Ivana Đuras*

# ZASTUPNIČKI IMUNITET KAO OPSTRUKCIJA PRAVA OŠTEĆENIKA U KAZNENOM POSTUPKU

*UDK / UDC: 342.534.2 : 343.122*
*343.122 : 343.13*
*DOI: 10.31141/zrpfs/2269*
*Stručni rad / Professional paper*
*Primljeno / Received: 13.1.2025.*
*Prihvaćeno / Accepted: 16.4.2026.*

Rad je kroz prikaz aktualne odluke Ustavnog suda o utvrđenju povrede prava na poštovanje osobnog života zajamčeno člankom 35. Ustava Republike Hrvatske pokazao podnormiranost Zakona o kaznenom postupku u dijelu koji regulira žalbeni postupak pred tročlanim vijećem, što je uslijed stjecanja zastupničkog imuniteta okrivljenika upravo u tijeku žalbenog postupka, donijelo odbijajuću presudu i time ograničilo pravo na sud u aspektu pristupa sudu do odluke o žalbi i dobivanja odgovora na žalbene navode oštećeniku zbog počinjenog kaznenog djela klevete. Daje se de lege ferenda prijedlog rješenja uz prikaz pitanja imuniteta u pravnoj teoriji i praksi.

**Ključne riječi:** *imunitet, pravo na pristup sudu, kazneni postupak, kleveta*

## 1. UVODNO O IMUNITETU

Pravna teorija, a i praksa, promatra institut kaznenoprocesnog imuniteta ili imuniteta nepovredivosti kao alat koji sprečava da se protiv određenih kategorija osoba pokrene i vodi kazneni postupak ili da im se oduzme sloboda za sva ili samo neka kaznena djela. Smisao spomenutog instituta u kontekstu ovoga rada u prvom je redu osiguranje slobode i neometanosti političkog djelovanja angažiranih pojedinaca, nikako njihova posvemašnja neodgovornost i apsolutna zaštićenost od neprihvatljivih ponašanja koja predstavljaju kaznena djela.

U ovome radu bit će riječi o podnormiranosti procesnog imuniteta saborskih zastupnika u hrvatskom zakonodavstvu, konkretno, u dijelu kaznenog procesa koji propisuje drugostupanjski žalbeni postupak tijekom kojega okrivljenik stekne imunitet saborskog zastupnika, što će biti ilustrirano konkretnim ustavnosudskim predmetom. Iako je, dakle, svrha procesnog imuniteta propisanog mjerodavnim pravom omogućiti prije svega neometano obavljanje parlamentarne dužnosti, što bi pendentni kazneni postupci u svakom slučaju ometali ili onemogućavali, s druge strane javlja se pitanje prava oštećenika na sud. Konkretno, prava oštećenika na pristup sudu u žalbenom stadiju kaznenog postupka, kako bi mu drugostupanjski sud odgovorio na žalbene navode, što je anulirano spomenutom pravnom prazninom.

* Viša savjetnica, Ustavni sud RH. E-mail: Ivana_Duras@usud.hr, ORCID: 0000-0002-0684-6352

Pojedini teoretičari kaznenoprocesnog prava na različite načine definiraju okvir imuniteta, pa je tako prof. Vladimir Bayer kaznenoprocesni imunitet smatrao pravom određenih kategorija osoba protiv kojih se ne može voditi kazneni postupak ili se kazneni postupak može voditi uvjetno, samo uz odobrenje određenog državnog tijela, pod koji pojam potpada i ograničeni imunitet od poduzimanja pojedinih procesnih radnji. Takvo oslobođenje od važenja hrvatskog kaznenoprocesnog prava izjednačava s pojmom ekstrateritorijalnosti.[1] Prof. Davor Krapac kaznenoprocesni je imunitet definirao subjektivnim pravom i okolnošću koje određene kategorije osoba izuzima iz hrvatske kaznene sudbenosti. Pri tome razlučuje apsolutni i relativni imunitet, ovisno o broju kaznenih djela koja pokriva, te potpuni i djelomični imunitet, ovisno o tome sprečava li imunitet započinjanje i vođenje kaznenog progona ili njegovu nositelju daje zaštitu samo od pojedinačnih radnji i mjera državnih tijela. Unutar pojma relativnog imuniteta, prof. Krapac uočava i funkcionalni imunitet koji se odnosi na djela počinjena u obavljanju službene dužnosti.[2]

S druge, pak, strane, prof. Berislav Pavišić smatrao je da kaznenoprocesni imunitet ne može biti privilegij njegova nositelja, budući da se imuniteta nositelj ne može odreći.[3]

Neki mlađi teoretičari, međutim, smatraju da potpuni imunitet priječi oduzimanje slobode te pokretanje i vođenje kaznenog postupka, a djelomični oduzimanje slobode ili pokretanje i vođenje postupka.[4]

Ustav Republike Hrvatske[5] uređuje imunitet zastupnika u Hrvatskome saboru, pučkog pravobranitelja i ostalih opunomoćenika Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kojima se imunitet utvrđuje kao i zastupnicima u Hrvatskome saboru, zatim Predsjednika Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Predsjednik), kojemu je utvrđen imunitet nepovredivosti, sudaca redovnih sudova i sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustavni sud) koji imaju imunitet kao i zastupnici u Hrvatskome saboru. Spomenute kategorije dužnosnika zaštićene su, između ostalog, od kaznenog progona, tako da je pokretanje kaznenog postupka nedopušteno bez odobrenja nadležnog tijela, a navedeno se odnosi na sva kaznena djela neovisno o visini zapriječene kazne. Tako se, primjerice, člankom 76. Ustava propisuje da zastupnik ne može biti pritvoren niti se protiv njega može pokrenuti kazneni postupak bez odobrenja Hrvatskoga sabora, a na isti je način člancima 93. i 127. Ustava uređena kaznena odgovornost pučkog pravobranitelja i ostalih opunomoćenika Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu

---

[1] Vladimir Bayer, *Kazneno procesno pravo – odabrana poglavlja: Knjiga I. Uvod u teoriju kaznenog procesnog prava*, Zagreb, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, 1995., str. 46.

[2] Davor Krapac, *Kazneno procesno pravo knjiga prva: Institucije*, Zagreb, Narodne novine, 2020., str. 74.

[3] Berislav Pavišić, *Kazneno postupovno pravo*, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2008., str. 41.

[4] M. Bonačić, N. Vojvoda, *Kazneno i prekršajnoprocesni imunitet propisan hrvatskim pravom*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, br. 3, 561-587 (2024.), str. 561-564.

[5] Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske.

ljudskih prava i temeljnih sloboda te na suce Ustavnog suda Republike Hrvatske. Nadalje, člankom 106. Ustava propisano je i da Predsjednik ne može biti pritvoren niti se protiv njega može pokrenuti kazneni postupak bez prethodnog odobrenja Ustavnog suda. Također se člankom 122. Ustava propisuje i da sudac ne može u postupku pokrenutom zbog kaznenog djela učinjenog u obavljanju sudačke dužnosti biti pritvoren, niti mu može biti određen istražni zatvor bez odobrenja Državnoga sudbenog vijeća (dalje u tekstu: DSV).

Ustavni sud do sada je u više navrata odlučivao u predmetima apstraktne kontrole ili u predmetima ustavnih tužbi vezanih uz pitanje imuniteta. Tako je, primjerice, u predmetu u kojem je pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom između ostalih i članka 8. Zakona o Državnom sudbenom vijeću, izrazio sljedeće gledište: „Ne može se apriorno tvrditi kako je imunitet isključivo ustavna kategorija i da samo zbog toga navedenu zakonsku odredbu treba proglasiti nevaljanom“.[6] Valja napomenuti da se radi o odluci i rješenju koji su prethodili prethodno citiranoj odluci broj: U-I-508/1996 donesenoj pet godina poslije, kada je Ustavni sud, nakon što je rješenjem pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 8. Zakona o DSV-u, dao i svoj konačni pravorijek.[7]

U kasnijoj odluci, s obzirom na odredbe Ustava koje su tada bile na snazi, Ustavni sud ukinuo je članak 8. Zakona o Državnom sudbenom vijeću (Narodne novine, broj 58/93., 49/99., 31/00., 107/00. i 129/00.)[8] jer je potvrdio da imunitet pojedinih državnih dužnosnika mora biti izrijekom priznat Ustavom. Budući da u Ustavu ne postoji izričita ovlast da se zakonom imunitet može priznati i drugim državnim dužnosnicima, izvan onih propisanih Ustavom, u postojećem ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske ne postoji ustavnopravna mogućnost da se predsjedniku i članovima DSV-a zakonom prizna imunitet. Drugim riječima, ni ovlast zakonodavca da u skladu s člankom 123. stavkom 7. Ustava uređuje djelokrug i način rada DSV-a ne upućuje na Ustavom dopuštenu mogućnost da bi se pitanje imuniteta u konkretnom slučaju moglo urediti zakonom. Razlike u Ustavom priznatom imunitetu koje postoje među članovima DSV-a koji su ujedno i suci u odnosu na članove DSV-a koji to nisu, nisu bile ustavnopravno relevantne u opisanom postupku za ocjenu suglasnosti članka 8. Zakona o DSV-u s Ustavom, budući da je ocijenjeno kako te razlike nastaju s obzirom na dužnosti ili položaje, odnosno zanimanja što ih članovi DSV-a obavljaju izvan DSV-a.

Članu Vlade člankom 34. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 150/11., 119/14., 93/16., 116/18., 80/22., 78/24.) osiguran je imunitet

---

[6] Točka 24.2. odluke i rješenja Ustavnog suda broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. (Narodne novine, broj 31/00.).

[7] U odluci i rješenju Ustavnog suda broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. Ustavni je sud napomenuo da razlike u Ustavom priznatom imunitetu koje postoje među članovima DSV-a koji su ujedno i suci, s jedne strane, i onima koji to nisu, s druge strane, nisu ustavnopravno relevantne u postupku za ocjenu suglasnosti članka 8. Zakona o DSV-u s Ustavom, budući da te razlike nastaju s obzirom na dužnosti ili položaje, odnosno zanimanja što ih članovi DSV-a obavljaju izvan DSV-a. U kasnijoj odluci broj: U-I-508/1996 od 20. travnja 2005. donosi i konačan pravorijek.

[8] Odluka Ustavnoga suda broj: U-I-508/1996 od 20. travnja 2005.

neodgovornosti. Riječ je o odredbi koja u formalnopravnom smislu propisuje poseban način postupanja u odnosu na članove Vlade koji za vrijeme trajanja mandata počine kazneno djelo, odnosno kada postoje osnove sumnje da je član Vlade počinio kazneno djelo za koje je zapriječena kazna zatvora u trajanju do pet godina.

Imunitet koji je određenim kategorijama dužnosnika priznat Ustavom, po svom se obliku i sadržaju bitno razlikuje od imuniteta utvrđenog člankom 34. Zakona o Vladi.

Stoga je ograničeni kaznenoprocesni imunitet članova Vlade propisan člankom 34. Zakona o Vladi značajno različit od kaznenoprocesnog imuniteta drugih ovlaštenika koje propisuje Ustav. Naime, u konkretnom slučaju pokretanje kaznenog postupka protiv člana Vlade za trajanja mandata moguće je uz prethodno odobrenje Vlade za kaznena djela za koja je propisana maksimalna kazna zatvora u trajanju do pet godina, što ne znači da član Vlade ne može biti kazneno gonjen za ta kaznena djela po isteku mandata.

U još jednoj povezanoj odluci, broj: U-III-2398/2013 od 30. ožujka 2016., Ustavni sud utvrdio je da je zbog arbitrarne primjene i tumačenja mjerodavnog prava došlo do povreda prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava. Predmet sudskog postupka u ovom predmetu bila je izjava koju je kao član predstavničkog vijeća izrekao podnositelj upravo na sjednici predstavničkog vijeća za koju je podnositelj pravomoćno proglašen krivim zbog počinjenja kaznenog djela klevete. U navedenoj je odluci Ustavni sud izrazio svoje mišljenje o postojanju kaznene odgovornosti članova predstavničkog tijela odnosno imunitetu neodgovornosti članova predstavničkih tijela prema kojem se imunitet neodgovornosti članova predstavničkih tijela odnosi i na izjave dane na sjednicama predstavničkih tijela. Navedeno je u skladu s tada važećim člankom 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 144/12.) kojim je članak 30. Zakona o lokalnim izborima (Narodne novine, broj 144/12.; dalje: ZoLI) izmijenjen te je propisao da se član predstavničkog tijela ne može pozvati na kaznenu odgovornost zbog glasovanja, izjava ili iznesenih mišljenja i stavova na sjednicama predstavničkog tijela, čime je članovima predstavničkog tijela priznat tzv. funkcionalni imunitet. Naime, navedenom zakonskom odredbom članovima predstavničkog tijela priznat je imunitet u odnosu na kaznena djela koja bi oni mogli počiniti u obavljanju svoje dužnosti ili u nekom svom govoru u predstavničkom tijelu, ali za to, u skladu s imunitetnom neodgovornosti ne mogu biti pozvani na kaznenu odgovornost.

## 2. ODLUKA USTAVNOG SUDA I PREDMET USTAVNE TUŽBE

Ustavni sud RH u plenarnoj je sjednici, održanoj 8. listopada 2024., donio odluku kojom je usvojio ustavnu tužbu podnositelja, bjelovarskog poduzetnika, i njegova trgovačkog društva te utvrdio da je A. K. i trgovačkom društvu M. d.o.o. (dalje:

podnositelji) u postupovnom aspektu povrijeđeno pravo na poštovanje osobnog života zajamčeno člankom 35. Ustava.[9]

Pregledom činjenica i okolnosti predmeta utvrđeno je da je ustavnoj tužbi prethodio kazneni postupak pokrenut po privatnoj tužbi podnositelja protiv bjelovarskog gradonačelnika D. H. zbog kaznenog djela protiv časti i ugleda – klevete – iz članka 149. stavka 2. u vezi sa stavkom 1. Kaznenog zakona (Narodne novine, broj 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18, dalje: KZ/11). To je kazneno djelo počinio na štetu podnositelja 19. veljače 2018. Presudom Općinskog suda u Bjelovaru, broj: K-259/2018-24 od 12. ožujka 2020., okrivljenik D. H. oslobođen je od optužbe da bi počinio kazneno djelo klevete iz članka 149. stavka 2. u vezi sa stavkom 1. KZ-a/11, na temelju članka 158. stavaka 1. i 3. Zakona o kaznenom postupku (Narodne novine, broj 152/08., 76/09., 80/11., 121/11. – pročišćeni tekst, 91/12. – odluka USRH broj: U-I-448/2009 i dr., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17. i 126/19.; dalje: ZKP/08). Prvostupanjski je sud podnositelje kao privatne tužitelje s imovinskopravnim zahtjevom za isplatu iznosa od 40.000,00 kuna uputio u parnicu. Podnositelji su na ovu presudu 15. svibnja 2020. podnijeli žalbu.

Okrivljenik je 20. srpnja 2020. stupio na dužnost zastupnika u Hrvatskom saboru. Županijski je sud u Šibeniku, kao drugostupanjski sud, 15. studenoga 2021. podnio Hrvatskom saboru, prema članku 197. stavku 2. ZKP-a/08, zahtjev za davanje odobrenja za nastavak kaznenog postupka protiv okrivljenika. Hrvatski sabor donio je Odluku o uskraćivanju odobrenja za nastavak suđenja okrivljeniku na 10. sjednici održanoj 11. ožujka 2022. koju je Županijski sud u Šibeniku zaprimio 17. ožujka 2022.

Presudom Županijskog suda u Šibeniku, broj: Kž-151/2020-4 od 29. rujna 2022., po službenoj dužnosti, preinačena je presuda Općinskog suda u Bjelovaru, broj: K-259/2018-24 od 12. ožujka 2020. te je odbijena optužba protiv okrivljenika D. H. da bi na štetu podnositelja počinio kazneno djelo protiv časti i ugleda – klevetu. Drugostupanjski sud svoju je presudu temeljio na odredbama članka 76. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), članka 197. stavka 2. i članka 452. točke 4. ZKP-a/08, smatrajući da činjenica što je okrivljenik D. H. dana 22. srpnja 2020., odnosno nakon donošenja prvostupanjske presude i nakon podnesene žalbe, počeo obnašati dužnost zastupnika u Hrvatskom saboru, a nije bilo odobrenja nadležnog državnog tijela za nastavak kaznenog postupka, predstavlja zapreku za vođenje kaznenog postupka.

Protiv odbijajuće presude podnositelji su podnijeli ustavnu tužbu ističući da im je Županijski sud u Šibeniku pobijanom presudom, među ostalim, povrijedio pravo na pravično suđenje i pravo na pristup sudu. Smatrali su da je nesporno kako je D. H. nakon donošenja prvostupanjske presude i podnesene žalbe, počeo obnašati dužnost zastupnika u Hrvatskom saboru te kako je pitanje odobrenja Hrvatskog sabora vezano samo za pokretanje kaznenog postupka, no ne i za njegov tijek. Prema izraženom mišljenju podnositelja, Županijski sud u Šibeniku trebao je odrediti prekid kaznenog postupka sve dok D. H.-u ne prestane imunitet kao zastupniku u

[9] Odluka Ustavnog suda broj: U-III-1530/2023 od 8. listopada 2024.

Hrvatskom saboru ili je predmet mogao vratiti prvostupanjskom sudu s uputom o donošenju odluke o prekidu. Smatrali su nadalje da Županijski sud u Šibeniku nije mogao tako široko tumačiti prethodno citirane ustavne i zakonske odredbe i donijeti presudu kojom odbija optužbu protiv okrivljenika te su postavili pitanje na koji način podnositelji tužbe uopće i mogu tražiti pravnu zaštitu u situaciji kada određena osoba stekne saborski imunitet u tijeku trajanja kaznenog postupka koji je pokrenut prije nego što je ta osoba stekla saborski imunitet.

U konkretnoj kaznenoprocesnoj situaciji, donošenjem presude kojom se optužba odbija temeljem članka 452. ZKP/11 tužitelji nemaju predviđene redovne pravne lijekove kojima bi mogli osporiti navedeni pravorijek. Naprotiv, rješenjima kojima se postupak prekida ili obustavlja, strankama je ostavljena pouka o pravu na pravni lijek te je ostvaren pristup sudu i nastavak moguće obrane njihovih prava. Odgovarajućom i smislenom primjenom formalnih i materijalnih pretpostavki za vođenje postupka po tužbi kao i razloga iz članka 452. stavka 4. ZKP-a/08 o odbijanju optužnice u okolnostima izloženog slučaja jest razumljiva, no ne i opravdana na razini zaštite ustavnih prava. Međutim, zakonodavac ne mora za svaki institut posebno propisati pretpostavke za njihovu primjenu u svim mogućim procesnim situacijama, budući da ih je gotovo nemoguće predvidjeti, što je vidljivo upravo iz konkretnog slučaja, već je normom moguće uputiti na (odgovarajuću) primjenu pretpostavki propisanih za neku drugu procesnu situaciju, ako je to zbog njihove sličnosti moguće. Upravo na to ustavnom tužbom upire podnositelj; drugostupanjski sud mogao je zaključiti da će podnositelj kao oštećenik koji je u visokoj fazi kaznenog postupka (faza odlučivanja o njegovoj žalbi) izgubiti donošenjem odbijajuće presude svako daljnje pravo dobiti odgovor na svoju žalbu, dakle izgubit će cjelovito pravo na (pristup) sud(u). Stoga je mogao, neposredno primjenjujući Ustav pozivajući se na pravo na sud kao jedan od aspekata prava na pravično suđenje, i ukinuti prvostupanjsku presudu. Pritom istu vratiti prvostupanjskome sudu i uputiti obrazloženjem rješenja da su se stekle pretpostavke za obustavu kaznenog postupka te tužitelje uputiti na daljnju zaštitu njihovih prava (vidi u nastavku teksta praksu općinskih sudova i Zaključak vrhovnog suda RH). Konačno, zadaća je, i to prije svega redovnih sudova, tumačiti i primjenjivati pravne norme materijalnog i postupovnog prava, ali i neposredno primijeniti Ustav, što se osobito tiče tumačenja zakonskih pravila postupovne naravi, pa i pretpostavki za nastavak kaznenog postupka. Navedeno se temelji na članku 3. Zakona o sudovima (Narodne novine, br. 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18., 126/19., 130/20., 21/22., 60/22., 16/23., 155/23., 36/24.) kojim je propisano da sudovi štite Ustavom, pravnom stečevinom Europske unije, međunarodnim ugovorima i zakonima utvrđeni pravni poredak Republike Hrvatske te osiguravaju jedinstvenu primjenu prava, ravnopravnost i jednakost svih pred zakonom. Tumačenja pritom moraju imati svoje racionalno i logično opravdanje i ne smiju stranke lišiti biti njihova prava na pristup sudu. To osobito stoga što imunitet saborskog zastupnika, sagledavajući ga u izloženom slučaju, nije materijalnopravne, već procesnopravne naravi (imunitet nepovredivosti); dakle stjecanjem imuniteta saborski zastupnik ne postaje "nedužan", već samo "nedostupan" kaznenom postupku za vrijeme trajanja mandata.

## 3. MJERODAVNO PRAVO, PRAKSA SUDOVA, TEORIJSKA PROMIŠLJANJA

Kaznenoprocesni imunitet reguliran je prvenstveno člancima 380. stavkom 1. točkom 2., 406. i 452. stavkom 4. ZKP-a/08 koji propisuju da će predsjednik vijeća obustaviti rješenjem kazneni postupak i dostaviti rješenje strankama i oštećeniku ako je tužitelj odustao od optužbe i ako je nesporno utvrđeno postojanje smetnji za nastavak postupka iz članka 452. točke 2., 4., 5. i 6. ZKP-a/08. Pritom će predsjednik vijeća u slučaju obustave postupka, rješenje o obustavi postupka dostaviti i žrtvi kaznenoga djela te je upozoriti na mogućnost preuzimanja kaznenog progona prema članku 55. ZKP-a/08.

Člankom 452. propisano je u kojim se sve slučajevima može izreći presuda kojom se optužba odbija; sud će je izreći ako za suđenje nije stvarno nadležan, ako je postupak vođen bez zahtjeva ovlaštenog tužitelja, ako je tužitelj tijekom rasprave odustao od optužbe, ako nije bilo potrebnog prijedloga za progon ili odobrenja za progon ili ako je ovlaštena osoba, odnosno državno tijelo odustalo od prijedloga, odnosno odobrenja, ako je optuženik za isto djelo već pravomoćno osuđen, oslobođen optužbe ili je postupak protiv njega rješenjem pravomoćno obustavljen, a ne radi se o rješenju o obustavi postupka iz članka 500. ovog Zakona, te ako je optuženik oprostom, odnosno pomilovanjem oslobođen kaznenog progona ili se kazneni progon ne može poduzeti zbog zastare, ili ako postoje druge okolnosti koje isključuju kazneni progon.

Ovdje su vidljiva dva moguća ishoda: da predsjednik vijeća donese rješenje o obustavi kaznenog postupka pri čemu se rješenje dostavlja strankama ili da sud izrekne presudu kojom se optužba odbija. Pri tome rješenje o obustavi sadrži pouku o pravnom lijeku, dok odbijajuća presuda takvu pouku ne sadrži jer redovni pravni lijek u povodu odbijajuće presude nije propisan. Postavlja se pitanje zašto nije zakonom predviđena mogućnost da drugostupanjsko vijeće koje odlučuje o žalbi u slučaju da okrivljenik stekne imunitet u žalbenoj fazi odlučivanja također donese rješenje o obustavi ili prekidu kaznenog postupka s poukom o pravnom lijeku i tako premosti nedostatak cjelovite zaštite prava na sud oštećenika.

Članak 406. stavak 1. propisuje situacije izvan slučajeva predviđenih KZP-om/08 te navodi da će se rasprava odgoditi rješenjem vijeća ako se u tijeku rasprave utvrdi da je optuženik raspravno nesposoban ili ako postoje druge smetnje da se rasprava uspješno provede.

Iz recentne prakse redovnih sudova kao primjer razmotreno je rješenje Općinskog kaznenog suda u Zagrebu, broj: 32 K-841/17-12 od 2. ožujka 2021., kojim je obustavljen kazneni postupak protiv okrivljenika, saborskog zastupnika N. G. zbog kaznenog djela klevete pokrenutog privatnom tužbom R. O., zbog toga što privatni tužitelj nije po pozivu suda dostavio odobrenje za vođenje kaznenog postupka od strane Hrvatskog sabora. Drugim rješenjem Općinskog kaznenog suda u Zagrebu, broj: 13 K-191/18-2 od 10. srpnja 2018., odbačena je privatna tužba Ž. L. protiv N. G. jer privatnoj tužbi nije priloženo odobrenje Hrvatskog sabora za vođenje kaznenog

postupka protiv saborskog zastupnika, ujedno tuženika. Zanimljivost koja se veže uz potonji slučaj jest Zaključak 3.b Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Su-IV-28/19-13 od 18. studenoga 2019., vezan uz tumačenje odredbe članka 61. stavka 1. ZKP-a/08 kojim su regulirani rokovi za poduzimanje progona kaznenih djela koja se gone po privatnoj tužbi. Navedeno je sljedeće: „Privatni tužitelj kome je privatna tužba bila odbačena zbog neskidanja imuniteta, može ponovno podnijeti privatnu tužbu protiv tog okrivljenika u roku od tri mjeseca od dana prestanka svojstva koje je okrivljeniku davalo imunitet." U oba navedena rješenja inkorporirana je pouka o trodnevnom pravnom lijeku po primitku pisanog otpravka rješenja.

O zastupničkom imunitetu i uočenim manjkavostima promišljala je i pravna teorija:[10]

„Parlamentarni imunitet je reguliran u Ustavu RH ... i Poslovniku Hrvatskog sabora ... U hrvatskom ustavno-pravnom sustavu zastupnici Hrvatskog sabora uživaju imunitet neodgovornosti i imunitet nepovredivosti. (...) Imunitet neodgovornosti (materijalni imunitet) je reguliran u st. 2., čl.76. Ustava na način da zastupnici ne mogu biti kazneno odgovorni, pritvoreni ili kažnjeni za izraženo mišljenje ili glasovanje u Hrvatskom saboru. Ovaj imunitet isključuje krivnju i kaznenu odgovornost zastupnika i vremenski je apsolutan (trajan). Kao i niz drugih prava i dužnosti, zastupnik imunitet stječe na početku mandata, a isti mu prestaje trenutkom prestanka mandata. Na temelju čl. 9. Poslovnika Hrvatskog sabora može se utvrditi da mandat zastupnicima započinje teći danom konstituiranja Sabora i traje do prestanka mandata (čl. 12., st. 2.), odnosno, najduže do dana konstituiranja novog saziva Sabora. Iz takvih odredbi Poslovnika se da zaključiti da je to ujedno i period trajanja parlamentarnog imuniteta (ratione temporis). Članak 73. Ustava RH utvrđuje da je tzv. skupštinski ili legislativni period od izbora do izbora četiri godine. Ukoliko je zastupnik ponovno izabran u Sabor njegov parlamentarni imunitet teče i dalje kontinuirano do isteka narednog mandata. Ova činjenica nije toliko od značaja za materijalni imunitet koliko za procesni imunitet (imunitet nepovredivosti), posebno zbog mogućih rokova zastare. (...) Glede materije ili predmeta zaštite (ratione materiae), koja spada u okvir imuniteta neodgovornosti, Mandatno-imunitetno povjerenstvo se pridržavalo načelnog stava da se kod zahtjeva za pokretanje kaznenog postupka za kaznena djela klevete i uvrede, zastupnicima ne oduzima zastupnički imunitet. Naime, stav je Povjerenstva da je institut parlamentarnog imuniteta utvrđen u cilju zaštite digniteta zastupničke dužnosti, a ne u cilju zaštite zastupnika kao pojedinaca, što je sadržano već i u Odluci Ustavnog suda (br. U-II-303/1992.), a vođenje kaznenog postupka, kao i sve radnje koje bi se u svezi s time morale poduzeti, moglo bi onemogućiti zastupnika u obnašanju njegove redovne zastupničke dužnosti, te time utjecati i na rad Hrvatskog sabora. Povjerenstvo se u dosadašnjem periodu pridržavalo i načelnog stava da se imunitet može ukidati kada to zatraži Državno odvjetništvo, ali ne i u slučaju privatnih tužbi za klevetu."

[10] Prof. dr. sc. Saša Šegvić i Mia Bašić: *Parlamentarni imunitet – teorija, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 3/2012., str. 481-509.

S obzirom na to da je okosnica ovoga rada problem stjecanja parlamentarnog imuniteta u žalbenoj fazi kaznenog postupka koji se vodi po privatnoj tužbi, valja spomenuti da je imunitet saborskih zastupnika uređen Poslovnikom Hrvatskoga sabora[11] gdje se u odnosu na zastupnički imunitet u člancima 23. do 28. među ostalim propisuje da zastupnik ima imunitet od dana konstituiranja Sabora do dana prestanka zastupničkog mandata, da su za određivanje istražnog zatvora (pritvora) zastupnika ili za pokretanje kaznenog postupka protiv zastupnika, nadležno državno tijelo, oštećenik kao tužitelj, odnosno privatni tužitelj, obvezni zatražiti za to odobrenje Sabora dostavom zahtjeva Predsjedniku Hrvatskog sabora, a privatni je tužitelj, uz navedeni zahtjev, dužan priložiti i dokaz o podnesenoj tužbi nadležnom sudu. O podnesenom zahtjevu za "skidanje" imuniteta odlučuje Mandatno-imunitetno povjerenstvo.

## 4. SUPROTSTAVLJENA PRAVA U RAZMATRANOM USTAVNOSUDSKOM SLUČAJU

Razmatrajući doseg zaštite ustavnih i temeljnih ljudskih prava i sloboda, kako kroz članak 29. Ustava, tako i kroz članak 6. Konvencije, jasno je da ni jedan od dva krovna akta ne štiti pravo na osudu u užem smislu riječi, dakle, ne jamči oštećenom ustavnom tužitelju ili podnositelju zahtjeva ESLJP-u da će suprotna strana, u konkretnom slučaju okrivljenik, biti osuđena. Međutim, oba ta akta jamče da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela (mjerodavni dio članka 29. Ustava) te da radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj, a presuda se mora izreći javno (mjerodavni dio članka 6. Konvencije). Dakle, zajamčeno je pravo na (pristup) sud(u). U izloženom slučaju to je pravo u odnosu na podnositelja ustavne tužbe svakako bilo povrijeđeno.

Mogućnost podnositelja ustavne tužbe da odabere prema vlastitoj procjeni najpovoljniji način zadovoljštine za počinjeno kazneno djelo ne mora nužno značiti da mora isključivo zatražiti u parnici naknadu štete ili, pak, da mora isključivo pokrenuti kazneni postupak privatnom tužbom; kada su, naime, oba puta moguća, na stranci je da odabere kojim će putem krenuti. Ako zakonodavac predviđa kumulativnu mogućnost ostvarivanja zadovoljštine, kao u konkretnom slučaju – i podnošenje tužbe za naknadu štete i privatne tužbe kaznenom sudu – pitanje je da li gola novčana naknada uistinu anulira sve štete koje su proizašle za oštećenika iznošenjem u javnost klevetničkog sadržaja i to od strane lokalnog političkog moćnika. Kada bi to bio slučaj, zakonodavac bi trebao propisati alternativni izbor,

[11] Poslovnik Hrvatskog sabora, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20., 123/20., 86/23.

dakle, ili parnicu i naknadu štete, ili kazneni postupak, no tome nije tako. K tome, za kaznena djela protiv časti i ugleda kazneni zakon propisao je člankom 151. stavkom 1. i 2. javno objavljivanje presude za kaznena djela protiv časti i ugleda pa će se presuda kojom je počinitelj kaznenog djela protiv časti i ugleda počinjenog putem tiska, radija, televizije, računalnog sustava ili mreže ili drugog sredstva javnog priopćavanja oglašen krivim objaviti u cijelosti ili djelomično na zahtjev oštećenika, a o trošku počinitelja. Pri tom će sud u presudi odrediti način njezina objavljivanja, a kada je to moguće, da to bude u istom sredstvu javnog priopćavanja u kojem je kazneno djelo počinjeno. Dakle, predviđena je nematerijalna satisfakcija objavom presude, svojevrsnog demantija, na istom mediju na kojemu je kleveta izrečena.

U razmatranom slučaju kleveta je izrečena od strane gradonačelnika u radijskoj emisiji, dakle sadržaj klevete postao je pristupačan većem broju osoba (članak 149. stavak 2. KZ-a), zbog čega su oštećenici trpjeli materijalne i nematerijalne štete u svojem poslovanju. Iako dužnosnici, kako lokalni, tako i državni, *ex lege* stječu imunitet stupanjem na dužnost, u konkretnom slučaju može se ipak govoriti o svojevrsnoj konkurenciji prava; s jedne strane pravo na poštovanje osobnog života kroz pravo na pristup sudu u žalbenoj fazi odlučivanja (dakle pravo iz članka 35. Ustava u postupovnom smislu, kako je Ustavni sud i utvrdio), a s druge strane prava na slobodu izražavanja. Pri tome valja naglasiti da je ESLJP u više navrata ocjenjivao sporove i ispitivao pravičnu ravnotežu između prava na poštovanje privatnog života iz članka 8. Konvencije i prava na slobodu izražavanja, te razvio opća načela koja proizlaze iz većeg broja predmeta u istim pravnim pitanjima. U primjeni općih načela u kontekstu članka 8. Konvencije, napad na ugled neke osobe mora doseći određenu razinu ozbiljnosti i mora ugroziti osobno uživanje prava na poštovanje privatnog života. Kriteriji koji su važni pri vaganju prava na slobodu izražavanja i prava na poštovanje privatnog života jesu: doprinos raspravi od općeg interesa, koliko je osoba poznata i što je predmet o kojemu se izvještava, njegovo ili njezino prethodno ponašanje, način na koji se došlo do informacija i njihova istinitost, sadržaj, oblik i posljedice objavljivanja i težina potvrđene kazne. Nadalje, ESLJP je artikulirao mišljenje u više različitih predmeta i presuda da ako se netko kandidira za neku javnu dužnost (dužnost na općim izborima u ovom slučaju), samim je kandidiranjem neizbježno i svjesno postao dio javnosti i time izložen većoj kontroli, kao i propitivanju njegovih aktivnosti te istaknuo da su granice prihvatljive kritike šire kad je riječ o političaru, posebno kad je sam političar dao kontroverzne javne izjave, nego kad je riječ o privatnoj osobi.[12] U ovakvim slučajevima dopuštene granice prihvatljive kritike šire su nego u slučajevima privatnih, nepoznatih osoba.[13]

---

[12] Mladina d.d. Ljubljana protiv Slovenije, zahtjev br. 20981/10, presuda, 17. travnja 2014.

[13] Primjerice u presudama Ólafsson protiv Islanda, presuda, 16. 3. 2017., zahtjev br. 58493/13, GRA Stiftung Gegen Rassismus und Antisemitismus protiv Švicarske, zahtjev br. 18597/13, presuda, 9. siječnja 2018.,

Pinto Pinheiro Marques protiv Portugala, zahtjev br. 26671/09, presuda, 22. siječnja 2015.,

Axel Springer AG protiv Njemačke (br. 2), zahtjev br. 39954/08, presuda, 18. srpnja 2014.,

Savenko (Limonov) protiv Rusije zahtjev br. 29088/08, presuda odbora, 26. studenoga 2019.,

Vellutini i Michel protiv Francuske, zahtjev br. 32820/09, presuda, 6. 10. 2011.

Stoga bi u konkurenciji prava konkretnoga slučaja prednost u svakom slučaju imalo pravo na sud, da nije došlo do opstruiranja toga prava oštećene osobe uslijed aktiviranja zastupničkog imuniteta u žalbenoj fazi kaznenog postupka.

## 5. ZAKLJUČAK – PODNORMIRANOST ZKP-A VEZANA UZ IMUNITET, *PRIJEDLOG DE LEGE FERENDA*

Uzimajući u obzir svrhu i smisao postojanja instituta imuniteta koji je normiran na europskom političkom tlu gotovo u svim pravno-političkim sustavima na jednak način, s ciljem da obnašatelji odgovornih državnih poslova i dužnosti neometano rade koristeći opravdanu slobodu govora i djelovanja te postižu za građane koji su ih izabrali maksimalan učinak u zaštiti njihovih prava i interesa, imunitet sam po sebi nema alternative. Međutim, kada korištenje imunitetom postaje povlastica iza koje se može sakriti odgovornost za kazneno djelo ili prekršaj na način da oštećenik ili žrtva kaznenog djela ne ostvari pravo na sud u cijelosti, postavlja se pitanje valjane normiranosti instituta imuniteta, koji tada konkurira s pravom druge, oštećene osobe, na pristup sudu. Možemo se složiti da tijekom obnašanja dužnosti pravo na pristup sudu ne može konkurirati pravu dužnosnika na neometan rad u službi građana, međutim, što kada ta okolnost prestane, a šteta prouzročena oštećeniku ili žrtvi ostaje nepravično neokvalificirana u pravičnom sudskom postupku, neovisno o činjeničnom supstratu koji bi mogao ići i na štetu tužitelja? Je li i tada, sada već prestali institut imuniteta opravdana zapreka da oštećenik i žrtva ostvare pravo na pravomoćan odgovor u svezi sa svojim tužbenim navodima?

Novim Kaznenim zakonom[14] donesenim 2011. unesena je, među ostalim, novina kojom je u članku 81. stavku 3. propisano da ako je prije proteka rokova iz stavka 1. ovoga članka donesena prvostupanjska presuda, zastara kaznenog progona produljuje se za dvije godine. Na taj je način, prema konačnom prijedlogu Kaznenog zakona (P. Z. E. 866) predloženi stavak 3. predstavio „... preuzimanje zanimljive odredbe članka 97. stavka 3. švicarskog Kaznenog zakona (slično i § 78b stavka 3 njemačkog Kaznenog zakona). Riječ je o opravdanom produljenju zastarnih rokova u slučajevima kada je prvostupanjski sud donio presudu (svejedno kakvu) pri kraju isteka zastarnog roka jer je u tom slučaju sudstvo ipak riješilo slučaj u zastarnom roku (iako ne pravomoćno). Ujedno bi se na taj način onemogućilo (dosta često) prebacivanje odgovornosti zbog nastupa zastare s prvostupanjskih sudova na žalbene sudove.“[15]

Izmjenama *de lege ferenda* Zakona o kaznenom postupku mogla bi se premostiti ova, za žrtvu kaznenog djela nepravična pravna praznina, unošenjem odredbe koja bi zbog nastupa okolnosti procesnog imuniteta nakon donošenja nepravomoćne

[14] Kazneni zakon (Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22., 114/23., 36/24.).

[15] https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-kaznenog-zakona-drugo-citanje-pze-br-866-0

prvostupanjske presude, u bilo kojoj fazi odlučivanja, dovela do obustave kaznenog postupka. Uputa o pravnom lijeku trebala bi odrediti da se kazneni postupak u svakom slučaju nastavlja nakon što okrivljenik izgubi povlašteni status koji mu omogućava imunitet. Ovo je osobito važno zbog propisanih relativno kratkih zastarnih rokova kod kaznenih djela protiv časti i ugleda, ali i nekih drugih kaznenih djela pa bi nastup apsolutne zastare kaznenog progona *de lege ferenda* mogao nastupiti istekom dvije godine od dana kada je okrivljenik izgubio povlašteni procesni status te koristio imunitet, neovisno o stvarnom nastupu roka apsolutne zastare za pojedino kazneno djelo. Ovakvo rješenje posebno je važno imajući u vidu mogućnost ponovnog izbora (reizbora) zastupnika u Hrvatski sabor ili na koju drugu državnu dužnost/funkciju. Na taj bi se način omogućila oštećenicima i žrtvama kazenih djela cjelovita zaštitu svojih prava pred sudovima i ostvarivanje "prava na sud" u aspektu pristupa sudu, neovisno o konačnom ishodu sudske odluke.

## LITERATURA

### Knjige i članci

1. Bayer, V., *Kazneno procesno pravo – odabrana poglavlja: Knjiga I. Uvod u teoriju kaznenog procesnog prava*, Zagreb, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, 1995.
2. Bonačić, M.; Vojvoda, N., *Kazneno i prekršajnoprocesni imunitet propisan hrvatskim pravom*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, br. 3, 561-587 (2024), 561-564.
3. Garačić, A., *Pravni lijekovi u kaznenom postupku i sudskoj praksi*, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2006.
4. Krapac, D., *Kazneno procesno pravo, Knjiga prva: Institucije*, Zagreb, Narodne novine, 2020.
5. Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Novi informator, Zagreb 2013.
6. Pavišić, B., *Kazneno postupovno pravo*, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2008.
7. Šegvić, S.; Bašić, M.; *Parlamentarni imunitet – teorija, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 3/2012.
8. Tomašević, G., *Kazneno procesno pravo, Opći dio: Temeljni pojmovi*, Pravni fakultet u Splitu, Zavod za kaznenopravna i kriminološka istraživanja "Ivan Vučetić", elektronično izdanje, 2009.
9. Vitkauskas, D.; Dikov, G., *Protecting the right to fair trial under the European Convention of human rights*, Councvil of Europe, Strasbourg, 2012.

### Propisi

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske.

2. Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22., 114/23., 36/24.
3. Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, broj 152/08., 76/09., 80/11., 121/11. – pročišćeni tekst, 91/12. – odluka USRH broj: U-I-448/2009 i dr., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17. i 126/19.
4. Poslovnik Hrvatskog sabora, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20., 123/20., 86/23.

## Praksa

1. Odluka Ustavnog suda RH broj: U-I-508/1996 od 20. travnja 2005.
2. Odluka i Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. (Narodne novine, broj 31/00.).
3. Odluka Ustavnog suda broj: U-III-1530/2023 od 8. listopada 2024.
4. Rješenje Općinskog kaznenog suda u Zagrebu broj: 32 K-841/17-12 od 2. ožujka 2021.
5. Rješenje Općinskog kaznenog suda u Zagrebu broj: 13 K-191/18-2 od 10. srpnja 2018.
6. Zaključak 3.b Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Su-IV-28/19-13 od 18. studenoga 2019.

## Presude Europskog suda za ljudska prava

1. Ólafsson protiv Islanda, presuda, 16. ožujka 2017., zahtjev br. 58493/13.
2. GRA Stiftung Gegen Rassismus und Antisemitismus protiv Švicarske, zahtjev br. 18597/13, presuda, 9. siječnja 2018.
3. Pinto Pinheiro Marques protiv Portugala, zahtjev br. 26671/09, presuda, 22. siječnja 2015.
4. Mladina d.d. Ljubljana protiv Slovenije, zahtjev br. 20981/10, presuda, 17. travnja 2014.
5. Axel Springer AG protiv Njemačke (br. 2), zahtjev br. 39954/08, presuda, 18. srpnja 2014.
6. Savenko (Limonov) protiv Rusije zahtjev br. 29088/08, presuda odbora, 26. studenoga 2019.
7. Vellutini i Michel protiv Francuske, zahtjev br. 32820/09, presuda, 6. listopada 2011.

## Internetski izvori

1. https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-kaznenog-zakona-drugo-citanje-pze-br-866-0

# PARLIAMENTARY IMMUNITY AS AN OBSTRUCTION OF THE RIGHTS OF THE AGGRIEVED PARTY IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Leading case for this article is a review of the current decision of the Constitutional Court on the determination of a violation of the right to respect for private life guaranteed by Article 35 of the Constitution of the Republic of Croatia, the paper has shown the substandard nature of the Criminal Procedure Code in the part regulating the appeal procedure before a appelate judicial council. Due to the defendant's acquisition of parliamentary immunity during the appeal procedure, appelate judicial council issued a negative verdict and thus limited the right to a court in terms of access to the court until the decision on the appeal and receiving a response to the aggrieved party's appeal allegations for the committed criminal offense of defamation. Author is suggesting *de lege ferenda solution*, along with a review of the issue of immunity in legal theory and practice.

**Key words:** *immunity, right to access to court, criminal procedure, defamation*



© 2026 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu / *Collected Papers of the Faculty of Law in Split*.
Ovo je djelo licencirano pod licencom Creative Commons Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna (CC BY-NC-ND 4.0) / *This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0).*