

Marin Bonačić*

INTERKATEDARSKI SUSRET KATEDRI ZA KAZNENO PRAVO I KAZNENO PROCESNO PRAVO PRAVNIH FAKULTETA IZ LJUBLJANE I ZAGREBA

1. TRADICIONALNI SUSRET KATEDRI IZ LJUBLJANE I ZAGREBA

U Zagrebu je 19. svibnja 2006. godine održan tradicionalni interkatedarski susret katedri za kazneno pravo i kazneno procesno pravo pravnih fakulteta iz Ljubljane i Zagreba. U ime Pravnog fakulteta u Zagrebu sudionike je pozdravila prodekanica **prof. dr. sc. Ksenija Turković** koja ih je upoznala s provedbom bolonjskog procesa.

Susret je otvorio **prof. dr. sc. Ivo Josipović**, predstojnik Zavoda za kaznene znanosti, kriminologiju i viktimologiju. On je u uvodnoj riječi izrazio zadovoljstvo što se obnovila nekadašnja tradicija zajedničkih stručnih druženja i želju da se ona nastave u kraćim vremenskim intervalima nego do sada. Nakon toga obavijestio je sudionike o predviđenom planu rada: kraća rasprava i međusobno informiranje o stanju kaznenog materijalnog prava, kaznenog procesnog prava, o prekršajnom pravu i kaznenoj odgovornosti pravnih osoba. Trajanje izlaganja ograničeno je na petnaest minuta kako bi sudionici nakon svakoga izlaganja imali vremena za raspravu.

2. KAZNENO MATERIJALNO PRAVO

O stanju u hrvatskom materijalnom pravu izlagao je **prof. dr. sc. Petar Novoselec** koji je svoj prikaz započeo s novim Kaznenom zakonom koji je donesen 1997. godine, a stupio je na snagu 1. siječnja 1998. godine. Zakon je donio promjenu terminologije: on se više ne naziva “krivični”, već “kazneni”, ali je propušteno nazvati ga “zakonikom”. Naime, nakon što je Hrvatska postala samostalna država, nema razloga da se zadrži termin “zakon” koji je uveden u Jugoslaviji 1977. godine. To više što se svi moderni propisi koji uređuju kazneno materijalno pravo nazivaju “zakonicima”.

U obrazloženju Zakona naglašeno je da je zadržan kontinuitet s dotadašnjim kaznenim pravom. Naime, budući da ne postoji originalna nova kaznena dog-

* Znanstveni novak na projektu *Hrvatska i međunarodno kazneno sudovanje* na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu

matika, nije preostalo drugo nego da se novo kazneno pravo nadoveže na dotadašnje kazneno pravo, ali ipak uz određene novosti. Npr. u pogledu krivnje, gdje je rečeno da bez krivnje nema ne samo kazne nego ni bilo kojih drugih kaznenopravnih sankcija, što praktično znači da prema nebrojivima više nema kaznenopravnih sankcija. Uveden je pojam zablude o protupravnosti koja, ako je neotklonjiva, isključuje krivnju, a ako je otklonjiva, dovodi do ublaženja kazne. Uvedene su dvije vrste krajnje nužde: pored dotadašnje, kao razloga isključenja protupravnosti, postoji i druga vrsta koja je razlog samo za oslobođenje od kazne - ako je počinjeno zlo jednako onome koje je prijetilo. Daljnja novost je uvođenje definicije produljenog kaznenog djela u Zakon, što je prijeporno, jer se u Njemačkoj i Švicarskoj napušta taj koncept. Primijenjena je i dvojbena koncepcija sudioništva, kod koje se pošlo od njemačke teorije o vlasti nad djelom koja - što je zanimljivo, iako je prihvaća veći dio autora - nije našla uporište ni u njemačkom zakonu ni u njemačkoj judikaturi.

U posebnom dijelu s jedne strane došlo je do pooštrenja kazni, što se očitovalo u uvođenju dugotrajnog zatvora, ali je s druge strane u nizu slučajeva došlo do sniženja kazni. Tadašnji autori Zakona dobrim dijelom su se povelili za austrijskim Kaznenim zakonom koji, za razliku od njemačkog, ima dosta blage kazne. Postoje još brojne izmjene u posebnom dijelu, npr. uvedena su kompjuterska kaznena djela i kazneno djelo mučenja životinja, a neka kaznena djela su izmijenjena, npr. silovanje, gdje počinitelj može biti i muška i ženska osoba i ne traži se da bude počinjeno izvan braka, te su sa spolnim odnošajem izjednačene druge spolne radnje, što stvara u praksi određene teškoće, jer je zadržano i kazneno djelo bludnih radnji pa se javlja problem njihova razgraničenja.

Kazneni zakon pretrpio je dvije izmjene. Izmjene iz 2000. i 2001. godine nisu bile velike, a 2003. godine pokušalo se znatno izmijeniti Kazneni zakon, ali je Ustavni sud tu novelu ukinuo tri dana prije stupanja na snagu budući da nije bila izglasana s odgovarajućom većinom. Tom izmjenom druga vrsta krajnje nužde preformulirana je tako da isključuje krivnju, sudioništvo je također dosta izmijenjeno, produženi su rokovi zastare, što je bio pokušaj da se spriječi zastara gospodarskog kriminala u svezi s pretvorbom. Dalje, uvedena je nova odredba o zapovjednoj odgovornosti te su preformulirane sankcije: umjesto dugotrajnog zatvora uveden je doživotni zatvor. Nadalje, izmijenjen je sustav novčane kazne koji je vrlo problematičan jer se koristi tzv. prosječni dnevni dohodak kojim se negira svrha tog instituta: umjesto da se novčana kazna prilagođuje osobnim prilikama počinitelja, ona se zapravo preko prosječnog dnevnog dohotka nivelira. Osim toga, uvedeno je novo, ključno, kazneno djelo zloporabe povjerenja po uzoru na Njemačku, Austriju i Švicarsku.

Zatim je došlo do promjene vlasti. Nova Vlada nastavila je s reformom kaznenog zakonodavstva, ali više nije, ili u najvećem dijelu nije, htjela prihva-

titi novelu iz 2003. godine. Nešto je ipak bilo preuzeto: odredba o zapovjednoj odgovornosti i zločin protiv čovječnosti. Uvedena su i neka nova kaznena djela, između ostalog računalna prijevara, primanje i davanje mita u gospodarskom poslovanju, otkrivanje identiteta zaštićenog svjedoka te protupravna gradnja koja je trenutačno u nas velik problem. Nakon toga rečeno je da će uslijediti i druga faza izmjena Kaznenog zakona, koja je upravo u tijeku. Ta novela - za koju se još ne zna hoće li biti *lege lata* - predstavlja jako zaoštavanje represije jer podiže kazne za mnoga kaznena djela, naročito minimume kazni, što je zanimljivo budući da su autori novele kritizirali novelu iz 2003. godine upravo kao pretjerano represivnu. Primjer je kazneno djelo silovanja gdje je kazna dosad bila od 1 do 10 godina, a predlaže se da ona bude od 3 do 10 godina. Najzanimljivije u toj noveli jest da se želi ograničiti ublažavanje kazne. Kod nas postoji tzv. zakonsko ublažavanje kazne za pokušaj, smanjenu ubrojivost itd. i tzv. sudsko ublažavanje za posebno olakotne okolnosti. Sudovi su se počeli obilato koristiti ublažavanjem kazne zbog posebno olakotnih okolnosti. Predloženom novelom to se mijenja: predviđena je jedna tehnika za zakonsko, a druga za sudsko ublažavanje. Na primjer, silovanje za koje je propisana kazna zatvora od 3 do 10 godina: zakonskim ublažavanjem kazna se može spustiti do jedne godine, ali sudskim samo do dvije. Dakle, za dovršeno djelo, bez obzira na sve olakotne okolnosti, ne može se izreći kazna manja od dvije godine. To je poprilično zaoštavanje i iako je trebalo spriječiti pretjerano ublažavanje kazne, otišlo se u drugu krajnost i nije ostavljena mogućnost ublažavanje kazne za posebno "lake" slučajeve.

Vlada nije htjela mijenjati gospodarska kaznena djela te stoga nije htjela prihvatiti kazneno djelo zlouporabe povjerenja. Najinteresantnije je da su dva ključna kaznena djela zlouporaba položaja i ovlasti službenička kaznena djela, dakle odgovorne osobe izjednačene su sa službenim osobama, što je preostalo iz jugoslavenskog prava, a vrlo je problematično. Postoje i drugi aktualni problemi, kao na primjer kazneno djelo klevete. Već dvije godine vode se žestoke rasprave o ukidanju kaznenog djela klevete. Na tome posebno inzistiraju novinari koji žele američki model u kojem kleveta nije kazneno djelo, nego se odgovara samo za naknadu štete, iako europske države takav model ne prihvaćaju. Jedan je od prijedloga da se za kaznena djela mogu izreći samo novčane kazne, a ne kazne zatvora. Uz to, iako je nova Vlada obećavala da će uvesti kazneno djelo isticanja fašističkih i drugih totalitarističkih obilježja koje je postojalo u noveli iz 2003. godine, nije to učinila.

Prof. dr. sc. Ljubo Bavcon, izlažući o slovenskom kaznenom materijalnom pravu, naveo je da je u Sloveniji na snazi Slovenski kazenski zakonik iz 1995. godine, koji je također preuzet iz prava bivše države, uz neke izmjene u općem dijelu, naročito na području krivnje. Više promjena bilo je u posebnom dijelu. Zakon je kasnije imao dvije novele. Prva novela (KZ-A) bila je 1999. godine i njome je uvedena kazna zatvora od 30 godina. Uz to, izmijenjen je naziv zako-

na koji se nazivao Kazenski zakonik Republike Slovenije u Kazenski zakonik. U toj noveli, pod pritiskom sudaca i praktičara, izmijenjene su odredbe o izricanju novčane kazne zbog toga što se način odmjerenja novčane kazne nije poštovao u sudskoj praksi, a i zbog toga što je broj izrečenih novčanih kazni jako padao. Posebne izmjene bile su u odredbama o oduzimanju imovinske koristi, gdje je uvedena nova odredba kojoj je bila svrha da se može oduzeti imovinska korist od svakoga na koga je počinitelj prenio imovinsku korist. U općem dijelu promijenjen je i interpretativni 126. članak, u kojem je proširen pojam službene osobe i na osobe koje rade u međunarodnim organizacijama te na suce međunarodnih sudova. Više promjena bilo je u posebnom dijelu, posebno na području seksualnog kriminaliteta, gdje je došlo do očitog pooštavanja kaznene represije. Granica kažnjivosti spolnog odnosa s maloljetnom osobom podignuta je sa 14 na 15 godina starosti te osobe, a i pooštrene su kazne za cijeli kompleks spolnih kaznenih djela. Osim toga, dopunjena su kompjuterska kaznena djela, inkriminirano je sudjelovanje u "lancima sreće" i kazneno djelo pranja novca, koje je Slovenija uvela prva u skupini devedesetih godina, s dvije novele, zbog toga što nije bilo uspjeha u borbi protiv pranja novca.

Godine 2004. pripremala se druga novela (KZ-B) koja je prouzročila snažan otpor svih stručnjaka, što je dovelo do toga da je organizirana međukatedarska konferencija. Tada je suglasno odlučeno da se o tim promjenama i o njihovim težnjama represiji obavijesti predsjednike vlade, parlamenta i države. Sastavljen je memorandum u kojem je navedeno da je zajednički nazivnik svih predloženih promjena povećanje represije i da je takva tendencija neprihvatljiva ako su ljudska prava i slobode i nakon 11. rujna 2001. godine još uvijek priznati kao temeljna mjera legitimnosti svih zakonodavnih i praktičnih aktivnosti sprječavanja kriminaliteta. Kazneno zakonodavstvo može se mijenjati ako je to nužno potrebno, ali ta nužna potreba mora se utvrditi na temelju istraživanja, primijenjenih studija, poštovanja načela legitimnosti i zakonitosti, načela *legis certae* te načela razmjernosti i ograničenja represije. Predložene odredbe ocijenjene su nestručnima. Osim toga, utvrđeno je da nijedna izmjena nije nužna i takva da organi državne kaznene represije ne bi mogli bez nje djelovati. Zaključeno je da se kazneno zakonodavstvo mora temeljiti na dva osnovna načela: načelu *legis certae* i načelu razmjernosti, da moraju postojati jasno prepoznate pravne vrijednosti koje su predmet kaznenopravne zaštite te da nije moguće kaznena djela regulirati na način da se ne može razlikovati u kojem se slučaju radi o kvalificiranom djelu, a u kojem o djelu kvalificiranom težom posljedicom. Postignuto je da su u Ministarstvu pravosuđa, pod utjecajem pravnog odbora za pravosuđe, pročistili prijedlog te je dosta od predloženoga otpalo.

Drugom novelom u dijelu koji govori o odluci o kazni dodan je dio koji se odnosi na pokajnike. Oslobođenje od kazne za pokajnike više nije obvezno.

Što se tiče zastare, dodana je odredba koja govori da zastara kaznenog progona za spolna kaznena djela protiv maloljetnih osoba ne može nastupiti prije isteka roka od 5 godina od punoljetnosti oštećenika. Takva odredba donesena je samo zbog snažnih protesta protiv prijedloga da za ta kaznena djela uopće nema zastare. Bile su izmijenjene i odredbe koje se odnose na napad na službenu osobu u svezi s priključivanjem Slovenije europskoj granici i stupanjem slovenskih državljana u europske organe. Uz to, 2002. godine u okviru EU usvojena je Okvirna odluka o borbi protiv terorizma u kojoj je neprecizno i jako široko određena teroristička skupina. S protestima protiv prepisivanja takvih odredbi iz europskoga prava postignuto je da sada postoji definicija zločinačke skupine koja kaže da je to skupina najmanje triju osoba, što nikada nije bilo sporno, koje su se udružile za počinjenje kaznenih djela za koja se može izreći kazna zatvora veća od tri godine. Uvedeno je i kazneno djelo neplaćanja alimentacije. To kazneno djelo bilo bi razumljivo u slučaju počiniteljeva izbjegavanja plaćanja, ali, pod pritiskom nekih nevladinih organizacija, formulirano je tako da se ono može počinuti i bez izbjegavanja plaćanja. Na taj način čisto građanskopravno pitanje postalo je kaznenopravno pitanje. Uveden je i niz novih kaznenih djela s područja informatike. Obnovljeno je i kazneno djelo koje se na engleskom naziva *insider trading*. Posebnu pozornost zaslužuju i korupcijska kaznena djela kod kojih se išlo na povećanje kazni. Zanimljiva je i promjena odredbe o kažnjivosti prelaska državne granice koja se "sломila" na primjeru Lončarić, počinitelju kojega progoni i hrvatsko pravosuđe kao organizatora ilegalnih prelazaka državnih granica, koji je bio pušten zato što Zakon nije inkriminirao prelazak preko granice između Hrvatske i Italije. Izmjena određuje da je zabranjeno čak i prelaženje drugih granica ako Slovenija potpiše neke međunarodne ugovore. I na kraju, u svezi s međunarodnim kaznenim djelima predlagano je da se po njemačkom uzoru napravi poseban zakon o međunarodnim kaznenim djelima, u kojemu bi bile preuzete sve važne odredbe o odgovornosti i druge odredbe koje su u suprotnosti s općim dijelom slovenskog Kaznenog zakonika i slovenskom dogmatikom, ali to nije bilo prihvaćeno, nego su izmijenjene postojeće inkriminacije.

U raspravi koja je uslijedila nakon izlaganja o materijalnim kaznenim pravima **profesor Novoselec** je detaljnije opisao drugi oblik krajnje nužde koji isključuje samo kažnjavanje. U taj oblik krajnje nužde ulazile bi situacije egzistencijalne krajnje nužde, klasičan je primjer broda *Mignonette* gdje su jedni mornari ubili druge da prežive. U tom slučaju bila bi donesena osuđujuća presuda, ali bi ta osoba bila oslobođena kazne. Pitanje je postoji li krivnja u takvim slučajevima te su odredbe o tom obliku krajnje nužde ukinutom novelom iz 2003. godine bile izmijenjene. Budući da je krivnja bila definirana kao ubrojivost, namjera ili nehaj i svijest o protupravnosti, izmjena odredaba o krajnjoj nuždi zahtijevala je i izmjenu koncepcije krivnje, gdje je uvedeno i nepostojanje razloga za isključenje krivnje.

Prof. dr. sc. Davora Derenčinovića zanimalo je kako su u Sloveniji doveli u sklad svoju definiciju terorizma sa zahtjevima Europske unije vezanima uz Okvirnu odluku o borbi protiv terorizma, u kojoj je definicija terorizma vrlo široka i neki su od njezinih elemenata dosta neodređeni te po njegovu mišljenju ne odgovaraju zahtjevu *legis certae*. Odgovarajući, **profesor Bavcon** rekao je da se Slovenija za sada nije baš intenzivno odazvala tim zahtjevima Okvirne odluke, jer postoje dva kaznena djela: unutarnji i vanjski terorizam u dvije glave i postoje sva ona djela obuhvaćena općim odredbama koja su nabrojena u 1. članku te okvirne odluke. Uvedena je samo jedna nova inkriminacija, financiranje terorističke djelatnosti, u novom članku 388a, gdje su, što je zanimljiva zakonodavna tehnika, nabrojena sva kaznena djela koja bi mogla biti izvršena s terorističkom namjerom - jedini znak terorizma je namjera, po svemu drugome to su obična kaznena djela.

Prof. dr. sc. Damjan Korošec postavio je pitanje o hrvatskim iskustvima i o ulozi struke pri izradi novela zakona. Izlažući hrvatska iskustva, **profesor Josipović** rekao je da postoji različita praksa među ministarstvima o tome koliko su spremna u projekt pozvati nekoga s fakulteta ili nekoga iz struke. Jedan od važnih razloga za pozivanje stručnjaka je to što u ministarstvima nema tko suvislo napisati zakon, tako da ono zapravo ovisi o pomoći sa strane. Drugo, pod pojmom struka pogrešno se smatra da je ona monolitna. To se vidjelo i kod KZ-a, gdje dva ugledna profesora imaju različita mišljenja o pojedinim problemima. A treća činjenica je određena bezobzirnost Vlade pri korištenju onim što je producirala struka. Istaknut je primjer Prekršajnog zakona iz razloga što je 1997. godine započela reforma prekršajnog prava, a radna grupa, koja je mijenjala svoj sastav i koncepcije, radila je 5 godina na tom zakonu. Na zadnjem radnom sastanku jednog petka dogovorene su neke vrlo male izmjene, i zatim je prijedlog poslan u Ministarstvo pravosuđa kako bi Ministarstvo uputilo Zakon u proceduru u ponedjeljak. I zaista, Ministarstvo je u ponedjeljak uputilo Zakon u proceduru, ali recikliranu verziju neke od prvotnih verzija. Nikad nije dano suvislo obrazloženje zašto se to dogodilo. Rezultat je taj da je Zakon katastrofalan u prvom redu što se tiče nomotehnike, da je u samoj saborskoj proceduri prihvaćeno 87 amandmana u tri čitanja i da je još ostao velik broj neprihvaćenih amandmana, i - posljedice se vide!

Profesor Novoselec naveo je da je pisanje zakona najteža od svih pravničkih djelatnosti. Radi se o umjetnosti, vještini. Ono što se događa jest da nestručnjaci pišu zakone i da je situacija katastrofalna - ali to nije samo problem u Hrvatskoj i Sloveniji.

3. KAZNENO PROCESNO PRAVO

O hrvatskom kaznenom procesnom pravu govorio je **prof. dr. sc. Davor Krapac** koji je na početku spomenuo velik broj zakona koji reguliraju nave-

denu materiju. Izvori se mogu sistematizirati na izvore unutarnjeg kaznenog procesnog prava i izvore međunarodnog kaznenog procesnog prava. Glavni izvor je i dalje Zakon o kaznenom postupku koji je donesen 3. listopada 1997. godine. Njegova izbalansiranost omogućila mu je da preživi bez tolikog broja novela kao KZ. Dosad su bile samo dvije novele Zakona, jedna 1999. i druga 2002. godine. Druga novela bila je nešto veća i riješila je neka sporna pitanja u praksi, npr. u primjeni mjera za osiguranje prisutnosti okrivljenika, i razriješila neke odnose između policije i državnog odvjetništva, jer je to područje gdje je bilo najviše problema.

Ostali izvori indiciraju nešto za što je **profesor Krapac** istaknuo da nije siguran je li dobro ili loše. Naime, ova pravna grana ide u smjeru specijalizacije i iz nje će vjerojatno nastati neke specijalizirane grane prava. Npr. ZUSKOK, koji je uveo posebno državno odvjetništvo za progon organiziranog kriminaliteta, ima najviše procesnih odredbi koje se isključivo bave organiziranim kriminalitetom. Jedan je oblik kaznenog prava posvećen organiziranom kriminalitetu u nastanku i on će se dalje specijalizirati. Jedino je pitanje koliko će znanstvenici, ali i praktičari, dopustiti da se on razvija bez poštovanja temeljnih načela kaznenog materijalnog i procesnog prava koja danas imaju ustavni i međunarodni rang. Kazneno pravo specijalizira se i za maloljetnike, što je uređeno Zakonom o sudovima za mladež. Osobe počinitelji kaznenih djela s duševnim smetnjama također dobivaju poseban oblik kaznenog postupka: djelomično su obuhvaćene odredbama ZKP-a, a jedan dio odredbi koji se na njih primjenjuje nalazi se u Zakonu o zaštiti osoba s duševnim smetnjama iz 1999. godine. Konačno, tendencija specijalizacije postoji i na području međunarodne pravne pomoći. ZOMPO iz 2004. godine zamijenio je odredbe ZKP-a koje su se pozivale na odredbe jugoslavenskog ZKP-a o međunarodnoj pravnoj pomoći i ekstradiciji, a koje su važile u Hrvatskoj i nakon 1997. godine. Zakon se primjenjuje od 1. srpnja 2005. Postavlja se pitanje jedinstvene primjene tih izvora i očuvanja koherentnosti, logičke i normativne, tog cijelog pravnog sustava. Postavlja se pitanje ispunjava li Ustavni sud, koji je ovlašten uklanjati nesuglasnosti između tih zakona i ustavnih normi, svoju funkciju. On dosad nikad nije ulazio u ocjenu ustavnosti normi kaznenog procesnog prava, tj. sukladnosti tih normi s Ustavom. Jedina aktivnost na području kaznenog postupka bila je odlučivanje o ustavnim tužbama protiv odluka o pritvoru. Od strane Ustavnog suda nisu poslani nikakvi signali u pozitivnom ili negativnom smislu, a takvi signali o kvaliteti hrvatskog kaznenog procesnog zakonodavstva nisu poslani ni iz Strasbourga. Od 2001. godine, kad su se počele donositi prve presude protiv Hrvatske u Strasbourgu, do danas je doneseno 215 odluka i presuda (to se odnosi na pomirenje stranaka, ali i na slučajeve kad je država osuđena zbog kršenja Konvencije). Najveći broj tih presuda i odluka, njih 110, odnosi se na čl. 6. st. 1., na pravo na suđenje u razumnom roku, ali sve u civilnim predmetima. U odnosu na čl. 3., zabranu mučenja, postoje dvije odluke,

od kojih se nijedna ne odnosi direktno na kazneni postupak, nego se odnose na situaciju u Kaznionici u Lepoglavi, gdje su se zatvorenici potužili zbog loših uvjeta smještaja. U odnosu na članke 8., 13. i 14. nijedan slučaj nije se odnosio na neki poseg u temeljno ljudsko pravo za potrebe kaznenog postupka. Iako nema povratne informacije u pogledu neposredne kontrole našeg kaznenoprocenog zakonodavstva, to ne znači da se u pripremi nacрта novih zakona ne osvrće na stajališta “velikih” judikata strasbourškog Suda.

Drugo pitanje odnosi se na opću situacija u praksi kaznenog postupka. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku od 1995. do 2004. godine, broj proglašanih krivima od 1995. do 1998. godine ima trend blagog pada, a nakon toga taj broj stalno raste. Godine 2004. ukupan broj osoba koje su proglašene krivima je oko 24 000. U strukturi osuđenih punoljetnih osoba prevladava uvjetna osuda na kaznu zatvora sa skoro 70%, bezuvjetni zatvor zastupljen je s nešto više od 12%, a novčanih kazni (uvjetnih/bezuvjetnih) ima vrlo malo. *Croatia progress report* iz 2005. godine – procjene Europske komisije – u 8 točaka sadržava glavne konstatacije u pogledu hrvatskog pravosuđa i neke prigovore koji se upućuju hrvatskom pravosuđu u ovom trenutku. U njemu se prigovara zbog pristranosti u suđenjima za ratne zločine, iako to danas više nije prigovor koji se može postaviti. Naime, prošle godine Hrvatskoj je ustupljen jedan predmet na suđenje, predmet Ademi/Norac, a kad bi ta konstatacija stajala, Hrvatska ne bi dobila taj predmet. Ono što se također prigovara jest dužina trajanja sudskih postupaka, ali to se odnosi prvenstveno na civilno pravosuđe. Iako je glavni prigovor našoj konstrukciji postupka da imamo još uvijek tzv. koncepciju podijeljenog prethodnog postupka, a u običnoj javnosti smatra se da je istraga glavna kočnica za ekspeditivnost, u kaznenim stvarima postoji znatan pad broja istraga. U 2003. i 2004. godini broj istraga smanjen je 62% jer državni odvjetnici danas traže istragu u maksimalno 8-9% slučajeva, a ostale slučajeve rješavaju tako da traže poduzimanje pojedine istražne radnje od istražnog suca. To znači da istraga gotovo više i ne postoji, cijeli postupak bazira se uglavnom samo na djelatnosti policije i procjeni te djelatnosti od strane državnog odvjetništva. U praksi državno odvjetništvo od policije traži da obavi poslove za njega, a državni odvjetnici u kabinetima sjede i čekaju da im se dostavi pismeni materijal. Pritom se mora pohvaliti USKOK koji vrlo aktivno sudjeluje s policijom u izvidima, upravlja njima, daje policiji sugestije koje radnje treba obaviti. Znanje policije o navedenim pitanjima je slabo pa USKOK za vrijeme izvida daje policajcima pravnu pouku o tome što i kako treba istraživati. Na taj način povratna informacija od policije može kasnije biti upotrijebljena pri konstrukciji tih djela u optužnici. Prema tome, istraga može i danas biti ukinuta, a situacija se neće promijeniti.

Na kraju, podaci o trajanju postupka od 2002. do 2004. godine pokazuju da najveći broj postupaka traje preko jedne godine. Taj postotak pada sa 63%

na 55% u 2004. godini. Međutim, iako Hrvatska nije nijednom osuđena ni u Strasbourgu, ni od Ustavnog suda zbog predugog trajanja postupka, ipak sam statistički podatak da je pretežni dio svih postupaka u kategoriji trajanja preko jedne godine nije dobar. Distribucija trajanja postupka, od prijave do pravomoćne odluke, morala bi biti ravnomjernija s većim postotkom kraćih trajanja postupaka.

Govoreći o stanju slovenskog kaznenog procesnog prava, **prof. dr. sc. Katja Gotvan Šugman** usredotočila se samo na ono što se događalo sa slovenskim ZKP-om iz 1994. godine koji je sedam puta noveliran. Od toga, dvije novele bile su redakcijskog karaktera, a pet ih je bilo suštinskih. Glavni razlog za promjene kaznenog postupka bile su djelatnosti Ustavnog suda. Sve odluke vrlo aktivnog Ustavnog suda bile su izrazito garantivne jer ZKP nije dosegnuo dovoljno visoke standarde. Ustavni sud reagirao je na nedovoljno poštovanje načela razmjernosti, na nedovoljno određene uvjete za određivanje pritvora ili određivanje prisluškivanja i nejasnoće oko toga tko određuje mjere, npr. u nekim slučajevima nije bilo zahtjeva tužitelja pa ih je sud određivao *ex offo*.

U zadnjih 12 godina značajno djelovanje Ustavnog suda usmjereno na zaštitu ljudskih prava u kaznenom postupku predstavlja jedan trend. S druge strane postoji vrlo parcijalno i stihijsko postupanje koje predstavlja drugi trend. U svakoj od zadnje tri novele pojavili su se novi trendovi koje je teško imenovati jednom riječju, ali im je zajedničko da se radi o pritiscima i lobiranjima pojedinih interesnih skupina koje ZKP kao cjelina ne zanima, nego zadovoljavaju svoje parcijalne interese. Ovdje se može uvrstiti i trend prema učinkovitosti koji je svakoj noveli dodao neko rješenje koje teži većoj učinkovitosti postupka, što je u potpunoj suprotnosti s mišljenjima Ustavnog suda. I treće, unutar tog su trenda "izmišljeni" pritisci/zahtjevi Europske unije. To nekad ide do takvog apsurdna da obrazloženje zakona navodi da se nešto moralo promijeniti zbog zahtjeva Europske unije, a ako se prouči Okvirna odluka, u toj odluci ne piše ništa o onome što se htjelo implementirati pod krinkom zahtjeva EU. Ako bi sve navedeno trebalo nazvati jednim imenom, radilo bi se o trendu prema učinkovitosti ili represivnom trendu.

Profesorica Gotvan Šugman dalje je ukratko iznijela što se promijenilo od jugoslavenskog ZKP-a do danas. ZKP iz 1994. godine bio je praktično identičan jugoslavenskome iz 1977. godine. Prva bitna promjena je to da osumnjičenik u trenutku kad mu je uzeta sloboda mora biti obaviješten o svojim pravima, tzv. *Miranda rights*. Drugo, ekskluzijska pravila znatno su dorađena i proširena te je uvedena doktrina "plodova otrovne voćke". Promijenila se organizacija sudova. Ponovo je uveden institut progona na prijedlog. Zatim, prvi put su sustavno uređeni posebni izvodi. Jedna je od velikih promjena i ograničavanje načela legaliteta: danas za kaznena djela za koja je zapriječena kazna do tri godine tužitelj može birati među brojnim opcijama. Mnogo izmjena išlo je prema tome da se smanji značenje istrage i bitna je

promjena da se za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora do osam godina može podignuti neposredna optužnica. Promijenio se i režim izvanrednih pravnih lijekova, ukinut je zahtjev za preispitivanje pravomoćne presude i proširen zahtjev za zaštitu zakonitosti.

Slijedilo je malo detaljnije predstavljanje rada Ustavnog suda i posljedica toga rada, ne za konkretne slučajeve, nego za ZKP. Najvažnija promjena je promjena funkcije istražnog suca koji je u početku bio čisti istražni organ, a odlukama Ustavnog suda funkcija istražnog suca mijenjala se sve više prema garantivnoj funkciji. On postaje sve više sudac, a sve manje istražitelj. Tako istražni sudac više ne može odrediti *ex offio* kućne pretrage. Jednaka je situacija kod posebnih izvida, gdje su vrlo precizno uređeni uvjeti pod kojima ih se može odrediti. Promjenom uloge istražnog suca mijenja se i uloga policije i tužitelja. Usvojeni su posebni propisi o tome kako policija surađuje s tužiteljstvom, a komunikacija među njima je bitna jer tužitelj postaje aktivni sudionik postupka koji nadzire, kontrolira i daje upute policiji. Tužitelju su na raspolaganju brojne varijante skraćenog kaznenog progona, tako da on zaista počinje voditi računa o tijeku kaznenog postupka. Sam početak postupka prenosi se sve više u pretkazneni postupak, a time i djelovanje istražnog suca.

Drugi trend, uvjetno rečeno trend prema učinkovitosti, možda je najlakše ilustrirati velikom sustavnom izmjenom koju je Ustavni sud ukinuo. Radilo se o režimu dobivanja izjava od osumnjičenika u pretkaznenom postupku. Prije je to bilo uređeno na način da se osumnjičenik ne poučava o pravima pred policijom i da policija može samo neformalno prikupljati obavijesti. Ustavni sud taj je režim u cijelosti ukinuo jer nije zagarantirana nepristranost suca, budući da on na suđenju može doći u kontakt s tim obavijestima. Po novom uređenju, policija može neformalno prikupljati obavijesti. U trenutku kad se prikupi dovoljno osnova za sumnju da je određena osoba počinila kazneno djelo, policija mora tu osobu poučiti o njezinim pravima: pravu na šutnju i pravu na branitelja. Od tog trenutka moguće su dvije situacije: ako osumnjičenik uzme branitelja, policija može provesti pravo ispitivanje po pravilima za ispitivanje. Ako osumnjičenik ne uzme branitelja i odluči da će se sam braniti, policija može izvesti samo neformalan razgovor rezultat kojeg je službena zabilješka. Ta službena zabilješka ima specifičan pravni položaj: iako se ne izlučuje iz spisa, sudska odluka ne smije se temeljiti na njoj. Zabilješka je vrsta poludokaznog materijala, sudac se može upoznati s tim materijalom, ne izlučuje ga te se na njemu smije temeljiti odredba o kućnoj pretrazi ili pritvoru. Na taj način zabilješke su materijal koji je treća kategorija dokaza. Pisanju te novele, u kojem je profesorica sudjelovala, bio je fascinatan postupak u kojem je sudjelovalo 16 predstavnika različitih interesnih skupina. Do suglasnosti u takvoj skupini nije lako doći, prvo zbog broja članova, a drugo zbog postojanja vrlo različitih interesa. Na kraju se velikom mukom došlo do kompromisnog rješenja i skupina se razišla. Prijedlog novele (ZKP-E) bio je

potpuno različit od onoga što je dogovoreno. Rješenje po kojem je policija dobila mogućnost ispitivanja osumnjičenika prihvaćeno je nakon izrazito garantivne odluke Ustavnog suda, što je paradoks, a ironično je da je to rješenje nepovoljnije za osumnjičenika nego što je bilo prijašnje. Drugi paradoks je što se policija grčevito borila da bi dobila ispitivanje osumnjičenika u nadležnost, a kad ga je dobila, više ga ne želi jer ne zna izvoditi saslušanje, boji se branitelja i, na kraju, zato što je taj čin podvrgnut sudskoj kontroli. Međutim, glavni "dar" policiji je navedena službena zabilješka, kojom je policija najzadovoljnija i koja je neka vrsta poludokaza. Kako nema branitelja, rezultat je samo službena zabilješka, a postupak dobivanja iskaza nije podvrgnut sudskoj kontroli zato što ga sud ne smatra dokazom. Sud uopće ne smije raspravljati o toj zabilješci i pravi se da ona ne postoji pred sudom. To je primjer kako se jedna garantivna odluka Ustavnog suda promijenila u nešto sasvim drugo na podlozi parcijalnih interesa. Uopće ne govoreći o tome što to znači za sustav procesnog prava, koji sad sadržava neku vrstu dokaznog materijala s kojim se ne zna što bi se napravilo. I na kraju, primjer uredbi Europske unije: ako se pogleda dinamika mijenjanja članka 156. ZKP-a, koji uređuje *monitoring order*, tj. mogućnost suda da nadzire promet na računu, može se vidjeti da se taj članak promijenio sa svakom novelom, dakle 6 puta, a nema nijedne optužbe za pranje novca. Može se zaključiti da ono što se radi nije dobro, da je previše parcijalno, previše stihijsko i da se zakoni pišu na brzinu. Kao epilog može se još dodati da je Ministarstvo odlučilo samo napisati novelu ZKP-a.

U raspravi koja je uslijedila nakon izlaganja **profesor Krapac** je rekao da su u Hrvatskoj konstrukcija nezakonitih dokaza i ekskluzijsko pravilo uvedeni 1997. godine. Tada je definirano što su nezakoniti dokazi i uvedena je i doktrina "plodova otrovne voćke". U nas to ne predstavlja problem, dijelom i zato što se Ustavni sud nikada nije duboko upustio u definiranje pojma ploda otrovne voćke. Prema onome što je **profesor Zupančić** pisao te kako je učio svoje studente o tom pojmu, to je vrlo kompliciran pojam gdje se u sudskoj praksi mora točno izlučiti određene situacije kada se radi o plodovima otrovne voćke, a kada ne. Sudska praksa nije se upuštala u to, međutim, npr. kod nezakonite pretrage stana uzima se dosta široko da će, ako se nađu i određeni drugi predmeti, oni također biti izdvojeni iz dokaznog materijala.

Režim ispitivanja osumnjičenika i upotrebljivosti tih pred policijom danih iskaza poučan je. Naime, u nas je uvedena mogućnost da policija ispituje osumnjičenika uz poštovanje jamstvenih formi i, ako branitelj prisustvuje tom ispitivanju, ono što je policija saznala jest dokaz. Ako nije došao branitelj, onda je to službena zabilješka o neformalnom iskazu koja služi policiji za operativne svrhe ili za ocjenjivanje osnovane sumnje za pokretanje istrage. Prema tome, ta izjava kod policije može poslužiti istražnom sucu za donošenje odluke o pokretanju istrage. Sustav funkcionira i policija se koristi tom mogućnošću. Ono što ne funkcionira jest to da branitelji ne dolaze na ta ispitivanja, pa je

policija dosta često na mukama kako osigurati odvjetnika u nekom važnom slučaju gdje ona želi na taj način osigurati priznanje. Morat će se razmišljati o tome da se u buduću Zakonik uvede *public defender service* ili neka vrsta *quasi public defender service* kako bi policija uvijek imala pri ruci odvjetnika koji bi mogao dati prvu pravnu pouku osumnjičeniku pri ispitivanju, a pitanje je hoće li to biti moguće provesti. Osim toga, naveo je da je u Hrvatskoj koncepcija ekskluzije dosljednije provedena. Na kraju istrage izdvaja se sav policijski materijal te uz to i onaj koji spada pod definiciju nezakonitih dokaza. Ako taj materijal ne bi bio izdvojen iz spisa, to bi bila apsolutno bitna povreda kaznenog postupka, što je zaživjelo i u praksi Vrhovnog suda. Vrhovni sud je od 2000. godine donio velik broj judikata o nezakonitim dokazima, gdje on postavlja svoju doktrinu ekskluzije vrlo rigorozno i čak pomalo iznenađuje koliko su suci Vrhovnog suda u 5, 6 godina počeli preuzimati koncepciju jamstvenih formi, garantivne funkcije u kaznenom postupku. S druge strane postoji i nezadovoljstvo, dosta pritisaka iz državnog odvjetništva i policije da se ta koncepcija mijenja. **Profesoru Krapcu** se u slovenskom pravu ne sviđa što je ukinuto izvanredno preispitivanje pravomoćne presude i što ga je zamijenio zahtjev za zaštitu zakonitosti. Zahtjev za zaštitu zakonitosti je izvanredni pravni lijek koji ima potpuno drugu svrhu i on ne smije biti u rukama okrivljenika. Osvrnuo se i na novo posebno pravno sredstvo uvedeno za zaštitu prava na suđenje u kratkom roku koje je uvedeno prošle godine novim Zakonom o sudovima, ali još se ne zna kakvu će poziciju imati u odnosu na ostala pravna sredstva u parničnom i u kaznenom postupku. Onaj tko smatra da mu je sud povrijedio pravo na suđenje u primjerenom roku, može se obratiti višem sudu, i zatim se počinje primjenjivati mehanizam koji podsjeća na mehanizam šutnje administracije u upravnom postupku. Navedeno pravno sredstvo uvedeno je zbog kritika presuda iz Strasbourga i od strane Ustavnog suda.

Profesor Josipović naveo je da je već postojao slučaj da je Ustavni sud odlučivao o suđenju u razumnom roku, a da je u Strasbourgu odlučeno da naš Ustavni sud nije odlučio o tome u razumnom roku. Što se tiče brojki Državnog zavoda za statistiku da je u preko 40% predmeta presuda donesena u roku od godine dana, kad se ti podaci kombiniraju s podatkom da je negdje oko 87% optužbi prihvaćeno, dobiva se slika idealnog pravosuđa. Naime, gotovo 50% predmeta završi, od počinjenja do pravomoćne presude, u roku godine dana i tužitelj uspijeva u 87% slučajeva. Navedeni podaci u velikoj su disproporciji s percepcijom koja postoji o pravosuđu, Opća je percepcija da pravosuđe ne funkcionira: da je sporo i neučinkovito te da nije zahvatilo prave kriminalce. Istina je vjerojatno negdje u sredini, jer na percepciju pravosuđa utječu i neke izvanpravosudne dimenzije društvenog života. Jedini racionalni razlog i objašnjenje takve situacije jest to da se puno problema, koji sprječavaju da oni za koje javnost misli da jesu krivci budu kažnjeni, događa prije započinjanja postupka. **Profesor Josipović** dao je još jednu napomenu uz "plodove otrovne

voćke”. Vrhovni sud otišao je predaleko, ne u interpretaciji toga što su “plodovi”, nego što je to uopće “otrovno drvo”. Uz brojne odluke gdje je zaista otvorio neke nove vidike zaštite prava, u nekim odlukama je otišao predaleko. Ne zato što bi to možda smetalo radi efikasnosti postupka, nego zato što teleološki pristup pravilima o izdvajanju znači prihvaćanje teze kako ta pravila imaju smisla i da ih treba primjenjivati onda kad zaista jesu u funkciji nekog legitimnog interesa zaštite nekog prava okrivljenika. Drastični primjer nepotrebnog “trovanja drveta” koje je Vrhovni sud napravio načelno je stajalište da svaka snimka koja nije konsenzualna nije zakonit dokaz. Sad postoji paradoksalna situacija da netko npr. ubija, davi, siluje ženu, ona stisne snimanje na telefonskoj sekretarici i snimi što se događa, a to kasnije nije dokaz jer silovatelj nije pristao da ga se snima.

Profesor Krapac ukratko je naveo iskustva vezana uz reformu prethodnog postupka. Radna skupina osnovana je koncem 2003. godine i ona je 2004. godine napravila istraživanje državnoodvjetničke prakse, a 2005. godine veliko istraživanje prakse, naročito prakse uhićenja. Provedena istraživanja daju uvid u praksu prethodnog postupka. Za reformu ne postoje rokovi i premda se neki političari bune protiv toga smatrajući da na taj način Ministarstvo pravosuđa ili radna skupina oteže te da bi se to moglo prije provesti, radna skupina zasad odolijeva tim pritiscima. Ono na što radna skupina želi upozoriti jest to da se u reformu prethodnog postupka, što je ključni stadij jednog sistemskog zakona kao što je Zakon o kaznenom postupku, ne može ići a da ne postoji konsenzus i političke i stručne javnosti oko toga, a taj konsenzus može se postići samo na temelju političke platforme koju mora donijeti ili Vlada ili Sabor. Može se ići i drugim putem, parcijalno, ali onda će se stalno javljati pojedine interesne skupine, pa će doći do političkih igara da se kompromisom zadovolje sve strane, i na kraju ZKP, koji bi trebao biti mali Ustav, ili mali zakonik za sve druge zakone koji također zadiru u materiju kaznenog procesnog prava, neće biti koherentan. Iako po Ustavu ne postoje zakonici, nego se mogu donositi samo zakoni, po svom dubljem značaju Zakon o kaznenom postupku morao bi biti zakonik za sve ostale zakone iz područja kaznenog postupka.

4. PREKRŠAJNO PRAVO

O prekršajnom pravu u Republici Sloveniji izlagala je **doc. dr. sc. Katja Filipčič**. Navela je da se novi Zakon o prekršajima počeo primjenjivati 1. siječnja 2004. godine, a do toga datuma se primjenjivao zakon iz 1983. godine koji je do 2003. godine bio 12 puta izmijenjen. Najvažnija izmjena je bila 2000. godine kad su svi privredni prijestupi postali prekršaji. Od početka 1990-ih godina razmišljalo se o pripremanju novog sustava uređenja prekršaja. Godine 1993. za to je bila osnovana skupina pri Ministarstvu za pravosuđe, ali

prijedlog nije nikad upućen u zakonodavnu proceduru. Bit tog prijedloga bila je da se ustanove posebni sudovi za prekršaje. Nakon nekoliko godina ustanovljena je nova skupina. Rezultat rada te skupine bio je zakon koji je parlament usvojio 2003. godine. Taj je zakon imao vrlo dobru, dvogodišnju *vacatio legis*. To je bilo potrebno zato što su se organi koji su dobili potpuno nove ovlasti morali na to pripremiti i prestrukturirati. Novi sistem temelji se na odluci Ustavnog suda iz 1995. godine da su suci za prekršaje posebni sudski organi koji rješavaju pitanja po Konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda te stoga moraju imati sva prava kao i sudovi. Bitna je promjena da je Zakon uveo takozvane prekršajne organe, odnosno upravne organe koji vrlo pojednostavljeno odlučuju, uz minimalan broj dokaza, i pritom upotrebljavaju upravni postupak. Njihova odluka koja sadržava sankciju zahtijeva sudsku kontrolu i tek je time sustav usklađen s Konvencijom o zaštiti ljudskih prava. Problemi postoje jer Zakon ne omogućuje svakome da bez zadržke i bez problema zahtijeva sudsku zaštitu. Naime, može se zahtijevati sudska zaštita, ali se to mora posebno platiti te se na taj način građani odvrćaju od traženja sudske zaštite. Teže prekršaje rješavaju sudovi za prekršaje koji su sada izjednačeni sa sudskim organima i organizacijski su postali jedinice u pokrajinskim sudovima. Suci za prekršaje rješavaju prekršaje pravilima pojednostavljenog kaznenog postupka. Poslije 1. siječnja 2005. godine dogodio se slom sustava jer su se svi novi organi toliko bavili svojim položajem da nisu mogli rješavati prekršaje. Kako je situacija bila loša, 2005. godine parlament je usvojio Zakon o aboliciji koji je većinu prekršaja abolirao kako bi se napokon počelo rješavati prekršaje po novom sustavu. Nekoliko mjeseci nakon usvajanja Zakona o aboliciji suci su se bavili izdavanjem odluka o obustavljanju postupaka za prekršaje koji su abolirani, tako da se ne može dati nikakva ocjena kako će taj zakon u praksi primjenjivati prekršajni organi i suci. Na području sankcija postoji također bitna izmjena: po novome za prekršaj više nije moguće propisati kaznu zatvora, a novčana kazna preimenovana je u globu. Da bi se spriječilo ponavljanje situacije u kojoj 60% počinitelja prekršaja kojima je izrečena novčanu kazna po prijašnjem zakonu jednostavno ne želi platiti tu kaznu, Zakon predviđa da onome tko u roku ne plati globu sud određuje supletorni (*uklonilni*) zatvor. S jedne strane kaže se da se za prekršaje ne može izreći kazna zatvora, s druge strane nekome se oduzima sloboda da bi ga se prisililo da izvrši novčane sankcije. Sud može poslati nekoga u tzv. uklonilni zatvor do 30 dana. Smisao tog zatvora je da se takva osoba prisili da se pokori i plati novčanu kaznu. Ako netko i nakon 30 dana u zatvoru ne plati, mora ga se pustiti, a novčana kazna se prisilno izvršava preko poreznih organa. Država se nada da će se na taj način smanjiti nedisciplinarnost počinitelja u plaćanju novčanih kazni. To su ključne izmjene na području prekršaja.

Prof. dr. sc. Ivo Josipović izlagao je o hrvatskom prekršajnom pravu. Sama ideja reforme provedene Zakonom iz 2002. godine, s vrlo kratkom *vacatio*

legis - naime on je donesen 11. srpnja, a 11. listopada već je stupio na snagu – bila je plemenita. Prvo, završavao se proces judicijalizacije prekršajnog prava, pa su zato u radnoj grupi prevladavali stručnjaci za kazneno pravo, a ne više stručnjaci za upravno pravo. Drugo, željelo se, i to je bio postupak od sredine 1990-ih, prekršajne suce zaista proglasiti sucima. Uz to, željelo se harmonizirati prekršajno pravo s materijalnim i procesnim kaznenim pravom. I na kraju, što je bilo posebno važno, željelo se da cijeli sustav bude efikasniji. To su bili ciljevi reforme.

Što se tiče judicijalizacije, ona je provedena, uz napomenu da i u Hrvatskoj postoji nadležnost upravnih tijela, i to samo kad je to posebnim zakonom navedeno. Sudska kontrola osigurava se time što u 2. stupnju uvijek sudi Visoki prekršajni sud. Pritom je postupak koji vode upravna tijela gotovo potpuno jednak sudskom postupku. Paradoks je, ako izuzmemo djela gdje je propisana kazna zatvora za kršenja javnog reda i mira, da su zapravo teža djela u nadležnosti uprave: porezni i carinski prekršaji koji imaju propisane novčane kazne i do pet milijuna kuna, oduzimanje broda i slično. Takvi prekršaji u prvom su stupnju u nadležnosti uprave, a suci, najkvalificiraniji dio naše struke, bave se pitanjima je li netko prošao mimo zebre i drugim “velikim zločinima”. Rezultat reforme, gledajući samo ono što je državi u ovom trenutku jako važno – efikasnost, bio je: u zadnjoj godini kad je primjenjivan stari Zakon o prekršajima, uz puno izmjena i dopuna još iz 1973. godine, bile su 383 tisuće novih predmeta uz oko 180 tisuća neriješenih predmeta. Suci su rješavali 966 predmeta, iako je norma bila 800 predmeta. U 2004. godini, to je godina kad je novi ZOP dobrano ušao u praksu, pao je broj primljenih predmeta na oko 370 tisuća, ali je broj neriješenih predmeta narastao na skoro 250 tisuća, a broj riješenih predmeta po sucu pao je na 836. Dakle, suci su riješili gotovo 140 predmeta manje po osobi nego po starom zakonu. To jasno pokazuje da sustav nije dobio na efikasnosti kao što se željelo. Pritom je još vrlo važan i podatak da pred Visokim prekršajnim sudom 40% predmeta odlazi u zastaru, pri čemu je to iskazano metodologijom koja skriva još barem 20% zastara, a dobar dio prekršaja ide u zastaru i pred prvostupanjskim tijelima. Razlog je taj što se u ostvarivanju cilja harmonizacije, ostavljajući po strani nedorečenosti i slabosti Zakona, konceptualno preharmoniziralo kazneno i kazneno procesno pravo s prekršajnim pravom. Mnoge institucije kaznenog materijalnog prava i institucije kaznenog procesnog prava nekritički su prepisane u Zakon o prekršajima. U kombinaciji s činjenicom da su zastarni rokovi vrlo kratki, to je dovelo do takvoga stanja. Upravo zato reforma koja se sprema ide na redukciju tih strogih formi prema uzoru na ZKP, pa i nekih materijalnopравnih odredbi koje se se pokazale teško primjenjivima ili čak preskupima. Recimo, rad za opće dobro ne postoji u nas, iako ga Zakon čak preferira kao mjeru. Ono što je bilo dobro u tom zakonu, i to je čini se forma na koju se koncentrirala reforma koja je sad pripremljena, iako cijeli Zakon stoji nekoliko mjeseci

u ladicama Ministarstva, jest prekršajni nalog. Otvorena je mogućnost izdavanja prekršajnog naloga širokom spektru subjekata i liberalizirani su uvjeti za njegovu primjenu. Da danas nema prekršajnih naloga, vjerojatno bi cijeli prekršajni sustav naprosto potonuo. Tu policija, za razliku od drugih tijela, zaslužuje svaku pohvalu jer se njime puno koristi. U 2004. godini koristilo se njime 460 tisuća predmeta. Dakle, radi se o ogromnom broju predmeta, a ono što iznenađuje jest da je u samo 13% predmeta izjavljen prigovor. Cilj reforme je ekonomičnost i brzina, naime utvrdilo se, to je jednoglasno stajalište svih koji prate prekršajno pravo, da je sada postavljeni sustav preskup i neefikasan zbog toga što o tome jeste li se npr. vozili bez karte u tramvaju odlučuju četiri suca u državi. Upravo zato priprema se još šira koncepcija prekršajnog naloga po kojoj je on obvezan ponajprije za sve prekršaje koje propisuju jedinice lokalne i regionalne samouprave i za sve one prekršaje gdje je kazna do 500 kuna. To je obvezni prekršajni nalog, a u povodu prigovora ne odvija se puni postupak, nego postoji sumarno meritorno preispitivanje odluke od suca pojedinca prekršajnog suda, i time postupak završava. Nakon toga moguće je da predmet eventualno jedino po izvanrednim pravnim lijekovima dođe do Visokog prekršajnog suda.

Osim toga, postoji fakultativna primjena prekršajnog naloga u svim onim predmetima u kojima ovlaštenu podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka želi sebe limitirati kaznom. Ako podnositelj želi visoku kaznu, ide se redovnim putem i prolazi cijeli prekršajni postupak. Očekuje se da će se iz nadležnosti sudova maknuti polovina svih predmeta i da će to biti velik doprinos rasterećenju sudova. Paralelno ide još jedan koncept: da se prekršajni sudovi ukinu i pridruže općinskim sudovima, ali to neće riješiti ovaj problem; i dalje će postojati isti broj predmeta, samo sad na općinskom sudu, što nije rješenje merituma problema. Osim toga, jača načelo akuzatornosti. Sud će imati veliku redukciju u postupanju, posebno žalbeni sud, jer gotovo da i ne postoji nešto o čemu sud odlučuje po službenoj dužnosti u tom stadiju. Reduciraju se i izvanredni pravni lijekovi. Ukida se zahtjev za izvanredno preispitivanje rješenja u prekršajnom postupku, osim u slučaju ako je riječ o nekim vrlo drastičnim povredama. Sumirajući, bit reforme koja se priprema i koja još leži u ladicama jest povećanje efikasnosti i racionalnosti postupanja i rasterećenje sudova.

U raspravi nakon izlaganja **profesor Derenčinović** je rekao da se navedene reformske mjere zakona u sferi postupka, bez obzira na to što ih treba pozdraviti, više čine vatrogasnim mjerama. Jedna je od temeljnih teza pravnoga poretka da je dopušteno sve ono što u zakonu nije izričito zabranjeno. Analizirajući naše materijalne propise, može se zaključiti da je gotovo sve zabranjeno. Gotovo da i nema zakona koji ne propisuje barem 20 ili 30 prekršajnih odredbi. Kad se to pomnoži s brojem izvora, dođe se do broja od nekoliko tisuća prekršaja. Zanimalo ga je da li je u Sloveniji bilo kakvih

pokušaja kodifikacije prekršaja, jer mu se to čini zapravo jedinim načinom da se problem preopterećenosti, zagušenosti sustava dugoročno riješi.

Docentica Filipčić odgovorila je da se zbog preambicioznosti takvog nacrt a nijedno ministarstvo nije upustilo u to. U vezi s prekršajima još je spomenula da je definiranje prekršaja po prijašnjem zakonu bilo po materijalno-formalnoj koncepciji. Prekršaj je djelovanje koje je zbog svoje opasnosti određeno kao prekršaj u nekom pravnom aktu. Od 2005. godine materijalni dio te koncepcije više nije dio definicije prekršaja, postoji još samo formalna koncepcija prekršaja: prekršaj je svako ponašanje koje je kao takvo propisano zakonom, uredbom, itd. To ima posljedicu pri samom sudskom rješavanju prekršaja. Naime, po prijašnjem zakonu sudac je za prekršaje mogao, ako je utvrdio da je djelo banalno i neopasno, obustaviti postupak u skladu sa zakonskim pravom djelovanja za prekršaje manjeg značenja. Zbog promjene koncepta, jer je sad u okviru prekršajnog prava ostala samo formalna koncepcija, taj institut više ne postoji.

Profesora Derenčinovića zanimalo je postoje li kalkulacije troškova supletnog zatvora kod malih novčanih kazni, s obzirom na to da je to veliki trošak, a tko ne plati novčanu kaznu, ide u zatvor na 30 dana, bez obzira na to kolika je visina te novčane kazne. **Docentica Filipčić** odgovorila je da prekršajni organi imaju mogućnost izdavanja naloga za plaćanje na licu mjesta ako sami rješavaju prekršaje. Ako počinitelj prekršaja ne plati, u tom slučaju ne izriče se supletni zatvor. Osim toga, uvedena je još jedna nova sankcija: ako netko ne plaća jer ne može platiti, a izrečen je ukлонilni zatvor, on se može osloboditi ukлонilnog zatvora na taj način da moli sud da umjesto novčane kazne radi za opće dobro. Iako ta mogućnost postoji u zakonu, ona nije profunkcionirala.

Profesor Josipović rekao je da nema tjedna kad se u naš pravni sustav ne unese između 50 i 100 novih prekršaja. U nas postoji strah od oportuniteta u postupanju. Smatra da je taj strah izazvan razinom korupcije u društvu.

Profesor Bavcon istaknuo je da su u Slovenij prije nekih 30 godina postigli to da je tadašnja vlast prihvatila suradnju struke i znanosti u zakonodavnom radu. I tada je glavna misao bila kako garantirati, u okviru prekršajnog prava, zakonitost, legitimnost i zaštitu prava čovjeka, jer je tada bilo potpuno jasno da se ogroman broj nezakonitosti i kršenja ljudskih prava izvodi upravo kroz prekršajno pravo. **Profesora Bavcona** zanimalo je da li se situacija u društvu do takve mjere izmijenila i demokratizirala i jesu li ljudska prava toliko zaštićena da nas to više uopće ne interesira, nego nas interesira samo učinkovitost i racionalnost. **Profesor Josipović** odgovorio je da se, barem što se tiče podataka koji postoje i izlaze u javnost, ne vidi da postoje takve zlouporabe u prekršajnom pravu. Prema tome, vjerojatno je i odsutnost takvih ekscesa razlog da se manje brine o različitim pitanjima koja su navedena i koja su sasvim legitimna i bila su aktualna, a više se brine o onome što danas brine

većinu građana, a to je da ne funkcionira pravni sustav i da vlada potpuno bezakonje. Dakle to je ono što je danas interes javnosti više pomaknulo prema efikasnosti u odnosu na ova pitanja o kojima se nekad više brinulo.

Profesora Korošeca zanimalo je razmišlja li se u Hrvatskoj o uvođenju pravila u vezi s policijskim oporunitetom u povodu istrage kaznenih djela. Naime, u istraživanju su utvrdili da sada policija *de facto* izdvaja prioritete, što je oporunitet pri istraživanju, i velik broj djela riješi se na način da ih *de facto* ne istražuje. Budući da ZKP govori da ako postoji sumnja, policija mora za svako počinjeno djelo poduzeti radnje za otkrivanje počinitelja, postoji silna napetost između zakonodavnog i *de facto* postupanja. **Profesor Krapac** odgovorio je da se u Hrvatskoj to pitanje nastojalo riješiti novelom iz 2002. godine, kad je uneseno u Zakon da će redarstvene vlasti obavijestiti državnog odvjetnika o poduzimanju mjera u roku 24 sata nakon poduzimanja prve radnje. To znači da će državni odvjetnik onda policiji izdati svoje naputke kako da postupa u tim izvidima, može zatražiti da prisustvuje tim izvidnim radnjama ili mjerama i može tražiti da na kraju izvida podnese posebno izvješće o svemu što je poduzela tijekom izvida. Dakle, funkcionalno, s tom novelom iz 2002. godine, redarstvene vlasti postale su izvršno izvidno tijelo državnog odvjetništva. Druga varijanta je slučaj kada državni odvjetnik dobije kaznenu prijavu, a ne može po prijavi odlučiti te traži izvođenje izvida od redarstvenih vlasti. Novelom je dodano da u svom zahtjevu redarstvenim vlastima državni odvjetnik može pobliže odrediti sadržaj mjere ili radnje, a redarstvene vlasti dužne su postupiti prema zahtjevu državnog odvjetnika, a ako on to nije od njih tražio, o poduzetim mjerama i radnjama dužne su ga informirati najkasnije u roku 30 dana od podnošenja tog zahtjeva.

5. KAZNENOPRAVNA ODGOVORNOST PRAVNIH OSOBA

Profesor Derenčinović govorio je o kaznenoj odgovornosti pravnih osoba u Republici Hrvatskoj. Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela novina je u hrvatskom kaznenom pravu. Zakon je donesen u rujnu 2003. godine, a počeo se primjenjivati 25. ožujka 2004. godine, dakle uz vakaciju od šest mjeseci, što je neuobičajeno duga vakacija za naše zakone koji uglavnom stupaju na snagu od dana objave. *Vacatio legis* je tako duga zato što je to potpuna novost, s obzirom na načelo *societas delinquere non potest*, koje je bilo uvriježeno u našem pravu, a djelomice ublaženo kroz uvođenje odgovornosti poduzeća nakon II. svjetskog rata i odgovornosti pravnih osoba za privredne prijestupe. Razlozi za donošenje takvog zakona podudaraju se s razlozima kojima se se rukovodile druge države u donošenju tih zakona: posebice ulogom korporacija u društvenom životu i međunarodnim obvezama, kao što su Kaznenopravna konvencija o korupciji, Konvencija o kibernetičkom

kriminalu, preporuka Vijeća Europe iz 1988. godine o uvođenju odgovornosti pravnih osoba i čitav niz drugih izvora. Rukovodeći se svim tim razlozima, hrvatski je zakonodavac odlučio donijeti jedan takav zakon.

Osnovna su obilježja Zakona da se njime reguliraju pretpostavke kažnjivosti pravnih osoba, kaznenopravne sankcije za pravne osobe i postupak. Zakon ima samo 37 članaka, jer se poziva na supsidijarnu primjenu Kaznenog zakona, Zakona o kaznenom postupku i Zakona o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala. Temelj odgovornosti pravnih osoba po ZOPOK-u je počinjeno kazneno djelo odgovorne osobe. Odgovorna osoba uvijek je fizička osoba, koja ili vodi poslove pravne osobe – primjerice organi uprave u dioničkim društvima – ili koja je ovlaštena za nadzor nad radom pravne osobe, ili zaista ekstenzivna formulacija pojma odgovorne osobe po ZOPOK-u kojoj je povjeren neki posao iz djelokruga pravne osobe. To bi bez odgovarajuće interpretacije ostalih odredaba u Zakonu moglo voditi i do nekih apsurdnih situacija, kao što su neki stalno naglašavali, da velike pravne osobe odgovaraju apsolutno za sva djela, ali i propuste fizičkih osoba kojima su povjereni neki poslovi iz djelokruga pravne osobe, primjerice službenika na šalteru. Međutim, upravo zbog tako široke formulacije odgovorne osobe potrebno je ostale odredbe Zakona, a jedna je jako važna i govori o tome kad pravna osoba odgovara za kazneno djelo, interpretirati. Po toj odredbi pravna osoba odgovara za kazneno djelo kad je tim djelom ona pribavila ili trebala pribaviti protupravnu imovinsku korist za sebe ili drugoga odnosno kad je tim djelom povrijeđena neka dužnost. Za razliku od slovenskog Zakona, ne postoji *numerus clausus* kaznenih djela za koja odgovaraju pravne osobe. U radnoj skupini bilo je različitih stajališta o tome i na kraju je ipak usuglašeno da je ova varijanta, premda može dovesti do brojnih pitanja u primjeni zakona, u ovom trenutku najbolja. Primjerice, nesporno je da je prouzročenje smrti iz nehaja kao vrsta kaznenog djela koja se u anglosaskom pravu naziva *corporate manslaughter* moguće od strane pravne osobe, ali postoji čitav niz kaznenih djela kod kojih je upitno implicira li kazneno djelo odgovorne osobe odgovornost i pravne osobe, recimo spolni odnos zlouporabom položaja.

Postupak protiv odgovornih osoba i pravnih osoba je jedinstven. Moguće je voditi ili pokrenuti kazneni postupak samo protiv pravne osobe, ako postoje pravne ili stvarne zapreke za progon odgovornih osoba. Dvojbeno je može li se nemogućnost identifikacije odgovorne osobe u pravnoj osobi smatrati stvarnom zaprekom za vođenje postupka prema pravnoj osobi. **Profesor Derenčinović** je dosta suzdržan u pogledu primjene te mogućnosti, jer se iznimke u našem sustavu vrlo lako pretvaraju u pravilo. Jedan takav primjer je spomenuti prosječni dnevni dohodak koji bi zapravo trebao biti iznimka u Kaznenom zakonu, i koji bi trebalo primijeniti samo kad nije moguće utvrditi dnevni dohodak osumnjičenika odnosno kad bi to bilo skopčano s nerazmjernim teškoćama. Međutim, u praksi je ta odredba postala pravilo. Nemogućnost

identifikacije, ako se prihvati stajalište da je to stvarna zapreka, mogla bi dovesti do gotovo isključivo kaznenih postupaka samo protiv pravne osobe. Za kaznena djela odgovaraju sve pravne osobe koje se smatraju pravnim osobama po hrvatskom pravu. Pritom nije relevantno smatraju li se one po stranom pravu pravnim osobama, primjer su recimo komanditna društva koja se ne smatraju pravnim osobom po njemačkom pravu, ali se po hrvatskom smatraju. Ne odgovara država i jedinice lokalne odnosno područne samouprave, i to za ona kaznena djela koja su počinjena u izvršavanju javnih ovlasti tih jedinica, ali mogu odgovarati za sva druga kaznena djela koja ostvare u okviru obavljanja određenih gospodarstvenih djelatnosti, djela počinjenih *jure gestionis*.

Kad se u radnoj skupini razgovaralo o ukidanju pravnih osoba koje postoje u Zakonu, raspravljalo se o političkim strankama, sindikatima i tijelima lokalne samouprave. Jasno je po prirodi stvari da se tijela lokalne samouprave ne mogu ukinuti. Na kraju je sindikate moguće ukinuti, ali protiv njih nije moguće primijeniti mjeru opreza kao procesnu mjeru, dok su političke stranke ostale posebno zaštićene i njih nije moguće ukinuti. Također, jedna od odredaba koja je izazvala dosta polemika u radnoj skupini, a izaziva i nakon što je Zakon stupio na snagu, jest pitanje odgovornosti univerzalnog sukcesora, sveopćeg pravnog sljednika pravne osobe. Tijekom rasprave istaknuta je osnovana teza da bi se moglo dogoditi da određenim postupcima, primjerice spajanja ili pripajanja društava, ta društva zapravo fingiraju svoje daljnje postojanje i po toj osnovi izbjegavaju kaznenu odgovornost. Rješenje koje sada postoji potpuno je različito od onoga koje je prihvaćeno u francuskom pravu, gdje sveopći pravni sljednik ni pod kojim uvjetima ne može odgovarati za kazneno djelo koje je počinila prethodna pravna osoba koja je postojala za vrijeme djela. U hrvatskom pravu moguće je voditi postupak, pa i izvršiti kaznu nad univerzalnim sljednikom, što otvara čitav niz pitanja vezanih uz načelo krivnje, osobnosti itd. U tom je segmentu radi učinkovitosti odstupljeno od nekih temeljnih načela kaznenog prava. Zadnje pitanje su sankcije: ukidanje pravne osobe, novčana kazna do pet milijuna kuna, moguća je uvjetna osuda, propisane su i četiri sigurnosne mjere: oduzimanje predmeta, zabrana poslovanja s korisnicima državnog i lokalnog proračuna, zabrana stjecanja dozvola, koncesija, subvencija i zabrana obavljanja određenih djelatnosti. Kao posebne mjere propisane su javno objavljivanje presude u onim stvarima u kojima postoji opravdani interes javnosti, da se ona obavijesti o nekom ekološkom kaznenom djelu, posljedicama itd., odnosno oduzimanje ekonomske koristi kao posebna mjera mimo sustava kaznenopravnih sankcija. Posebno je važno napomenuti da predstavnik okrivljene pravne osobe može biti svatko, ne treba ga miješati s braniteljem - to su dvije odvojene procesne funkcije. Jedini je uvjet da bi neka osoba mogla biti imenovana za predstavnika pravne osobe u kaznenom postupku da se radi o fizičkoj osobi koja zna hrvatski jezik i,

ako ga pravna osoba ne odredi sama, toj ga pravnoj osobi, pod uvjetima koje određuje Zakon, postavlja sud.

Ovaj zakon nije doživio nijednu novelu. Razlog tome je što nije naišao na tako povoljnu recepciju od tijela kaznenog pravosuđa i ona ga većim dijelom ignoriraju. Doduše, oportunitet po tom zakonu je proširen budući da državni odvjetnik može odustati od kaznenog progona i ako je imovina pravne osobe neznatna, tako mala da u konačnici ne bi bila dostatna ni za pokriće troškova postupka. Promjene Zakona bit će nužne jer velik broj instituta iz općeg dijela Kaznenog zakona ne može biti shodno primijenjen. Promjene će se moći dogoditi tek nakon što se dobiju povratne informacije od prakse gdje je zasad doneseno pet pravomoćnih presuda. Zakon će trebati nadopuniti jer ovakav neće najbolje funkcionirati.

6. ZAKLJUČAK

Nakon službenog dijela, susret je nastavljen neformalnim druženjem na kojem su sudionici nastavili sa započetim raspravama i razmjenom mišljenja. Svrha susreta bila je da se njegovi sudionici upoznaju s razvojem i najnovijim promjenama kaznenog, kaznenog procesnog i prekršajnog prava u Sloveniji i Hrvatskoj. U tom kontekstu bilo je zanimljivo saznati kako su se dva pravna sustava razvijala od 1991. godine, kad su krenula samostalnim putem razvoja. Pritom je vidljivo da, iako se prava razvijaju samostalno, u oba pravna sustava u velikom broju slučajeva postoje istovjetna rješenja. Izlaganja o trenutačnom stanju s osvrtom na postojeće probleme u navedenim područjima prava kao i rasprave nakon njih bili su iznimno zanimljivi. Osim toga, za sudionike iz Hrvatske bila su korisna iskustva stručnjaka iz Slovenije, u povodu pristupanja Slovenije Europskoj uniji. Drugi cilj susreta bio je obnoviti negdašnju tradiciju susreta katedri za kazneno pravo i kazneno procesno pravo pravnih fakulteta iz Ljubljane i Zagreba. S tim ciljem dogovoreno je da će se sljedeći susret organizirati u Ljubljani.

