

Neven Cambj\*

## SPORAZUMIJEVANJE PREMA NOVELI ZAKONA O KAZNENOM POSTUPKU

*U radu su prikazane novine u Noveli Zakona o kaznenom postupku koje se odnose na institut sporazumijevanja stranaka i koje su unesene kako bi se odredbe tog instituta jasnije regulirale i doradile radi izbjegavanja mogućih prijepora i različitih tumačenja, a posljedično tome i različite prakse sudova o istim pitanjima. Nakon kraćeg prikaza dosadašnje zakonske regulative u radu su izložene dileme koje su se javile s primjenom tog instituta, a potom i nova rješenja po Noveli Zakona.*

### 1. UVOD

Sporazumijevanje stranaka kao jedan od oblika konsenzualnog okončanja kaznenog postupka poprilično je kasno i reklo bi se nekako na mala vrata ušlo u hrvatsko kazneno procesno pravo. To i ne začuđuje, s obzirom na činjenicu da je hrvatsko kazneno procesno pravo, kao uostalom i ukupna hrvatska pravna tradicija, dugo vremena, preko sto godina, bilo naslonjeno na kontinentalnu pravnu tradiciju. S druge strane, sporazumijevanje, kao i ostali oblici nagodbi stranaka u kaznenom postupku, instituti su akuzatornog modela kaznenog postupka. Stoga i nije iznenađujuće da je konfrontacija načela legaliteta, kao jednog od dominirajućih načela kontinentalnoga procesnoga pravnog sustava, i širokog dijapazona stranačkog sporazumijevanja iz akuzatornog sustava bila prirodna brana uvođenju nekih od instituta nagodbe stranaka u hrvatsko procesno kazneno pravo.

Neki oblici konsenzualnog okončanja kaznenog postupka relativno su davno prihvaćeni, što se ponajprije odnosi na uvjetni odustanak državnog odvjetnika od kaznenog progona maloljetnih počinitelja kaznenih djela, dok su drugi oblici stranačkog sporazumijevanja, poglavito oni koji u sebi sadržavaju i dogovor stranaka o izboru vrste i visine kazne, novijeg datuma. Očito je da su približavanju kontinentalnog i akuzatornog modela kaznenog postupka, u tom segmentu, odnosno preuzimanju u naš pravni sustav određenih rješenja sporazumijevanja stranaka, inače imanentnih akuzatornom modelu, zasigurno

---

\* Neven Cambj, sudac Županijskog suda u Splitu

u značajnoj mjeri pridonijeli novi pojavni oblici kriminaliteta, nastali i razvijeni nakon propasti socijalističkoga društvenog uređenja, raspada bivše države te ratnih zbivanja i složenih, turbulentnih tranzicijskih procesa mlade države.

Otvaranjem nove države prema do tada „zabranjenom“, trulom i dekadentnom Zapadu, prvo što smo importirali i vrlo kvalitetno razvili bio je krak hobotnice organiziranog kriminaliteta, posljedica čega je bila do tada gotovo nezabilježena pojava kaznenih djela počinjenih od većih, organiziranih skupina, s jasnim te operativno vrlo efikasno podijeljenim ulogama i hijerarhijom unutar skupina. To je pak rezultiralo velikim brojem kaznenih postupaka s do tada nezamislivo velikim brojem optuženika odnosno supočinitelja. Tako su, pogotovo na četiri najveća suda u državi,<sup>1</sup> učestali postali postupci s desetak i više, pa čak i preko dvadeset supočinitelja, što je samo po sebi, ali isto tako i zbog tada važećih procesnih rješenja, nesumnjivo bio ogroman izazov sudovima, ne samo u stručnom već isto tako i u organizacijskom i sigurnosnom aspektu.

Gotovo da u čitavoj Republici Hrvatskoj ni dan-danas ne postoji sudska dvorana u kojoj je moguće efikasno i sigurno provesti postupak povodom optužnice s dvadesetak optuženika, pogotovo kada se većina njih nalazi u istražnom zatvoru, a nekolicina na slobodi. Dotadašnja procesna rješenja jednostavno su bila nedostatna te se u tom smislu pokazalo nužnim i neizbježnim da zakonodavac intervenira u postojeće procesne propise kako bi osigurao dodatne alate pravosuđu da se može što efikasnije uhvatiti u koštac s novonastalom situacijom.

To se osobito odnosilo na potrebu za uvođenjem pojedinih novih oblika sporazumijevanja stranaka u naše postojeće kazneno procesno pravo kako bi se, primjenom odgovarajućih instituta, s jedne strane, kroz sporazum s određenim brojem okrivljenika, reducirale preglomazne optužnice opterećene prevelikim brojem okrivljenika te, s druge strane, uz pomoć nekih drugih procesnih instituta nagodbi između stranaka omogućilo otkrivanje i dokazivanje kaznenih djela počinjenih u sastavu zločinačke organizacije ili njihovih počinitelja, odnosno za otkrivanje i sprječavanje kaznenih djela zločinačke organizacije.

Naravno, naprijed navedeno nije bio i jedini razlog zbog kojega su osvježenja procesnih propisa rješenjima iz akuzatornog sustava, osobito usmjerena uvođenju određenih novih oblika sporazumijevanja stranaka, bila potrebna i dobrodošla. Tu svakako treba spomenuti i to da su u to vrijeme sudovi bili preopterećeni doista velikim brojem predmeta, što je, u kombinaciji s nedostatnim brojem sudaca i državnih odvjetnika u odnosu prema tolikom broju kaznenih postupaka te tada važećim rokovima zastare, dovodilo do otežano-

---

<sup>1</sup> Misli se na odjele za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta županijskih sudova u Rijeci, Splitu, Osijeku i Zagrebu.

ga i dugotrajnog rješavanja predmeta, čestih pojava nastupa zastare kaznenog progona te, posljedično tome, kompromitiranja ne samo prava na suđenje u razumnom roku nego i funkcioniranja pravne države i vladavine prava općenito.

S tim u vezi, kasnije uvođenje različitih instituta sporazumijevanja u naše procesno kazneno pravo i njihova primjena u praksi doveli su do postupnog smanjenja zaostataka u radu sudova, tako da, uvelike zahvaljujući i spomenutim novim procesnim mogućnostima, danas imamo relativno zadovoljavajuću situaciju što se tiče brzine i efikasnosti suđenja u kaznenim postupcima te opterećenosti sudova predmetima.

Uvođenje tih instituta bilo je, doduše, popraćeno određenim kontroverzijama u stručnim krugovima, osobito na doktrinarnoj razini, jer je dovelo do miješanja dvaju sustava kaznenog postupka za koje se držalo da nisu kompatibilni, nego isključivi. Međutim nužnost prihvaćanja dijela instituta iz akuzatornog sustava i prije nas spoznala su i neka druga zakonodavstva kontinentalne kaznenopravne provenijencije. Smatram, s obzirom na svoje višegodišnje iskustvo, da postignuti rezultati, bez imalo sumnje, potpuno opravdavaju napor zakonodavca u tom smjeru i da je uvođenje tih instituta u naše kazneno procesno pravo definitivno bio pun pogodak.

## **2. NEKI OBLICI SPORAZUMIJEVANJA STRANAKA PREMA DOSADAŠNJIM ZAKONSKIM RJEŠENJIMA**

Gledajući iz perspektive suca praktičara, mogao bih izdvojiti tri instituta sporazumijevanja stranaka koja su, tijekom vremena, u različitim trenucima uvedena u naš kazneni postupak i koji su imali najveći utjecaj na rješavanje opisanih problema hrvatskoga kaznenog pravosuđa u to vrijeme.

### **2.1. Kazneni nalog**

Jedan od prvih instituta u tom kontekstu bio je kazneni nalog. Bio je uveden, tada, novim Zakonom o kaznenom postupku iz 1997.<sup>2</sup> Kroz taj institut državno odvjetništvo je dobilo mogućnost da u postupcima za kaznena djela iz nadležnosti suca pojedinca (početno rješenje iz 1997. godine bilo je za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora do tri godine, a tek kasnije, novelom iz 2002.,<sup>3</sup> bila je proširena njegova primjena i na sva kaznena djela iz nadležnosti

---

<sup>2</sup> Hrvatski sabor donio je 1997. Zakon o kaznenom postupku Republike Hrvatske (Narodne novine broj 110/97, u daljnjem tekstu: ZKP/97) koji je stupio na snagu 1. siječnja 1998.

<sup>3</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku (Narodne novine broj 58/02, dalje: ZKP/02).

suca pojedinca, što je, pak, značilo za kaznena djela s propisanom kaznom zatvora do pet godina) za koja je saznao na temelju vjerodostojnog sadržaja kaznene prijave, u optužnom prijedlogu zatraži da sud izda kazneni nalog u kojem će optuženiku izreći određenu kaznu ili mjeru bez provođenja glavne rasprave.<sup>4</sup>

Ako bi se složio s kaznenim nalogom, sudac pojedinac presudom bi izdao kazneni nalog. U presudi je trebalo biti navedeno da se prihvaća zahtjev državnog odvjetnika te optuženiku izriče kazna ili mjera iz optužnog prijedloga, a u obrazloženju samo bi se naveli dokazi koji opravdavaju izdavanje kaznenog naloga.

Bit kaznenog naloga bila je u tome da bi presuda, ako optuženik ne bi izjavio prigovor protiv presude s izdanim kaznenim nalogom, postala pravomoćna i na taj bi način bilo potpuno izbjegnuto vođenje glavne rasprave i donošenje presude nakon usmenog raspravljanja. S druge strane, pravodobno izjavljeni prigovor, koji nije morao biti ni obrazložen, povlačio je za sobom obvezu suda na zakazivanje glavne rasprave i provođenje cjelokupnoga kaznenog postupka.

Dakle, pasivnost okrivljenika nakon donesene presude s izdanim kaznenim nalogom i prihvaćenom sankcijom, koju je predložio državni odvjetnik, faktički je imala učinak njegove suglasnosti, odnosno prešutnog sporazuma s državnim odvjetništvom, na koji način se preskakala faza glavne rasprave. Kazneni nalog mogao se primijeniti samo kod najblažih kaznenih djela (premda je novelom iz 2002. godine došlo do bitnog proširenja mogućnosti primjene kaznenog naloga, sada i na djela s propisanom kaznom do pet godina zatvora) za koja je ovlaštenu tužitelj državno odvjetništvo jer privatni tužitelji nisu imali mogućnost predlaganja kaznenog naloga.

I novi Zakon o kaznenom postupku iz 2008.<sup>5</sup> preuzeo je institut kaznenog naloga,<sup>6</sup> tek ponešto ga doradivši tako da je on i danas vrlo često i učinkovito korišten institut. Zbog svoje iznimno široke primjene (moguće ga je izdati kod gotovo 60% postojećih kaznenih djela) i solidne učinkovitosti (prema neslužbenim podacima prigovori se podnose u nekih 25% slučajeva), kazneni nalog je, definitivno, odigrao veliku ulogu u ubrzanju kaznenih postupaka i smanjivanju zaostataka na hrvatskim sudovima.

---

<sup>4</sup> Odredbe članaka 446.-450. Zakona o kaznenom postupku Republike Hrvatske (Narodne novine broj 110/97) i odredba članka 170. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku (Narodne novine broj 58/02).

<sup>5</sup> Zakon o kaznenom postupku (Narodne novine broj 152/08).

<sup>6</sup> Odredbe članaka 540.-545. Zakona o kaznenom postupku (Narodne novine broj 152/08).

## 2.2. Presuda na zahtjev stranaka u istrazi

Drugi institut koji je trebao imati veliko značenje, ali nažalost nije imao upečatljiviji učinak u praksi, bio je zahtjev stranaka istražnom sudu za donošenje presude u istrazi, iz odredbe članka 190.a ZKP/97, uveden ZKP/02 od 20. svibnja 2002. Prema tom rješenju, do završetka istrage stranke su od istražnog suca, u istražnim postupcima za kaznena djela za koja se može izreći kazna zatvora do deset godina, mogle zahtijevati donošenje presude kojom se mogla izreći kazna zatvora u visini do najviše jedne trećine gornje granice propisane kazne.

Za razliku od kaznenog naloga kod kojega se optuženik mogao samo suglasiti s fiksnim prijedlogom državnog odvjetništva, ovo je bio prvi model po kojem su stranke izvan suda mogle na određeni način pregovarati o izboru vrste i visine kaznenopravne sankcije. Nakon postignutog sporazuma, stranke su mogle podnijeti zajednički prijedlog sudu, koji je kontrolirao postojanje zakonskih uvjeta za izricanje presude iz zahtjeva, ali isto tako opravdavaju li prikupljeni dokazi donošenje zahtijevane presude. Podnošenje ovog zahtjeva se, prema izričitoj zakonskoj odredbi, nije moglo smatrati priznanjem kaznenog djela, ali se obrana, u eventualnom kasnijem postupku, nije mogla pozivati na dokaze o isključenju protupravnosti ili krivnje, osim ako je za njih saznala nakon zahtjeva.

Premda je ovaj model konsenzualnog okončanja kaznenog postupka bio relativno dobro zamišljen, u praksi nije doživio široku primjenu, barem, iz mog iskustva, ne na području nadležnosti Županijskog suda u Splitu. Teško je procijeniti koji su bili razlozi za to. Moguće da je, kao i za svaku revolucionarniju novinu, trebalo proteći određeno vrijeme da se ozbiljnije otpočne s njezinom širom primjenom, moguće je da su i same stranke, pogotovo branitelji, bili skeptične prema mogućnosti sklapanja nagodbe s državnim odvjetništvom, a moguće je da ni sami državni odvjetnici nisu bili pretjerano zagrijani za pregovaranje s braniteljima izvan sudnice. Svakako, bez obzira na to je li to bilo zbog nekog od naprijed nabrojanih razloga ili je uzrok bio u nečemu drugome, činjenica je da taj institut nije bio ni izbliza korišten koliko je mogao i morao biti.

U konačnici, novi Zakon o kaznenom postupku iz 2008., prelaskom na koncept državnoodvjetničke istrage, odbacio je ovaj institut, pa danas više nema mogućnosti sporazuma stranaka već u istražnom postupku. Međutim zamijenio ga je nov, sigurno efikasniji i već do sada neusporedivo primjenjiviji institut u praksi, a to je sporazum stranaka nakon podizanja optužnice.

### 2.3. Presuda na temelju sporazuma stranaka

Zakon o kaznenom postupku iz 2008.<sup>7</sup> u odredbama članka 360.-364. regulirao je institut sporazumijevanja stranaka i donošenja presude na temelju tog sporazuma. Taj je institut proizašao kao rezultat evidentne potrebe, a rekao bih i težnje praktičara, da se jasno, nedvosmisleno i kvalitetno kroz procesni zakon uredi mogućnost postizanja sporazuma u kaznenom postupku, na koji bi se način bitno pridonijelo ubrzanju i efikasnosti kaznenog postupka.

Ta potreba, da se zakonom uredi mogućnost sporazuma stranaka i nakon faze istrage, prilično se jasno ogledala u praksi koja je uzela dosta maha u posljednjih nekoliko godina primjene ZKP/97. Naime, tada se dosta učestalo u postupcima počela primjenjivati jedna vrsta neformalne nagodbe između državnih odvjetnika i obrane, prema kojoj bi se, u zamjenu za priznanje počinjenja djela i krivnje, stranke suglasile i o izboru vrste i visine sankcije. Nakon usuglašavanja takav dogovor neformalno bi se prezentirao sudu koji bi, u najvećem broju slučajeva, prihvaćao takve „nagodbe“ i s tim u skladu donosio presude, na koje stranke poslije nisu izjavljivale žalbe.

Takva praksa postala je učestalija u vrijeme nakon objave, a prije stupanja na snagu ZKP/08, te se nastavila i nakon toga, u predmetima koji su se imali dovršiti prema odredbama ZKP/97. Najčešće se to događalo u postupcima koji su se vodili protiv većih skupina okrivljenika, naročito zbog kaznenih djela zlouporabe opojnih droga. Na taj način znatno se olakšavalo inače mukotrpno dokazivanje počinjenja tih djela, koje se vrlo često, pretežitim dijelom, temeljilo na slobodnom tumačenju šifriranih poruka izmijenjenih preko nadziranih mobilnih uređaja. Time je bilo skraćeno i iscrpljujuće preslušavanje nosača zvuka sa snimljenim razgovorima obavljenim preko nadziranih aparata na raspravama, što je najčešće dovodilo do drastičnog produljenja trajanja glavnih rasprava.

Mislim da neću pretjerati ako kažem da je, što se tiče praktičara, od svih novina u ZKP/08 s najvećim odobravanjem i očekivanjima dočekana baš ova koja je vezana za uvođenje instituta sporazumijevanja stranaka u kazneni postupak. Možda malo i zbog impresioniranosti radikalnim zaokretom koji je u kazneni postupak uveden ZKP/08, vrlo se često u razgovorima među praktičarima provlačilo razmišljanje kako će se uspješnost primjene novih zakonskih rješenja u kaznenom postupku ponajprije ogledati kroz broj predmeta koji će biti riješeni sporazumom stranaka. S ove distancije gledajući, rekao bih da je dosadašnja primjena tih odredbi ZKP/08, bez ikakve sumnje, opravdala sva naša očekivanja i nadanja.

---

<sup>7</sup> Zakon o kaznenom postupku (Narodne novine broj 152/08, 76/09, 80/11, 91/12 Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 143/12, dalje u tekstu: ZKP/08).

Novim rješenjem o sporazumijevanju stranaka, kao i kod zahtjeva za donošenje presude u istrazi iz odredbe članka 190.a ZKP/97, i dalje je dopuštena određena sloboda sporazumijevanja, pa tako ni u ovom slučaju nije riječ o fiksnoj ponudi državnog odvjetnika na koju obrana može samo pristati ili ne pristati, ali o kojoj ne može pregovarati, kao na primjer kod kaznenog naloga. Dapače, sada, više nego ikada prije, stranke poprilično slobodno i relativno ravnopravno mogu licitirati svojim adutima i interesima radi postizanja njima prihvatljive nagodbe. Za razliku od presude u istrazi, sada se ovakav instrument, prvi put, pojavljuje u fazi nakon podizanja optužnice te ga je moguće iskoristiti na sjednici optužnog vijeća, ali isto tako i na pripremnom ročištu.

Ta činjenica dodatno pojačava snagu i upotrebljivost ovog instituta jer se može očekivati da će se optuženici puno lakše i češće odlučivati na sporazumijevanje s državnim odvjetništvom u fazi nakon što je istraga već dovršena i kada točno znaju na koji je način formirana optužnica te kojim sve dokazima protiv njih optužba raspolaže. Naime, u fazi istrage vrlo je neizvjestan uspjeh optužbe pa velika većina okrivljenika ipak želi vidjeti u kojem će se smjeru istraga odvijati odnosno koji će se dokazi tijekom istrage prikupiti.

Vrlo značajna novost koju je sporazumijevanje po ZKP/08 donijelo, u odnosu prema zahtjevu za donošenje presude u istrazi, ali i prema svim ostalim do tada poznatim institutima stranačkih nagodbi, bila je ta što sporazumijevanje stranaka po novom zakonu nije imalo nikakvih ograničenja u pogledu kaznenih djela za koja se može postići. Kazneni nalog mogao se izdati za kaznena djela s propisanom kaznom do pet godina zatvora, presuda u istrazi za kaznena djela s propisanom kaznom do deset godina zatvora, dok sporazumijevanje po novom zakonu nije imalo nikakva ograničenja vezana za propisanu zatvorsku kaznu pa se tako moglo primijeniti i u postupcima za najteža kaznena djela.

Nije potrebno naglašavati da je ovakvo rješenje pružalo mogućnost puno šire primjene tog instituta, što je posebno bilo značajno za kaznene postupke iz nadležnosti županijskih sudova jer je, prema dosadašnjim rješenjima, presudu iz odredbe članka 190.a ZKP/97 bilo moguće donijeti samo za nekoliko kaznenih djela koja spadaju u nadležnost županijskih sudova, i to samo za ona predviđena u odredbi članka 19. stavka 1.b ZKP/97.

O važnosti novog instituta možda najbolje svjedoči i podatak da su u 2012. godini (riječ je o do sada jedinoj cijeloj godini primjene ZKP/08) na Županijskom sudu u Splitu bile donesene 42 presude na temelju sporazuma stranaka, a u isto vrijeme bilo je podneseno još 68 optužnica, u kojima nije došlo do sporazuma stranaka. Dakle, u toj godini čak je 38,8% predmeta iz nadležnosti Županijskog suda u Splitu bilo riješeno kroz sporazum stranaka.

Novim je rješenjem izmijenjena i, na neki način, ojačana pozicija suda u postupku sporazumijevanja. Naime odluka o potvrđivanju sporazuma sada je u nadležnosti novog tijela - optužnog vijeća (koje je nekakav pandan izvanraspravnom vijeću koje je odlučivalo o prigovoru protiv optužnice prema

ZKP/97), koje o potvrđivanju sporazuma odlučuje na sjednici vijeća u nazočnosti stranaka.

Važnost instituta sporazuma stranaka ogleda se i u tome što je zakonodavac u odredbi članka 360. stavka 2. ZKP/08 predvidio i mogućnost da se sjednica optužnog vijeća odgodi za petnaest dana kako bi stranke okončale pregovore. Dakle, unatoč tome što o sporazumu stranaka može kasnije odlučiti i predsjednik vijeća na pripremnom ročištu, zakonodavac je predvidio mogućnost odgode sjednice vijeća upravo radi omogućavanja dodatnog vremena strankama za dovršavanje pregovora, očito ocjenjujući da je riječ o bitnom institutu za dovršenje kaznenog postupka. Ta se mogućnost i u praksi dosta često koristila i vrlo bi se rijetko dogodilo da u ostavljenom vremenu stranke ne postignu sporazum.

U čitavom postupku donošenja presude na temelju sporazuma stranaka uloga optužnog vijeća ipak nije bila samo „javnobilježničke“ prirode, u smislu da pasivno formalizira i daje legitimitet sporazumu koji su stranke „negdje drugdje“ sklopile. Naime, vijeće je, nakon što bi utvrdilo da su stranke suglasne o sadržaju sporazuma, imalo i obvezu ne samo kontrolirati zakonitost tog sporazuma već i procjenjivati je li prihvaćanje sporazuma u skladu s odmjerenjem kazne propisane zakonom te tek potom potvrditi prihvaćeni sporazum donošenjem presude na temelju sporazuma stranaka. Ta je presuda, po svom sadržaju i sastojcima, trebala u svemu odgovarati svakoj drugoj presudi koju sud donese u postupku.

Međutim, u slučaju da optužno vijeće, iz bilo kojeg razloga, ne bi prihvatilo sporazum stranaka, rješenjem bi, protiv kojega nije dopuštena žalba, taj sporazum odbilo i potom nastavilo s ispitivanjem optužnice.

Kako je već navedeno, sjednica optužnog vijeća nije bila posljednja mogućnost za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka jer je sporazum moguće postići i do pripremnog ročišta. I u toj situaciji postupak suda (u ovom slučaju predsjednika raspravnog vijeća) potpuno je identičan postupanju optužnog vijeća nakon zaprimanja izjave stranaka za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka.

### **3. DVOJBE U POSTUPKU DONOŠENJA PRESUDE NA TEMELJU SPORAZUMA STRANAKA**

Premda je rješenje o donošenju presude na temelju sporazuma stranaka nakon podizanja optužnice bilo dobro zamišljeno, kako to obično i biva, tek kroz njegovu primjenu u praksi su se kristalizirala pojedina sporna pitanja koja je valjalo riješiti. Dijelom se radilo tek o nekim nomotehničkim nesavršenostima, a dijelom je bila riječ o nekim bitnijim pitanjima na koje je ipak sudska praksa relativno brzo dala odgovore.

Pitanje koje se najprije pojavilo kao sporno odnosilo se na to što zapravo stranke predaju sudu na potvrđivanje. Naime, državno odvjetništvo i obrana, nakon postizanja suglasnosti za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka, među sobom su sklapali i potpisivali dva dokumenta: izjavu za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka i takozvani „sporazum“ stranaka, koji je po svom sadržaju bio nešto širi od same izjave jer se, osim svih sastojaka izjave, sporazum sklapao kako bi državno odvjetništvo kroz pisanu formu uredilo neka njemu interesantna pitanja sa samim okrivljenikom, za koja nije htjelo da budu prepuštena trećim osobama.

Dijelom i zbog nomotehničkih nesavršenosti, bilo je nejasno što su stranke trebale predati sudu na odluku o potvrđivanju. Tako jedna te ista odredba članka (članak 361. u stavcima 1. i 2. ZKP/08) određuje kako će sud, nakon što primi **izjavu** za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka, utvrditi da su stranke suglasne u odnosu na sadržaj **zahtjeva**, i to unijeti u zapisnik, a nakon toga odlučiti o prihvaćanju **sporazuma**.

Odredba članka 360. stavka 4. ZKP/08 određuje sadržaj **izjave** za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka. Međutim u njemu se nigdje ne spominje **zahtjev**, ali se navodi da izjava mora sadržavati **sporazum** o vrsti i mjeri kazne, sudskoj opomeni, uvjetnoj osudi, djelomičnoj uvjetnoj osudi, posebnim obvezama, zaštitnom nadzoru, oduzimanju predmeta te troškovima postupka. Zabunu je očito unosila činjenica što su stranke sklapale i onaj svoj interni sporazum, koji je vrlo sličnog sadržaja kao i izjava, pa je bilo nedovoljno jasno moraju li, osim izjave, stranke predati sudu na potvrđivanje i svoj interni sporazum (koji ZKP/08 ne spominje) ili se izraz sporazum iz odredbe članka 361. stavka 2. ZKP/08 zapravo odnosio na sporazum o sankciji, kao sastavnom dijelu izjave iz odredbe članka 360. stavka 4. ZKP/08.

Čak i kada bismo prihvatili tumačenje da se izraz „sporazum“ u odredbi članka 361. stavka 2. ZKP/08 odnosi na sporazum o sankciji (kao sastavnom dijelu izjave), treba primijetiti da je i takvo tumačenje neprecizno jer je sasvim jasno da sud ne odlučuje isključivo o prihvaćanju sporazuma o sankciji, već odlučuje o prihvaćanju čitave pisane izjave za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka, sa svim njezinim sastojcima: opisom kaznenog djela, izjavom o priznanju krivnje, očitovanjem oštećenika o podnesenom imovinskoppravnom zahtjevu te izjavom okrivljenika o prihvaćanju prijedloga državnog odvjetnika za izricanje sigurnosne mjere i oduzimanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom.

Upravo zbog toga, iako je državno odvjetništvo imalo izričiti nalog da se sudu predaje samo izjava za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka, a ne i interni sporazum, svjesni da sporazum, kao sastojak izjave, ne pokriva sadržaj cjelokupne izjave, sami državni odvjetnici počeli su sudu predavati na potvrđivanje i interni sporazum stranaka zajedno s izjavom, nakon čega su i neki suci počeli zahtijevati od državnih odvjetnika da sudu predaju i interni

sporazum stranaka. Naravno, tijekom vremena i praksa je zauzela stajalište da se na potvrđivanje sudu dostavlja samo izjava za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka, premda vjerujem da bi se i danas mogle naći presude u kojima su potvrđene i izjava i taj interni sporazum stranaka.

Drugo sporno pitanje vezano za postupak odlučivanja o prihvaćanju izjave koje se u praksi postavilo bilo je pitanje je li potrebno, ako sud odluči prihvatiti sporazum i donijeti presudu, prije toga potvrditi optužnicu ili ne. Naime, izvorni tekst Zakona, u odredbi članka 361. stavka 2., određivao je samo to da će vijeće, ako prihvati sporazum, okrivljeniku presudom izreći kaznu ili drugu mjeru iz odredbe članka 360. stavka 4. točke 3. Neki suci tu su odredbu tumačili tako da u tom slučaju nije potrebno potvrditi optužnicu te su tako i postupali. Drugi dio sudaca, čije mišljenje i osobno dijelim, smatrao je, naravno, da je i tada, prije donošenja presude na temelju sporazuma stranaka, unatoč tome što to nije izrijekom propisano, nužno potvrđivanje optužnice.

Naime, kazneni postupak, prema odredbi članka 17. ZKP/08, započinje potvrđivanjem optužnice, a presudu može donijeti samo nadležni sud u zakonom propisanom sudskom postupku, pa je sasvim logično da se optužnica mora potvrditi prije donošenja presude jer bi u suprotnom presuda bila donesena, a da sudski postupak nije ni započeo.

Stoga je ova dilema riješena novelom ZKP/08 iz prosinca 2012.,<sup>8</sup> kada je, u odredbi članka 361. stavka 2., i izrijekom navedeno da ako prihvati sporazum, sud potvrđuje optužnicu, a potom donosi presudu na temelju sporazuma stranaka.

I treća dilema koja se javila, a koja i do današnjeg dana izaziva prijepore, jest pitanje ima li sud, odlučujući o prihvaćanju izjave za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka, ovlast odbiti izjavu ako kazna, o kojoj su stranke postigle sporazum, ne bi bila u skladu s kaznenom politikom sudova, drugim riječima ako bi ona drastičnije odudarala od kazni koje se uobičajeno odmjeravaju u sličnim predmetima u redovnim sudskim postupcima.

Moje osobno mišljenje jest da sud svakako ima tu ovlast i da se izričaj iz odredbe članka 361. stavka 3. ZKP/08, da vijeće neće prihvatiti sporazum ako „... s obzirom na okolnosti njegovo prihvaćanje nije u skladu s odmjeravanjem kazne propisanim zakonom ...“, valja tumačiti tako da je sud ovlašten prosuđivati usklađenost kazne, o kojoj su se stranke sporazumjele, s kaznenom politikom sudova. U suprotnome, sud bi bio samo formalni ovjeravatelj „stranačke presude“. Međutim, hoće li se i u kojem opsegu sudovi koristiti ovom svojom ovlašću već je drugo pitanje.

---

<sup>8</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku (Narodne novine broj 143/12), stupio na snagu 1. siječnja 2013.

#### 4. SPORAZUMIJEVANJE STRANAKA PREMA NOVELI

Sve ovo naprijed navedeno imala je u vidu i radna skupina koja je formirana da pripremi još jednu novelu ZKP/08, u skladu s Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske<sup>9</sup> i Smjernicama Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske za reformu ZKP. Naravno da smo bili svjesni odgovornosti i težine zadatka koji je bio pred nama, pri čemu je i dodatno opterećenje bilo iznimna kratkoća rokova koji su bili na raspolaganju, što zasigurno nije išlo u prilog naporima da postojeći Zakon uskladimo s Odlukom Ustavnog suda, sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava i Smjernicama Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske. Uz to, cilj je bio da što više onih nomotehničkih nesavršenosti, kroz praksu uočenih slabih točaka i potencijalnih izvora prijepora u aktualnom tekstu Zakona riješimo na optimalan način kako bismo dobili što kvalitetniji, što jasniji i što efikasniji Zakon, koji može odgovoriti svim izazovima s kojima se hrvatska kaznena pravna znanost i praksa može susresti u budućnosti, pogotovo nakon ulasku u Europsku uniju.

Intervencija u odredbe o sporazumijevanju stranaka nije bila zadaća koju je nametnula Odluka Ustavnog suda, pa ni primarni zadatak koji se mogao iščitati iz Smjernica Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, ali se, u sklopu izmjena koje su bile nametnute kao nužnost, pokazala mogućnost da se neke odredbe i tih instituta jasnije reguliraju i dorade kako bi se izbjegli mogući prijepori i različita tumačenja, a posljedično tome i različita praksa sudova o istim pitanjima.

Učinjene izmjene stoga su uglavnom nomotehničke prirode, odnosno riječ je o doradama postojećeg teksta, bez značajnije intervencije u bit i sadržaj normi. Doduše, postoji jedna izmjena koja, doduše, nije drastično promijenila sadržaj dosadašnjeg rješenja, ali valja očekivati da će ipak imati određene implikacije na primjenu instituta sporazumijevanja u praksi. Sve ostale, moguće i radikalnije izmjene, ostavljene su za cjelovitu promjenu kaznenog postupka, koja će vrlo vjerojatno uslijediti u dogledno vrijeme.

Odredbe koje se odnose na postupak izdavanja kaznenog naloga ovom prigodom nisu mijenjane, već je ostavljeno dosadašnje rješenje, koje se u praksi pokazalo korisno i učinkovito te nije izazivalo nikakve prijepore u primjeni.

Što se, međutim, tiče postupka za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka, tu su, kako je već navedeno, napravljeni određeni zahvati u postojeći zakonski tekst. Dvije izmjene napravljene su da bi se izbjegle neke nejasnoće koje su bile izvor prijepora, o čemu je prije bilo više riječi, dok se jedna izmjena odnosi na ograničenje u postupku sporazumijevanja kojega do sada nije bilo, a očekivati je da će biti od utjecaja na buduće postupke sporazumijevanja.

---

<sup>9</sup> Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-448/2009, U-I-602/2009, U-I-1710/2009, U-I-18153/2009, U-I-5813/2010, U-I-2871/2011 od 19. srpnja 2012.

#### **4.1. Nomotehničke izmjene**

Prva izmjena odnosi se na čisto nomotehničko pojašnjenje vezano za pitanje što stranke u postupku sporazumijevanja predaju sudu na potvrđivanje, a to je bilo izvor prijepora u praksi, o čemu je prije bilo riječi. Naime, ona neusklađenost izričaja, pogotovo evidentna u odredbi članka 361. stavaka 1. i 2. ZKP/08 kada su se spominjali redom: pisana izjava o sporazumu, potom zahtjev i na koncu sporazum, što je dovelo do nedoumice što se zapravo sudu predaje na potvrđivanje, riješena je tako da je preoblikovana kompletna odredba članka 361. ZKP/08, kao i druge odredbe članaka u dijelu u kojima su korišteni sporni termini. Napravljenim izmjenama sada je jasno precizirano da se sudu na potvrđivanje predaje pisana izjava za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka tako što su termini sporazum i zahtjev ispušteni iz zakonskog teksta, odnosno zamijenjeni su izričajem izjava za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka.

Na taj način riješena je i dilema je li sudu potrebno dostaviti i onaj interni sporazum koji stranke među sobom sklapaju, kojim reguliraju neke svoje odnose i obaveze. Taj sporazum i dalje nije obuhvaćen ZKP-om, s time što sada neupitno ostaje tajan, kako je to početno i bilo zamišljeno, te više nema nikakvih razloga da sud traži na uvid i taj sporazum.

#### **4.2. Obveza potvrđivanja optužnice**

Druga izmjena odnosi se na preformulaciju stavaka 1. i 2. odredbe članka 361. ZKP/08. Naime, u dosadašnji stavak 1. dodan je tekst koji određuje da vijeće, nakon što utvrdi da su stranke suglasne o sadržaju izjave, i to unese u zapisnik, odlučuje o potvrđivanju optužnice. Pri tome se upućuje na odredbe članaka 354. stavka 1., 355. i 356. ZKP/08, čime je dana nedvosmislena uputa vijeću u kojem smjeru mora ispitati optužnicu.

Nastavno na to, u stavku 2. istog članka, također je preformuliran izričaj pa je sada navedeno da ako potvrdi optužnicu, vijeće će odlučiti o prihvaćanju izjave za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka. Kako je već kazano, dvojba mora li sud, prije prihvaćanja izjave, potvrditi optužnicu, koju je nametnuo izvorni tekst Zakona, bila je riješena već prethodnom novelom Zakona. Ovom izmjenom takvo rješenje je potvrđeno, ali je sada izmijenjen redoslijed radnji suda. Prva radnja je, kao i do sada, ostala obveza optužnog vijeća da najprije utvrdi jesu li stranke suglasne o sadržaju izjave, no sljedeća radnja nije odluka o prihvaćanju izjave, kakvo je bilo dosadašnje rješenje, nego vijeće najprije odlučuje o potvrđivanju optužnice, a tek nakon toga o prihvaćanju izjave.

Sada je sasvim jasno da je potvrđivanje optužnice nezaobilazna radnja suda, koja prethodi i ispitivanju zakonitosti same izjave. Nakon što stranke

predaju pisanu izjavu sudu i nakon što utvrdi da su stranke suglasne o njezinu sadržaju, optužno vijeće je obvezno svestrano ispitati optužnicu pa ako utvrdi postojanje nekog od razloga iz odredbe članka 355. ZKP/08, obustaviti kazneni postupak (stavak 1.) odnosno odbaciti optužnicu (stavak 2.) ili, ako utvrdi postojanje nekog od razloga iz odredbe članka 356. ZKP/08, vratiti optužnicu tužitelju (po novom s obrazloženjem razloga zašto nije potvrđena).

Dakle, potvrđivanje optužnice je nezaobilazni uvjet prihvaćanja izjave stranaka. To je sasvim logično, ne samo zbog prije spomenutog razloga što time započinje kazneni postupak već i stoga što bi stranke, teoretski govoreći, mogle postići sporazum i potpisati izjavu za donošenje presude i za djelo za koje je npr. očito takvo proturječje između prikupljenih dokaza da bi bilo nemoguće izricanje osuđujuće presude, što je razlog za obustavu kaznenog postupaka, pa bi prihvaćanje izjave bilo nedopustivo. Na taj način, prethodnim ispitivanjem optužnice, optužno vijeće neće uopće doći u situaciju odlučivati o potvrđivanju izjave za djelo za koje bi kazneni postupak trebao biti obustavljen.

#### 4.3. Posebni slučaj ograničenja

Treća izmjena koja je napravljena odnosi se na odredbu članka 360. ZKP/08 kojem je dodan novi stavak 6., koji je donio jedno ograničenje u institut sporazumijevanja kojega do sada nije bilo. Naime, prema ovom rješenju, državni odvjetnik u postupcima za kaznena djela protiv života i tijela te protiv spolne slobode, za koja je propisana kazna zatvora teža od pet godina, mora pribaviti suglasnost žrtve za sporazumijevanje. Ako žrtva nije kadra dati suglasnost ili je umrla, tada suglasnost treba pribaviti od bliskih srodnika žrtve (bračni drug, izvanbračni drug, roditelji, djeca, posvojitelj, posvojenik, braća i sestre).<sup>10</sup>

Dakle, prije bilo kakvog upuštanja u postupak sporazumijevanja za navedena kaznena djela državni odvjetnik mora faktički dobiti dopuštenje žrtve. U raspravama o tom rješenju unutar radne skupine vodile su se zanimljive razmjene mišljenja, tijekom kojih su se kristalizirala oprečna stajališta u vezi s tim pitanjem. Naime, dio članova radne skupine smatrao je da sporazumijevanje ne bi trebalo biti opterećeno pribavljanjem bilo kakvih suglasnosti i da bi to trebalo, kao i do sada, potpuno prepustiti inicijativi stranaka i potom kontroli njihova sporazuma od strane suda. Drugi dio članova radne skupine držao je da bi možda trebalo, barem na neki način, ograničiti autonomiju stranaka na tom polju.

Osobno nisam bio za takvo rješenje, smatrajući da se dosadašnje rješenje pokazalo iznimno kvalitetnim i korisnim te da ga, upravo iz tih razloga, ne bi

---

<sup>10</sup> Odredba članka 55. stavka 6. ZKP/08.

trebalo mijenjati. Međutim svojim razmišljanjem sam ostao u manjini. Mislim da će pribavljanje suglasnosti žrtve biti značajna kočnica sporazumijevanju stranaka te da će to prouzročiti bitno smanjenje broja predmeta koji će završiti presudom na temelju sporazuma stranaka i, posljedično tome, do sporijeg rješavanja i povećanja ukupnog broja predmeta na sudovima.

Smatram da će žrtve odnosno članovi njihovih obitelji iznimno teško i rijetko davati suglasnost državnom odvjetništvu za sporazumijevanje. Taj zaključak temeljim ponajprije na mnogobrojnim iskustvima iz prakse, kada su žrtve i oštećenici odnosno članovi njihovih obitelji u postupcima koji su provedeni na redoviti način, u kojima je presuda bila donesena nakon održane rasprave pred sudom, u pretežitom broju slučajeva bili nezadovoljni osuđujućim presudama i izrečenim kaznama, pa čak i onima kod kojih su okrivljenicima izrečene i vrlo visoke kazne dugotrajnog zatvora. S druge strane, gledajući to s aspekta žrtve i njihove obitelji, potpuno je razumljivo da oni ne mogu biti objektivni u postupcima zbog kaznenih djela koja su počinjena na njihovu štetu niti objektivnost od njih treba uopće i tražiti. Patnju žrtava i članova njihovih obitelji kod takvih kaznenih djela nijedna presuda ne bi mogla ublažiti pa, upravo iz tog razloga, očekivati u takvoj situaciji njihovu suglasnost, koja je uvjet da bi uopće započeli pregovori (koji se, na koncu, i ne moraju uspješno okončati), po mome mišljenju gotovo je iracionalno.

Nemam iluzije da će žrtve takvih kaznenih djela, u ovo današnje vrijeme, kada se sumnja doslovno u sve i svakoga, kada je percepcija korupcije i na najvišoj razini ogromna, s oduševljenjem prepustiti državnom odvjetniku da se upusti u, iz njihove perspektive gledajući, opskurno i krajnje netransparentno sporazumijevanje.

Osim toga, prema dosadašnjim iskustvima primjene sporazumijevanja u praksi, uočljiva je pojava da inicijativa za sporazumijevanje u najvećem broju slučajeva dolazi od strane obrane, i to u onim predmetima u kojima je izgledno donošenje osuđujuće presude s kaznom zatvora u srednjem ili duljem trajanju. To je i logično jer obrana u tom institutu vidi mogućnost da se dobije manja kazna od one koja se može očekivati nakon provedenoga sudskog postupka. Naravno da je bitno manji interes za sporazumijevanje u onim postupcima u kojima je izgledno donošenje uvjetne osude ili kazne zavora u kraćem trajanju, koja se prema odredbama novog KZ/11<sup>11</sup> mora odnosno, ovisno o visini kazne, može zamijeniti radom za opće dobro na slobodi ili se može izreći djelomično uvjetna osuda, jer u tim slučajevima ustupak koji će se dobiti za sporazum, koji se ogleda kroz smanjenje kazne, uglavnom nije od tolikog značenja.

Kada se ima sve to u vidu, lako je zaključiti da će najveći interes za sporazumijevanje, osim za kaznena djela zlouporabe droga, biti upravo za kaznena

---

<sup>11</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku (Narodne novine broj 80/11), stupio na snagu 21. srpnja 2011.

djela protiv života i tijela te protiv spolne slobode, za koja su i uvedena ova ograničenja. Baš na tome temeljim svoj zaključak da će se, zbog novoga zakonskog rješenja, u praksi dosta smanjiti broj postignutih sporazuma, a za ova se kaznena djela, s visokim stupnjem sigurnosti, može kazati da ih gotovo uopće i neće biti.

Ako je shvatljiva skepsa i negativistički stav žrtve i njezine obitelji prema sporazumijevanju stranaka, ne mogu shvatiti bilo kakvu dvojbu struke i zakonodavca u tom smislu. Mislim da bi upravo oni trebali širiti povjerenje u institucije pravne države, a osobito u državno odvjetništvo i sudove. Upravo dosadašnja praksa pokazuje da se institut sporazumijevanja nije zlorabio, a - koliko je meni poznato - do sada nije zabilježen nijedan slučaj u kojemu bi, bilo u medijima, bilo u stručnim krugovima, bilo bačeno zrno sumnje na odluku državnog odvjetništva ili suda vezanu za neku presudu donesenu na temelju sporazuma stranaka.

Doista ne vidim nikakve prepreke da se i kod najtežih kaznenih djela, jasno kada su okolnosti slučaja takve, omogući slobodno sporazumijevanje. Naravno da se ni državno odvjetništvo, čak i pod pretpostavkom da ima suglasnost žrtve, neće upustiti u sporazumijevanje u predmetima u kojima su okolnosti slučaja takve da bi opravdavale ili zahtijevale donošenje presude nakon javno provedene rasprave na sudu. Isto tako, niti sud neće potvrditi sporazum koji nije zakonit ili u kojem dogovorena kazna bitno odudara od uobičajene prakse suda u sličnim predmetima.

Zanimljivo je spomenuti jedan slučaj u kojem sam bio član optužnog vijeća koje je u predmetu ubojstva (obično ubojstvo iz odredbe članka 90. Kaznenog zakona iz 1997.) potvrdilo sporazum stranaka u kojemu je, među strankama, dogovorena kazna zatvora od 10 godina. Ništa spornog nije bilo, okrivljenik je svaki detalj optužnice priznao, izrazio kajanje i žaljenje zbog toga što je napravio, nikada do tada nije bio osuđivan. Zar bi bilo razborito u takvom slučaju, samo zbog nedobivanja suglasnosti od obitelji žrtve, otkloniti mogućnost sporazuma stranaka? Dva tjedna poslije toga, na istom je sudu, u redovitom sudskom postupku, za isto djelo, počinjeno pod prilično sličnim okolnostima, okrivljenik osuđen na 8 godina zatvora. Možda bi i u onom prvom slučaju okrivljenik koji je postigao sporazum dobio čak i manju kaznu od one za koju se nagodio s državnim odvjetništvom. Nikad nećemo to saznati.

Uvjerili su me da je ovakvo ograničenje u postupku sporazumijevanja civilizacijski doseg, da postoje određena kaznena djela za koja jednostavno nije „pristojno“ sporazumjeti se bez suglasnosti žrtve odnosno njezine obitelji, sporazumjeti se izvan sudskog postupka. Neću proturječiti jer je jasno da i taj stav ima svoju razumnu argumentaciju, ali ću isto napomenuti da je čak i u međunarodnom sudovanju, naročito u praksi Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju, nerijetko bilo da se presuda donosila na temelju nagodbe stranaka i priznanja krivnje, u predmetima za najteža i najsirovija kaznena djela

ratnih zločina, s velikim brojem civilnih i vojnih žrtava, čija suglasnost nije tražena, u zamjenu za smiješne kazne zatvora u trajanju od nekoliko godina.

## 5. UMJESTO ZAKLJUČKA

U vezi s tim institutom postojala je još jedna inicijativa koja je išla za tim da se sporazumijevanje stranaka dopusti i u fazi rasprave. Međutim, stav radne skupine bio je da su postojeće mogućnosti sasvim dostatne i da nema potrebe mogućnost primjene tog instituta protezati i na raspravu. Prevladalo je mišljenje da bi, ako ni na pripremnom ročištu ne dođe do sporazuma stranaka, trebalo odluku u predmetu prepustiti raspravnom vijeću.

Zaključno, može se kazati da su odredbe o sporazumijevanju ovom novelom, osim prije navedene odredbe o pribavljanju suglasnosti žrtve za sporazumijevanje u predmetima zbog kaznenih djela protiv života i tijela te spolne slobode, tek neznatno mijenjane, uglavnom tako da su uređene i precizirane samo one odredbe čija je primjena u praksi dovela do određenih prijevora i moguće različite prakse sudova. Svi oblici sporazumijevanja stranaka i dalje su čvrsto uporište hrvatskog kaznenog procesnog prava i valja očekivati da će i dalje, barem kod onih kaznenih djela za koja neće trebati ničija suglasnost za sporazumijevanje, biti široko korišteni te da će i ubuduće doprinositi ubrzanju rješavanja kaznenih postupaka i daljnjem smanjenju broja neriješenih postupaka.

### Summary

---

#### SETTLEMENT BETWEEN PARTIES ACCORDING TO THE AMENDMENTS TO THE CRIMINAL PROCEDURE ACT

This paper presents the amendments introduced in the new Criminal Procedure Act, which relate to the mechanism of settlement between the parties, and which have been introduced in order to more clearly regulate and polish the provisions of this mechanism so as to avoid possible controversies and different interpretations which could lead to different case law with regard to the same issues. Following a brief presentation of the previous legislation, the paper presents the dilemmas that arise in applying this mechanism, as well as the new solutions introduced in the newly amended Act.