često postoji potreba za osmišljavanjem rješenja za nadilaženje različitosti u svrhu povećanja učinkovitosti suradnje. Ovo se posebno tiče područja glede kojih se trenutno na razini Europske unije definiraju zakonodavni akti zbog problema u praksi, konkretno u području elektroničkih dokaza i osiguranja oduzimanja imovinske koristi, kao i oduzimanja imovinske koristi. Izvješće koje bi definiralo uočene probleme u praksi pomoglo bi u definiranju stajališta pred relevantnim tijelima Europske unije budući da je državno odvjetništvo tijelo koje ima neposredna saznanja o konkretnim problemima „na terenu“.

Nadalje, vezano uz ratne zločine (stranice 50.-53.) u Izvješću je vidljiv velik napredak koji je rezultirao značajnim povećanjem broja optuženih osoba (84 optužene osobe). Državno odvjetništvo Republike Hrvatske je u svojem Izvješću dao usporedni prikaz statistike od 2012. do 2016. kojom je prikazao broj prijava, optuženih i osuđenih osoba. U usporedbi s prethodnim godinama, brojka od 84 optužene osobe je znatno povećanje (za usporedbu, u razdoblju od 2012. do 2015. godine najviše je podignuto optužnica, u 2014. i 2015. godini, optužena je 31 osoba, dok je 2012. godine samo 9 osoba optuženo).

Prikaz određenih predmeta u kojima je podignuta optužnica, također je pozitivan novitet u odnosu na prethodna izvješća. Mišljenja smo da bi bilo korisno kada bi se ujedno mogao pripremiti kratki prikaz predmeta u kojima je podignuta optužnica i predmeta koji su pravomoćno i nepravomoćno okončani u protekloj godini, a i iz kojih bi se na taj način vidjelo koji su to zločini (mjesto, obim itd.) i tko su počinitelji. Takav prikaz bi mogao biti dodatak uz Izvješće s obzirom da se odnosi na konkretne predmete.

Vezano za regionalnu suradnju, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske je izvijestilo o određenom broju predmeta ustupljenih od strane Tužiteljstva Bosne i Hercegovine. Navedeno smatramo korisnim pri čemu bi bilo pohvalno kada bi se u Izvješće uključili i podaci o suradnji s Tužiteljstvom za ratne zločine Republike Srbije i Tužiteljstvom Crne Gore. Također, značajno bi bilo prikazati podatke o statusu predmeta i dokaznih materijala koji su predani od strane Državnog odvjetništva Republike Hrvatske regionalnim tužiteljstvima te o mogućim izazovima u regionalnoj suradnji koja je ključna u procesuiranju ratnih zločina. Također, bilo bi korisno u Izvješću dati i pregled nad stanjem suradnje vezano za pojedine države, a posebice u koliko predmeta se informacije razmjenjuju temeljem Memoranduma o suradnji, te u kojem omjeru isto dovodi do naknadnog formaliziranja zahtjeva putem međunarodne pravne pomoći.



Vežano uz zamrzavanje i oduzimanje imovinske koristi na stranicama 132.-134. Izvješća ističemo da zamrzavanje i oduzimanje imovinske koristi, osim što predstavlja institut i načelo kaznenog prava, nedvojbeno je izuzetno važan alat u borbi i prevenciji svih oblika kriminaliteta koji se čini iz koristoljublja, a naročito korupcije i organiziranog kriminaliteta. U Izvješću se o zamrzavanju i oduzimanju imovinske koristi iznose podaci samo u okviru djelovanja Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. Bez obzira što je nedvojbeno da je zamrzavanje i oduzimanje imovinske koristi najvažnije upravo kod kaznenih djela korupcije i organiziranog kriminaliteta, ne može se zanemariti da je oduzimanje imovinske koristi opće načelo iz članka 5. Kaznenog zakona (Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15 i 61/15 – Ispravak) te da nitko, ni pod kojim uvjetima, ne može zadržati imovinsku korist ostvarenu/nastalu počinjenjem kažnjivog djela. Stoga bi bilo korisno u budućem izvješću prikazati podatke u odnosu na ukupnu primjenu instituta zamrzavanja i oduzimanja imovinske za sve vrste kaznenih djela kojima je takva korist ostvarena.

U Izvješću u dijelu koji se odnosi na organizirani kriminalitet i korupciju (stranica 123.) može se uočiti trend pada prijavljivanja kaznenih djela iz domene organiziranog kriminaliteta počinjenih u sastavu zločinačkog udruženja (kaznena djela iz članaka 328. i 329. Kaznenog zakona) koji se odnosi na njegove klasične pojavne oblike kao što su kriminalitet droga, visokotehnoški kriminalitet, pranje novca, nedozvoljeno posjedovanje, izrada i nabavljanje oružja i eksplozivnih tvari, krivotvorenja, protuzakonito ulaženje, kretanje i boravak u Republici Hrvatskoj i trgovinu ljudima. Podaci iz Izvješća ukazuju da ovaj negativni trend, koji traje već nekoliko godina, prati i pad procesuiranja takvih kaznenih djela koji u nekim pojavnim oblicima prelaze i 70%. Treba napomenuti kako navedena kaznena djela iz domene organiziranog kriminaliteta, velikom većinom spadaju u sferu tzv. „tamne brojke“ što znači da ih je nemoguće točno statistički evidentirati, kao primjerice kaznena djela iz domene klasičnog (općeg) kriminaliteta. „Nevidljivost“ organiziranog kriminaliteta uvelike otežava njihova istraživanja i procesuiranja te se redovito radi o složenim, međunarodnim, dugotrajnim i neizvjesnim predmetima. Upravo zbog svoje „nevidljivosti“ (tamna brojka) i složenosti, nerijetko predmete iz nedvojbene nadležnosti Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta rješavaju županijska pa čak i općinska državna odvjetništva, a na štetu samih kriminalističkih istraživanja, što bi mogao biti jedan od razloga uočenog trenda pada procesuiranja takvih kaznenih djela. Istovremeno su u promatranom izvještajnom razdoblju u strukturi organiziranog kriminaliteta najbrojnije kaznene prijave za kaznena djela protiv imovine te kaznena djela protiv gospodarstva, kako se navodi „kao nove modalitete počinjenja kaznenih djela organiziranog kriminaliteta“.

Posebno se ističe da se u Izvješću tek sporadično na nekoliko mjesta spominje terorizam kao najteži i najopasniji oblik organiziranog kriminaliteta. Mišljenja smo kako bi u kontekstu aktualnih događanja koja ukazuju na veliku i rastuću opasnost od terorizma posebnu pozornost trebalo posvetiti ovom obliku kriminaliteta. Naime, praksa nas iz dosadašnjih velikih terorističkih napada uči kako su upravo počinitelji kaznenih djela iz domene organiziranog kriminaliteta nerijetko i pripadnici terorističkih ćelija čija djelatnost se uvelike i financira vršenjem kaznenih djela iz domene organiziranog kriminaliteta.

U odnosu na navode u Izvješću da su državni odvjetnici dodatno opterećeni odgovaranjem na pritužbe oštećenika, ovim putem ističemo da prema praksi Europskog suda za ljudska prava bliski rođaci žrtve moraju biti uključeni u postupak istrage u mjeri potrebnoj da se čuvaju njihovi legitimni interesi. Zanimanje bliskih srodnika žrtve za istragu predstavlja,



među ostalim, uvjet za njihovo obraćanje Europskom sudu za ljudska prava. Naime, Europski sud od podnositelja zahtjeva traži odgovarajuće zanimanje za praćenje tijeka ili napretka istrage, a kao početak šestomjesečnog roka za podnošenje zahtjeva tom Sudu, u slučajevima prituživanja na neučinkovite istrage, određuje se dan kada je podnositelj zahtjeva trebao postati svjestan da nema napretka u istrazi (odluke Orić protiv Hrvatske i Bogdanović protiv Hrvatske). Također, u odnosu na navode o tome da razina zaštite prava na obranu nije u dovoljnoj mjeri izbalansirana sa zahtjevom za efikasnim kaznenim postupkom, posebno u kontekstu teškog kriminala i prijetnji terorizmom, ističemo da je iz prakse Europskog suda za ljudska prava vidljivo da konvencijski standardi idu u smjeru jačanja, a ne slabljenja prava na obranu (presuda Velikog vijeća u predmetu Dvorski protiv Hrvatske), a da su određena ograničenja prava na branitelja u skladu s Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija) utvrđena samo pod strogo određenim uvjetima (presuda Velikog vijeća u predmetu Ibrahim i drugih protiv Ujedinjene Kraljevine).

S obzirom da se u samom Izvješću ponovno ističe problematika zakonskih rokova za dovršetak istrage, ističemo da je doneseno više presuda Europskog suda protiv Republike Hrvatske u kojima je utvrđena povreda Konvencije zbog neučinkovite istrage kaznenih djela, pa smatramo da je zadržavanje instruktivnog roka za završetak istrage poželjno. Štoviše, u sklopu postupka izvršenja tih presuda pred Odborom ministara Vijeća Europe navedeno je propisivanje instruktivnog roka za dovršetak istrage kao jedne od mjera koje su poduzete radi sprečavanja budućih sličnih povreda. Međutim, slažemo se da bi radi osiguranja učinkovitosti istrage i druga tijela koja sudjeluju u istrazi trebala biti na jednak način obvezana na ažurno postupanje.

U odnosu na priložene tablice Izvješća u kojima je prikazan rad na sređivanju zemljišnoknjižnog stanja, može se zaključiti da je prema velikom broju podnesenih prijedloga s jedne strane i malom broju čestica koje su ostale za provjeru, pojačana aktivnost državnog odvjetništva, ali i zemljišnoknjižnih odjela. Za donošenje ispravnih zaključaka o radu na tim predmetima, bilo bi iznimno korisno uključiti u Izvješće i podatke o broju prijedloga o kojima je odlučeno, odnosno o broju zemljišnoknjižnih čestica koje je zemljišnoknjižni sud raspravio.

Izvješće ne sadrži poglavlje o problematici vezanoj za institut zaštićenog najma, iako je tijekom 2016. godine pokrenuto i vođeno više sudskih postupaka u kojima su vlasnici stanova u kojima stanuju zaštićeni najmoprimci potraživali naknadu štete od Republike Hrvatske zbog nemogućnosti korištenja stanova, a na temelju presude Statileo protiv Hrvatske. Tijekom godine su povodom tih tužbenih zahtjeva donesene i pravomoćne presude, stoga smatramo korisnim da buduća izvješća obuhvate postupanje državnog odvjetništva i u takvim predmetima.

U odnosu na navode na stranici 187. Izvješća u kojima se spominje ugovor o kupoprodaji šuma i/ili šumskog zemljišta, odnosno zamjena zemljišta, ističe se da Hrvatske šume d.o.o. mogu samo kupovati šume i šumska zemljišta u ime Republike Hrvatske, a ne i prodavati iste, jer se prema članku 52. Zakona o šumama (Narodne novine, br. 140/05, 82/06, 129/08, 80/10, 124/10, 25/12, 68/12, 148/13 i 94/14), šume i šumska zemljišta ne mogu otuđivati iz vlasništva Republike Hrvatske. Zamjena šuma i šumskog zemljišta moguća je jedino u skladu s člankom 60. Zakona o šumama odnosno moguća je samo komasacijom prema posebnom propisu, ali je ne mogu raditi Hrvatske šume d.o.o.

Zaključno, Izvješće sadrži brojne podatke o njegovom radu, kao i o opsežnosti područja koje obuhvaća svojom nadležnošću. Za kvalitetniju analizu rada te praćenje trendova i pojava koje utječu na rad državnog odvjetništva od velikog bi značaja bilo u Izvješću koristiti suvremene i međunarodno prihvaćene standarde o izvještavanju u pravosuđu. Na nivou Vijeća Europe (CEPEJ) razvijeni su metodološki pristupi za moderno i ujednačeno izvještavanje o radu u pravosuđu koje bi bilo iznimno poželjno primijeniti i u budućim godišnjim izvješćima državnog odvjetništva.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila Dražena Bošnjakovića, ministra pravosuđa, dr. sc. Kristiana Turkalja, državnog tajnika u Ministarstvu pravosuđa, te Sandu Kulić Makar i Vedranu Šimundžu Nikolić, pomoćnice ministra pravosuđa.

PREDSJEDNIK  
  
dr. sc. Andrej Plenković