

DAMIR JURAS*

Odvojenost disciplinske i prekršajne odgovornosti policijskih službenika

Presudom poslovni broj: 2 UsI-634/17-12 od 28. studenoga 2018., Upravni sud u Rijeci podržao je stajalište disciplinskih tijela Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske (prvostupanjski Disciplinski sud u Rijeci i drugostupanjski Disciplinski sud u Zagrebu) da se za isti događaj može voditi disciplinski postupak protiv policijskog službenika iako je u vrijeme vođenja (tog) disciplinskog postupka već postojala pravomoćna presuda nadležnog prekršajnog suda kojom je utvrđena prekršajna odgovornost (tog) policijskog službenika.

U konkretnom slučaju, policijski je službenik proglašen odgovornim za težu povredu službene dužnosti, opisanu čl. 96. st. 1. t. 7. Zakona o policiji¹ – „nedolično ponašanje u službi ili izvan službe kada šteti ugledu policije“, jer je upravljajući službenim vozilom, zbog nedržanja potrebnog razmaka², prouzročio prometnu nesreću udarivši prednjom stranom službenog vozila u stražnji dio drugog vozila.

Zakon o policiji propisao je da kaznena odnosno prekršajna odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti ako djelo koje je predmet kaznenog ili prekršajnog postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti (čl. 93. st. 3.).³

U navedenoj je presudi Sud jasno istaknuo da disciplinski postupak nema obilježja pravoga kaznenog progona, da se u prekršajnom i disciplinskom postupku štite različiti objekti zaštite odnosno da ti postupci imaju različitu svrhu, da je dopušteno u nacionalnom zakonodavstvu propisati različite sankcije za isto djelo (radnju) ako je to nužno radi posti-

* dr. sc. Damir Juras, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split, Hrvatska.

¹ Zakon o policiji, NN 34/11., 130/12., 89/14., 151/14., 33/15., 121/16.

² Novčanom kaznom u iznosu od 500,00 kuna kaznit će se za prekršaj vozač koji ne drži potreban razmak kad se kreće iza drugog vozila (čl. 109. st. 2. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, NN 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13., 92/14., 64/15., 108/17.).

³ Detaljnije o zakonskoj regulativi, teorijskim stajalištima i sudskoj praksi o odvojenosti i usporednosti kaznene ili prekršajne i disciplinske odgovornosti policijskih službenika, vidi u: Juras, D., Odvojenost disciplinske i kaznene odnosno prekršajne odgovornosti policijskih službenika, Policijska i sigurnost, god. 22, broj 2, 2013., str. 268.-283.

zanja potpunog (učinkovitog) odgovora na kršenje zakona, te da bi primjena načela *ne bis in idem* u slučaju istovremenog počinjenja prekršaja i povrede službene dužnosti dovela do apsurdnih i neprihvatljivih posljedica u vidu izbjegavanja pravne odgovornosti počinitelja.⁴

Iz obrazloženja:

„Sud, prije svega, otklanja primjenjivost načela *ne bis in idem* (čl. 29. st. 1. i čl. 31. st. 2. Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine“, broj 59/90, 135/97, 8/98 – proć. Tekst, 113/00, 124/00 – proć. Tekst, 28/01, 41/01 – proć. Tekst, 55/01 – ispr., 76/10, 85/10 – proć. Tekst i 5/14; čl. 4. Protokola 7. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te čl. 6. Konvencije, „Narodne novine – Međunarodni ugovori“, broj 18/97) u predmetnom slučaju. Odredbom članka 4. stavka 1. Protokola 7. uz Konvenciju propisano je da se nikome ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku iste države za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom te države. Pri tome se pojam istog djela ustaljeno interpretira kao djelo koje proizlazi iz istih činjenica ili iz činjenica koje su u biti iste (Europski sud za ljudska prava, predmet *Zoloutkhin protiv Rusije*, zahtjev br. 14939/03, presuda od 10. veljače 2009., § 82., te predmet *Maresti protiv Hrvatske*, zahtjev br. 55759/07, presuda od 25. lipnja 2009., § 62. i 63.). Međutim, za razliku od kaznenog i prekršajnog postupka, disciplinski postupak u svjetlu Konvencije nema obilježja pravoga kaznenog progona, niti je u kontekstu disciplinskog postupka za zaključak o povredi načela *ne bis in idem* dovoljno utvrditi da se istu osobu u disciplinskom postupku tereti za djelo činjenični opis kojega je jednak radnji za

⁴ Kada bi pravomoćna presuda u prekršajnom postupku isključivala mogućnost disciplinskog sankcioniranja policijskog službenika ili kada bi izvršna odluka u disciplinskom postupku isključivala mogućnost vođenja prekršajnog postupka za isti životni događaj, tada bi, primjerice, policijski službenik koji je prekršajno kažnjen za nasilje u obitelji ili prometnu nesreću službenim vozilom pod utjecajem alkohola ili narušavanje javnog reda i mira tučnjavom na javnome mjestu, izbjegao disciplinsku odgovornost za težu povredu službene dužnosti ili bi, u suprotnom slučaju, izbjegao odgovornost za počinjeni prekršaj. Svaka od navedenih mogućnosti neprihvatljiva je: policijski službenik, kojemu je jedna od temeljnih zadaća sprječavanje i otkrivanje kaznenih djela i prekršaja te prikupljanje podataka o tim djelima i njihovim počiniteljima odnosno dovođenje počinitelja kaznenih djela i prekršaja nadležnim tijelima (čl. 3. st. 1. t. 3. i 4. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09., 92/14.), koji u službi ili izvan službe jednom (istom) radnjom ostvari i obilježja prekršaja i obilježja povrede službene dužnosti, ne može i ne smije biti privilegirani tako da odgovara samo za jedan od navedenih oblika kršenja zakona jer se na takav način ne bi mogle zaštititi društvene vrijednosti koje štite prekršajno i službeničko zakonodavstvo (Opća svrha propisivanja i izricanja ili primjene prekršajopravnih sankcija jest da građani poštuju pravni sustav i da nitko ne počini prekršaj, te da se počinitelji prekršaja ubuduće tako ponašaju. - čl. 6. Prekršajnog zakona, NN 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17.; „Cilj je disciplinskog postupka osiguravanje urednog i učinkovitog djelovanja službe, te povjerenja građana u institucije i djelatnike državne službe, kroz održavanje radne discipline, te zaštitu ugleda i časti službe.“, Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka U-III-633/2005 od 11. 7. 2005.), a i stvorila bi se neprihvatljiva situacija da jedna kategorija osoba ne odgovara za djelo (prekršaj ili povredu službene dužnosti) iako postoje dokazi da je djelo počinila – primjerice, policijski službenik koji se, zajedno s građanima tukao i ostvario obilježja prekršaja, ne bi, za razliku od njih, odgovarao za prekršaj - ako bi prije toga bio završen disciplinski postupak ili bi policijski službenik koji je pomogao državljanima treće zemlje u nezakonitom tranzitu kroz Republiku Hrvatsku i za to bio disciplinski kažnjen izbjegao prekršajnu odgovornost za prekršaj za koji je propisana kazna zatvora do 60 dana i novčana kazna od 23.000 kuna za svakog potpomognutog stranog državljanina (čl. 225. st. 3. Zakona o strancima, NN 130/11., 74/13., 69/17., 46/18.).

koju je kažnjen u kaznenome ili prekršajnom postupku, neovisno o drugim ne manje važnim pravnim kriterijima relevantnima u kontekstu disciplinskog postupka. Naime, u domaćoj ustavnosudskoj praksi, razvijenoj u duhu prakse Europskog suda za ljudska prava (npr. odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-1018/2011 od 28. veljače 2013., kao i ranije odluke navedenog Suda na koje se spomenuta odluka referira), zauzeto je stajalište da provodeći disciplinski postupak nadležno tijelo ne preuzima nadležnost kaznenog suda u svezi ocjene postojanja kaznenog djela i kaznene odgovornosti. Postupci i radnje zbog kojih se provodi određeni disciplinski postupak mogu imati i elemente prekršajnih, odnosno kaznenih djela, što ne znači da nadležna disciplinska tijela ne bi mogla provoditi disciplinski postupak. U disciplinskom postupku utvrđuje se postojanje disciplinske, a ne kaznene odgovornosti, a eventualno postojanje i prekršajne, odnosno kaznene odgovornosti ne utječe na odlučivanje o postojanju disciplinskog prijestupa. Odlukom od 28. veljače 2013. Ustavni sud Republike Hrvatske ujedno je prihvatio shvaćanja redovnih sudova zauzeta pri utvrđivanju postojanja povrede načela *ne bis in idem*, pri čemu bitni dio stajališta prvostupanjskog suda zauzetog u odnosnom slučaju: '(...) po mišljenju ovog suda, ne radi se o istovjetnom objektu zaštite. U okviru kaznenog postupka, okrivljenom se sudi zbog oštećenja tuđe stvari, dok mu se u okviru disciplinskog sudilo zbog povrede službene dužnosti. Iako je oboje rezultat istovjetnog događaja, po mišljenju suda, ne radi se o istovjetnosti djela.'

Ako se različitim inkriminacijama – ovdje prekršajnom i disciplinskom – želi zaštititi različiti objekt (tj. spriječiti različite štetne posljedice), druga vrsta progona nije zabranjena. Kazneni odnosno prekršajni postupak, s jedne strane, te disciplinski postupak, s druge strane, imaju različite svrhe (što pokazuje jasnu zakonodavnu intenciju da se, pod propisanim pretpostavkama, kazne različite povrede počinjene jednom radnjom), a standardi odgovornosti koji se postavljaju pred pojedine kategorije osoba (ovdje: policijske službenike) vezano uz službu koju obavljaju nužno su viši u odnosu na opće (po naravi stvari – minimalne) standarde ponašanja potrebne da se ne uđe u zonu kaznene/prekršajne odgovornosti, koji standardi se primjenjuju na sve građane. U prilog zaključku da određena radnja ili propuštanje ne čini nužno isto djelo (kumulativni kriterij *idem*) u kontekstu prekršajne/kaznene, odnosno disciplinske odgovornosti, zbog čega vođenje disciplinskog postupka, uz saznanje o odluci u prekršajnome/kaznenom postupku, samo po sebi ne čini povredu načela *ne bis in idem*, ide i koncepcija Europskog suda za ljudska prava o dopuštenosti usporednog odgovora države putem više vrsta postupaka komplementarnih svrha na različite aspekte društveno neprihvatljivog ponašanja, razvijena u presudi *A. i B. protiv Norveške* (zahtjevi br. 24130/11 i 29758/11, presuda od 15. studenoga 2016.). Uzgredno, prihvatanje tužiteljeve pravne interpretacije na praktičnoj bi razini dovelo, između ostalog, do nemogućnosti disciplinskog kažnjavanja prestankom službe policijskog službenika (prema standardima ponašanja koji se očekuju od spomenute kategorije nositelja javne funkcije), tj. do obveze njegova zadržavanja u službi, i u situaciji kada inkriminirana radnja nedvojbeno čini razlog za takvu kaznu, samo zbog okolnosti da je vezano uz isti činjenični supstrat službenik već prekršajno kažnjen, u normativnom kontekstu u kojem počinjenje prekršaja nije razlog za prestanak službe po sili zakona.“