

4. ZAVRŠNE KONSTATACIJE I PRIJEDLOZI

3.1. Kretanje kriminaliteta i rad na kaznenim predmetima

3.1.1. Kretanje kriminaliteta i rad općenito

a) U 2006. godini primljeno je 92.511 novih prijava protiv poznatih i nepoznatih počinitelja kaznenih djela, ili 3% manje nego 2005. godine kada je primljeno 95.157 prijava. Osnovna značajka kretanja prijavljenog kriminaliteta je porast broja prijava protiv poznatih počinitelja za 2% i nasuprot tome pad broja prijava protiv poznatih počinitelja za 9%. Protiv poznatih počinitelja kaznenih djela (maloljetni i punoljetni počinitelji) u radu su bile 66.262 kaznene prijave (52.952 prijave primljene tijekom godine i 13310 neriješenih prijava iz prethodne godine). Državna odvjetništva riješila su 53.894 prijave. Na kraju 2006. godine ostalo je neriješeno u državnom odvjetništvu 249 prijava ili 0,5% od ukupnog broja prijava u radu. Kod drugih državnih tijela ostalo je na provjerama ili u radu 12.119 prijava, pa je na kraju 2006. godine bilo ukupno 12.398 neriješenih prijava, što je za 1119 prijava manje od četvrtine godišnjeg priliva novih prijava (13238 prijava), pa možemo reći da su četvrtu godinu za redom kazneni odjeli državnih odvjetništava ažurni,

b) Prosječno vrijeme od primitka prijave do meritorne odluke (računajući u to i vrijeme u kojem se prijave nalaze kod drugih tijela radi izvida ili istražnih radnji) je ispod tri mjeseca. U dijelu primljenih predmeta to vrijeme je znatno duže zbog prikupljanja dodatnih podataka, odnosno provođenja istražnih radnji. Kako u takvim slučajevima osim pisanja požurnica državna odvjetništva ne mogu učinkovito utjecati na druge, to se prijave starije od šest mjeseci se pojedinačno prate i državna odvjetništva o tim prijavama dva puta godišnje izvješćuju Državno odvjetništvo Republike Hrvatske. Radi skraćivanja postupka pojedina državna odvjetništva moraju kritičnije ocjenjivati kada će zahtijevati dodatne provjere i istražne radnje, da bi i ta državna odvjetništva trebaju prosječno vrijeme od primitka prijave do donošenja odluke u državnom odvjetništvu skratila ispod tri mjeseca.

c) U odnosu na sve poznate prijavljene osobe doneseno je 52938 meritornih odluka (odbačaj, optuženja ili istraga, odnosno zahtjeva za pripremni postupak). Neposrednim optuženjem, (bez vođenja istrage ili pripremnog postupka) riješeno je 28108 ili u 53,1% riješenih prijava, odbačajem je riješeno 19447 ili 36,7% prijava i istragom ili zahtjevom za pripremni postupak 5383 ili 10,2% prijava. Podaci o broju odbačaja zbog nedostatka osnovane sumnje da je prijavljena osoba počinila kazneno djelo, ili zbog toga što prijavljeno djelo nije kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti i dr. ukazuju na manjkavost i neutemeljenost znatnog broja podnesenih prijava. Kako postoje značajna odstupanja u učešću broja odbačaja po državnim odvjetništvima to se tijekom pregleda rada pojedinih državnih odvjetništava posebno razmatra osnovanost odbačaja kaznenih prijava.

d) Najmanje je odbačaja za kaznena djela protiv vjerodostojnosti isprava, slijede kaznena djela protiv života i tijela i protiv imovine, a nasuprot tome za kaznena djela protiv službene dužnosti odbacuje se 66,9% prijava. Za kaznena djela protiv službene dužnosti veliki broj prijava podnose građani. Prijave se podnose uglavnom za kazneno djelo zlorabe službenog položaja i ovlasti u slučajevima u kojima podnositelji smatraju da im državni službenici u okviru svojih ovlasti nisu pružili dužnu zaštitu, odnosno kada smatraju da u određenom vremenu u drugim postupcima nisu ostvarili prava za koja cijene da im pripadaju. Nakon provedenih izvida u najvećem broju tih slučajeva kaznena prijava se odbacuje zbog

toga jer ne postoji osnovana sumnja da je službena osoba zlorabila svoj položaj ili ovlaštenje. To je razlog visokog postotka odbačaja kaznenih prijava za ova kaznena djela. Razmatrajući ove predmete možemo reći da bi brzo i dobro obrazloženo rješavanje zahtjeva građana u drugim postupcima sigurno utjecalo na smanjenje broja kaznenih prijava, a samim time i na percepciju javnosti o neučinkovitosti i korumpiranosti u javnom sektoru.

d) Broj istražnih zahtjeva ne pokazuje veća odstupanja u odnosu na prijašnje godine. Imamo mali broj istražnih zahtjeva zbog toga što se za preko 90% pokrenutih kaznenih postupaka vodi takozvani „Skraćeni postupak“ u kojem nema istrage. Kako u većini slučajeva istražni postupak produžuje trajanje kaznenog postupka državna odvjetništva u onim slučajevima u kojima im to zakon omogućuje izbjegavaju provođenje istrage i idu na neposredno optuženje.

e) Raščlambe rada pojedinih državnih odvjetništava pokazuju kako su državna odvjetništva koja su razvila dobru suradnju i zajednički rad s policijom uspješnija su u postupku. Na tim područjima manje je odbačaja kaznenih prijava uz istovremeno veću uspješnost u postupku. Godišnji podaci o radu podaci pokazuju kako najveće teškoće postoje u radu na složenim predmetima gospodarskog, organiziranog i drugog kriminaliteta. Stoga je zajednički rad policije i drugih tijela (carina, porezna uprava i dr.), pod koordinacijom državnog odvjetništva nužan uvjet za kasnije uspješno vođenje postupka, jer se samo zajedničkim radom mogu osigurati podaci i činjenice potrebne za uspješno vođenje postupka. Kako bi suradnja s policijom bila čim bolja to je sklopljen Protokol o suradnji državnog odvjetništva i Ravnateljstva policije 29. studenog 2006. godine. Protokol o suradnji omogućava zajednički rad u provođenju izvida i u svezi suradnje sa drugim državnim tijelima. Potrebno je istaknuti kako je zajednički rad je nužan preduvjet za prikupljanje dokaza i činjenica potrebnih za uspješno procesuiranje počinitelja teških kaznenih djela, a osobito kaznenih djela gospodarskog kriminaliteta, korupcije i organiziranog kriminaliteta.

f) Dosadašnje iskustvo u praćenju rada svakog državnog odvjetništva, svakog dužnosnika i zaposlenika, a posebno u praćenju rada u složenim kaznenim predmetima dalo je dobre rezultate u povećanju ažurnosti državnih odvjetništava i većoj uspješnosti u postupku. Pravovremeno preusmjeravanje predmeta na manje opterećena državna odvjetništva pokazuje da je to jedini način za održavanje postignutog stupnja ažurnosti. Takav nadzor je bez većih teškoća postignut u većini državnih odvjetništava, dok je u najvećim državnim odvjetništvima takav nadzor moguć samo uz velike napore. Da bi unaprijedili nadzor općenito, a posebno u velikim državnim odvjetništvima nužna nam je dodatna oprema i odgovarajući programi.

h) Dodatna oprema i odgovarajući programi neophodni su i za kontinuirano praćenje rada, koje je uvjet za objektivno vrednovanje rada zaposlenih i postizanje cilja da upravo kvaliteta i ažurnost u radu budu osnov za promaknuća unutar državnog odvjetništva, odnosno u slučaju ispodprosječnog i nekvalitetnog rada razlog za negativnu ocjenu i pokretanje stegovnog postupka. Izmjene Zakona o državnom odvjetništvu omogućavaju ovakovo ocjenjivanje. Cijenimo da smo sa sadašnjim sredstvima i metodama praćenja postigli optimum i taj sustav više ne možemo unapređivati. S njim samo možemo održavati dostignutu ažurnost i nadzor i bez nabavke odgovarajućih programa i stvaranja baza podataka teško je očekivati da ćemo moći rad državnih odvjetništava u buduće značajnije unaprijediti.

i) Kako je 87,4% presuda protiv odraslih osoba osuđujućih, to je uspješnost u postupku protiv ove dobne skupine zadovoljavajuća. Također i podaci o odlukama protiv maloljetnika i mlađih punoljetnika pokazuju da se u velikoj većini tih predmeta ostvaruju ciljevi vođenja

postupka. Iako podaci pokazuju da se kao i dosadašnjih godina sudovi pri izboru sankcija u najvećem broju slučajeva odlučuju za uvjetnu osudu kao mjeru upozorenja, ipak je u 2006. godini je politika kažnjavanja je djelomično pooštrena jer je veće učešće kazni zatvora (16,1%). U ukupnoj strukturi kaznenopravnih sankcija zatvor sudjeluje s 16,1%, što je povećanje u odnosu na 2005. godinu kada je bilo 14,1% kazni zatvora.

j) Kako i dalje postoje značajne razlike u izboru vrste i mjere sankcije između pojedinih područja, to ponovo naglašavamo kako postoje različite politike kažnjavanja između pojedinih županijskih sudova. Odgovornost za takovo stanje dijelom leži i na državnim odvjetnicima. Državni odvjetnici ne podnose uvijek žalbe zbog odluke suda o sankciji iako bi se s obzirom na izrečenu sankciju i politiku kažnjavanja općenito žalba morala podnijeti. Pojedini državni odvjetnici svoje postupanje obrazlažu time da im sudovi ionako ne prihvaćaju više sankcije i da bi njihova žalba ionako bila odbijena. Takova obrazloženja nisu prihvatljiva. U slučajevima kada sankcije koje se izriču na pojedinom području značajno odstupaju od prosjeka, žalbe se moraju podnositi, jer je to jedini način na koji se može ujednačiti politika kažnjavanja na području Republike Hrvatske.

k) Na osnovu pregleda rada i rada na drugostupanjskim predmetima proizlazi da državna odvjetništva ne koriste sve zakonske mogućnosti u izboru vrste i mjere kaznenopravne sankcije. To je osobito uočljivo kod lakših kaznenih djela počinjenih iz koristoljublja. Istraživanje koje je provedeno istovremeno s prikupljanjem statističkih podataka za godišnje izviješće pokazuje kako je izrečeno svega 39 sporednih novčanih kazni. Imovinski delikti, kao i veći broj drugih kaznenih djela (ilegalno prebacivanje ljudi preko granice, povrede intelektualnog vlasništva i dr.) čine se isključivo radi stjecanja dobiti i državni odvjetnici trebaju umjesto kratkotrajnih kazni zatvora (kazne zatvora do tri mjeseca) kojima se samo opterećuje zatvorski sustav predlagati uz kaznu zatvora s primjenom uvjetne osude i izricanje sporedne novčane kazne. Izricanjem sporedne novčane kazne uz uvjetnu osudu, te oduzimanjem imovinske koristi stečene izvršenjem kaznenog djela može se u odnosu na počinitelja koji ima sredstava i koji je počinio kazneno djelo radi stjecanja dobiti postići svrha kažnjavanja propisana Kaznenim zakonom.

Pored navedenog državna odvjetništva mogu i trebaju kroz žalbe utjecati na vrstu i mjeru kaznenopravne sankcije u predmetima u kojima izrečena sankcija ne izražava u dovoljnoj mjeri društvenu osudu zbog počinjenog kaznenog djela.

l) Cilj državnog odvjetništva treba biti vođenje postupka pred sudom samo protiv onih počinitelja u odnosu na koje je to s obzirom na težinu djela, osobna svojstva ili druge okolnosti nužno. Zbog toga ne možemo biti zadovoljni s primjenom načela oportuniteta („skretanje“ kaznenog progona), kao i brojem nagodbi (presuda po sporazumu stranaka u istrazi) u odnosu na odrasle počinitelje. Svrha vođenja redovnog kaznenog postupka ostvaruje se samo ako je osuda za najteže oblike pojedinih kaznenih djela brza i primjerena. Cijeneći sadašnje vrijeme trajanja postupka i sankcije koje se izriču ta svrha se ne ostvaruje onako kako je zakonodavac očekivao i samim time počinitelji kaznenih djela nisu stimulirani za sporazumijevanje. Naime, dosadašnja iskustva pokazuju kako samo brza i adekvatna sankcija može u većoj mjeri utjecati da se počinitelji kaznenih djela odluče na alternative koje postoje u Zakonu o kaznenom postupku, to jest na to da izvan sudskog postupka naknade štetu oštećenima ili da izvrše koju drugu u zakonu predviđenu činidbu, odnosno prihvate predloženu sankciju.

3.1.2. Pojedina područja kriminaliteta

a) Prijave za kaznena djela protiv života i tijela su u padu u zadnjih pet godina. Pad u 2006. godini u odnosu na 2005. godinu iznosi 4,2%. Međutim, najteža djela iz ove glave (ubojstva i teška ubojstva) ne slijede ova kretanja i pokazuju u zadnje dvije godine tendenciju blagog porasta. Iako su kaznena djela protiv života i tijela podjednako zastupljena u svim dobnim skupinama ipak je nešto veće učešće mlađe populacije. Učešće ovih djela u strukturi kriminala počinitelja mlađe dobi veće je i zbog toga što te dobne skupine ne čine kaznena djela gospodarskog kriminala, kaznena djela protiv slobode i prava čovjeka i građanina, kaznena djela protiv okoliša i druga kaznena djela koja su česta kod odraslih osoba. Ukoliko bi izdvojili ta kaznena djela iz strukture kriminala odraslih osoba tada bi omjeri učešća kaznenih djela protiv života i tijela bili približno isti kod svih dobnih skupina.

b) Kod odraslih osoba su nakon imovinskih delikata najbrojnija kaznena djela protiv slobode i prava čovjeka i građanina. U 2006. godini prijavljeno je 6189 odraslih osoba, što je u odnosu prema 2005. godini kada je bilo prijavljeno 5983 osoba povećanje od 3,7%. Kao i prethodnih godina kazneno djelo prijetnje iz članka 129. Kaznenog zakona daleko je najbrojnije i s 5431 prijavljenom osobom čini 87,7% svih kaznenih djela iz ove Glave Kaznenog zakona. Izmjena Kaznenog zakona po kojoj se za kazneno djelo prijetnje iz članka 129. stavak 1. KZ progon poduzima po privatnoj tužbi nije bitno utjecala na brojnost ovih djela.

c) U 2006. godini za kaznena djela ratnih zločina bilo prijavljeno je 76 osoba. Za kazneno djelo ratnog zločina protiv civilnog pučanstva (članak 158. KZ) – prijavljeno je 68 osoba, a za kazneno djelo ratnog zločina protiv ratnih zarobljenika (članak 160. KZ-a) - 10 osoba). Odbačeno je 8 kaznenih prijava, a protiv 64 osobe podnesen je istražni zahtjev. Po dovršenoj istrazi (iz ove i ranijih godina) u odnosu na 66 osoba istraga je obustavljena, većinom je djelo prekvalificirano u oružanu pobunu i primijenjen Zakon o općem oprost. Protiv 77 osoba podignuta je optužnica. Sudovi su donijeli 32 osuđujuće presude, a u odnosu na 10 osoba donesena je negativna presuda (oslobađajuća i odbijajuća).

Do obustava istraga za ova kaznena djela dolazi većinom u predmetima u kojima je istraga zahtijevana u ratnim ili poratnim godinama. Nakon što su provedene sve istražne radnje u dijelu tih predmeta državno odvjetništvo je uslijed nedostatka osnovane sumnje da je ta osoba počinila ratni zločin prisiljeno izvršiti prekvalifikaciju kaznenog djela na oružanu pobunu i tada se primjenjuje Zakon o općem oprost čime je istraga obustavljena. To je prihvatljivo rješenje, jer ako se za bilo koju od ovih osoba naknadno utvrdi da je neposredno naredila ili počinila kazneno djelo ratnog zločina ne postoje procesne zapreke za pokretanje kaznenog postupka za to djelo.

Državno odvjetništvo Republike Hrvatske se u ovim predmetima protivi suđenjima u odsutnosti, jer su zaključivanjem sporazuma o razmjeni dokaza sa Republikom Srbijom i Crnom Gorom stvoreni uvjeti da tužiteljstva u tim državama protiv osoba koje su njihovi državljani na osnovu dostavljenih dokaza sama pokrenu postupak. Kako se u tim slučajevima kazneni progon u Republici Hrvatskoj ne obustavlja to cijenimo da je to rješenje za u odnosu na osobe protiv kojih te države pokrenu postupak dobro. Naime, ako se sudi u odsutnosti u slučaju dostupnosti okrivljenika na njegov zahtjev kazneni postupak mora obnoviti i stoga smatramo kako se suđenjem u odsutnosti ništa ne rješava, a provođenjem tih suđenja izlažemo se opravdanim prigovorima predstavnika međunarodne zajednice.

Osim preispitivanja utemeljenosti podnijetih istražnih zahtjeva, od državnih odvjetništava je zatraženo da u svim predmetima koji su u tijeku s dužnom pažnjom ocijene postojanje zapovjedne garantne odgovornosti (odgovornost za nečinjenje). Naime, u dijelu ranije podnesenih istražnih zahtjeva, kao i u dijelu predmeta u kojima su počinitelji nepoznati, osim neposrednih počinitelja, za te zločine su također odgovorni njima nadređeni zapovjednici koji nisu ništa poduzeli da se ti zločini spriječe, iako su za njih znali i mogli su ih spriječiti. Kako te osobe do sada nisu u svim slučajevima procesuirane to je potrebno i protiv njih pokrenuti postupak. Da bi se ovaj posao uspješno obavio s policijom i nadležnim službama dogovoreno je stvaranje zajedničkih timova za rad na tim slučajevima, što je i urodilo pokretanjem postupka u pojedinim slučajevima.

Pored navedenog državno odvjetništvo u suradnji s policijom i dalje radi na predmetima ratnih zločina počinjenih u tijeku Drugog svjetskog rata. U ovim slučajevima je izuzetno teško prikupiti dokaze. Naime u istraživanju ovih slučajeva nadležna tijela i institucije se susreću s teškoćama vezanim za otkrivanje i procesuiranje počinitelja i naredbodavaca. S obzirom da su se ti ratni zločini dogodili prije skoro 60 godina, većina aktera je umrla, svjedoka koji bi imali neposredna saznanja gotovo i nema. Državno odvjetništvo je od Hrvatskog državnog arhiva zatražilo pregled sve njima dostupne arhivske građe radi utvrđivanja zapovjednog lanca. Rezultati istraživanja potvrdili su tvrdnje o počinjenim zločinima. U ovim predmetima se istraživanja i dalje nastavljaju, jer cijenimo da se tek multidisciplinarnim istraživanjima dostupne arhivske građe, bibliografije i drugih izvora uz istovremeni rad policije i drugih službi mogu utvrditi razmjeri zločina, naredbodavci i počinitelji.

d) Za kazneno djelo iz članka 173. Kaznenog zakona-a u 2006. godini prijavljeno je 6528 poznatih osoba ili 2,1% osoba više nego tijekom 2005. godine kada je bilo prijavljeno 6528 osoba. Porast prijava imamo za najblaži oblik ovog kaznenog djela, jer kazneno djelo iz stavka 1. članka 173. Kaznenog zakona – posjedovanje, kao najblaži oblik raste za 4,6%, dok su ostali oblici ovog kaznenog djela u padu za 4,8%. Kao što je to i istaknuto u padu su prijave za teži oblik ovog kaznenog djela iz čl. 173. st. 2. KZ (1112 prijave u 2005. godini, 997 u 2006. godini), dok je neznatno u porasti broj prijava za organizirani oblik ovog djela iz čl. 173. st. 3. KZ (pet prijava više). To nisu dobra kretanja jer težište treba biti na pojačanom otkrivanju proizvođača, preprodavača i organizatora prodaje droge jer se samo tako kroz kazneni postupak može utjecati na smanjenje količine droge na narkotržištu i samim time na smanjenje broja novih konzumenata.

Kao i ranijih godina u predmetima mlađih punoljetnih osoba i maloljetnika se primjenom načela oportuniteta u znatnom broju slučajeva kaznena prijava odbacuje. Smatramo da je načelo svrhovitosti u ovakvim slučajevima potrebno primijeniti jer se radi o procesnom institutu čijom primjenom se može izbjeći kazneni progon prema počiniteljima kaznenih djela povremenim uzimateljima ili ovisnicima opojnih droga po načelu "pomoć umjesto kazne". I ove godine se mora konstatirati da se u dijelu predmeta u kojima je podnesena kaznena prijava protiv odrasle osobe za kazneno djelo iz članka 173. stavak 1. Kaznenog zakona (posjedovanje) u nedovoljnoj mjeri primjenjuje odgoda kaznenog progona i institut beznačajnog djela, posebno kad osumnjičeni nisu ovisnici ili kad količine droge koju posjeduju ne opravdava vođenje kaznenog postupka. Cijeneći pozitivna iskustva primjene načela svrhovitosti u odnosu na mlađe punoljetne osobe državni odvjetnici moraju načelo svrhovitosti treba više primjenjivati i u odnosu na osobe starije od 21 godine u svim slučajevima kada zbog male količine droge kazneni postupak nije najbolje rješenje. U tom

pravcu su i dani napuci državnim odvjetnicima.

e) Kaznena djela protiv imovine su u ukupnoj strukturi kriminaliteta najbrojnija, kako u odnosu na poznate počinitelje, tako još više u odnosu na nepoznate počinitelje, jer se većina prijava protiv nepoznatih podnosi za ova djela. Učešće maloljetnika i mlađih punoljetnika je osjetno veće u nego kod drugih kaznenih djela. Kako u 2006. godini imamo pad prijava protiv nepoznatih i poznatih počinitelja ovih kaznenih djela, to nakon stalnog porasta imovinskih delikata u 2006. godini ovi delikti pokazuju tendenciju stagniranja. Sudovi su donijeli 10029 presuda, od čega 8594 ili 80,0% osuđujućih. Za najteža kaznena djela (razbojništva i razbojničke krađe) izrečeno je odraslim osoba 305 osuđujućih presuda, od čega 222 ili 72,8% kazni zatvora. Za kazneno djelo razbojništva iz članka 218. stavak 2. Kaznenog zakona (oružano razbojništvo) izrečeno je 88 presuda i iako su svim počiniteljima izrečene zatvorske kazne državna odvjetništva su protiv 42 presude podnijela žalbe zbog odluke suda o kazni, jer smatraju da to teško kazneno djelo zaslužuje teže kazne.

f) Za kaznena djela protiv sigurnosti platnog prometa i poslovanja državna odvjetništva su 2006. godine protiv odraslih osoba primila 3241 kaznenu prijavu. Kako je u 2005. bilo prijavljeno 3139 osoba, to porast iznosi 3,2%. Učinkovitost progona nije na onoj razini koja se očekuje. Za kazneno djelo zloporabe u gospodarskom poslovanju kao najteže kazneno djelo iz ove Glave Kaznenog zakona sudovi su u 2006. godini donijeli 139 presuda, od čega svega 73 ili 52,5% osuđujućih, što dovoljno govori o teškoćama u dokazivanju. Uspješnost je daleko bolja za lakša kaznena djela iz ove glave.

Kaznena djela protiv službene dužnosti kao čista službenička djela izazivaju značajnu pozornost, posebno jer se većina tih djela smatra po međunarodnim standardima korupcijskim kaznenim djelima. Rast prijava u 2006. godini u odnosu na 2005. godinu iznosi 16,9%. Međutim u padu su prijave za teške oblike kaznenih djela iz ove glave, dok su u izrazitom rastu (za 37,3%) kaznene prijave za kazneno djelo iz članka 337. stavak 1. i 2. KZ (zloporaba položaja ili ovlasti bez stjecanja imovinske koristi, odnosno uz nanošenje štete drugome). Većinu prijava za kazneno djelo iz članka 337. stavak 1. i 2. Kaznenog zakona podnose građani protiv sudaca, državnih odvjetnika i službenika u upravnim tijelima jer su nezadovoljni odlukama pravosudnih ili upravnih tijela, a kolika je utemeljenost većine ovih prijava i podnesaka pokazuju podaci o odbačajima prijava. Za kazneno djelo iz članka 337. stavak 1., 2. i 3. Kaznenog zakona Donesena je 831 odluka povodom prijave od čega je 769 ili 92,5% rješenja o odbačaju prijava.

Podaci o uspješnosti kod najtežih kaznenih djela gospodarskog kriminaliteta, pokazuju da je na ovom području nužno mijenjati kako materijalno tako i procesno kazneno pravo da bi osigurali brz i učinkovit kazneni postupak. Pored toga otkrivanje i istraživanje složenih slučajeva gospodarskog kriminaliteta zahtijeva zajednički rad policije i pojedinih agencija Ministarstva financija pod nadzorom državnog odvjetništva. Bez aktivnog sudjelovanja svih navedenih državnih tijela nećemo biti uspješni u detekciji i otkrivanju ovog kriminala

g) Izmjenama Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta i popunjavanjem Ureda stvorene su sve pretpostavke za uspješan rad na ovom području. Možemo istaknuti kako Ured kontinuirano jača suradnju s policijom radi usmjeravanja izvida i kvalitetnog i zakonitog prikupljanja dokaza i stoga cijenimo da je rad na ovom području zadovoljavajući.

Rad na otkrivanju i procesuiranju organiziranog kriminaliteta je izuzetno složen, kako zbog zatvorenosti kriminalnih grupa i većeg broja prijavljenih osoba, tako i zbog velikog broja kaznenih djela i često prisutnog inozemnog elementa. Prilikom provođenja izvida nužno je korištenje posebnih izvidnih tehnika iz članka 180. Zakona o kaznenom postupku. Primjenom ovih mjera se kroz određeno razdoblje prati kriminalna aktivnost počinitelja kaznenih djela i na takav način se prikupljaju dokazi o kaznenim djelima i povezanosti članova organizacije. Bez posebnih izvidnih mjera i međunarodne suradnje otkrivanje ovakvih grupa i njihovih organizatora praktično ne bi bilo moguće.

Za organizirani kriminalitet Ured je imao u radu 226 prijava (prijave koje su ostale u radu i prijave iz tekuće godine). Od ukupnog broja prijava koje su bile u radu riješeno je 218 prijava ili 96,5%.

h) U 2006. godini je za korupcijska kaznena djela prijavljeno je 138 osoba. Za primanje mita bilo je prijavljeno 50 osoba i to je povećanje u odnosu na 2005. godinu kada je bila prijavljena 41 osoba. Za kazneno djelo davanja mita prijavljene su 62 osobe, a za kazneno djelo zlorabe obavljanja dužnosti državne vlasti iz članka 338. Kaznenog zakona prijavljeno je 10 osoba, dok je za kazneno djelo zlorabe u postupku stečaja iz članka 283. Kaznenog zakona bilo je prijavljeno 9 osoba. U strukturi prijavljenih osoba za primanje mita prijavljeni su djelatnici policije, ali i djelatnici pravosudne policije, carinski službenik, nekoliko službenika državne uprave, liječnici, suci, stečajni upravitelj, dva ravnatelja lječilišta, javni bilježnik, sudski vještak, inspektor zaštite na radu, kao i kapetan lučke kapetanije: Struktura prijavljenih pokazuje da su tvrdnje kako se prijavljuje samo „ulična korupcija“ neutemeljene.

Nedvojbeno, da je broj prijava u raskoraku s percepcijom javnosti o prisutnosti korupcije u Republici Hrvatskoj. Prilikom ocjene broja prijavljenih slučajeva treba imati u vidu da je poimanje raširenosti korupcije u javnosti u nerazmjeru s brojem prijava podnesenih Uredu. Pored navedenog valja istaknuti da u stvarnoj nadležnosti Ureda nije kazneno djelo iz članka 337. Kaznenog zakona (zloraba službenog položaja ili ovlasti) koje je zasigurno korupcijsko kazneno djelo, kada su u pitanju njegovi pojedini oblici i ako je počinjeno od strane službenih osoba. Smatramo da je kazneno djelo iz članka 337. Kaznenog zakona ako je njime službena osoba pribavila imovinsku korist korupcijsko kazneno djelo i mora biti u nadležnosti Ureda.

Otkrivanje koruptivnih kaznenih djela izuzetno težak i složen postupak, jer se u pravilu radi o "poslovima" koji se obavljaju «u četiri oka». Uspjeh se postiže ako osoba koja je izložena korupciji izvijesti policija ili Ured odmah nakon što je traženo ili nuđeno mito, jer naknadno dokazivanje ovih kaznenih djela je gotovo nemoguće. Uspjeh se može postići samo u onim slučajevima u kojima se građani ili pravne osobe odmah obraćaju Uredu. U takvim slučajevima Ured u pravilu primjenjuje posebne izvidne mjere. Posebnim izvidnim mjerama dolazi do prikupljanja svih potrebnih dokaza za kazneni progon počinitelja.

i) Kriminalitet mlađih punoljetnih osoba je u padu, dok je kriminalitet maloljetnih osoba nakon niza godina u kojima je bio u padu već dvije godine za redom u porastu. Porast maloljetničkog kriminala u 2006. godini u odnosu na 2005. iznosi 11%, što zahtijeva pomna istraživanja koji su uzroci ovakovim tendencijama.

U ovim predmetima primjena načela svrhovitosti u odnosu na maloljetne osobe te

provođenje izvansudske nagodbe prema maloljetnicima i mlađim punoljetnim osobama u predkaznenom postupku, unatoč porasta broja prijava protiv maloljetnika daje pozitivne rezultate u resocijalizaciji ove populacije. Ovakvo postupanje državnih odvjetnika za mladež pokazalo se daleko učinkovitijim od pokretanja kaznenog postupka prema maloljetniku, te ima dobro preventivno djelovanje.

j) Državna odvjetništva s posebnom pozornošću prate kaznena djela nasilničkog ponašanja u obitelji iz čl. 215a. Kaznenog zakona i nastoje te predmete, kao uostalom i sve prijave za kaznena djela na štetu djece i maloljetnika, što hitnije riješiti. Podaci pokazuju kontinuirani porast prijava, pa cijeneći okolnost da su u najvećem broju slučajeva žrtve obiteljskog nasilja žene i djeca ne možemo biti zadovoljni izrečenim sankcijama. Državni odvjetnici moraju predlagati visinu i vrstu kaznenopravne sankcije kojom će se žrtve zaštititi od daljnjeg zlostavljanja.

k) Tijekom 2006. godine državna odvjetništva primila su 588 prijava protiv pravnih osoba, kako je u 2005. godini primljeno 305 prijava očito je da se Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela sve više primjenjuje. Cijenimo da će broj prijava i dalje rasti, jer se još uvijek u nekim slučajevima utvrđuje samo odgovornost zaposlenih, a ne i pravne osobe iako je njezina odgovornost neupitna. Pravne osobe se uglavnom pojavljuju kao počinitelji kaznenih djela protiv platnog prometa i poslovanja, te imovinskih kaznenih djela

3.2. Rad na građanskim i upravnim predmetima

3.2.1. Rad na građanskim i upravnim predmetima općenito

a) Građansko-upravni odjeli državnih odvjetništava su u 2006. godini imali u radu 182.477 predmeta. Iz ranijih godina preneseno je 74.255 predmeta, a u 2006. godini primljeno 108.222 novih predmeta (kako je u 2005. primljeno 114.848 novih predmeta, to pad iznosi 6,0%). Od 108.222 novih predmeta u 103.697 ili 95,8% predmeta državno odvjetništvo zastupa temeljem zakona, dok je primljeno samo 4525 predmeta u kojima zastupamo po punomoći. Podaci pokazuju da se drugu godinu za redom smanjuje broj novih predmeta u građansko-upravnim odjelima.

b) Od sudskih predmeta (parnični, ovršni, stečajni i drugi) najbrojniji su tzv. „ostali predmeti“ to su prvenstveno zemljišnoknjižni i izvanparnični predmeti među kojima se pojavila nova vrsta predmeta – zahtjevi za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Kako se smanjuje broj parničnih predmeta to više pažnje moramo usmjeriti na zaštitu imovine države, prvenstveno nekretnina koje smo uz suradnju resornih ministarstava dužni upisati u zemljišne knjige.

c) Imali smo u radu 31.518 parničnih predmeta što je smanjenje u odnosu na 2005. godinu kada je bilo u radu 40.719 parničnih predmeta. Primitak novih parničnih predmeta već treću godinu za redom se smanjuje, dok je u 2005. primljeno 13745 novih parničnih predmeta u 2006. je primljeno 8446 novih parničnih predmeta, ili 39% manje. Od 31518 parničnih predmeta u 8587 ili 27% predmeta su Republika Hrvatska, ministarstva i državna tijela bili tužitelji, dok su u 22931 ili 73% parničnih predmeta Republika Hrvatska, ministarstva i državna tijela bili tuženi. Ukupna visina tužbenih zahtjeva iznosila je 14.002.498.500,00 kuna.

Promatrajući ukupan broj sporova vidimo da je kao i ranijih godina najviše je radnih sporova u kojima je tužena Republika Hrvatska. Ukoliko promotrimo sporove u kojima tužitelja zastupamo temeljem zakona, tada su najbrojniji stvarnopravni sporovi, kao neposredna posljedica nastojanja državnih odvjetništava da se u zemljišnim knjigama uknjiže nekretnine u državnom vlasništvu.

d) Ukupna vrijednost predmeta parničnih sporova koje smo imali u radu u zastupanju temeljem zakona¹ bila je oko dvanaest i pol milijardi kuna (12.512.959.000,00 kn)². Ukupna vrijednost predmeta spora u predmetima u kojima je Republika Hrvatska bila tužitelj bila je oko tri milijarde kuna (3.174.735.800,00 kn ili 25,4% od ukupne vrijednosti), a vrijednost sporova u kojima je Republika Hrvatska bila tužena bila je nešto preko devet milijardi kuna (9.338.224.000,00 kn ili 74,6% od ukupne vrijednosti). Ukoliko razmotrimo samo nove parnične predmete u kojima zastupamo temeljem zakona a koje smo primili tijekom 2006. godine tada je ukupna vrijednost tih novih sporova 3.357.964.000,00 kn, od čega na strani tužitelja 444.928.000,00 kn, a na strani tuženika 2.913.036.000,00 kn.

e) U sporovima u kojima zastupamo Republiku Hrvatsku kao tužitelja uspješnost u postupku je dobra, jer je od ukupno 3739 sporova koji su riješeni bilo donošenjem prvostupanjske presude ili na drugi način njih 2181 ili 58,3% u cijelosti dobiveno, 728 ili 7,4% sporova je u potpunosti izgubljeno, djelomično je dobiveno ili riješeno nagodbom daljnjih 1,1% sporova, dok je 33,1% sporova riješeno bilo povlačenjem tužbenog zahtjeva, bilo na druge načine (nenadležnost, izvansudska nagodba, spajanje postupka i dr).

f) U sporovima u kojima zastupamo Republiku Hrvatsku kao tuženika uspjeh je lošiji. Od 13828 riješenih sporova u kojima smo zastupali tuženika, dobiveno je 1712 ili 17,0% sporova, a izgubljeno 4501 ili 44,6% sporova. Promatrajući uspješnost zastupanja Republike Hrvatske kao tuženika na temelju broja predmeta u kojima je donesena presuda u korist tužitelja vidljivo je kako gubimo većinu sporova (prvenstveno radnih). Međutim, ako promatramo uspjeh zastupanja kroz odnos visine dosuđenog iznosa tužitelju koji je država dužna platiti (38% od ukupne visine tužbenih zahtjeva) i visine iznosa za koji je tužitelj odbijen sa svojim zahtjevom prema državi (62%), uspješnost u zastupanju je dobra

g) U 2006. godini imali smo u radu 32 predmeta koji se vode pred sudovima i tijelima drugih zemalja. Zastupanje u sporovima pred sudovima drugih država ili pred međunarodnim arbitražama je složeno i zahtjeva velika sredstva. Ponovo je potrebno istaknuti da je najveća teškoća u zastupanju Republike Hrvatske u inozemstvu nedostatak sredstava za vođenje takvih postupaka. Naime, ta se sredstva ne planiraju u proračunu jer ih je teško unaprijed planirati. Smatramo da bi Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, trebalo za postupke u inozemstvu, kako one u tijeku tako i za nove postupke na posebnoj stavci osigurati sredstva za troškove.

h) U 2006. godini Republika Hrvatska je kao ovrhovoditelj vodila 10323 ovršnih postupaka s ukupnom vrijednošću potraživanja od oko milijardu i šesto milijuna kuna (1.633.841.000,00 kn), dok se je od Republike Hrvatske kao ovršenika u 9713 ovršna predmeta potraživalo oko tristopedest milijuna kuna (343.254.000,00 kn). Iako je veći broj

¹ Ukupna vrijednost svih sporova (zastupanje temeljem zakona i punomoći bila je 14.002.498.5000,00 kn.

² U ovom iznosu su sva pa i ona potraživanja za koja je već unaprijed očividno da su neosnovana, to treba imati u vidu jer je vrijednost iznosa koji se dosuđuju na teret države osjetno niža od tužbenih zahtjeva.

ovrha u kojima smo bili pasivno legitimirani ipak su potraživanja Republike Hrvatske u ukupnoj masi zastupljena s 86,2%. Podaci pokazuju da Republika Hrvatska potražuje daleko veće iznose od onih koji se od nje potražuju u ovršnom postupku. Nesporno je da građani i pravne osobe od države uvijek naplate svoja potraživanja, makar i u ovršnom postupku što, na žalost, često nije slučaj i obrnuto. Mnogi se koriste svim mogućim pa i nedopuštenim sredstvima kako bi izbjegli plaćanje svojih obveza prema državi. Istodobno, uvijek se ne vode postupci radi osiguranja potraživanja države vode što utječe na visinu iskazanog potraživanja države.

i) Tijekom 2006. godine imali smo u radu 3146 stečajnih predmeta, od toga 2522 predmeta iz ranijih godina i 624 primljenih u 2006. godini. U predmetima iz 2006. godine predložili smo pokretanje 112 stečajnih postupka, dok smo u 325 stečajnih postupaka koje su pokrenuli drugi vjerovnici prijavili potraživanja. Također smo u 187 postupaka likvidacije prijavili potraživanja. Ukupna vrijednost novih potraživanja koje smo prijavili u 2006. godini iznosi 520.562.000,00 kn, od tog iznosa na Ministarstvo financija odnosi se 407.558.000,00 ili 94% svih potraživanja koja smo prijavili, jer su to mahom nenaplaćeni porezi i doprinosi. Naime, trgovačka društva koja zapadnu u teškoće najprije prestaju plaćati poreze.

U stečajnim postupcima se najčešće priznaju tražbine Republike Hrvatske (u najvećem dijelu radi se o tražbinama s osnove poreza), ali kao i ranijih godina zbog činjenice da gotovo u pravilu stečajni dužnici nemaju imovine ili je ona neznatne vrijednosti, tražbine Republike Hrvatske ostaju nenaplaćene ili se naplaćuju u beznačajnim iznosima. Sve češće se u praksi otkrivaju slučajevi kad je direktor ili uprava društva radi onemogućavanja ovrhovoditelja ili vjerovnika u naplati potraživanja prenijela imovinu društva na treće osobe ili u slučaju obrtnika na članove obitelji. Kad se to otkrije na vrijeme državno odvjetništvo podiže tužbe radi pobijanja dužnikovih pravnih radnji.

Radi kvalitetnije zaštite imovinskih prava države i lakše i uspješnije naplate potraživanja Ministarstvo financija bi trebalo ranije predlagati pokretanje stečajnih postupaka, a u slučaju odobravanja odgode poreza, svoju tražbinu osiguravati valjanim sredstvima osiguranja (hipotekom).

j) Tijekom 2006. godine primljeno je 8.072 predmeta u kojima se je od državnog odvjetništva tražilo pravno mišljenje, od toga broja je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske primilo 1694 predmeta. Kako su u radu iz ranijih godina ostala 582 predmeta, to smo imali ukupno u radu 8.654 predmeta. Riješeno je 7.839 predmeta, dok je u radu ostalo 815 predmeta i to prvenstveno radi toga što su bile u tijeku potrebne provjere i prikupljanje relevantne dokumentacije na osnovu koje se mišljenje može dati.

3.2.2. Pravna problematika

a) Jedan od prioriteta, ali i najvećih i najsloženijih poslova je utvrđivanje nepokretne imovine Republike Hrvatske i uknjižba onog dijela te imovine koja do sada nije uknjižena u zemljišne knjige. Kao što je poznato državna odvjetništva su dužna do 1. siječnja 2010. izvršiti uknjižbu prava vlasništva kao i svih drugih stvarnih prava kojih je nositelj Republika Hrvatska. Također je u istom roku potrebno izvršiti uknjižbu općih dobara o kojima skrbi Republika Hrvatska, a što se odnosi na javne ceste i pomorsko dobro.

Cijeneći da je Zaključkom Vlade Republike Hrvatske naloženo svim državnim tijelima kao i trgovačkim društvima čiji je osnivač Republika Hrvatska, te svima koji upravljaju općim dobrima da bez odgode dostave sve podatke i potrebnu dokumentaciju državnom odvjetništvu radi podnošenja prijedloga za uknjižbu sudovima smatramo da su stvoreni uvjeti da se uknjižba i izvrši do navedenog roka.

Uknjižba prava vlasništva Republike Hrvatske na nekretninama neosporno je od posebnog značaja za Republiku Hrvatsku u cjelini, jer se samo na taj način može zaštititi izuzetno vrijedna imovina, obala, more, otoci šume, poljoprivredno zemljište, prirodna bogatstva, zaštititi okoliš, učiniti transparentnim način raspolaganja nekretninama.

b) Prema odredbi članka 1. Zakona o rudarstvu rudno blago je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i u njenom je vlasništvu, pa je stoga državno odvjetništvo dužno poduzimati sve potrebne pravne radnje radi zaštite imovine u vlasništvu Republike Hrvatske.

U izvještajnom razdoblju kao i u prethodnim godinama rad državnog odvjetništava usmjeren je na sustavno sprječavanje pojave protupravne eksploatacije te sustavnu zaštitu imovinskih interesa države te devastaciju prirode koja ima za posljedicu uništavanje flore i faune na tom području. U ovim predmetima se osim vrijednosti mineralne sirovine istodobno provode radnje pravne zaštite i provjera zakonitosti raspolaganja zemljištem.

c) Pomorsko dobro na prostorima Hrvatske je u skladu sa stoljetnom pravnom tradicijom opće dobro, temeljeno na načelima zabrane stjecanja prava vlasništva i jedinstva zemljišta i zgrade. Pomorsko dobro je sada uređeno Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama („Narodne novine“, broj 158/03) te cijelim nizom podzakonskih akata, a plovidbeno pravo je uređeno novim Pomorskim zakonikom („Narodne novine“, broj 181/04). Uporno i argumentirano inzistiranje državnog odvjetništva na upisu pomorskog dobra temeljem neposredne primjene zakona – temeljem položaja, oblika i namjene čestice, utjecalo je na promjenu sudske prakse pa sudovi sve češće usvajaju prijedloge čime se ubrzava upisivanje statusa pomorskog dobra. Poseban problem je nedostatak evidencije pomorskog dobra kroz desetljeća, te podnormiranost ove materije zbog čega imamo veliki broj nezakonitih upisa prava vlasništva na pomorskom dobru čija se nezakonitost mora utvrđivati u parničnom postupku.

d) Državno odvjetništvo temeljem Zakona o područjima posebne državne skrbi ima status stranke za podnošenje tužbi radi iseljenja posjednika koji bez pravne osnove drže u posjedu nekretnine (stanove i kuće) na području posebne državne skrbi, a koje nekretnine su tim osobama date u posjed temeljem Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom. U tijeku izvještajnog razdoblja bilo je ukupno u radu 127 ovih predmeta, a Državno odvjetništvo je tim predmetima davalo hitnost u postupanju zbog potrebe vraćanja vlasnicima stambenih objekata u posjed. Međutim, za napomenuti je da korisnici ove imovine u najvećem dijelu nemaju pravo na stambeno zbrinjavanje (jer imaju u vlasništvu drugu imovinu) te im Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka nije moglo ponuditi neki od oblika stambenog zbrinjavanja, radi čega su korisnici, da bi što dulje ostali u tim objektima, uglavnom ulagali pravna sredstva na sudske odluke kojima im je bilo naloženo iseljenje iz objekata. Stoga su ovi predmeti u izvještajnom razdoblju znatno sporije dovršavani u odnosu na ranije izvještajno razdoblje u kojem je najveći dio sudskih postupaka dovršeno dobrovoljnim iseljenjem korisnika nakon što im je Ministarstvo ponudilo stambeno zbrinjavanje po Zakonu o područjima posebne državne skrbi.

3.3. Rad državnog odvjetništva u svezi reforme pravosuđa i u suzbijanju korupcije

a) Državno odvjetništvo kao dio pravosuđa Republike Hrvatske sudjeluje u procesu reforme pravosuđa s ciljem poboljšanja učinkovitosti pravosuđa u cjelini. U tu svrhu državno odvjetništvo nastoji u kaznenim predmetima kroz „skretanje“ kaznenog progona i na druge načine riješiti primljene prijave bez vođenja sudskog postupka, odnosno svojim prijedlozima ubrzati i olakšati vođenje sudskih postupaka. U građanskim i upravnim sporovima državni odvjetnici su dužni, kad god je to moguće, u cijelosti štiteći interese države, sklapati nagodbe i poduzeti sve u okviru svojih zakonskih ovlasti da se sporovi rješavaju mirnim putem van sudskih postupaka. Cilj je zaštita imovine države, ali i izbjegavanje nepotrebnog parničenja i opterećivanja sudova.

b) Sustavno praćenje rada svakog državnog odvjetnika i zamjenika, te praćenje rada svakog državnog odvjetništva odrazilo se na ažurnost rada državnog odvjetništva u cjelini. U kaznenim odjelima je postignuta ažurnost u okviru europskih standarda, o čemu je više izloženo u točki 2.1.2. Rad građansko-upravnih odjela u predmetima davanja mišljenja, prevencije odnosno u predmetima čije je rješavanje isključivo u nadležnosti državnog odvjetništva ima visok stupanj ažurnosti. Međutim, kad se radi o parnicama, izvanparničnim postupcima i drugim predmetima u kojima odluku donose sudovi stupanj ažurnosti je u izravnoj vezi sa ažurnošću suda koji vodi postupak.

c) U nastojanjima da se skрати kazneni postupak, odnosno izbjegne vođenje kaznenog postupka kada to nije svrhovito državno odvjetništvo kroz primjenu raznih instituta nastoji rasteretiti i omogućiti brži rad sudova. Državni odvjetnici za mladež dosljedno primjenjuju već afirmirano načelo oportuniteta. Primjenom načela svrhovitosti može se i bez vođenja skupog i dugotrajnog postupka postići obeštećenje oštećenika i utjecaj na osumnjičenu osobu da se kloni činjenja kaznenih djela. Međutim da bi i u postupku protiv odraslih osoba ovo načelo u cijelosti zaživjelo potrebno je odrediti gdje će se izvršavati pojedine naložene činidbe i na koji način će se vršiti nadzor nad njihovim izvršavanjem analogno rješenjima u postupcima državnih odvjetnika za mladež.

d) U postupcima protiv odraslih osoba i mlađih punoljetnih osoba državno odvjetništvo kroz zahtijevanje izdavanja kaznenog naloga u znatnoj mjeri rasterećuje sudove. U slučaju kad su ispunjeni zakonski uvjeti, sud presudom izdaje kazneni nalog i ako okrivljenik ne podnese prigovor time je postupak završen. Iskustva državnog odvjetništva ukazuju da se u odnosu na oko 80% izdanih kaznenih naloga ne podnosi prigovor. Kako je tijekom 2006. godine zahtijevano izdavanje 6705 kaznena naloga ili u 26.5% optužnih prijedloga, to je time najmanje 5000 optuženja završeno osuđujućom odlukom bez vođenja glavne rasprave.

b) Državni odvjetnici su u građanskim i upravnim sporovima dužni, kad god je to moguće, u cijelosti štiteći interese države, sklapati nagodbe i poduzeti sve u okviru svojih zakonskih ovlasti da se sporovi rješavaju mirnim putem van sudskih postupaka. Cilj je zaštita imovine države, ali i izbjegavanje nepotrebnog parničenja i opterećivanja sudova. Državna odvjetništva nastoje na ovaj način riješiti čim veći broj sporova. To pokazuju i slijedeći podaci; tijekom 2004. godine sklopljeno je 37 sudskih nagodbi i 655 izvansudskih nagodbi, u 2005. sklopljeno je 556 sudskih nagodbi i 1317 izvansudskih nagodbi na iznos glavnice od preko 12 milijuna kuna. U 2006. sklopljeno je ukupno 1926 nagodbi (1573 temeljem čl.186a Zakona o parničnom postupku, 116 izvansudska nagodba i 237 sudskih

nagodbi) na iznos glavnice preko 27 milijuna kuna ili 3 puta više nego u 2005. Pri tome treba istaknuti da je temeljem samo jedne izvansudske nagodbe riješeno 200 sudskih postupaka koji su se vodili između države i jedne pravne osobe.

d) Dosadašnja iskustva pokazuju da je za poticanje mirnog rješavanja sporova odnosno smanjenje broja sporova pred sudovima u kojima je stranka Republika Hrvatska nužno ispuniti dvije temeljne pretpostavke: osigurati punu suradnju između državnog odvjetništva i tijela državne uprave i osigurati potrebna financijska sredstva. Spremnost čelnika državne uprave da se sporni odnosi što prije razriješe odražava se i na kvalitetu suradnje na ovim predmetima koja je bolja nego ranijih godina. Međutim, pretpostavka u pogledu potrebnih sredstava nije ostvarena pa se može kazati da su glavna zapreka mirnom rješavanju sporova i sklapanju nagodbi neosigurana sredstava u državnom proračunu za isplate po sklopljenim nagodbama i neosigurana sredstva za potrebe vještačenja i druge troškove kako bi se mirnom postupku relevantno utvrdile činjenice. Smanjenjem broja sudskih predmeta kao i onih u radu državnog odvjetništva povećala bi se njihova ažurnost ali i ojačalo povjerenje građana i svih podložnika zakona u državu kao poslovnog partnera, poslodavca i jamca funkcioniranja pravne države. Stoga bi u proračunu Republike Hrvatske za slijedeću godinu trebalo osigurati sredstva za isplatu po sklopljenim nagodbama, kao i po pravomoćnim i ovršim sudskim odlukama u visini takvog prosječnog iznosa koji se isplaćivao iz državnog proračuna proteklih godina bilo na poziciji državnog odvjetništva ili na poziciji proračunske pričuve.

e) Osim zadaća u provođenju Nacionalnog programa suzbijanja korupcije Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta ima značajne ovlasti u preventivnom djelovanju. Ove ovlasti Ureda određene su u članku 14. Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. U skladu s tim Odjel za sprječavanje pojava korupcije i za odnose s javnošću dužan je upoznavati javnost o opasnosti i štetnosti korupcije te o metodama i sredstvima njihovoga sprječavanja, kao i sastavljati izvješća i izrađivati raščlambe o pojavnim oblicima i uzrocima korupcije u javnom i privatnom sektoru. Tijekom 2006. godine Ured je počeo s ovom preventivnom djelatnošću i za sada su to najviše sudjelovanja u radu pojedinih tijela koja se bave sprečavanjem korupcije, razni oblici edukativnih savjetovanja i sastanaka s medijima, nevladinim organizacijama i školama u svezi edukacije i o štetnosti korupcije i upoznavanja s pojavnim oblicima u kojima se ova djela pojavljuju. Početni rezultati na tom području ohrabruju.

f) Uz ovo javno djelovanje na suzbijanju i prevenciji korupcije općenito odvjetništvo kao cjelina nastoji preventivno djelovati da bi se spriječila korupciju u vlastitim redovima. U tom cilju u je izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu uvedena sigurnosna provjera dužnosnika koji dolaze raditi u državno odvjetništvo, a također i svi dužnosnici moraju prijaviti svoju imovinu.

g) Radi nadzora nad zakonitošću u radu i sprečavanja zlouporaba Državno odvjetništvo Republike Hrvatske svake dvije godine vrši pregled rada županijskih državnih odvjetništava i velikih općinskih državnih odvjetništava. Cilj pregleda je praćenje rada i provođenje stručnog nadzora nad radom u konkretnim predmetima. Ukoliko se tijekom pregleda utvrdi neuobičajeno postupanje ili postupanje protivno zakonu, takvi se slučajevi posebno istražuju radu utvrđivanja svih okolnosti pod kojima je odluka donesena. Praćenje rada svakog dužnosnika i izvjesnost da će biti pregledan rad u pojedinim predmetima sasvim sigurno ima preventivno djelovanje. Nadzor nad radom i donošenje novog Etičkog kodeksa

nužno će utjecati na odgovornost svakog dužnosnika a samim time i suziti prostor za korupcijsko djelovanje.

3.4. Ostalo (suradnja, edukacija, opremljenost, prostor i dr.)

a) Organizaciju državnog odvjetništva u Republici Hrvatskoj tijekom 2006. godine sačinjavali su Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, 20 županijskih državnih odvjetništava, te 61 općinsko državno odvjetništvo. U 2006. godini u državnom odvjetništvu bilo je na radu 576 pravosudnih dužnosnika, 99 savjetnika, 60 vježbenika i 687 ostalih djelatnika ili ukupno 1422 zaposlenih. Od 576 državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika, njih 223 ili 48,7% su muškarci, a 353 ili 61,3% žene. Nacionalna struktura je sljedeća: 94,44% je hrvatske nacionalnosti, 2,95% srpske, 0,69% crnogorske, 0,34% talijanske, 0,34% mađarske, te 1,24 % drugih nacionalnosti.

b) Državno odvjetništvo Republike Hrvatske je u cilju stvaranja uvjeta za učinkovitije suzbijanje prekograničnog organiziranog kriminaliteta i radi omogućavanja brzog prikupljanja i razmjene informacija kada se radi o prekograničnom kriminalu uz suglasnost nadležnih ministarstava zaključilo više dvostranih sporazuma o razmjeni podataka i pomoći u predistražnom postupku u predmetima teških kaznenih djela. Kako se u predkazneom postupku na taj način brzo razmjenjuju podaci, to se ti sporazumi sve više koriste i temeljem ovih sporazuma zatražena je ili zaprimljena pravna pomoć u 136 predmeta. Putem redovne pravne pomoći zaprimljeno 358 predmeta, pa podatak o 136 slučajeva neposredne razmjene podataka sa svega nekoliko zemalja pokazuje koliko su ovi sporazumi važni u svakodnevnom radu.

c) Obzirom na značajne izmjene propisa nužna je stalna edukacija, kao i specijalističko usavršavanje u pojedinim pravnim područjima. Uz edukaciju koju provodi Pravosudna akademija nužno je i osobno usavršavanje koje nije moguće bez nabavke stručne literature. Velika većina državnih odvjetništava ističe nedostatak opreme i sredstava za ove namjene.

e) Opremljenost državnih odvjetništva potrebnim namještajem i opremom bolja je nego ranijih godina, ali još uvijek se osjeća nedostatak ili zastarjelost tehničke, posebno informatičke opreme u radu gotovo svih državnih odvjetništava. Pored navedenog dio manjih općinskih državnih odvjetništava ima nedgovarajući radni prostor i u pojedinim slučajevima time se dovodi u pitanje redovno obavljanje poslova.

g) Unazad nekoliko godina ističu se teškoće u svezi nadzora nad radom u složenim predmetima i praćenja rada općenito što nije moguće riješiti bez odgovarajućih programa i opreme. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ponovo upozorava kako daljnji napredak u praćenju rada i upravljanja državnim odvjetništvima nije moguć bez odgovarajućih programa za praćenje predmeta u radu. Posebni programi za elektronsko vođenje evidencije o predmetima i umrežavanje svih državnih odvjetništava omogućili bi praćenje rada i opterećenosti državnih odvjetništava i dužnosnika u njima, brzo uočavanje novih pojava oblika kriminala, odnosno praćenje rada na građanskim i upravnim predmetima, ako i uvođenje potrebnih baza podataka u svrhu zaštite imovine Republike Hrvatske.

4. ZAKLJUČCI

1. Postignuti rezultati u radu i dostignuti stupanj ažurnosti omogućava državnim odvjetnicima i njihovim zamjenicima kvalitetniji rad na progonu počinitelja kaznenih djela i zaštiti imovine Republike Hrvatske. Državni odvjetnici veću učinkovitost na području progona počinitelja kaznenih djela i u zaštiti imovine i imovinskih interesa Republike Hrvatske mogu postići poboljšanjem suradnje s drugim državnim tijelima, ali i kroz zajednički rad zamjenika iz građansko-upravnih i kaznenih odjela, te kroz stalni nadzor i praćenje rada na složenim i teškim predmetima. Cilj državnog odvjetništva pored ostalog je; od počinitelja oduzeti imovinsku korist stečenu kaznenim djelima, odnosno u građanskim postupcima zaštititi imovinu i imovinske interese Reublike Hrvatske.

2. Stalnim praćenjem rada i nadzorom nad radom državnih odvjetništava postigli smo zadovoljavajuću ažurnost u radu kaznenih odjela. Ukupan broj neriješenih prijava je manji od jedne trećine tromjesečnog priliva novih prijava, čime je prosječno vrijeme od primitka prijave do meritorne odluke (računajući u to i vrijeme u kojem se prijave nalaze kod drugih tijela radi izvida ili istražnih radnji) skraćeno ispod tri mjeseca. Time je državno odvjetništvo postiglo planirane rezultate u radu ovih odjela koji se smatraju primjerenim ustavnim i zakonskim nadležnostima i očekivanim djelovanjima u sustavu kaznenog pravosuđa i u daljnjem radu treba zadržati postignutu ažurnost. Stoga je posebna pažnja u ovoj fazi postupka usmjerena na paćenje rada u onim predmetima u kojima zbog procesnih zapreka ili rada drugih tijela prijave nisu riješene u dužem vremenu.

3. Kroz odbačaj kaznenih prijava, u svim onim slučajevima kada je to na zakonu utemeljeno sprečava se nepotrebno vođenje postupka, dok se povećanjem broja neposrednih optuženja utječe se na dužinu trajanja kaznenog postupka. Kazneni odjeli državnih odvjetništva podnošenjem kaznenih naloga, te kroz primjenu načela oportuniteta, posebno kod mlađih punoljetnih i maloljetnih osoba utječu na brže i učinkovitije rješavanje pojedinih slučajeva jer se na ovaj način smanjuje broj predmeta pred sudovima, odnosno omogućava jednostavnije i brže rješavanje tih predmeta u sudu. Podatak da je preko 5/6 izrečenih presuda osuđujućih ukazuje da je ovakova selekcija kaznenih prijava utemeljena i da je kvaliteta rada državnog odvjetništva u kaznenim predmetima zadovoljavajuća.

4. Kvalitetno proveden pretkazneni postupak bitan je za kasnije uspješno vođenje kaznenog postupka. Stoga je državno odvjetništvo posebnu pažnju usmjerilo na koordinaciju rada drugih državnih tijela u pretkaznenom postupku i na provođenje izvida. Zajednički rad i koordinacija rada policije i drugih tijela koja se bave otkrivanjem i prijavljivanjem kaznenih djela prioritet je u radu državnog odvjetništva i u idućem razdoblju zajedničkom radu treba davati prioritet kada je to god moguće. Bez takovog timskog rada ne možemo biti uspješni u otkrivanju i istraživanju složenih slučajeva gospodarskog i organiziranog kriminaliteta, jer rad na ovim predmetima zahtijeva zajednički rad policije i pojedinih agencija Ministarstva financija pod nadzorom državnog odvjetništva. Pored navedenog da bi postigli očekivanu uspješnost u progonu najtežih kaznenih djela gospodarskog kriminaliteta smatramo da je nužno mijenjati kako materijalno tako i procesno kazneno pravo.

5. Nedvojbeno je broj prijava za korupcijska kaznena djela u raskoraku s percepcijom javnosti o prisutnosti korupcije u Republici Hrvatskoj. takova percepcija pored ostalog postoji i zbog toga što u stvarnoj nadležnosti Ureda nije kazneno djelo iz članka 337. Kaznenog zakona (zlouporaba službenog položaja ili ovlasti) koje je zasigurno korupcijsko kazneno djelo. Smatramo da je kazneno djelo iz članka 337. Kaznenog zakona ako je njime

službena osoba pribavila imovinsku korist kao korupcijsko kazneno djelo mora biti u nadležnosti Ureda. Kako je otkrivanje korupcijskih kaznenih djela izuzetno težak i složen postupak, jer se u pravilu radi o "poslovima" koji se obavljaju «u četiri oka» to državno odvjetništvo bez suradnje svih nadležnih državnih tijela nije u mogućnosti samo učinkovito kroz kazneni progon suzbiti korupciju.

6. Državna odvjetništva su dužna s posebnom pozornošću pratiti kaznena djela nasilničkog ponašanja u obitelji i te predmete, kao uostalom i sve prijave za kaznena djela na štetu djece i maloljetnika, što hitnije riješiti. Cijeneći da su u najvećem broju slučajeva žrtve obiteljskog nasilja žene i djeca, državni odvjetnici moraju i nadalje predlagati, te po potrebi kroz žalbe inzistirati na izricanju kaznenopravnih sankcija kojima će se žrtve tog nasilja zaštititi od daljnjeg zlostavljanja.

7. Ažurnost građansko-upravnih odjela u radu na parničnim i upravnim predmetima u velikom dijelu zavisi od ažurnosti postupanja pojedinih državnih tijela i sudova. Ažurnost građansko-upravnih odjela u radu na drugim predmetima kao što su davanje pravnih mišljenja na pojedine ugovore može se smatrati zadovoljavajućom

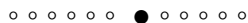
8. U sporovima u kojima državno odvjetništvo zastupa Republiku Hrvatsku, ministarstva i državna tijela kao tužitelja, uspješnost u postupku je zadovoljavajuća, dok je u sporovima u kojima zastupamo Republiku Hrvatsku kao tuženika uspjeh lošiji. Alternativni načini rješavanja sporova moraju biti prioritet u radu građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava. Državni odvjetnici su dužni, kad god je to moguće, u cijelosti štiteći interese države, sklapati nagodbe i poduzeti sve u okviru svojih zakonskih ovlasti da se sporovi rješavaju mirnim putem izvan sudskih postupaka. Ipak treba istaknuti da je glavna zapreka u mirnom rješavanju sporova i sklapanju nagodbi neosiguranje sredstava u državnom proračunu za isplate po sklopljenim nagodbama i neosiguranje sredstva za potrebe vještačenja i druge troškove kako bi se prije postupka relevantno utvrdile činjenice. Ta sredstva je u Proračunu nužno osigurati.

9. Uknjižba prava vlasništva Republike Hrvatske na nekretninama u njezinom vlasništvu i na općem dobru od posebnog je značaja za Republiku Hrvatsku u cjelini, jer se samo na taj način može zaštititi izuzetno vrijedna imovina, obala, more, otoci šume, poljoprivredno zemljište, prirodna bogatstva, zaštititi okoliš i učiniti transparentnim način raspolaganja nekretninama. Stoga se težište pažnje državnog odvjetništva u zaštiti imovinskih prava države treba i nadalje usmjeriti na utvrđivanje i upis državne imovine u zemljišne knjige i druge registre, te naplatu poreza i drugih potraživanja države.

10. U stečajnim postupcima se od strane dužnika najčešće priznaju tražbine Republike Hrvatske (u najvećem dijelu radi se o tražbinama s osnove poreza), ali kao i ranijih godina zbog činjenice da gotovo u pravilu stečajni dužnici nemaju imovine ili je ona neznatne vrijednosti, tražbine Republike Hrvatske ostaju nenaplaćene ili se naplaćuju u beznačajnim iznosima. Republika Hrvatska, a posebno Ministarstvo financija mora svoje tražbine osiguravati valjanim sredstvima osiguranja (hipotekom), ali isto treba državom odvjetništvu osigurati nužna sredstva za plaćanje predujma u slučaju podnošenja prijedloga za pokretanje stečajnih postupaka.

11. Da bi ostvarili gore navedene zadaće na području zaštite imovine Republike Hrvatske i progonu počinitelja kaznenih djela, nužno je, uz kvalitetniji rad i nadzor unutar državnog odvjetništva, osigurati odgovarajuće programe s ciljem stvaranja baza podataka

pomoću kojih bi se rad državnih odvjetništava mogao značajnije unaprijediti. Samo uz usvajanje suvremenih načina praćenja i nadzora nad predmetima u radu, uz stalno usavršavanje zaposlenih u državnom odvjetništvu može se ne samo zadržati nego i još više unaprijediti rad i učinkovitost državnog odvjetništva.



Zaključno u ovom izvješću treba istaknuti da održavanje postojeće ažurnosti i daljnje poboljšanje učinkovitosti kroz kvalitetniji rad traži puno zalaganje svih državno-odvjetničkih dužnosnika i drugih zaposlenika.

U daljnjem razdoblju potrebno je usmjeriti pažnju na edukaciju i usvajanje novih znanja i novih načina rada, ali isto tako punu pažnju moramo usmjeriti na one načine rada kojima se smanjuje broj predmeta na sudu (alternativni načini rješavanja sporova, oportunitet, nagodba i sl.).

Da bi sve to i ostvarili nužno je stvoriti uvjete koji će to i omogućiti i kod toga posebno mislimo na rješavanje smještajnih teškoća i poboljšanje tehničke opremljenosti, kao i na informatizaciju rada državnih odvjetništava.

GLAVNI DRŽAVNI ODVJETNIK
REPUBLIKE HRVATSKE

Mladen Bajić