



REPUBLIKA HRVATSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B

Broj: I Kž SODO 5/2022-3

O D L U K A

Vrhovni sud Republike Hrvatske, u drugostupanjskom državnoodvjetničkom stegovnom vijeću, sastavljenom od sudaca Vrhovnog suda Damira Kosa kao predsjednika vijeća te Žarka Dundovića i Ranka Marijana kao članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice – specijalistice Martine Setnik kao zapisničarke, u stegovnom predmetu protiv zamjenika Glavne državne odvjetnice Republike Hrvatske, D. J., zbog stegovnog djela iz članka 85. stavka 2. točke 7. Zakona o Državnoodvjetničkom vijeću ("Narodne novine", broj 67/18., 126/19. i 80/22. - dalje: ZoDOV), odlučujući o žalbi zamjenika Glavne državne odvjetnice Republike Hrvatske, D. J., podnesenoj protiv odluke Državnoodvjetničkog vijeća (dalje: DOV) od 15. srpnja 2022. broj DOVO-6/2021-223, u sjednici održanoj 29. studenog 2022.

o d l u č i o j e :

Prihvaća se žalba D. J., zamjenika Glavne državne odvjetnice Republike Hrvatske, ukida se odluka DOV-a od 15. srpnja 2022. broj DOVO-6/2021-223 te se predmet vraća na ponovni postupak.

Obrazloženje

1. Odlukom DOV-a od 15. srpnja 2022. broj DOVO-6/2021-223 utvrđena je stegovna odgovornost zamjenika Glavne državne odvjetnice Republike Hrvatske, D. J. za stegovno djelo iz članka 85. stavka 2. točke 7. ZoDOV-a te mu je, na temelju članka 86. stavka 1. točke 4. ZoDOV-a, kao stegovna kazna izrečeno razrješenje od dužnosti.

2. Zamjenik Glavne državne odvjetnice Republike Hrvatske, D. J. je putem braniteljice, odvjetnice V. A. podnio žalbu protiv navedene odluke "zbog svih žalbenih razloga", s prijedlogom da se ta odluka preinači i oslobodi ga se odgovornosti za stegovno djelo koje mu je stavljeno na teret, a ako "žalbeno vijeće smatra da osporena Odluka sadrži nedostatke zbog kojih bi trebala biti (samo) ukinuta i vraćena na ponovno odlučivanje, obrana predlaže da drugostupanjski sud temeljem čl. 484.a ZKP-a provede raspravu i donese odluku." Također je zamoljeno da se zamjenika Glavne državne odvjetnice Republike Hrvatske, D. J. i njegovu braniteljicu pozove na sjednicu žalbenog vijeća.

3. Glavna državna odvjetnica Republike Hrvatske, Z. H.-Š. podnijela je odgovor na žalbu zamjenika Glavne državne odvjetnice Republike Hrvatske, D. J. predloživši da se ista odbije kao neosnovana i potvrdi pobijana odluka.

4. Žalba je osnovana.

5. U odnosu na zamolbu zamjenika Glavne državne odvjetnice Republike Hrvatske, D. J. i njegove braniteljice da ih se pozove na sjednicu žalbenog vijeća, valja istaknuti da se, sukladno odredbi članka 96. ZoDOV-a, stegovni postupak provodi odgovarajućom primjenom odredaba zakona koji propisuje kazneni postupak, a koje se odnose na kaznena djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, ako ZoDOV-om nije drukčije određeno. Međutim, kako je odredbom članka 95. stavka 2. ZoDOV-a, koji je u ovom postupku *lex specialis*, jasno propisano da o žalbi protiv odluke kojom je utvrđena stegovna odgovornost zamjenika državnog odvjetnika odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske izričito propisujući „... na nejavnoj sjednici u vijeću koje čine tri suca ...“, to ovoj zamolbi nije udovoljeno.

6. Žalitelj smatra da pobijana odluka predstavlja miješanje javne vlasti u njegova određena ljudska prava i slobode zajamčene Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 5/14. - dalje: Ustav) i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine, Međunarodni ugovori", broj 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06. i 2/10. - dalje: Konvencija), među kojima je i pravo na slobodu udruživanja zajamčeno člankom 43. Ustava, odnosno člankom 11. Konvencije. Žalbom ističe da, s obzirom na to da je riječ o relativnom ljudskom pravu, ono se može ograničiti, ali samo ako su kumulativno ispunjene tri pretpostavke propisane člankom 16. stavkom 1. Ustava, odnosno člankom 11. Konvencije: a/ ograničenje mora biti propisano zakonom, b/ ograničenje mora biti propisano radi zaštite legitimnog cilja i c/ ograničenje mora biti neophodno u demokratskom društvu, a ako jest neophodno, mora biti razmjerno. Poziva se na dvije odluke Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP) - N.F. protiv Italije (zahtjev broj 37119/97 od 12. prosinca 2001.) i Maestri protiv Italije (zahtjev broj 39748/98 od 17. veljače 2004.) u kojima je utvrđena povreda članka 11. Konvencije jer nije bila ispunjena prvonavedena pretpostavka za opravdanje ograničenja prava na slobodu udruživanja, odnosno načelo zakonitosti u smislu zahtjeva predvidivosti zakona te smatra da se u tim odlukama iznesena stanovišta ESLJP-a valjaju primijeniti i na konkretni slučaj. Ovo stoga što ni ovdje ograničenje žaliteljevog ustavnog i konvencijskog prava na slobodu udruživanja nije bilo opravdano zbog neispunjenja zahtjeva da zakon treba biti predvidiv. Naime, kako se to nadalje navodi u žalbi, u Republici Hrvatskoj ne postoji zakon ili drugi propis koji izrijekom uređuje pravo državnoodvjetničkih dužnosnika da se učlanjuju u udrugu s. z., odnosno koji to zabranjuje. Jedina zabrana propisana zakonom odnosi se na političke stranke i političku djelatnost, a propisana je člankom 97. Zakona o državnom odvjetništvu ("Narodne novine", broj 67/18. i 21/22. - dalje: ZoDO). Ističe da ni članak 85. stavak 2. točka 7. ZoDOV-a (za povredu kojega se ovdje tereti) nijednom riječju ne spominje pravo državnoodvjetničkih dužnosnika da se učlanjuju ili da osnivaju neku udrugu građana, dok Smjernice za tumačenje temeljnih etičkih i deontoloških načela iz Etičkog kodeksa državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika nisu ni Etički kodeks ni propis u smislu odredbe članka 85. stavka 2. točke 7. ZoDOV-a. Ni mišljenje Etičkog povjerenstva Državnog odvjetništva

Republike Hrvatske (dalje: EP DORH-a) od 16. studenog 2020. (na kojemu se temelji zahtjev za pokretanje ovog stegovnog postupka), po stanovištu žalitelja, nije propis u smislu prethodno navedene odredbe ZoDOV-a, no čak i kada bi ga se moglo smatrati propisom, ono zbog zabrane retroaktivnosti ne bi moglo imati nikakav pravni učinak. Sve navedeno, a posebno činjenica da ni Glavna državna odvjetnica Republike Hrvatske nije pouzdano znala/smatrala da li članstvo državnoodvjetničkog dužnosnika u udruzi s. z. predstavlja povredu nekog etičkog načela/pravila ili ne, pa je o tome morala zatražiti mišljenje EP DORH-a je, po stanovištu žalitelja, "najbolja ilustracija činjenice da u Republici Hrvatskoj ne postoji zakon/propis koji na jasan i predvidiv način utvrđuje da je članstvo u udruzi s. z. bilo nespojivo s obavljanjem državnoodvjetničke dužnosti." Žalitelj smatra da u Republici Hrvatskoj ne postoji ni propis koji državnoodvjetničke dužnosnike obvezuje deklarirati članstvo u udruzi s. z.

6.1. Izloženom žalbenom argumentacijom zamjenika Glavne državne odvjetnice Republike Hrvatske, D. J. s uspjehom je dovedena u pitanje pravilnost zaključka DOV-a o počinjenoj stegovnoj povredi za koju je oglašen odgovornim, kako je ona navedena u izreci pobijane odluke.

6.2. U konkretnom slučaju potpuno je izostao uvjet za moguću stegovnu odgovornost, a to je dovoljna jasnoća takve norme koja ne dovodi u pitanje svijest disciplinski optužene osobe o postojanju stegovnog djela koje joj se inkriminira.

6.3. Da se ne radi o zabrani koja bi bila dovoljno jasno i transparentno izražena u zakonima Republike Hrvatske kojima se propisuje državnoodvjetnički status, što je, kako je ranije rečeno, jedan od uvjeta za mogućnost utvrđivanja stegovne odgovornosti prema judikaturi ESLJP-a, a koja praksa je u Republici Hrvatskoj jedan od izvora prava, jasnim proizlazi već iz činjenice da je Glavna državna odvjetnica Republike Hrvatske kao „ovlašteni tužitelj“ u ovom stegovnom postupku, saznajući za članstvo D. J. u udruzi s. z., sama očito zbog nejasnosti normi inkriminiranih u ovom postupku u odnosu na nedopuštena članstva 28. svibnja 2020., dakle prije pokretanja stegovnog postupka podnijela "Zahtjev za davanjem mišljenja o usklađenosti ponašanja državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika koji su članovi određenih udruga sa Etičkim kodeksom državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika", očigledno kako bi to tijelo u konkretnoj situaciji nedovoljno jasne norme donijelo smjernice i dalo "svoje tumačenje je li članstvo u udruzi s. z. ili nekim drugim udrugama u suprotnosti sa načelima Etičkog kodeksa državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika". Ovakvim svojim postupkom ona je *de facto* ukazala da je i njoj bila nedovoljno jasna norma koja bi eventualno zabranjivala članstvo zamjenicima državnog odvjetnika u određenim udrugama i, ako bi takva zabrana i postojala, u odnosu na koje udruge bi se odnosila.

6.3.1. Ovo tim više kada se ima na umu da Kodeks sudačke etike ("Narodne novine", broj 150/05.- dalje: KSE), za razliku od Etičkog kodeksa državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika ("Narodne novine", broj 25/08.- dalje: EK-08.) i Etičkog kodeksa državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika ("Narodne novine", broj 67/18.- dalje: EK-18.), koji o pitanju prava na udruživanje nemaju uopće izrijekom propisan stav, izrijekom propisuje kakve je udruge sucima dopušteno osnivati i u radu kakvih udruga je sucima dopušteno sudjelovati. Tako, sukladno paragrafu 11. KSE-a

(Sloboda udruživanja), suci imaju pravo osnivati strukovne udruge i sudjelovati u radu tih udruuga koje će, radi zaštite i promicanja sudačkog poziva, zastupati njihove interese te štiti njihovu neovisnost i položaj sudbene vlasti, dok prema paragrafu 8. KSE-a (Dostojanstvo sudačkog poziva) sudac mora izbjegavati svako ponašanje koje je nedostojno i koje stvara dojam nedoličnosti sudačkom položaju, prihvaćajući i ona ograničenja koja bi se drugim građanima činila opterećujućima, pri čemu se jasno naglašava obaveza sucima prihvaćanja ograničenja pa i u odnosu na Ustavom i Konvencijom općezajamčenih prava na udruživanje. Pri tome, propisivanjem KSE-om onoga što je sucima dopušteno, po logici je stvari isključeno ono što im je nedopušteno, odnosno zabranjeno.

6.4. Naposljetku, izjave samog žalitelja u prvim priopćenjima i odgovorima novinarima iz DORH-a od 18. i 19. veljače 2020., neposredno nakon izbijanja u javnosti tzv. afere M., dakle, prije negoli bi mu članstvo u udruzi s. z. bilo označeno kao oblik stegovnog djela, upućuju na to da ni on sam u tom trenutku nije smatrao spornim niti nespojivim članstvo u s. udruzi s obavljanjem državnoodvjetničke dužnosti jer zasigurno, da je svoje članstvo u s. udruzi prepoznavao kao inkriminaciju, ne bi sam govorio na način da se sam inkriminira. On je, naime, u tim priopćenjima, između ostaloga naveo: "Mogu potvrditi da sam početkom ožujka 2018. godine pozvan pristupiti udruzi koja se bavi s. z., tzv. m. odnosno udruzi g. V. O. H. Nakon što sam sredinom ožujka 2018. godine primljen u tu udругu, kojoj tada na čelu nije bio N. G., sudjelovao sam na još jednom sastanku članova. Ono što ne piše u tjedniku N., a potrebno je naglasiti, jest da sam u listopadu ... godine, zajedno s još nekolicinom članova napustio udругu kojom rukovodi N. G., budući da su ti članovi osnovali novu istovrsnu udругu, koje sam član." (listovi 136 do 160 te 164 do 166 spisa).

6.5. Uzevši, dakle, u obzir sve prethodno izneseno, žalitelj je u pravu kada tvrdi da u konkretnom slučaju nije bio ispunjen uvjet predvidivosti zakona kao jedan od tri nužno kumulativno propisana uvjeta za opravdanost ograničenja prava na slobodu udruživanja, odnosno da domaći propisi na kojima je utemeljena pobijana odluka o njegovoj stegovnoj odgovornosti nisu bili formulirani dovoljno precizno da bi mu omogućili da svoje ponašanje uskladi s njima.

6.6. Imajući, nadalje, u vidu da je ZoDOV u ovom postupku u odnosu na ZKP/08. *lex specialis*, a istim je, i to odredbom članka 95. stavka 4. propisano da Vrhovni sud Republike Hrvatske (kada odlučuje o žalbi protiv odluke kojom je utvrđena stegovna odgovornost zamjenika državnog odvjetnika) svojom odlukom može: "odbaciti žalbu kao nedopuštenu ili nepravodobnu, odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi odluku Vijeća te prihvatiti žalbu i preinačiti odluku Vijeća u odluci o stegovnoj kazni ili ukinuti odluku Vijeća i predmet vratiti na ponovni postupak", ovaj drugostupanjski sud nije imao druge mogućnosti odlučiti povodom podnesene žalbe osim da žalbu zamjenika J. prihvati i pobijanu odluku ukine te predmet vrati na ponovni postupak.

7. S obzirom na prethodno iznesenu argumentaciju ovoga suda u odnosu na tvrdnje žalitelja da u konkretnom slučaju nije bio ispunjen uvjet predvidivosti zakona kao jedan od uvjeta pod kojima se pravo na slobodu udruživanja iz članka 43. Ustava, odnosno iz članka 11. Konvencije iznimno može ograničiti, a što je dovelo do ukidanja pobijane

odluke, nije bilo potrebe da ovaj sud razmatra prigovore žalitelja u odnosu na to da nisu bili ispunjeni ni ostali uvjeti uz koje je ograničenje tog prava opravdano (da je to ograničenje diskriminatorne naravi i da nije neophodno u demokratskom društvu).

8. Imajući u vidu prethodno iznesene žalbene razloge i argumentaciju ovoga suda zbog kojih je, u okvirima ovlasti ovoga suda propisanih odredbom člankom 95. stavkom 4. ZoDOV-a, pobijana odluka ukinuta, postali su bespredmetni i svi oni žalbeni navodi kojima se osporava pravilnost i potpunost utvrđenog činjeničnog stanja u odnosu na samu inkriminaciju, a kroz to i dokazanost žalitelju terećenog stegovnog djela.

9. Što se tiče tvrdnje žalitelja da DOV deklarativno navodi da se razdoblje obnašanja dužnosti Glavnog državnog odvjetnika navodi samo okolnosno, no da je upitno što bi od cijele pobijane odluke ostalo kada bi se izuzeli navodi i dokazi koji se odnose na to razdoblje, valja reći da je u obrazloženju pobijane odluke (stranica 43., pasus 5. do stranica 44., pasus 2. pobijane odluke) jasno navedeno da razdoblje članstva žalitelja u udruzi s. z. V. O. H. u vrijeme kada je on obnašao dužnost Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske "nije osnova za vođenje stegovnog postupka i izricanje stegovne kazne", već činjenica neophodna da se okolnosti počinjenja stegovnog djela za koje se žalitelj tereti što bolje označe. U konkretnom je slučaju upravo tako i postupljeno. Naime, specifičnost ove inkriminacije je u tome što razdoblje inkriminacije, dakle razdoblje obnašanja funkcije zamjenika Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske, dijelom obuhvaća razdoblje prije, a dijelom obuhvaća razdoblje nakon što je D. J. obnašao funkciju Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske. Prema tome, to međurazdoblje u kojemu je D. J. obnašao funkciju Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske, a koje nije inkriminirano, po prirodi stvari nije moglo biti "isječeno", "odrezano" iz konteksta svih onih okolnosti konkretnog inkriminiranog slučaja. Druga je stvar što u pogledu onoga što je žalitelju ovdje inkriminirano, po ocjeni ovoga suda, nije ispunjen zahtjev predvidivosti zakona (kako je to već prethodno detaljno obrazloženo).

10. Naposljetku je potrebno osvrnuti se na one žalbene tvrdnje koje, doduše, nisu dovele do ukidanja pobijane odluke, ali kojima se s pravom ukazuje na pojedine pogrešne i netočne tvrdnje iz pobijane odluke, a ispravna prezentacija ovih dokaza mogla bi biti od značaja pri donošenju nove odluke.

10.1. Žalitelj, naime, s pravom ističe da je netočna tvrdnja iz obrazloženja pobijane odluke da je on "molio G. da ne otkrije da je m.". Naime, tu tvrdnju DOV navodi na stranicama 22. i 38. pobijane odluke (na kojoj, između ostaloga, obrazlaže svoj zaključak o postojanju svijesti zamjenika D. J. da je članstvo u m. nespojivo s državnoodvjetničkom dužnosti). Međutim, detaljnim iščitavanjem iskaza svjedoka N. G. na raspravnom zapisniku od 19. listopada 2021. ovo vijeće je utvrdilo da on to nije rekao ni u jednom dijelu svog iskaza pred DOV-om. Jednako tako, on to nije izjavio ni u televizijskim emisijama koje su reproducirane u dokaznom postupku. U odnosu na ovo potonje za istaknuti je da je u emisiji D. N. T. s N. G. od 19. veljače 2020. novinarka upitala N. G.: "...?", na što je N. G. odgovorio: "...". Riječ je, dakle, o izričaju sadržanom u upitu novinarku N. G., a ne o izjavi N. G.

10.2. Žalitelj je u pravu i kada ističe da su zaključci DOV-a o njegovom "formalnom" i "faktičkom" prestanku članstva u V. O. H. u potpunoj suprotnosti sa Statutom te udruge. Naime, na 34. stranici, 5. pasusu pobijane odluke navedeno je: "Bitna je sporna objektivna činjenica o tome je li nakon tek faktičkog, ali ne i formalnog istupanja iz članstva u udruzi s. z. (m. l.) V. O. H....", dok je na 36. stranici, 3. pasusu pobijane odluke navedeno: "... jer suprotno nije potvrđeno njegovom ispisnicom, a koju bi sukladno odredbama Statuta I. sigurno dobio."

10.2.1. Sukladno članku 14. Statuta udruge V. O. H. (preslika kojega se nalazi na listovima 268 do 276 spisa, a koja je EP DORH-a dostavljena kao prilog dopisa Gradske uprave za opću upravu G. Z. od 23. rujna 2020. – list 259 spisa), članstvo u to udruzi prestaje: dragovoljnim istupom, brisanjem iz popisa članova u slučaju da više od šest mjeseci uzastopno, neopravdano ne radi u Udruzi ili ako iz neopravdanih razloga ne plaća članarinu duže od šest mjeseci te isključenjem na temelju odluke Časnog suda, a na prijedlog Upravnog odbora u slučaju grubog kršenja odredaba Statuta i odluka tijela upravljanja Udruge. Iz navedenoga jasno proizlazi, kako to s pravom ističe žalitelj, da za prestanak članstva nije potrebna nikakva "ispisnica" niti potvrda V. O. H. o dragovoljnom istupu.

11. U ponovljenom postupku DOV će, uzevši u obzir razloge zbog kojih je ukinuta pobijana odluka, donijeti novu, na zakonu osnovanu odluku koju će valjano obrazložiti u svim njezinim dijelovima, vodeći pri tome računa i o judikaturi ESLJP-a koji svojim odlukama predstavlja jedan od izvora prava na kojem se moraju temeljiti i odluke u Republici Hrvatskoj. Pri tome će, ukoliko i dalje bude smatrao da su u postupanju zamjenika Glavne državne odvjetnice Republike Hrvatske, D. J. ispunjena obilježja bića stegovnog djela iz članka 85. stavka 2. točke 7. ZoDOV-a, a imajući u vidu sve one elemente koji su kao odlučni navedeni u argumentaciji ovoga suda zbog koje je pobijana odluka ukinuta, osobitu pažnju posvetiti obrazlaganju čime nalaze da su ispunjeni svi uvjeti propisani odredbom članka 16. Ustava, odnosno članka 11. stavka 2. Konvencije zbog kojih je ograničenje prava na slobodu udruživanja zajamčenog člankom 43. Ustava, odnosno člankom 11. Konvencije iznimno opravdano.

12. Slijedom svega izloženoga, na temelju odredbe članka 483. stavka 1. ZKP/08., koja se u ovom postupku primjenjuje sukladno odredbi članka 96. stavka 1. ZoDOV-a, odlučeno je kao u izreci ove odluke.

Zagreb, 29. studenog 2022.

Predsjednik vijeća:
Damir Kos, v.r.