NN 49/2019 (15.5.2019.), Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3924/2009 od 9. travnja 2019.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

958

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 9. travnja 2019. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 91. stavka 1. točaka 3. i 4. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (»Narodne novine« broj 76/09. i 92/14.).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o policijskim poslovima i ovlastima donio je na temelju članka 88. Ustava šesti (6.) saziv Hrvatskog sabora na 11. sjednici održanoj 30. lipnja 2009. Proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 30. lipnja 2009. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 86 od 1. srpnja 2009., te je stupio na snagu danom objave.

Na dan donošenja ovog rješenja na snazi je Zakon o policijskim poslovima i ovlastima s izmjenama i dopunama (»Narodne novine« broj 79/09. i 92/14.; u daljnjem tekstu: ZoPPO).

2. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom podnio je 18. kolovoza 2009. Tomislav Krtinić iz Zaprešića u odnosu na članak 91. stavak 1. točke 3. i 4. ZoPPO-a.

2.1. Predlagatelj smatra da članak 91. stavak 1. točke 3. i 4. ZoPPO-a nisu u suglasnosti s člankom 16. stavkom 2. i člankom 21. stavkom 1. Ustava.

3. Pozivom na članak 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 42/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), o prijedlogu predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom zatraženo je i dobiveno očitovanje Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) broj: 511-01-152-33599/2-2012 od 15. lipnja 2012.

4. Sukladno članku 27. stavku 6. Ustavnog zakona od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzela se sutkinja Ingrid Antičević Marinović i sudac Davorin Mlakar.

II. OSPORENI ČLANAK ZoPPO-a

5. Člankom 91. stavkom 1. točkama 3. i 4. ZoPPO-a propisano je:

»h) Uporaba vatrenog oružja prema osobama

Članak 91.

Policijski službenik je ovlašten uporabiti vatreno oružje:

(...)

3. ako na drugi način ne može uhititi osobu zatečenu u kaznenom djelu za koje se može izreći kazna zatvora od najmanje deset godina ili osobu za kojom je raspisana potraga zbog počinjenja takvog kaznenog djela.

4. ako na drugi način ne može spriječiti bijeg osobe koja je osumnjičena ili optužena za kazneno djelo iz stavka 1. točke 3. ovog članka ili osobe koja je pobjegla s izdržavanja kazne zatvora za takvo kazneno djelo.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

6. Predlagatelj Tomislav Krtinić smatra da osporene odredbe članka 91. ZoPPO-a nisu u suglasnosti s člankom 16. stavkom 2. i člankom 21. stavkom 1. Ustava, navodeći sljedeće razloge:

»Obje osporavane točke citiranog propisa ne poštuju načelo razmjernosti i načelo prava na život i stoga nisu u skladu s Ustavom.

(...)

Načelo razmjernosti u pogledu policijskog postupanja znači da su zabranjene one mjere koje dovode do neprihvatljivog odnosa, nerazmjera, između štete koja nastupi ako policijske mjere izostanu i štete koja nastupi njihovom primjenom.

Usporedno, Kaznenim zakonom ... kao pravnim aktom kojim je uređen odnos društva prema kaznenim djelima i njihovim počiniteljima, uključujući i kaznena djela protiv života i tijela, propisani su razlozi isključenja protupravnosti od kojih su za situacije do kojih može doći tijekom policijskih postupanja primjenjivi jedino nužna obrana i krajnja nužda.

Notorna je činjenica da ispaljivanje streljiva iz vatrenog oružja prema osobama predstavlja konkretnu opasnost koja s većom vjerojatnošću nego to vrijedi za druge oblike sredstava prisile, može dovesti do gubitka života.

Budući da je pravo na ljudski život najveća društvena vrijednost, nema drugog pravnog dobra, osim prava na zaštitu drugog, ugroženog, života, koje bi bilo iste ili veće vrijednosti. Dakle, bijeg osumnjičenika, uhićenika, optuženika i osuđenika manja su šteta od gubitka ljudskog života do čega može doći zbog uporabe vatrenog oružja.«

Predlaže ukidanje osporenih odredbi ZoPPO-a.

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA

7. U očitovanju od 15. lipnja 2012. u odnosu na članak 91. stavak 1. točke 3. i 4. ZoPPO-a Ministarstvo je navelo:

»Uporaba vatrenog oružja od strane policijskog službenika, propisana Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima, svoje ishodište nalazi u Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i sloboda koja se zajedno s pripadajućim protokolom u Republici Hrvatskoj primjenjuje od 5. studenog 1997. godine.

Članak 2. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda sadržava zabranu namjernog lišavanja života i postavlja zahtjev da svaki život bude zaštićen zakonom.

Stavkom 2. istoga članka navedene Konvencije propisano je:

'Nije u suprotnosti s odredbama ovoga članka lišenje života proizašlo iz upotrebe sile koja je bila nužno potrebna:

a. pri obrani bilo koje osobe od protupravnog nasilja,

b. pri zakonitom uhićenju ili pri sprječavanju bijega osobe zakonito lišene slobode,

c. radi suzbijanja pobune ili ustanka u skladu sa zakonom.'

Dakle, citirana odredba ne definira slučajeve kada je dopušteno namjerno pojedinca lišiti života, već naprotiv opisuje situacije kada je dopušteno uporabiti silu koja može rezultirati nenamjeravanim lišavanjem života, ali ta sila mora biti apsolutno neophodna za postizanje jednog od nabrojanih ciljeva.

Tim se člankom stvaraju uvjeti da zaštita koja se pruža individualnom ljudskom biću bude praktična i učinkovita.

Razmatranje uporabe vatrenog oružja samo kroz institute krajnje nužde i nužne obrane ne bi predstavljalo specifičnu policijsku ovlast jer su spomenuti instituti u kaznenom zakonodavstvu postavljeni na način da isključuju protupravnost djela počinjenog od strane bilo koje osobe.

Poznato nam je da sprječavanje bijega kao razlog za uporabu vatrenog oružja od strane policijskih službenika imaju propisano Republika Austrija, Švedska, Nizozemska i Republika Njemačka.

S obzirom da uporaba vatrenog oružja od strane policijskog službenika spada u vrlo osjetljivo područje kroz koje se mogu sagledavati ljudska prava u određenoj državi, pravna osnova za uporabu mora biti posebno obazrivo regulirana, tako da je s jedne strane nedvosmislena i jednoznačna za ovlaštene osobe koje će normu primjenjivati, a s druge strane omogućuje da se pravovremeno zaštite najvažnije vrijednosti koje zajednica nastoji zaštititi.

Ovo bi se moglo sagledavati kroz opće i posebne uvjete koji bi trebali biti zakonom propisani i ispunjeni da bi se vatreno oružje uporabilo.

Kod toga bi se ponajprije moralo voditi računa o nužnosti, postupnosti, razmjernosti, selektivnosti i preciznosti kao načelima po kojima se moraju propisivati opći i posebni uvjeti za uporabu vatrenog oružja.

Načelo nužnosti sadržano je primjerice u odredbi članka 91. stavka 3. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima u dijelu koji glasi: 'Ako na drugi način ne može'. Načela postupnosti i razmjernosti sadržana su u člancima 5. i 83., dok je načelo selektivnosti primjerice sadržano u članku 93. citiranog Zakona.

Uz precizno zakonsko određenje uvjeta za uporabu vatrenog oružja i odredbi podzakonskih propisa o načinu uporabe vatrenog oružja, neophodnim držimo s jedne strane potrebu da se kroz stručnu izobrazbu policijski službenici educiraju i osposobe za pravilnu uporabu vatrenog oružja, a s druge strane da se osigura zakonita, objektivna i nepristrana ocjena svakog konkretnog slučaja.

Uzimajući u obzir ustavnu odredbu članka 16. stavka 1. koja propisuje da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi, te pravni poredak, javni moral i zdravlje ne nalazimo da je odredba članka 91. stavka 1. točke 3. i 4. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima neusklađena s odredbom članka 16. stavka 2. i članka 21., stavka 1. Ustava Republike Hrvatske ...«

V. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA, KONVENCIJE I ZoPPO-a

8. Ustavni sud ocijenio je mjerodavnima sljedeće odredbe:

a) Članci 21. i 16. Ustava

»Članak 21.

Svako ljudsko biće ima pravo na život.

(...)«

»Članak 16.

Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.«

b) Članak 2. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

»Članak 2.

PRAVO NA ŽIVOT

(...)

2. Nije u suprotnosti s odredbama ovoga članka lišenje života proizašlo iz upotrebe sile koja je bila nužno potrebna:

(...)

b) pri zakonitom uhićenju ili pri sprječavanju bijega osobe zakonito lišene slobode

(...).«

c) Članak 81. točka 10., članak 82. stavak 1. i članak 92. ZoPPO-a

»Članak 81.

Sredstva prisile u smislu ovog Zakona su:

(...)

10. vatreno oružje,

(...)

Članak 82.

(1) Sredstva prisile smiju biti uporabljena u slučajevima propisanim ovim Zakonom radi zaštite života ljudi, svladavanja otpora, sprječavanja bijega, odbijanja napada i otklanjanja opasnosti ako je vjerojatno da se mjerama upozorenja i naredbi neće postići cilj.

(...)«

»Članak 92.

(1) Prije uporabe vatrenog oružja policijski službenik će uputiti usmenu naredbu: 'Stoj, policija', a zatim i naredbu i upozorenje: 'Stoj, pucat ću!'.

(2) Policijski službenik će nakon upućenih naredbi iz stavka 1. ovog članka ispaliti upozoravajući hitac u zrak, ako se time ne stvara opasnost za sigurnost ljudi i imovine.

(3) Policijski službenik neće uputiti usmenu naredbu i upozorenje iz stavka 1. ovog članka ako je ugrožen njegov život ili život drugih osoba zbog vjerojatnog napada ili bi se dovelo u pitanje izvršenje službene zadaće.«

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

9. U prijedlogu predlagatelj prigovara da točke 3. i 4. stavka 1. članka 91. ZoPPO-a nisu u suglasnosti s člankom 3., člankom 16. stavkom 2. i člankom 21. stavkom 1. Ustava, smatrajući da u odnosu na druge oblike sredstva prisile uporaba vatrenog oružja predstavlja konkretniju opasnost u smislu mogućnosti lišenja ljudskog života. Također smatra da bijeg osumnjičenika, uhićenika ili optuženika uvijek predstavlja štetu manje težine od gubitka ljudskog života do kojeg lako može doći uporabom vatrenog oružja.

10. Prije svega valja napomenuti kako predlagatelj ne spori uporabu vatrenog oružja u svrhu odbijanja napada na policijske službenike (samoobrana) odnosno svladavanje otpora počinitelja u tu svrhu, kao ni odbijanje napada i zaštite života žrtve odnosno svladavanje otpora počinitelja u tu svrhu. Prigovori predlagatelja znatno su uži u svom opsegu i spore ustavnost zakonskog dopuštenja uporabe vatrenog oružja u svrhu sprječavanja opiranja uhićenju nakon što je prestala neposredna opasnost za život i tjelesnu sigurnost žrtve odnosno sprječavanja bijega počinitelja kako u svrhu privođenja pravdi tako i u svrhu uklanjanja rizika od nastavka ili ponavljanja napada.

10.1. Polazeći od navedenih tvrdnji podnositelja, Ustavni sud ocijenio je da je s aspekta ustavnopravne zaštite potrebno razmotriti predstavlja li sama uporaba vatrenog oružja izvan okolnosti odbijanja napada na život žrtve ili vlastiti život policijskog službenika ograničenje temeljnog prava na život zajamčenog Ustavom i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija) koje nije moguće smatrati razmjernim, a time i ustavno utemeljenim.

Legitimnost cilja

11. S obzirom na navedeno stajalište predlagatelja Ustavni sud napominje da ne može biti sporno da u ustavnom poretku, koji počiva na načelu vladavine prava odnosno zaštiti temeljnih prava i sloboda svake osobe, nadležna tijela državne vlasti (policijski službenici) imaju opravdan i snažan interes uhititi počinitelja zločina. Štoviše, Ustavni sud kroz