

KAZNENO I PREKRŠAJNOPROCESNI IMUNITET PROPISAN HRVATSKIM PRAVOM: OBILJEŽJA I PRIJEPORI

Izv. prof. dr. sc. Marin Bonačić*
Nikša Vojvoda, mag. iur.**

UDK 343.143:341.73
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.45.3.4>
Ur.: 7. rujna 2024.
Pr.: 16. listopada 2024.
Pregledni rad

Sažetak

Institut kaznenoprocetnog imuniteta ili imuniteta nepovredivosti sprječava da se protiv određenih kategorija osoba pokrene i vodi kazneni postupak ili da im se oduzme sloboda za sva ili neka kaznena djela. Taj imunitet može postojati na temelju pravila međunarodnog ili nacionalnog prava, koji je predmet ovog rada. Nakon teorijskog uvoda, u radu se razmatraju nositelji i opseg kaznenoprocetnog imuniteta. Uz to, razmatraju se i dopuštenost propisivanja kaznenoprocetnog imuniteta zakonom, njegovo vremensko važenje, značenje zabrane „pritvaranja“, značenje zabrane „pokretanja“ postupka te koji su njegovi procesni učinci. Zatim se istražuje vrijedi li, u suprotnosti sa zakonskom odredbom, kaznenoprocetni imunitet i u prekršajnom postupku. Kako bi se pronašli odgovori ili smjernice za nerazjašnjena teorijska i praktična pitanja o kaznenoprocetnom imunitetu u hrvatskom pravu istraženo je i uređenje imuniteta u njemačkom i francuskom pravnom poretku. Na temelju provedenog istraživanja zaključuje se da ne postoje jasni kriteriji o tome kada imunitet može biti propisan zakonom te da cijeli sustav nije do kraja domišljen. Utvrđena su i druga obilježja kaznenoprocetnog imuniteta: da je vremenski ograničen, da se odnosi na svako oduzimanje slobode te da ne sprječava provođenje radnji u fazi izvida. Obrazlaže se i stav da kaznenoprocetni imuniteti barem djelomično vrijede i u prekršajnom postupku.

Ključne riječi: *kaznenoprocetni imunitet; prekršajnoprocetni imunitet; imunitet nepovredivosti; potpuni imunitet; djelomični imunitet.*

* Dr. sc. Marin Bonačić, izvanredni profesor, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; marin.bonacic@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9951-0921>.

** Nikša Vojvoda, mag. iur., asistent, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; niksa.vojvoda@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6640-9763>.
Ovaj je rad sufinancirala Hrvatska zaklada za znanost projektom *Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu - izazovi i perspektive (UIP-2020-02-6482)*.

1. UVOD

Institut kaznenoprocetnog imuniteta ili imuniteta nepovredivosti sprječava da se protiv određenih kategorija osoba pokrene i vodi kazneni postupak ili da im se oduzme sloboda za sva ili samo neka kaznena djela.¹ Procesni imunitet pojedine kategorije osoba može biti predviđen izvorima međunarodnog (što nije predmet ovog rada) ili nacionalnog (unutarnjeg) prava. Svrha je procesnog imuniteta propisanog unutarnjim pravom prije svega onemogućiti zadiranje jedne grane vlasti u prerogative druge,² ali i spriječiti presizanja unutar jedne grane vlasti u sustavima gdje postoji više (su)nositelja. Nositelju on omogućava neometano obavljanje dužnosti, što bi moglo biti otežano ili onemogućeno vođenjem kaznenih postupaka.³

Kaznenoprocetni se imunitet razlikuje od materijalnog imuniteta ili imuniteta neodgovornosti (kojim se ovaj rad neće baviti), a koji isključuje postojanje krivnje, odnosno kažnjivosti.⁴ Određene kategorije osoba mogu uživati oba imuniteta ili samo jedan od njih. U slučaju kada imaju oba, tada ti imuniteti mogu, ali i ne moraju postojati u isto vrijeme.⁵ Treba napomenuti da se imunitetom naziva i imunitet od kaznenog progona svjedoka u zamjenu za njegovu izjavu važnu za dokazivanje kaznenog djela druge osobe (imunitet svjedoka),⁶ a (postupovni) imunitet ima i krunski svjedok.⁷ Ni ti imuniteti neće biti predmet ovoga rada.

Od starijih hrvatskih kaznenoprocetnih teoretičara Bayer kaznenoprocetni

1 Termin kaznenoprocetni imunitet koristi se u kaznenoprocetnoj teoriji, a termin imunitet nepovredivosti u ustavnopravnoj. V. npr. u: Davor Krapac et al., *Kazneno procesno pravo, knjiga prva: Institucije* (Zagreb: Narodne novine, 2020.), 74 et seq. te Branko Smerdel, *Ustavno uređenje europske Hrvatske* (Zagreb: Narodne novine, 2020.), 380-381. Za taj će se imunitet u ovome radu koristiti i termin procesni imunitet.

2 Krapac et al., *Kazneno procesno pravo*, 74.

3 U kontekstu imuniteta sudaca v.: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-2833/2013, U-I-3436/2013, U-I-3882/2013 od 2. prosinca 2014., § 12. I Mandatno-imunitetno povjerenstvo Hrvatskog sabora stajališta je da kaznenoprocetni imunitet postoji kako bi se osiguralo neometano obavljanje zastupničke dužnosti. V. u: *Izješće Mandatno-imunitetnog povjerenstva o zahtjevu za davanje odobrenja za pokretanje kaznenog postupka protiv Nikole Grmoje, zastupnika u Hrvatskome saboru od 17. siječnja 2024.*, pristup 13. travnja 2024., <https://www.sabor.hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-mandatno-imunitetnog-povjerenstva-o-zahtjevu-za-146>. Stajalište da obje vrste imuniteta imaju obje svrhe navodi se primjerice i u francuskoj literaturi. Frédéric Ponsot, „Les immunités en droit constitutionnel dans la doctrine publiciste française de 1789 à aujourd’hui“ (doktorska disertacija, Pariz: Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2020.), 44. U kontekstu svrhe imuniteta može se spomenuti i sljedeće stajalište Ustavnoga suda Republike Hrvatske: „Imunitet je jamstvo povjerenja koje Ustavni sud, kao i parlament, poradi jedinstvene dužnosti koju obnaša za sve građane Republike Hrvatske, mora uživati u demokratskom društvu.“ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-3397/2012 od 13. prosinca 2012., § 7.

4 V. Krapac et al., *Kazneno procesno pravo*, 76.

5 V. *infra* poglavlje 4.2.

6 O tome v.: Krapac et al., *Kazneno procesno pravo*, 107.

7 Krapac et al., *Kazneno procesno pravo*, 492. U čl. 38. st. 4. Zakona o kaznenom postupku spominje se „postupovni imunitet“ pripadnika zločinačke organizacije. Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19., 130/20., 80/22., 36/24. (u daljnjem tekstu: ZKP).

imunitet smatra pravom određenih kategorija osoba „da se protiv njih ne može voditi kazneni postupak ili da se može voditi samo uz odobrenje određenog državnog tijela“ (tj. uvjetno), a pod tim pojmom obuhvaća i ograničeni imunitet od poduzimanja pojedinih procesnih radnji.⁸ Navedeno oslobođenje od važenja hrvatskog kaznenoprocetnog prava izjednačava s pojmom ekstrateritorijalnosti.⁹ Krapac imunitet smatra subjektivnim pravom i okolnošću koje određene kategorije osoba izuzima iz hrvatske kaznene sudbenosti (jurisdikcije). Ipak, Pavišić ispravno primjećuje da nije riječ o privilegiju nositelja jer ga se on ne može odreći.¹⁰

S obzirom na opseg Krapac razlikuje: a) apsolutni imunitet koji se odnosi na sva kaznena djela i relativni imunitet koji se odnosi samo na neka kaznena djela, a unutar njega i funkcionalni imunitet koji se odnosi na djela počinjena u obavljanju službene dužnosti te b) potpuni imunitet koji priječi započinjanje i vođenje kaznenog progona i djelomični imunitet koji njegovom nositelju daje zaštitu samo od pojedinačnih radnji i mjera državnih tijela.¹¹ Takvu podjelu prihvaćaju i Pavišić¹² i Tomašević.¹³ Na temelju provedenog istraživanja, autori ovoga rada smatraju da bi izloženu definiciju potpunog i djelomičnog imuniteta ipak trebalo izmijeniti. Naime, smatraju da potpuni imunitet priječi oduzimanje slobode te pokretanje i vođenje kaznenog postupka, a djelomični oduzimanje slobode *ili* pokretanje i vođenje postupka.¹⁴ U literaturi je moguće pronaći i drugačije podjele.¹⁵ Smerdel za imunitet nepovredivosti navodi kako se radi o imunitetu procesno-pravne prirode te ukratko opisuje njegov

8 Vladimir Bayer, *Kazneno procesno pravo - odabrana poglavlja: Knjiga I. Uvod u teoriju kaznenog procesnog prava* (Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, 1995.), 46.

9 Bayer, *Kazneno procesno pravo*, 46.

10 Berislav Pavišić, *Kazneno postupovno pravo* (Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2008.), 41. V. u: Gerhard Ulsamer, *Lexikon des Rechts: Strafrecht Strafverhahrensrecht* (Neuwied: Herman Luchterhand Verlag, 1989.), 395. Suprotno tome, Petranović navodi da se okrivljenik mora sam pozvati na imunitet. Milan Petranović, „Imunitet i kaznenoprocetna rješenja u kaznenom postupku“, *Hrvatska pravna revija* 6, br. 2 (2006): 89.

11 Krapac et al., *Kazneno procesno pravo*, 74. U hrvatskoj je literaturi moguće pronaći i podjelu prema kojoj apsolutni imunitet štiti zastupnika i nakon isteka mandata bez obzira na to poziva li se on na njega ili ne, dok relativni štiti zastupnika isključivo za vrijeme trajanja mandata i to ako se zastupnik na njega poziva ili mu imunitet potvrdi parlament. Saša Šegvić i Mia Bašić, „Parlamentarni imunitet - teorija, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 3 (2012): 487-488. I Ustavni sud RH termine apsolutni i relativni također koristi u kontekstu vremenskog trajanja imuniteta. V. u: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-303/1992 od 4. studenoga 1992.

12 Pavišić uz navedene vrste govori i o trajnom i privremenom, odnosno osobnom i funkcionalnom imunitetu, kao i uvjetnom i bezuvjetnom imunitetu. Pavišić, *Kazneno postupovno pravo*, 41-42.

13 Goran Tomašević, *Kazneno procesno pravo, Opći dio: temeljni pojmovi* (Split: Pravni fakultet, Sveučilište u Splitu, 2011.), 66. Slično u: Goran Tomašević, Davor Krapac i Stjepan Gluščić, *Kazneno procesno pravo, udžbenik za visoke škole* (Zagreb: Narodne novine, 2016.), 12-13.

14 Kaznenoprocetni se imunitet sastoji od ta dva aspekta, a pitanje je dopuštenosti poduzimanja svih drugih „pojedinačnih radnji i mjera“ riješeno time poduzimaju li se one prije ili nakon „pokretanja“ postupka.

15 V. npr. u: Šegvić i Bašić, „Parlamentarni imunitet“, 487-488.

opseg kod pojedinih kategorija osoba koje ga uživaju, nekad uz dodatne napomene.¹⁶

U kontekstu međunarodnog kaznenog prava i imuniteta na temelju pravila međunarodnog prava najčešća je podjela na funkcionalni (imunitet *rationae materiae*) i personalni imunitet (imunitet *rationae personae*).¹⁷ Prema toj podjeli funkcionalni imunitet štiti od pokretanja postupka zbog djela počinjenih u ime države, odnosno u obavljanju dužnosti,¹⁸ što odgovara prethodno izloženom materijalnom imunitetu. S druge strane, personalni imunitet potpuno štiti (tj. za sva kaznena djela) dužnosnike od pokretanja postupka za vrijeme dok obnašaju dužnost,¹⁹ što odgovara kaznenoprocetnom imunitetu. Neki autori dodatno razlikuju (osobnu) nepovredivost, koja je privilegij od fizičkog uplitanja vlasti mjerama uhićenja ili pritvaranja (što bi odgovaralo djelomičnom imunitetu) od (personalnog) imuniteta.²⁰ Iako je navedeno razlikovanje opravdano, većina citiranih autora imunitetom nepovredivosti obuhvaća i zabranu vođenja kaznenog postupka i zabranu poduzimanja pojedinih radnji kojima se ograničava osobna sloboda.

Iako su se u zadnjih tridesetak godina u praksi javila otvorena pitanja oko uređenja i obilježja procesnih imuniteta, ne može se reći da je ta tema izazvala veći znanstveni interes. Mnoga su od tih pitanja postavljena Ustavnom sudu RH, koji je u svojim odlukama dao odgovore na njih.²¹ U ovom radu autori nastoje razmotriti obilježja kaznenoprocetnog imuniteta propisanog hrvatskim pravom kao i otvorena pitanja, ali i otvoriti neka nova, primjerice pitanje važenja kaznenoprocetnih imuniteta u prekršajnom postupku.

U drugom se poglavlju ovog rada predstavljaju nositelji imuniteta na temelju hrvatskog prava, opseg njihova imuniteta i tijela ovlaštena za ukidanje imuniteta. U trećem je poglavlju istraženo uređenje procesnog imuniteta u dva velika europska pravna poretka: njemačkom i francuskom. To je istraživanje provedeno s ciljem pronalaska odgovora ili smjernica za nerazriješena teorijska i praktična pitanja o kaznenoprocetnom imunitetu u hrvatskom pravu. Njemački je pravni poredak odabran zbog sličnosti uređenja prekršajnog prava, a francuski kao primjer sustava

16 Smerdel, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, 380-381, 462, 473, 476, 498, 509.

17 V. npr. u: Robert Cryer et al., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014.), 542. V. u: Sakib Softić, „Funkcionalni imunitet od krivične jurisdikcije“, *Kriminalističke teme* 1, br. 2 (2013): 111. Suprotno tome, Pavišić ih navodi kao istoznačnice. V. u: Pavišić, *Kazneno postupovno pravo*, 42.

18 Cryer et al., *An Introduction*, 542. Treba istaknuti da se termin funkcionalni imunitet koristi u dva različita značenja: ovdje kao naziv za materijalni imunitet i, kako je ranije opisano, kao naziv za procesni imunitet za kaznena djela počinjena u obavljanju dužnosti, što može dovesti do zabune. Jednako vrijedi i za termin apsolutni imunitet, koji se nekad koristi za kaznenoprocetni imunitet koji vrijedi za sva kaznena djela, a nekad za materijalnopravni imunitet.

19 Cryer et al., *An Introduction*, 542.

20 Thomas Weatherhall, „Inviolability Not Immunity, Re-evaluating the Execution of International Arrest Warrants by Domestic Authorities of Receiving States“, *Journal of International Criminal Justice* 17, br. 1 (2019), 46. V. u: Juraj Andrassy et al., *Međunarodno pravo 2. dio* (Zagreb: Školska knjiga, 2012.), 19-20.

21 Iz toga je razloga proučena cjelokupna praksa tog suda dostupna na mrežnim stranicama pod pojmom imunitet, kao i po člancima Ustava RH koji uređuju imunitet.

čije se kazneno pravo u širem smislu razlikuje od hrvatskoga. U četvrtom se poglavlju rad bavi drugim obilježjima procesnog imuniteta u hrvatskom kaznenom pravu, pri čemu se razmatraju dopuštenost propisivanja procesnog imuniteta zakonom, vremensko važenje procesnog imuniteta, zatim što znači zabrana „pritvaranja“, što znači zabrana „pokretanja“ postupka i koji su procesni učinci imuniteta. U petom se poglavlju rad „hvata u koštac“ s važenjem kaznenoprocetnih imuniteta u prekršajnom postupku. Naime, iako je propisano da u prekršajnom postupku ne vrijede imuniteti po unutarnjem pravu, postavlja se pitanje je li to u skladu s ustavnim odredbama. Na temelju provedenog istraživanja, u šestom se poglavlju iznose zaključci.

2. NOSITELJI I OPSEG IMUNITETA TE TIJELA OVLAŠTENA ZA NJEGOVO UKIDANJE

2.1. Imuniteti propisani Ustavom RH

Veći se dio pravila o procesnom imunitetu pojedinih kategorija osoba nalazi u Ustavu RH. U čl. 75. st. 3. Ustava RH propisano je da zastupnici ne mogu biti pritvoreni niti se protiv njih može pokrenuti kazneni postupak bez odobrenja Hrvatskoga sabora.²² Pritvaranje je iznimno moguće bez odobrenja Hrvatskog sabora samo ako je zastupnik zatečen u činjenju djela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina (čl. 75. st. 4. Ustava RH). Ako Hrvatski sabor nije na okupu, odobrenje da se zastupnik liši slobode ili da se protiv njega nastavi kazneni postupak daje i o njegovu pravu na imunitet odlučuje Mandatno-imunitetno povjerenstvo, a Hrvatski sabor naknadno mora potvrditi njegovu odluku (čl. 75. st. 5. Ustava RH). Suci Ustavnog suda RH, odnosno pučka pravobraniteljica i ostali opunomoćenci Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda²³ imaju imunitet kao i zastupnici u Hrvatskom saboru (čl. 123. st. 2. i čl. 93. st. 5. Ustava RH).

Predsjednik RH ima imunitet nepovredivosti (čl. 105.a st. 1. Ustava RH), tj. kaznenoprocetni imunitet.²⁴ Ta je proklamatorna odredba razrađena sljedećom, prema kojoj Predsjednik RH ne može biti pritvoren niti se protiv njega može pokrenuti kazneni postupak bez prethodnog odobrenja Ustavnoga suda RH (st. 2.),²⁵

22 U Poslovniku Hrvatskog sabora, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20., 123/20, 86/23., dodatno se precizira da zastupnik ima imunitet od dana konstituiranja Hrvatskog sabora do dana prestanka zastupničkog mandata (čl. 21. Poslovnika Hrvatskog sabora), a njegov mandat traje sve do konstituiranja novog saziva (čl. 10. Poslovnika Hrvatskog sabora).

23 Takav je imunitet pučkom pravobranitelju prvi put dodijeljen izmjenama Ustava RH iz 2010. godine (Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-5654/2011 od 15. veljače 2012., § 11.1.).

24 Takva odredba postoji od izmjena Ustava RH iz 2000. godine. Ustav RH iz 1990. godine naime nije propisivao imunitet Predsjedniku RH (Ustavni sud Republike Hrvatske, U-508/1996 od 20. travnja 2005., § 4.).

25 U odluci U-VIII-4556/2010 od 30. ožujka 2003. Ustavni je sud RH, ne odobravajući pokretanje kaznenog postupka protiv predsjednika RH Ive Josipovića, napomenuo kako takva odluka predstavlja ustaljenu praksu za djela protiv časti i ugleda (§ 3.). Od ranijih predmeta v.

osim ako je zatečen u kaznenom djelu za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina (st. 3.). Predsjednik RH i ostale spomenute kategorije osoba uživaju apsolutni i potpuni kaznenoprocetni imunitet, a jedina je razlika u tijelu koje odlučuje o njegovu ukidanju.

Ustavom RH je uređen i kaznenoprocetni imunitet sudaca. U čl. 119. st. 1. i 3. Ustava RH propisano je da suci imaju imunitet u skladu sa zakonom i da sudac u postupku pokrenutom zbog kaznenog djela učinjenog u obavljanju sudačke dužnosti ne može biti pritvoren niti mu se može odrediti istražni zatvor bez odobrenja Državnog sudbenog vijeća (u daljnjem tekstu: DSV). Ustavni je sud RH naveo da to odobrenje mora biti prethodno, tj. da ne dolazi u obzir konvalidacija rješenja o istražnom zatvoru donesenom bez takva odobrenja.²⁶ U skladu s ustavnim odredbom, procesni je imunitet sudaca dodatno uređen Zakonom o sudovima²⁷ (u daljnjem tekstu: ZS), što će biti tema sljedećeg poglavlja.

2.2. Imuniteti propisani zakonom

U odnosu na procesni imunitet sudaca ZS-om se dodatno propisuje da odobrenje DSV-a nije potrebno ako je sudac zatečen u činjenju kaznenog djela za koje je propisana kazna veća od pet godina zatvora (čl. 8. st. 3. ZS-a) i da za kaznena djela za koja se postupak pokreće po privatnoj tužbi, prijedlogu ili se radi o preuzimanju kaznenog progona od strane oštećenika, kazneno se postupak protiv suca ne može ni pokrenuti ni voditi bez odobrenja DSV-a.²⁸ Imunitet sudaca, dakle, ovisi o tome tko je ovlašten tužitelj: ako je to državni odvjetnik, imunitet sudaca je funkcionalan i djelomičan, a kod ostalih ovlaštenih tužitelja je relativan i potpun.²⁹ Opisani imunitet vrijedi samo za profesionalne suce.³⁰ Iako Ustav RH navodi da suci imaju imunitet u skladu sa zakonom, treba primijetiti da je odredba po kojoj odobrenje DSV-a nije potrebno ako je sudac zatečen u činjenju kaznenog djela određene težine u suprotnosti

npr.: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-VIII-2465/2001 od 30. travnja 2004. i Ustavni sud Republike Hrvatske, U-VIII-2910/2005 od 11. siječnja 2006.

26 V. u: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-4696/2004 od 20. prosinca 2004. U slučaju nezakonitog stavljanja u istražni zatvor, zatvorenik može podnijeti ustavnu tužbu. U spomenutom je predmetu, zanimljivo, Ustavni sud RH povredom Ustava RH smatrao stavljanje osobe u istražni zatvor bez prethodnog odobrenja DSV-a, ali ne i to da je odluku o odobrenju donio predsjednik DSV-a, a ne DSV, kako je propisano zakonom (v. § 3.).

27 Zakon 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.

28 Time se, s jedne strane, ograničio imunitet sudaca samo na kaznena djela počinjena u obavljanju službene dužnosti, a s druge strane regulirao rizik neopravdanog kaznenog progona sudaca od privatnih tužitelja i oštećenika čime se osiguralo redovito funkcioniranje sudova. Odredba o tome kada nije potrebno odobrenje DSV-a za oduzimanje slobode nažalost nije posebno obrazložena (Vlada Republike Hrvatske, Konačni prijedlog zakona o sudovima od veljače 2013., 45). Takvo je uređenje imuniteta sudaca bilo predmetom ustavnosudskog odlučivanja. V. u: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-2833/2013, U-I-3436/2013, U-I-3882/2013 od 2. prosinca 2014. Ustavni sud RH nije našao da je takvo uređenje protivno Ustavu RH, a u svojoj odluci ukratko navodi i povijest uređenja imuniteta sudaca u RH (§ 11.).

29 Krapac et al., *Kazneno procesno pravo*, 76.

30 Tomašević, *Kazneno procesno pravo*, 69.

s odredbom Ustava RH koji ne predviđa takvu iznimku.

Za razliku od prethodnih kategorija, imunitet članova Vlade RH nikad nije bio propisan Ustavom RH, već je navedeno pitanje od stvaranja hrvatske države uređeno na zakonskoj razini.³¹ Zakonom o Vladi RH (u daljnjem tekstu: ZV) propisano je da se protiv člana Vlade RH ne može voditi kazneni postupak za vrijeme trajanja mandata zbog kaznenog djela za koje je zapriječena kazna zatvora do pet godina, bez prethodnog odobrenja Vlade RH (čl. 34. st. 1. ZV-a).³² Imunitet je članova Vlade RH propisan odredbama ZV-a, dakle, djelomičan je i relativan. Zakonske su izmjene iz 2022. godine dodatno ograničile imunitet članova Vlade RH jer je u čl. 34. dodan st. 2. kojim je propisano kako njihov imunitet ne postoji za koruptivna kaznena djela za koja se progon poduzima po službenoj dužnosti (čl. 34. st. 2. ZV-a).³³ Postojanje je imuniteta članova Vlade RH kritizirao Tomašević, ističući da ga se teško može teorijski opravdati s obzirom na to da je razlog nastanka imuniteta zaštita parlamenta od izvršne vlasti, zbog čega on po prirodi stvari nije potreban dužnosnicima izvršne vlasti.³⁴

Naposljetku, djelomični i funkcionalni imunitet uživaju odvjetnici i javni bilježnici. Odvjetnik ne smije biti pritvoren zbog kaznenog djela počinjenog u pružanju pravne pomoći bez prethodnog odobrenja vijeća nadležnog suda sastavljenog od trojice sudaca (čl. 16. Zakona o odvjetništvu),³⁵ a slična odredba postoji i u Zakonu o javnom bilježništvu, no za davanje je dopuštenja nadležan sud drugog stupnja na području kojeg se nalazi sud koji vodi postupak (čl. 40. st. 3. Zakona o javnom bilježništvu).³⁶

Za procesni su imunitet propisan zakonom relevantne i odredbe Prekršajnog zakona (u daljnjem tekstu: PZ), koji u čl. 156. propisuje da u RH nitko ne uživa imunitet od prekršajnog progona prema unutarnjem pravu, osim ako njime nije drukčije određeno.³⁷ Prekršajnoprocetnim imunitetom bavit će se peto poglavlje.

3. PROCESNI IMUNITET U ODABRANIM SUSTAVIMA

3.1. Procesni imunitet u Njemačkoj

U njemačkom se pravu razlikuju imunitet (njem. *Immunität*) koji odgovara

31 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/2932/2016 od 22. svibnja 2018., Očitovanje Vlade RH, § 4.

32 Zakon o Vladi Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 150/11., 93/16., 116/18., 80/22.

33 U obrazloženju je navedeno da je cilj ograničenog imuniteta „osigurati minimum zaštite i omogućiti nesmetan rad Vlade“, a da je imunitet za sva koruptivna djela ukinut „s ciljem jačanja transparentnosti i odgovornosti izvršne vlasti u kontekstu borbe protiv korupcije“, čime se ispunjava preporuka GRECO-a (Vlada Republike Hrvatske, Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske, od lipnja 2022., 3-4.).

34 Tomašević, *Kazneno procesno pravo*, 70.

35 Zakon o odvjetništvu, Narodne novine, br. 09/94., 117/08., 50/09., 75/09., 18/11., 126/21.

36 Zakon o javnom bilježništvu, Narodne novine, br. 78/93., 29/94., 162/98., 16/07., 75/09., 120/16., 57/22.

37 Prekršajni zakon, Narodne novine, br. 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18., 114/22.

kaznenoprocetnom imunitetu, i indemnitet (njem. *Indemnität*) koji odgovara tzv. materijalnom imunitetu. Imunitet prema njemačkom unutarnjem kaznenom procesnom pravu predstavlja smetnju za kazneni progon.³⁸ Procesni je imunitet vremenski ograničen na trajanje mandata njegova nositelja.³⁹ Imunitet uživaju zastupnici u *Bundestagu*, čiji je imunitet prema čl. 46. st. 2. i st. 4. Temeljnog zakona Savezne Republike Njemačke (u daljnjem tekstu: Temeljni zakon)⁴⁰ apsolutan i potpun⁴¹ jer zastupnik ne može bez suglasnosti *Bundestaga* biti pozvan na odgovornost, tj. protiv njega ne može biti pokrenut kazneni postupak,⁴² odnosno ne može biti *uhićen* zbog kaznenog djela, osim ako je uhićen u počinjenju djela ili tijekom sljedećeg dana (čl. 46. st. 2. Temeljnog zakona). Svaki kazneni postupak i svaki postupak o povredi temeljnih ustavnih prava koji se vodi protiv zastupnika, svako zatvaranje i svako drugo ograničenje njegove osobne slobode obustavit će se na zahtjev *Bundestaga* (čl. 46. st. 4. Temeljnog zakona). Ako tako propisuju ustavi saveznih država, imunitet imaju i zastupnici u njihovim zakonodavnim tijelima (čl. 152a njemačkog Zakona o kaznenom postupku).⁴³ Funkcije kancelara i člana vlade nisu zaštićene imunitetom, ali osobe koje ih obnašaju u pravilu će biti zaštićene imunitetom kao članovi *Bundestaga*.⁴⁴

Temeljnim je zakonom propisano kako se odredbe o imunitetu zastupnika u *Bundestagu* primjenjuju i na predsjednika (čl. 60. st. 4. Temeljnog zakona). Odobrenje je *Bundestaga* potrebno i kod svakog drugog ograničenja osobne slobode predsjednika ili za pokretanje postupka protiv njega prema čl. 18. (čl. 46. st. Temeljnog zakona).⁴⁵ Za razliku od prethodno navedenih kategorija, pravosudni dionici ne uživaju procesni imunitet.

Njemačko je kazneno pravo u širem smislu riječi slično hrvatskom jer je prekršajno pravo odvojeno od kaznenoga. Kaznenoprocetni imunitet kojeg uživaju zastupnici u *Bundestagu* i eventualno u pokrajinskim zakonodavnim tijelima,

38 Werner Beulke i Sabine Swoboda, *Strafprozessrecht* (Heidelberg: C. F. Müller, 2022.), 220-222.

39 Beulke i Swoboda, *Strafprozessrecht*, 222.

40 *Grundgesetz* od 23. svibnja 1949., s posljednjim izmjenama od 19. prosinca 2022., BGBl. I S. 2478.

41 O imunitetu zastupnika u Njemačkoj v. u: Šegvić i Bašić, „Parlamentarni imunitet“, 495-497.

42 Michael F. Feldkamp i Brigit Ströbel, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003* (Berlin: Deutscher Bundestag, 2005.), 118.

43 *Strafprozeßordnung* od 7. travnja 1987., BGBl. I S. 1074, 1319., s posljednjim izmjenama čl. 6. Zakona od 21. veljače 2024., BGBl. 2024 I br. 54.

44 *Was bedeutet politische Immunität? - Definition und Beispiel in der Politik*, pristup 27. veljače 2024., <https://www.juraforum.de/lexikon/politische-immunitaet>.

45 Radi se o postupku pred Saveznim ustavnim sudom kojim se utvrđuje i izriču sankcije onome tko povrijedi određena temeljna ustavna prava, a moguće je i poduzimanje određenih mjera po pravilima kaznenoga postupka (postupak je ureden čl. 36.-41. Zakona o Ustavnom sudu. *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* od 11. kolovoza 1993., BGBl. I S. 1473, s posljednjim izmjenama čl. 4. Zakona od 20. studenog 2019., BGBl. I S. 1724. Detaljnije v. u: Cristoph Steidele, „Die Grundrechtsverwirkung als Waffe gegen Feinde der Demokratie? Begriff und Bedeutung des Art. 18 GG“, *Leipzig Law Journal* 1 (2022): 19-34.

odnosno kojeg uživa njemački predsjednik nisu važeći u prekršajnom postupku.⁴⁶

3.2. Procesni imunitet u Francuskoj

Francusko se uređenje imuniteta u kaznenom i prekršajnom pravu razlikuje od hrvatskoga. Prije svega, francusko kazneno pravo od kraja osamnaestoga stoljeća poznaje podjelu kažnjivih ponašanja na zločine (fr. *crimes*), prijestupe (fr. *délits*) i prekršaje (fr. *contraventions*).⁴⁷ Sve su tri kategorije djela, međutim, dio kaznenog prava jer su propisana francuskim Kaznenim zakonom i jer je za njih propisano vođenje kaznenog postupka, uz određene specifičnosti za svaku od kategorija.⁴⁸ Prekršaji su, dakle, u Francuskoj integrirani u kazneno pravo pa rasprava o imunitetu u francuskom pravu obuhvaća i prekršaje, što ne znači da imunitet za prekršaje ne može biti uređen drugačije od imuniteta za preostale dvije kategorije kaznenih djela.

U francuskom su pravu kaznenopravni imuniteti propisani francuskim Ustavom i zakonima. Ove prve ustavnopravni teoretičari načelno dijele na neodgovornost (fr. *l'irreponsabilité*) i nepovredivost (fr. *l'inviolabilité*).⁴⁹ Neodgovornost se naziva i apsolutnim imunitetom, jer se ne može ukinuti i vrijedi trajno, dok je nepovredivost vremenski ograničena i može se ukinuti.⁵⁰ U kaznenoprocetnoj teoriji, koja govori i o imunitetima propisanim zakonom, postoji drugačija podjela. Naime, ona s jedne strane spominje parlamentarnu nepovredivost (fr. *l'inviolabilité parlementaire*),⁵¹ a s druge strane različite vrste imuniteta (fr. *l'immunités*), koji mogu biti obiteljski (fr. *familiales*), pravosudni (fr. *judiciaires*) i politički (fr. *politiques*).⁵² Prema Guinchardu i Buissonu, prvi su „jednostavna prepreka progonu, koja je ponekad premostiva“, dok drugi predstavljaju razlog nekažnjivosti koji definitivno i zauvijek priječi kazneni progon.⁵³ Uz to, postoje i određene osobe čiji je kazneni progon podvrgnut posebnom režimu. Budući da neodgovornost (imunitet) onemogućava kaznenu odgovornost, po učincima bi se moglo smatrati ju pandanom materijalnom imunitetu u hrvatskom pravu, na što navode i kaznena djela na koja se odnosi (v. *infra* peto poglavlje), no to

46 Erik Kraatz, *Ordnungswidrigkeitenrecht* (Baden-Baden: Nomos, 2020.), 241.

47 Federic Désportés i Francis Le Guehec, *Nouveau droit pénal français, Tome 1 Droit pénal général* (Pariz: Economica, 2000.), 67. Danas je ono propisano u čl. 111. st. 1. *Code pénala*, Légifrance, pristup 11. rujna 2024., https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719/.

48 Primjerice u pogledu nadležnog suda. O nadležnosti za različite kategorije djela v. u: Serge Guinchard i Jacques Buisson, *Procédure pénale* (Paris: LexisNexis, 2022.), 118. *et seq.*

49 Ponsot, „Les immunités en droit constitutionnel“, 36. Međutim, ističe kako ustavna doktrina nije suglasna ni o definiciji tih pojmova, ni o tome po čemu se oni razlikuju. Ponsot, „Les immunités en droit constitutionnel“, 45.

50 Primjerice u pogledu zastupnika u parlamentu. V. u: *Fiche n°5, Assemblée nationale, Le statut du député*, studeni 2023., pristup 1. rujna 2024., <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/deputes-groupes-parlementaires/le-statut-du-depute>.

51 Jean Pradel, *Procédure pénale* (Pariz: Édition Cujas, 2006.), 548-549; Guinchard i Buisson, *Procédure pénale*, 950-951.

52 Pradel, *Procédure pénale*, 198-203; Guinchard i Buisson, *Procédure pénale*, 953-961. Guinchard i Buisson navode i vrste imuniteta prema međunarodnom pravu koje se ovdje ne spominju.

53 Guinchard i Buisson, *Procédure pénale*, 953.

treba uzeti u obzir sa zrnom soli jer ona ne predstavlja razlog isključenja krivnje, kao u hrvatskom pravu, već okolnost koja zauvijek priječi kazneni progon.

Neodgovornost je zastupnika u parlamentu uređena čl. 26. st. 1. francuskog Ustava koji propisuje kako zastupnik ne može biti kazneno gonjen, istraživan, uhićen, pritvoren niti mu se može suditi na temelju mišljenja ili glasanja koje je izrazio u obnašanju svojih funkcija.⁵⁴ Nepovredivost je zastupnika uređena čl. 26. st. 2. francuskog Ustava koji propisuje da zastupnici u parlamentu ne mogu biti uhićeni niti im se na bilo koji način može oduzeti ili ograničiti sloboda bez prethodnog odobrenja parlamentarnog doma čiji su članovi, osim u slučaju da su zatečeni u počinjenju djela, ili u slučaju kada je presuda postala pravomoćna.⁵⁵ Takav oblik imuniteta vrijedi samo za zločine i prijestupe,⁵⁶ a zastupnika ne štiti od pokretanja kaznenoga postupka, ni obveze svjedočenja u postupku, ni pretrage doma ili vozila.⁵⁷ Ako dom parlamenta tako odluči, međutim, imunitet se može proširiti i na zabranu provođenja kaznenog progona za vrijeme zasjedanja, pa u tom slučaju imunitet postaje potpunim.⁵⁸ Procesni imunitet za kazneni progon predstavlja procesnu smetnju,⁵⁹ a njegovo je trajanje vremenski ograničeno.⁶⁰ Važna razlika između dvije spomenute vrste imuniteta zastupnika jest u njihovu trajanju: prva nije vremenski ograničena, dok je druga ograničena na trajanje mandata zastupnika.⁶¹

Predsjednik republike nije odgovoran za djela počinjena u obavljanju svojih dužnosti (čl. 67. st. 1. francuskog Ustava). Promjenom je francuskog Ustava iz 2007. godine unesena odredba o nepovredivosti za djela koja nisu počinjena u obavljanju predsjedničke dužnosti,⁶² prema kojoj se protiv predsjednika ne može pokrenuti sudski ili upravni postupak, istražna radnja, istraga ili progon (čl. 67. st. 2. francuskog Ustava). Tijekom mandata ne teku rokovi zastare, a od predsjednika se ne može zahtijevati niti da svjedoči u postupku pred sudom ili upravnim tijelom (čl. 67. st. 2. francuskog Ustava). Opisane zapreke nestaju mjesec dana od dana prestanka obavljanja predsjedničkih dužnosti (čl. 67. st. 3. francuskog Ustava).

54 Važeći tekst francuskog Ustava. *Constitution* od 4. listopada 1958., Légifrance, pristup 11. rujna 2024., <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>. Da se radi o *l'irresponsabilité* ističe se npr. u *Fiche n°5*.

55 Tekst čl. 26. izmijenjen je čl. 7. *Loi constitutionnelle n°95-880* od 4. kolovoza 1995., Légifrance, pristup 11. rujna 2024., <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006095933>.

56 Jean Pradel, *Procédure pénale* (Pariz: Édition Cujas, 1995.), 428. To proizlazi iz čl. 26. st. 2. francuskog Ustava koji se izričito odnosi samo na „*matière criminelle ou correctionnelle*“, tj. na područje zločina i prijestupa.

57 *Mrežne stranice francuskog Senata, L'immunité parlementaire*, pristup 11. ožujka 2024., https://www.senat.fr/lc/lc250/lc250_mono.html#toc21.

58 To proizlazi iz čl. 26. st. 3. i 4. francuskog Ustava. Zbog toga se ističe da postoji uvjetna mogućnost progona zastupnika. Guinchard i Buisson, *Procédure pénale*, 951.

59 Guinchard i Buisson, *Procédure pénale*, 947, 950-952.

60 *L'immunité parlementaire*.

61 *Fiche n°5*.

62 Time je razriješen sukob između dvaju visokih francuskih sudišta koja su, u različitom opsegu, priznala kaznenoprocetni imunitet predsjedniku republike i prije ustavnih izmjena. Jérôme Bossan, *La responsabilité pénale du Président de la République*, 28, pristup 13. travnja 2024., <https://hal.science/hal-01882145v1/document>.

Članovi vlade u Francuskoj nisu nositelji imuniteta.⁶³ Za kaznena djela koja su članovi vlade počinili u obavljanju svojih dužnosti ustanovljen je poseban režim za zločine i prijestupe (dakle, ne i za prekršaje). O njihovoj kaznenoj odgovornosti u tim slučajevima odlučuje *La Cour de justice de la République* (čl. 68-1. i 68-2. francuskog Ustava),⁶⁴ čime se osigurava njihova zaštita.⁶⁵ Pojedini autori taj privilegij posebne nadležnosti smatraju imunitetom u širem smislu riječi.⁶⁶

Kao što je *supra* spomenuto, postoje i tzv. obiteljski, zatim politički i pravosudni imuniteti. Obiteljski su propisani kaznenim pravom i sprječavaju kazneni progon bliskih srodnika za neka kaznena djela (primjerice neprijavlivanje kaznenih djela određenih članova obitelji), a pravosudni postoje, primjerice, za navode stranaka i odvjetnika na raspravi.⁶⁷ Dva su politička imuniteta već spomenuta: imunitet predsjednika za djela počinjena u obavljanju službene dužnosti, odnosno imunitet zastupnika u parlamentu za mišljenje i glasanje, a takvim su imunitetom pokrivena i svjedočenja pred parlamentarnim istražnim komisijama.⁶⁸ Suci, zanimljivo, od 1993. godine ne uživaju nikakav imunitet u kaznenom postupku.⁶⁹

4. DRUGA OBILJEŽJA KAZNENOPROCESNOG IMUNITETA

4.1. Propisivanje procesnog imuniteta zakonom

Pitanje je li prihvatljivo da procesni imunitet bude propisan zakonskim odredbama bilo je više puta predmetom ustavnosudskog odlučivanja. U odluci o imunitetu članova DSV-a iz 2005. godine Ustavni je sud RH utvrdio kako „s obzirom na odredbe Ustava koje su danas na snazi - imunitet pojedinih državnih dužnosnika mora biti izričekom priznat Ustavom. Budući da u Ustavu ne postoji izričita ovlast da se zakonom imunitet može priznati i drugim državnim dužnosnicima, izvan onih

63 Guinchard i Buisson, *Procédure pénale*, 959.

64 *Quel est le statut pénal d'un membre du Gouvernement?*, pristup 19. veljače 2024., <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/quel-est-le-statut-penal-d-un-membre-du-gouvernement>. Takvo je uređenje u Francusku uvedeno ustavnim zakonom br. 93-952 od 27. srpnja 1993. *Loi constitutionnelle n°93-952* od 27. srpnja 1993., *Légifrance*, pristup 11. rujna 2024., <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000529277>.

O njemu je imalo prilike odlučivati Ustavno vijeće u odluci 93-327 od 19. studenoga 1993. V. u: Guinchard i Buisson, *Procédure pénale*, 959.

65 Opisanom uređenju kaznenog progona članova vlade upućene su brojne kritike, a u nekoliko je navrata predložena njegova izmjena. *La Cour de justice de la République: une institution contestée*, 29. studenoga 2023., pristup 20. veljače 2024., <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19542-la-cour-de-justice-de-la-republique-une-institution-contestee#des-ministres-et-des-secr%C3%A9taires-d%E2%80%99%C3%A9tat-jug%C3%A9s>.

66 Ponsot, „Les immunités en droit constitutionnel“, 54-55.

67 Guinchard i Buisson, *Procédure pénale*, 954. Za ostale pravosudne imunitete v. Guinchard i Buisson, *Procédure pénale*, 954-955.

68 Guinchard i Buisson, *Procédure pénale*, 961. Ovdje se apstrahira politički imunitet europarlamentaraca (koji autori spominju (Guinchard i Buisson, *Procédure pénale*, 960)) jer se ne temelji na nacionalnom pravu.

69 Francuski Senat, *Projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution*, *Izješće br. 635 (2008-2009)*, 31.

propisanih Ustavom, u postojećem ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske ne postoji ustavnopravna mogućnost da se predsjedniku i članovima DSV-a zakonom prizna imunitet⁷⁰.

Isti je sud drugačije stajalište zauzeo 2018. godine u postupku za ocjenu ustavnosti čl. 34. st. 1. tada novog ZV-a iz 2011.,⁷¹ a koja je bila istovjetna čl. 33. ZV-a iz 1998.⁷² Predlagatelj ocjene ustavnosti je tvrdio da, pozivajući se na spomenutu odluku Ustavnog suda RH o imunitetu članova DSV-a, „nije dopušteno izvan ustavnog ovlaštenja širiti krug državnih dužnosnika koji imaju imunitet“,⁷³ tj. da imunitet mora biti propisan Ustavom RH, a ne zakonom. Ustavni sud RH nije prihvatio navedeni argument s obrazloženjem da je u jednoj svojoj ranijoj odluci o Zakonu o DSV-u zauzeo stajalište da se „ne može apriorno tvrditi kako je imunitet isključivo ustavna kategorija i da samo zbog toga (...) zakonsku odredbu treba proglasiti nevaljanom“⁷⁴ te da je imunitet članova Vlade RH, koji je uređen zakonom, uži od ustavom uređenog imuniteta ostalih kategorija dužnosnika.⁷⁵

Članovi Vlade RH nisu jedini čiji je procesni imunitet uređen zakonom. Imunitet je sudaca na temelju ustavne odredbe dijelom uređen i odredbama ZS-a. Kaznenoprocetni imunitet odvjetnika i javnih bilježnika također je uređen zakonom, a zakonom su uređeni i procesni imuniteti svjedoka i krunskog svjedoka (v. *supra* u drugom poglavlju ovoga rada).

Njemački i francuski pravni sustav kaznenoprocetni imunitet načelno uređuju na ustavnoj razini. Uzimajući u obzir ograničenost analize i specifičnosti ustavnopravne materije, provedena komparativnopravna analiza ne može dati odgovor na pitanje o dopuštenosti regulacije kaznenoprocetnog imuniteta odredbama zakonskog ranga. S obzirom na navedeno, može se zaključiti da je zakonsko uređenje procesnog imuniteta pojedinih kategorija osoba obilježje hrvatskog pravnog poretka od osamostaljenja. Također, Ustavni sud RH svojom recentnom odlukom o imunitetu članova vlade, čini se, načelno priklonio dopuštenosti zakonskog uređenja procesnoga imuniteta, uz potrebu ocjene opravdanosti svakog pojedinog slučaja. Može se stoga zaključiti da je kaznenoprocetni imunitet u RH moguće propisivati i zakonom.⁷⁶ Međutim, to ne znači da postoje jasni kriteriji o tome kada imunitet treba propisati Ustavom, a kada ga je iznimno dozvoljeno propisati zakonom.

70 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-508/1996 od 20. travnja 2005., § 6.

71 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-2932/2016 od 22. svibnja 2018.

72 Ivana Đuras, *Imunitet članova Vlade*, pristup 26. veljače 2024., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/imunitet-clanova-vlade-34777>. V. u: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/2932/2016 od 22. svibnja 2018., IV. očitovanje Vlade RH. Prije toga je imunitet članova Vlade RH, također propisan zakonom, bio jednak imunitetu zastupnika u Hrvatskom saboru (Đuras, *Imunitet članova Vlade*; očitovanje Vlade RH u spomenutoj odluci).

73 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/2932/2016 od 22. svibnja 2018., § 3.

74 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000., § 24.2. Navedeno je shvaćanje citirano iz odluke U-I-659/1994.

75 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/2932/2016 od 22. svibnja 2018., § 6, 7.

76 Imunitet, napokon, ne može biti propisan aktom nižem od zakonskoga, primjerice statutom županije. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-433/1994 od 2. veljače 1995.

4.2. Vremensko važenje procesnog imuniteta

Od dosadašnjih teorijskih razmatranja u RH samo su se Tomašević,⁷⁷ odnosno Tomašević, Krapac i Gluščić⁷⁸ bavili trajanjem kaznenoprocetnog imuniteta, smatrajući ga vremenski ograničenim. Ranije je izložen isti stav oko trajanja personalnih imuniteta predviđenih međunarodnim pravom, te odgovarajućih imuniteta u Njemačkoj i Francuskoj. Iz teorije o kaznenoprocetnom imunitetu i komparativne analize proizlazi da kaznenoprocetni imunitet predstavlja smetnju pokretanju postupka ili poduzimanju pojedine radnje u razdoblju u kojem nositelj imuniteta obnaša dužnost. Trenutak navodnog počinjenja kaznenog djela nije bitan, stoga imunitet zabranjuje pokretanje postupka i u odnosu na djela počinjena prije stupanja na dužnost. Suprotno, nakon što nositelju imuniteta funkcija prestane, nema prepreke da odgovara za djela koja je počinio prije ili tijekom obnašanja dužnosti.⁷⁹ Pri tome je važno istaknuti i da čl. 82. st. 2. Kaznenog zakona propisuje da zastara kaznenog progona ne teče za vrijeme za koje se prema zakonu kazneni progon ne može poduzeti ili nastaviti.⁸⁰

Ustavni sud RH u odluci o imunitetu saborskih zastupnika iz 1992.,⁸¹ u odluci o kaznenoprocetnom imunitetu članova Vlade iz 2018.,⁸² u recentnoj odluci o imunitetu saborskih zastupnika iz 2023.,⁸³ zatim Vlada RH u svojem očitovanju u predmetu pred Ustavnim sudom RH iz 2016.,⁸⁴ kao i Mandatno-imunitetno povjerenstvo Hrvatskog sabora u svojoj odluci iz 2018. godine⁸⁵ zastupali su stajalište prema

77 Tomašević, *Kazneno procesno pravo*, 66-67.

78 Tomašević, Krapac i Gluščić, *Kazneno procesno pravo*, 12-13.

79 Jedina je iznimka slučaj kada za određeno djelo postoji i materijalni imunitet, koji i dalje sprječava pokretanje kaznenog postupka.

80 Kazneni zakon, Narodne novine, br. 144/12., 56/15., 118/18., 36/24. Derenčinović navodi imunitet (zastupnika) kao jedan od razloga za mirovanje zastare. Željko Horvatić, Davor Derenčinović i Leo Cvitanović, *Kazneno pravo opći dio 1. Kazneno pravo i kazneni zakon* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2016.), 177.

81 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-303/1992 od 4. studenoga 1992.

82 „Stoga je ograničeni kaznenoprocetni imunitet članova Vlade propisan čl. 34. Zakona o Vladi značajno različit od kaznenoprocetnog imuniteta drugih ovlaštenika koje propisuje Ustav; jer je u konkretnom slučaju pokretanje kaznenog postupka za trajanja mandata moguće 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 [kurziv op.a.]“. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-2932/2016 od 22. svibnja 2018., § 6. Radi se o kaznenoprocetnom imunitetu različita opsega (za članove Vlade RH je do pet godina, a za Predsjednika RH i zastupnike i kategorije osoba spomenute *infra* imunitet je apsolutan), no bilo bi apsurdno smatrati da Ustavni sud RH izneseno shvaćanje o vremenskom opsegu kaznenoprocetnog imuniteta smatra ograničenim samo na ograničeni kaznenoprocetni imunitet članova Vlade RH.

83 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-6001/2021 od 13. prosinca 2023., § 7.1.

84 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/2932/2016 od 22. svibnja 2018., Očitovanje Vlade Republike Hrvatske, § 4.

85 Mandatno-imunitetno povjerenstvo Hrvatskog sabora, *Izješće Mandatno-imunitetno povjerenstva o zahtjevu za davanje odobrenja za pokretanje kaznenog postupka protiv mr.sc. Orsata Miljenića, zastupnika u Hrvatskom saboru*, pristup 13. travnja 2024., <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-mandatno-imunitetno-povjerenstva-o->

kojem kaznenoprocetni imunitet prestaje sa završetkom mandata.

U hrvatskom pravnom poretku postoji, međutim, važna odluka Ustavnog suda RH iz 2015. godine koja prihvaća drugačije stajalište. U toj je odluci Ustavni sud RH utvrdio sljedeća načelna stajališta:

„- protiv predsjednika Republike Hrvatske ne može se pokrenuti kazneni postupak bez prethodnog odobrenja Ustavnog suda, pa ni nakon što je osobi koja je obnašala dužnost predsjednika Republike Hrvatske prestao mandat, ako se tereti za navodno počinjenje kaznenog djela ili kaznenih djela tijekom obnašanja dužnosti predsjednika Republike Hrvatske

- odluka Ustavnog suda kojom nije odobreno pokretanje kaznenog postupka protiv predsjednika Republike Hrvatske za vrijeme trajanja njegova mandata prijeći nadležni sud da po toj istoj tužbi pokrene kazneni postupak nakon što osobi koja je obnašala dužnost predsjednika Republike Hrvatske prestane mandat“⁸⁶

Iz odluke se može zaključiti da Ustavni sud RH smatra da Predsjednik RH ima trajni procesni imunitet za sva kaznena djela počinjena tijekom obavljanja dužnosti, čime po učincima taj imunitet izjednačava s tzv. materijalnim imunitetom (kojega Ustav RH za predsjednika uopće ne predviđa). S obzirom na to da sadržajno jednako uređenje procesnoga imuniteta Predsjednika RH i ostalih kategorija osoba s potpunim kaznenoprocetnim imunitetom,⁸⁷ postavlja se pitanje odnosi li se to stajalište Ustavnoga suda RH samo na vremensko važenje predsjednikova imuniteta ili predstavlja općenito shvaćanje o vremenskom važenju kaznenoprocetnog imuniteta. Prvu je opciju teško pomiriti s time da je slovom Ustava RH imunitet Predsjednika RH uređen na jednak način kao imunitet nekoliko drugih kategorija osoba. Druga je pak opcija protivna starijoj praksi Ustavnoga suda RH i uobičajenim teoretskim shvaćanjima o vremenskom važenju kaznenoprocetnoga imuniteta te se razlikuje od uređenja u Njemačkoj, a čini se i u Francuskoj.

4.3. *Zabrana pritvaranja*

Ustavne i zakonske odredbe o zabrani *pritvaranja* nositelja kaznenoprocetnog imuniteta bez prethodnog odobrenja nadležnog tijela mogu izazvati dvojbe oko toga na koji se institut ili institute lišenja slobode odnose.⁸⁸

zahtjevu-za-114.

86 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-VIII-2059/2015 od 13. svibnja 2013., § 5. Zaključak o takvom protezanju predsjednikova imuniteta moguće je pronaći i u jednoj ranijoj ustavnosudskoj odluci, v. u: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-VIII-4556/2010 od 30. ožujka 2011.

87 V. *supra* u drugom poglavlju. Da se radi o imunitetu jednakog sadržaja smatrao je i Ustavni sud RH u citiranoj odluci U-I-2932/2016, u kojoj je naveo: „Ustavni sud ističe da je u konkretnom slučaju predložena ocjena odredbe Zakona o Vladi koja članu Vlade ne daje imunitet u sadržaju *kako je to utvrđeno Ustavom za zastupnike Hrvatskoga sabora, predsjednika Republike i suce Ustavnog suda* (...) [kurziv op.a.]“ (§ 6.). Isto smatra i Tomašević u: Tomašević, *Kazneno procesno pravo*, 69.

88 Tako se u čl. 75. Ustava RH koji govori o imunitetu saborskih zastupnika, a *mutatis mutandis* i nekih drugih kategorija osoba, najprije zabranjuje njihovo *pritvaranje* bez prethodnoga odobrenja Hrvatskoga sabora (st. 3.), a potom propisuje da ako Hrvatski sabor nije na okupu

U vrijeme je nastanka Ustava RH termin *pritvor* označavao ono što se danas u ZKP-u naziva *istražnim zatvorom*. Doslovno tumačenje Ustava RH bi, dakle, značilo da se imunitet odnosi na istražni zatvor,⁸⁹ no ne i na kratkotrajne oblike lišavanja slobode koji mu prethode: uhićenje i pritvor. Identična dilema postoji i oko odredbe o imunitetu odvjetnika od *pritvaranja* iz Zakona o odvjetništvu, koja nije mijenjana od 1994. godine. Zbog promjene u kaznenoprocetnoj terminologiji jasno je da su odredbe iz Ustava RH i Zakona o odvjetništvu zastarjele, zbog čega u njima gramatičkim tumačenjem „pritvor“ treba zamijeniti riječima „istražni zatvor“. Kod odredaba o imunitetu u ZS-u takva dilema ne postoji, no one, zanimljivo, govore o zabrani *pritvaranja* ili *stavljanja u istražni zatvor* sudaca čime se na prvi pogled može učiniti da je njime trajanje imuniteta uređeno drugačije nego u Ustavu RH ili Zakonu u odvjetništvu.

Na zaključak kako se zabrana ne odnosi samo na istražni zatvor navode druge odredbe spomenutih propisa. U prvom su redu to ustavne odredbe o mogućnosti *pritvaranja* zastupnika, drugih osoba čiji je imunitet uređen analogno imunitetu zastupnika i Predsjednika RH bez odobrenja nadležnog tijela u slučaju da su *zatečeni u počinjenju kaznenog djela*, a slična odredba postoji i u ZS-u. Ako je osoba zatečena u počinjenju djela nju se po prirodi stvari ne pritvara, već uhićuje, zbog čega je sasvim jasno da se odredbe o zabrani *pritvaranja* zapravo odnose na *uhićenje*. Svaku sumnju o stvarnom značenju ustavnih odredaba o imunitetu od *pritvaranja* otklanja čl. 75. st. 4. Ustava RH koji propisuje da ako Hrvatski sabor nije na okupu odobrenje da se zastupnik *liši slobode* daje Mandatno-imunitetno povjerenstvo. Stoga, nema nikakve sumnje da bi sve odredbe koje govore o imunitetu od *pritvaranja* trebalo tumačiti na način da se odnose i na *uhićenje*.⁹⁰ Za razliku od RH, u Njemačkoj i Francuskoj se to pitanje ne postavlja jer odredbe o imunitetu izričito govore o zabrani *oduzimanja slobode*.

U predmetu o ocjeni ustavnosti odredaba o imunitetu u ZV-u, Ustavni je sud RH usputno istaknuo kako ona „članu Vlade ne daje imunitet u sadržaju kako je to utvrđeno Ustavom za zastupnike Hrvatskoga sabora, predsjednika Republike i suce Ustavnog suda te koja ne štiti člana Vlade od istražnog zatvora ili uhićenja“,⁹¹ iz čega se može zaključiti da i Ustavni sud RH smatra da imunitet štiti od *istražnog zatvora* i *uhićenja*. Za takvo se shvaćanje opredjeljuje i Smerdel navodeći da imunitet nepovredivosti zastupnika, odnosno sudaca Ustavnog suda RH znači da ne mogu biti *uhićeni* bez odobrenja nadležnog tijela, ne ulazeći u detaljniju analizu.⁹²

odobrenje da ih se *liši slobode* daje Mandatno-imunitetno povjerenstvo (st. 5.), a ZS govori o zabrani *pritvaranja* ili *stavljanja u istražni zatvor* sudaca (čl. 8. Ustava RH).

89 U Poslovniku se Hrvatskog sabora zbog navedenih razloga u odredbama o imunitetu uvijek navodi „istražni zatvor (pritvor)“ (čl. 23.-28. Poslovnika Hrvatskog sabora).

90 Zanimljivo, u medijima se pojavilo drugačije shvaćanje u kojem se navodi kako je moguće uhićenje osoba koje uživaju imunitet, s obzirom na to da ono ne predstavlja nužno lišavanje slobode. Dubravka Blaško, *Smije li policija uhititi Sinčića? Imunitet ne pokriva sve, saznajte koje su iznimke*, pristup 13. ožujka 2024., <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/saborski-imunitet-na-sto-se-sve-odnosi-i-kad-policija-smije-uhititi-zastupnika---454221.html>.

91 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-1/2932/2016 od 22. svibnja 2018., § 6.

92 Smerdel, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, 380-381, 462, 473, 476, 498, 509.

Postoje još dva slučaja mogućeg oduzimanja slobode koja nisu pokrivena dosadašnjim razmatranjima. Prvi se odnosi na situaciju kada je dano odobrenje samo za pokretanje postupka, zatim je u prvostupanjskoj presudi izrečena kazna zatvora u trajanju većem od pet godina pa sud okrivljeniku mora odrediti istražni zatvor (čl. 123. st. 2. ZKP-a). Drugi se odnosi na mogućnost oduzimanja slobode nositelju imuniteta koji se ne želi odazvati pozivu suda da svjedoči ili svjedočiti, za što se predviđa mogućnost prisilnog dovođenja i zatvaranja do mjesec dana (čl. 291. st. 1. i 2. ZKP-a). Promišljanje o svrsi imuniteta, uzimajući u obzir da neki propisi izričito govore o zabrani *lišenja slobode*, navodi na zaključak kako u spomenutim slučajevima nositelju imuniteta nije dopušteno oduzeti slobodu bez odobrenja nadležnog tijela.⁹³

4.4. *Zabrana „pokretanja“ postupka*

Ustavne odredbe o apsolutnom kaznenoprocetnom imunitetu bez iznimke govore da se prema njegovu nositelju ne može „pokrenuti“ kazneni postupak. U skladu sa čl. 29. st. 5. Ustava RH kazneni se postupak pokreće pred sudom na zahtjev ovlaštenog tužitelja. U čl. 17. st. 1. ZKP-a propisuje se kada započinje kazneni postupak, a pokretanjem postupka mogu se smatrati sve radnje tužitelja koje mogu dovesti do započinjanja postupka: donošenje rješenja o provođenju istrage, podizanje optužnice ako istraga nije provedena te podnošenje privatne tužbe. U skladu s navedenim, provođenje istraživanja⁹⁴ ili izvida se ne smatra „pokretanjem“ kaznenog postupka, zbog čega postojanje kaznenoprocetnog imuniteta nije prepreka njihovom provođenju. Taj je stav prihvaćen i u praksi, u kojoj se prema dostupnim informacijama odobrenje za postupanje prema nositelju kaznenoprocetnog imuniteta javlja u slučajevima oduzimanja slobode i pokretanja istrage. Prisutan je i drugačiji stav, da se pokretanjem postupka smatraju i sve dokazne radnje poduzete prije započinjanja postupka, „jer te radnje imaju jasnu svrhu koja znači predprocesnu djelatnost tužitelja za prikupljanje podataka za podnošenje optužnog prijedloga, odnosno privatne tužbe“.⁹⁵

Opravdanost se različitog tretmana istrage i istraživanja može propitivati. Naime, materijalnopravne pretpostavke za provođenje istrage i istraživanja jednake su (postojanje osnovane sumnje), a jednaki su im i sadržaj (provođenje dokaznih radnji) i cilj (odlučivanje o osnovanosti podizanja optužnice). S obzirom na to, svi razlozi koji priječe provođenje istrage protiv nositelja imuniteta postoje i kod istraživanja. Stoga teleološki pristup odredbama o imunitetu navodi na zaključak da bi on trebao vrijediti i za pokretanje istraživanja.

Izvidne i dokazne radnje usmjerene prema konkretnom nositelju imuniteta također ga mogu ometati u obavljanju dužnosti. Zabrana poduzimanja izvida, međutim, onemogućila bi razjašnjavanje postoje li uopće osnove sumnje da je

93 Ta dva pitanja otvara Petranović, no u oba slučaja dolazi do drugačijeg zaključka. Petranović, „Imunitet i kaznenoprocetna rješenja“, 92.

94 U čl. 213. st. 1. ZKP-a se propisuje da se istraživanje provodi umjesto istrage za kaznena djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina.

95 Petranović, „Imunitet i kaznenoprocetna rješenja“, 90, 92-93.

počinio kazneno djelo. Također, to bi moglo znatno otežati ili onemogućiti njegovo procesuiranje nakon prestanka imuniteta i time potencijalno utjecati na pravo žrtve na učinkovitu istragu kaznenog djela. Kako bi se omogućio učinkovit progon počinitelja nakon isteka mandata, u kontekstu imuniteta predviđenih međunarodnim pravom državama se dozvoljava barem inicijalno prikupljanje dokaza - iskaza svjedoka, dokumenata i materijalnih dokaza, pod uvjetom da takve mjere osobu ne onemogućavaju u vršenju dužnosti nametanjem pravnih obveza, tj. da ne mogu „biti popraćene sankcijama zbog njihova neispunjenja ili mjerama ograničenja ili biti prisilne prirode“.⁹⁶ Na taj se način omogućuje prikupljanje dokaznog materijala prije nego što „postane onečišćen, izgubljen ili uništen“.⁹⁷ Slični razlozi postoje i u kontekstu imuniteta po unutarnjem pravu. Zbog toga postojanje imuniteta ne bi trebalo biti prepreka provođenju izvidnih radnji, posebnih dokaznih radnji⁹⁸ te hitnih dokaznih radnji pod uvjetom da ne predstavljaju pravno obvezujuće, ograničavajuće ili prisilne mjere.⁹⁹

4.5. Procesni učinci

Odredbе koje propisuju apsolutni kaznenoprocetni imunitet govore o nemogućnosti „pokretanja“ kaznenog postupka pa on upravo od tog trenutka predstavlja procesnu smetnju, odnosno okolnost koja isključuje kazneni progon. To je važno jer postoje brojne odredbe ZKP-a koje vežu određene procesne posljedice za postojanje okolnosti koje isključuju kazneni progon (procesne smetnje). One su primjenjive na kaznenoprocetni imunitet od trenutka kada on postane procesna smetnja, dakle od trenutka pokretanja kaznenog postupka, čemu autori, kako je objašnjeno u prethodnom poglavlju ovog rada, ne pristupaju formalistički.

Krene li se od prethodnog postupka, okolnosti koje isključuju kazneni progon predstavljaju jedan od razloga za odbačaj kaznene prijave (čl. 206. st. 1. t. 2. ZKP-a), a primjena te odredbe s obzirom na konstrukciju kaznenoga postupka dolazi u obzir tijekom državnoodvjetničkih izvida kaznenog djela ili istraživanja. Iste se okolnosti

96 Međunarodna pravna komisija, „Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction, Second Report on Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction“, Roman Anatolevich Kolodkin, posebni izvjestitelj, A/CN.4/631 od 10. lipnja 2010., 408-409.

97 Kaitlin R. O'Donnell, „Certain Criminal Proceedings in France (Republic of Congo v. France) and Head of State Immunity: How Impenetrable should the Immunity Veil Remain?“, *Boston University International Law Journal* 26, br. 2 (2008): 409.

98 Posebne dokazne radnje jesu mjere prisilne prirode koje predstavljaju ograničenje temeljnih ljudskih prava osumnjičenika, no one zbog svojeg prikriivenog poduzimanja ipak ne ometaju obavljanje dužnosti nositelja imuniteta.

99 S tim u skladu jest stav Vrhovnog suda Republike Slovenije da saslušanje suca kao pojedinačne istražne radnje prije započinjanja postupka predstavlja ograničenje obavljanja sudačke dužnosti i prijetnju sudskoj neovisnosti te stoga traži prethodno odobrenje, a ne traže posebne dokazne radnje (Anže Erbežnik i Zlatan Dežman, *Uvod v kazensko procesno pravo Republike Slovenije in Evropske unije* (Ljubljana: GV Založba, 2022.), 210). Opisana argumentacija mogla bi dovesti u pitanje apsolutnu zabranu poduzimanja dokaznih radnji tijekom istrage bez odobrenja nadležnog tijela, jer je i tada moguće poduzimati pojedine radnje koje ne predstavljaju mjere pravno obvezujuće, ograničavajuće ili prisilne mjere.

potom pojavljuju kao razlog za obustavu istrage (čl. 224. st. 1. t. 3. ZKP-a), a prepreka su i provođenju dokaznog ročišta (čl. 236. st. 3. t. 2. ZKP-a). U stadiju se optuživanja ona pojavljuje kao razlog zbog kojeg predsjednik optužnog vijeća može odbaciti optužnicu ili (u slučaju istrage) obustaviti kazneni postupak (čl. 344. st. 1. t. 6. i st. 2. ZKP-a), a jednako će postupiti i optužno vijeće (čl. 355. ZKP-a). Naposljetku, kad sudac pojedinac primi privatnu tužbu mora ispitati postoje li okolnosti koje isključuju kazneni progon (čl. 525. st. 1. t. 4. i čl. 355. st. 1. t. 3. ZKP-a).

U stadiju rasprave, ako postoje okolnosti koje isključuju kazneni progon, predsjednik će vijeća rješenjem obustaviti kazneni postupak (čl. 380. st. 1. t. 2. ZKP-a), a raspravni sud donijeti presudu kojom se optužba odbija (čl. 452. st. 1. t. 6. ZKP-a). U stadiju žalbe procesni imunitet može, u slučaju da sud prvog stupnja pogrešno nije uvažio imunitet i donio presudu kojom se optužba odbija, biti povodom preinačenja prvostupanjske presude.¹⁰⁰ U postupku po izvanrednim pravnim lijekovima prestanak imuniteta može biti razlog za obnovu kaznenog postupka primjenom odredbe o mogućnosti obnove kaznenog postupka u slučaju da je postupak obustavljen ili da je optužba odbijena jer nije bilo potrebnog odobrenja za vođenje postupka (čl. 499. i čl. 503. st. 1. t. 4. ZKP-a).

Javlja se dodatno pitanje prema kojem postojanje imuniteta kao procesne smetnje dozvoljava oduzimanje imovinske koristi izvan kaznenog postupka zbog „drugih okolnosti koje isključuju kazneni progon“ te je zaključeno „da bi to bilo protivno svrsi instituta imuniteta.“¹⁰¹ Nakon ukidanja posebnog zakona o oduzimanju imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem, ista argumentacija vrijedi za primjenu čl. 560.a ZKP-a zbog okolnosti da je osoba „nedostupna tijelima kaznenog postupka“.

5. PROCESNI IMUNITET U PREKRŠAJNOM POSTUPKU

Razmatranje kaznenoprocetnog imuniteta otvara pitanje postoji li on i u prekršajnom postupku. U čl. 156. st. 1. PZ-a propisuje se da nitko tko u RH počini prekršaj ne uživa imunitet po unutarnjem pravu, ako odredbama toga zakona nije određeno drugačije, a takve odredbe ne postoje. Ustavne i zakonske odredbe o procesnom imunitetu također spominju samo kazneni postupak.¹⁰² Iz tih bi se

100 Petranović, „Imunitet i kaznenoprocetna rješenja“, 94.

101 Elizabeta Ivičević Karas, „Zakon o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem: neka otvorena pitanja i moguća rješenja“, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 18, br. 2 (2018): 571-572.

102 Šegvić i Bašić ističu da parlamentarna nepovredivost štiti zastupnika u proceduralnom smislu u slučajevima kaznene, građanske, upravne ili stegovne odgovornosti. Šegvić i Bašić, „Parlamentarni imunitet“, 490. U publikaciji Ureda Europskog parlamenta za promociju parlamentarne demokracije ističe se da „opseg nepovredivosti uvelike varira između različitih parlamenata, iako načelno predstavlja zaštitu od kaznenih, građanskih i upravnih postupaka i uhićenja, osim kada su članovi parlamenta zatečeni *in flagrante delicto*“. *Non liable? Inviolable? Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities, An Overview* (Bruxelles: Office for Promotion of Parliamentary Democracy, European Parliament, 2012.), 8.

odredaba na prvi pogled moglo zaključiti kako protezanju kaznenoprocetnog imuniteta na prekršajni postupak nema mjesta.

Ustaljena praksa Europskog suda za ljudskih prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) prema kojoj se i određeni nekazneni postupci mogu smatrati kaznenima, što je prihvatio i Ustavni sud RH, otvaraju prostor drugačijem tumačenju. Još je davnom presudom *Engel i drugi protiv Nizozemske* iz 1976. godine strazburško sudište otvorilo mogućnost da se „lakša“ kažnjiva djela iz njegove perspektive smatraju kaznenim djelima s posljedicom da pripadajući postupci moraju udovoljavati zahtjevima koje Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava (u daljnjem tekstu: Konvencija) predviđa za kaznene postupke.¹⁰³ Razlog je takvoj praksi želja da se konvencijske odredbe o zaštiti ljudskih prava u kaznenom postupku protegnu i na postupke koji mu nalikuju, jer je i u njima okrivljenik izložen državnom represivnom zahvatu pa bi zakonodavci, da nema opisane prakse, lako mogli izbjeći poštovanje konvencijskih standarda jednostavnim svrstavanjem pojedinog djela izvan sfere kaznenog prava.¹⁰⁴ Do takvih tumačenja u praksi ESLJP-a dolazi u kontekstu odredaba o zaštiti okrivljenika u kaznenom postupku, ponajprije onih o pravičnom postupku i načelu *ne bis in idem*.¹⁰⁵

Takav je pristup pojmu „kaznenoga“ prihvatio i Ustavni sud RH, redovito autonomno ocjenjujući prekršaje kaznenim djelima i zahtijevajući da se u prekršajnim postupcima primjenjuju jamstva koje Ustav RH, odnosno Konvencija predviđaju za kaznene postupke,¹⁰⁶ zbog čega se prekršajno pravo može smatrati „kaznenim pravom u širem smislu“. Ustavni (kao i strazburški) sud RH autonomnu ocjenu djela daje ovisno o okolnostima pojedinog slučaja (pa se ocjenjuje priroda djela, odnosno visina zapriječene sankcije u postupku *sub iudice*) i o ustavnoj odredbi o kojoj je riječ.¹⁰⁷ O naravi mnogih prekršaja u kontekstu određenih ustavnih odredaba nema

103 ESLJP, *Engel i drugi protiv Nizozemske*, br. zahtjeva 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72 od 8. lipnja 1976. Za objašnjenje primjene u hrvatskom prekršajnom postupku v. u: Marin Bonačić i Marko Rašo, „Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioritete *de lege ferenda*“, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 19, br. 2 (2012): 440-445.

104 Nikša Vojvoda, „Jezgra i ‘periferija’ kaznenog prava u praksi Europskog suda za ljudska prava“, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 30, br. 1 (2023): 77. To je nešto čemu su, čini se, zakonodavci vrlo skloni. Agne Andrijuskaite, „Exploring the Penumbra of Punishment under the ECHR“, *New Journal of European Criminal Law* 10, br. 4 (2019): 363.

105 Za pregled presuda ESLJP-a o povredama u hrvatskim prekršajnim postupcima v. u: Marin Bonačić i Tomislav Tomašić, „Implementacija standarda Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom prekršajnom pravu i praksi“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 24, br. 2 (2017): 388-399.

106 Npr. u odluci: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-2284/2020 od 24. siječnja 2024., § 7.1.-7.4. u kojoj Ustavni sud RH posebno ne ispituje, već samo ponavlja kako „u rješenju br. U-I-4433/2007 i dr. od 19. lipnja 2009. (Narodne novine, br. 77/09.), Ustavni sud je u odnosu na prirodu žurnog prekršajnog postupka u povodu prigovora protiv obaveznog prekršajnog naloga te prava koja okrivljenik ima u tim postupcima naveo, između ostalog, da okrivljenik ima sva prava iz čl. 29. st. 2. Ustava, te čl. 6. Konvencije“ (§ 7.3.). Za *ne bis in idem* v. u: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-5776/2011 od 14. prosinca 2016., § 5.1. i 6., Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-2528/2011 od 21. rujna 2016., § 8.3.

107 To je jasno vidljivo, primjerice, iz odluke Ustavnog suda RH, U-III-2528/2011 od 21. rujna

nikakve sumnje, zapravo je riječ o kaznenim djelima,¹⁰⁸ a prekršajni se postupak u tim slučajevima smatra kaznenim postupkom.

O ustavnim odredbama o kaznenoprocetnom imunitetu, naprotiv, takva praksa ne postoji, zbog čega nije jasno odnose li se one samo na kazneni postupak ili su širega doseg. Nekoliko je argumenata u prilog restriktivnijem pristupu. Prije svega, budući da imunitet nije osobni privilegij njegova nositelja, nego mu je cilj osigurati neometano obnašanje određene funkcije,¹⁰⁹ odredbe o imunitetu nisu usporedive sa spomenutim odredbama o zaštiti prava okrivljenika, a autonomnom tumačenju pojma kaznene optužbe ima mjesta samo kada je riječ o potonjima. Iz odredaba PZ-a, uostalom, izričito proizlazi kako prema unutarnjem pravu nitko ne uživa prekršajnoprocetni imunitet. Naposljetku, optužba za prekršaj donosi manju razinu stigmatizacije negoli optužba za kazneno djelo, a za prekršaje se u pravilu izriču novčane sankcije pa nema velike opasnosti od onemogućavanja nositelja imuniteta u obavljanju njegove dužnosti.

U prilog se ekstenzivnom tumačenju ustavnih odredaba o imunitetu mogu istaknuti sljedeći argumenti. Iako, istina, imunitet nije ljudsko pravo pa pri tumačenju nema mjesta analogiji s pravičnim postupkom ili načelom *ne bis in idem*, to samo po sebi ne znači da se odredbe o imunitetu ne mogu autonomno protumačiti na način da obuhvate i prekršajni postupak. Razlozi koji opravdavaju postojanje imuniteta u kaznenom pravu *a maiori ad minus* vrijede i za prekršajno pravo. U prekršajnom postupku postoje radnje i mjere, poput uhićenja (čl. 134. PZ-a), zadržavanja (čl. 135. PZ-a) i pretrage (čl. 174. PZ-a), kao i kazna zatvora u nekim slučajevima i do devedeset dana (čl. 35. PZ-a), kojima bi se moglo negativno utjecati na obavljanje imunitetom zaštićenih dužnosti. Već spomenuta zabrana zadiranja jedne grane vlasti u prerogative druge, koja se imunitetima željela osigurati, mogla bi se izigrati korištenjem instituta prekršajnog prava. S obzirom na broj prekršaja koji znatno nadmašuje broj kaznenih djela, moglo bi se čak tvrditi da su optužbe za prekršaje bolji instrument za onemogućavanje obavljanja određene funkcije od optužbi za kazneno djelo. Uzimajući u obzir i to da su tijela izvršne vlasti često ovlašteni tužitelji u prekršajnom postupku, a u nekim slučajevima i presuđuju u prvom stupnju, nema sumnje da bi prekršajni postupak bilo lakše zloupotrijebiti nego kazneni.

Od dva se suprotstavljena pristupa uvjerljivijim čini onaj koji se zalaže za ekstenzivno tumačenje ustavnih odredaba o kaznenoprocetnom imunitetu. Praksu ekstenzivnog tumačenja odredaba kojima se štite ljudska prava u kaznenom postupku treba shvatiti na način da je ona otvorila vrata ekstenzivnom tumačenju i drugih ustavnih odredaba o kaznenom postupku, no samo ako za to postoje opravdani razlozi. Ekstenzivno tumačenje odredaba o imunitetu može se posebno razmotriti iz perspektive oduzimanja slobode nositelju imuniteta i dopuštenosti pokretanja

2016., § 8.3.

108 Bonačić i Rašo, „Obilježja prekršajnog prava i sudovanja“, 444.

109 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-303/1992. od 4. studenoga 1992. V. u: Đuras, *Imunitet članova Vlade*. Ustavni sud Republike Hrvatske u odluci U-III-5927/2020 od 3. listopada 2023. ističe kako je imunitet neodgovornosti „ustavno utvrđen privilegij kojemu je cilj osigurati neometan rad parlamenta i potpunu slobodu zastupničkog djelovanja u okviru Hrvatskog sabora, kako bi zastupnici neometano obavljali svoju funkciju u parlamentu“.

prekršajnog postupka.

Supra (v. poglavlje 4.3.) je izloženo kako ustavne odredbe o zabrani pritvaranja treba tumačiti na način da one brane svaki oblik oduzimanja slobode. Široko postavljena mogućnost oduzimanja slobode u prekršajnom postupku¹¹⁰ ima isti učinak na mogućnost obavljanja dužnosti kao ona u kaznenom postupku. Ako već to ne dovodi do zaključka da takva zabrana treba vrijediti u prekršajnom postupku, onda prihvaćeno ekstenzivno tumačenje ustavnih odredaba ne ostavlja mjesta sumnji. Drugačije bi shvaćanje moglo dovesti do apsurdnih situacija, primjerice da se Predsjednika RH bez odobrenja Ustavnog suda RH može uhititi i zadržati do petnaest dana zbog navodnog počinjenja prekršaja nasilja u obitelji, no ne i zbog težeg kaznenog djela nasilja u obitelji, za koje je propisana kazna zatvora do tri godine (čl. 179.a KZ-a).

Pitanje mogućnosti prostiranja ustavnih odredaba o zabrani pokretanja kaznenog postupka na prekršajni postupak nešto je složenije. Opravdani razlozi za protezanje takve zabrane na prekršajni postupak zasigurno postoje kada je u njemu propisana mogućnost izricanja kazne zatvora jer bi to zasigurno moglo utjecati na neometano obavljanje dužnosti koje se imunitetom nastoji zaštititi. U njemačkom se prekršajnom pravu kaznenoprocetni imunitet ne odnosi na prekršajno pravo, no važna razlika u odnosu na hrvatsko pravo jest nepostojanje kazni zatvora,¹¹¹ pa se prekršajnim sankcijama teško može utjecati na obavljanje funkcije nositelja imuniteta.¹¹² U slučaju kada je za prekršaj propisana samo novčana kazna, čini se da bi zabranu pokretanja trebalo tumačiti manje ekstenzivno, ali bi primjena i tu došla u obzir u slučajevima kod propisana kazna prelazi određenu visinu.

6. ZAKLJUČAK

Provedena je analiza pokazala koje kategorije osoba su nositelji kaznenoprocetnih imuniteta propisanih hrvatskim unutarnjim pravom i koji je opseg njihova imuniteta. U usporedbi s Njemačkom i Francuskom uočljivo je kako je krug osoba koje u tim državama uživaju kaznenoprocetni imunitet uži nego u RH. U tom kontekstu valja pridodati kako se čini da praksa ESLJP-a (doduše oskudna, a katkada i proturječna) govori u prilog restriktivnijem postavljanju imuniteta u pogledu radnji koje su njime „pokrivene“.¹¹³ To može biti poticaj da se u nekom drugom istraživanju,

110 Prema čl. 134. st. 1. i čl. 135. st. 1. PZ-a uhićenje i zadržavanje je moguće: ako je osoba zatečena u njihovu počinjenju, za prekršaje protiv javnog reda i mira, za prekršaje vezane za nasilje u obitelji, za sprječavanje nereda na sportskim natjecanjima te svih drugih prekršaja za koji se može izreći kazna zatvora ili novčana kazna veća od 1.327,23 eura.

111 Kraatz, *Ordnungswidrigkeitenrecht*, 186. Moguće je, međutim, oduzimanje slobode kao instrument koji potiče na plaćanje novčane kazne (njem. *Vollstreckungsinstrument*); v. u: Kraatz, *Ordnungswidrigkeitenrecht*, 4. Čl. 96. *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* od 19. veljače 1987., BGBl. I S. 602., s posljednjim izmjenama čl. 5. Zakona od 14. ožujka 2023., BGBl. 2023 I Nr. 73.

112 Kraatz, *Ordnungswidrigkeitenrecht*, 241.

113 Sascha Hardt, „Parliamentary Immunity: A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European

uzimajući u obzir njegovu svrhu, razmotri opravdanost tako širokog kruga nositelja kaznenoprocetnog imuniteta.

Osim Ustavom RH kaznenopravni su imuniteti propisani i zakonima, što je u svojoj odluci o ustavnosti imuniteta članova Vlade RH dopustio i Ustavni sud RH. Analizom se postojećih imuniteta može ipak zaključiti da ne postoje jasni kriteriji o tome kada imunitet treba propisati Ustavom RH, a kada ga je dozvoljeno iznimno propisati zakonom. Kao kriterij bi se moglo postaviti pravilo da bi imunitet kategorija osoba o kojima postoje ustavne odredbe trebao biti propisan u njemu.¹¹⁴ Kao primjer se može navesti kaznenoprocetni imunitet članova Vlade RH, o kojoj Ustav RH sadrži niz odredbi.

Zaključak da sustav kaznenoprocetnih imuniteta nije do kraja domišljen pokazuje i analiza njihova opsega. Kao najbolji primjer može se istaknuti djelomični imunitet članova Vlade RH, koji se od svih drugih djelomičnih imuniteta razlikuje po tome da ne štiti od „pritvaranja“ nego od „pokretanja“ i vođenja postupka. Upitno je osigurava li zabrana pokretanja postupka predviđenu svrhu imuniteta bolje od zabrane pritvaranja, također postiže li zabrana pokretanja postupka samo za lakša kaznena djela deklariranu svrhu osiguranja minimuma zaštite i nesmetanog rada Vlade RH. Nedomišljenost sustava pokazuje i odredba ZS-a o iznimci kada nije potrebno tražiti odobrenje DSV-a za lišenje slobode suca, koja je u suprotnosti s ustavnom odredbom koja ne predviđa tu iznimku.

Razmatrajući kaznenoprocetni imunitet, utvrđeno je kako je on vremenski ograničen i vrijedi dok traje mandat njegova nositelja. Stav Ustavnog suda RH da se protiv Predsjednika RH, čak i nakon prestanka mandata, ne može pokrenuti kazneni postupak za kaznena djela počinjena tijekom obnašanja dužnosti bez prethodnog odobrenja Ustavnog suda RH, ne može se smatrati ispravnim.

U ovome je radu utvrđeno i da se zabrana „pritvaranja“ odnosi na sve oblike lišenja slobode u kaznenom postupku, stoga bi u budućim izmjenama Ustava RH trebalo termin „pritvaranje“ u svim relevantnim odredbama zamijeniti terminom „lišenje slobode“ ili „oduzimanje slobode“. Također je utvrđeno da odredbe o imunitetu ne sprječavaju poduzimanje radnji tijekom izvida i istraživanja, ali da se time otvara pitanje njihova teleološkog tumačenja, prema kojemu bi do započinjanja postupka kaznenoprocetni imunitet sprječavao poduzimanje samo onih radnji koje su popraćene sankcijama zbog neispunjenja, koje ograničavaju ili su prisilne prirode.

Posljednje, utvrđeno je da ustavne odredbe o kaznenoprocetnom imunitetu, unatoč suprotnoj zakonskoj odredbi, barem djelomično vrijede i u prekršajnom postupku. Za odredbe o zabrani oduzimanja slobode je utvrđeno da imaju jednak učinak na mogućnost obavljanja dužnosti te da bi drugačije tumačenje u praksi dovelo do apsurdnih rezultata. Za razliku od toga, odredbe koje zabranjuju pokretanje

Context“ (doktorska disertacija, Maastricht: Sveučilište u Maastrichtu, 2013.), 27-33. U nekim je predmetima ESLJP, naime, bio sklon tumačenju da bi se kaznenoprocetni imunitet trebao odnositi samo na radnje počinjene ili povezane s obavljanjem službene dužnosti. Takvo je shvaćanje, naravno, protivno samom konceptu kaznenoprocetnog imuniteta koji se uglavnom odnosi na sva kaznena djela, čak i ona počinjena prije početka mandata nositelja imuniteta.

114 Što je u skladu s ranije izloženim stavom Ustavnog suda RH o tom pitanju.

i vođenje postupka ne vrijede uvijek, ali bi trebale vrijediti u slučajevima kada propisana kazna prelazi određenu težinu. U tom smislu trebalo bi izmijeniti sadašnji čl. 156. st. 1. PZ-a i propisati da se imuniteti po unutarnjem pravu u određenoj mjeri primjenjuju i u prekršajnom postupku.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Andrassy, Juraj, Božidar Bakotić, Davorin Lapaš, Maja Seršić i Budislav Vukas. *Međunarodno pravo 2. dio*. Zagreb: Školska knjiga, 2012.
2. Andrijuskaite, Agne. „Exploring the Penumbra of Punishment under the ECHR“. *New Journal of European Criminal Law* 10, br. 4 (2019): 363-375.
3. Bayer, Vladimir. *Kazneno procesno pravo - odabrana poglavlja: Knjiga I. Uvod u teoriju kaznenog procesnog prava*. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, 1995.
4. Beulke, Werner i Sabine Swoboda. *Strafprozessrecht*. Heidelberg: C. F. Müller, 2022.
5. Bonačić, Marin i Marko Rašo. „Obilježja prekršajnog prava i sudovanja: aktualna pitanja i prioriteta *de lege ferenda*“. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 19, br. 2 (2012): 439-472.
6. Bonačić, Marin i Tomislav Tomašić. „Implementacija standarda Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom prekršajnom pravu i praksi“. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 24, br. 2 (2017): 381-411.
7. Cryer, Robert, Hakan Friman, Darryl Robinson i Elizabeth Wilmshurst. *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
8. Désportés, Federic i Francis Le Guehec. *Nouveau droit pénal français, Tome 1 Droit pénal général*. Pariz: Economica, 2000.
9. Erbežnik, Anže i Zlatan Dežman. *Uvod v kazensko procesno pravo Republike Slovenije in Evropske unije*. Ljubljana: GV Založba, 2022.
10. Feldkamp, Michael F. i Brigit Ströbel. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003*. Berlin: Deutscher Bundestag, 2005.
11. Guinchard, Serge i Jacques Buisson. *Procédure pénale*. Pariz: LexisNexis, 2022.
12. Hardt, Sascha. „Parliamentary Immunity: A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context“. Doktorska disertacija. Maastricht: Sveučilište u Maastrichtu, 2013.
13. Horvatić, Željko, Davor Derenčinović i Leo Cvitanović. *Kazneno pravo opći dio 1. Kazneno pravo i kazneni zakon*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2016.
14. Ivičević Karas, Elizabeta. „Zakon o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem: neka otvorena pitanja i moguća rješenja“. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 18, br. 2 (2018): 557-578.
15. Kraatz, Erik. *Ordnungswidrigkeitenrecht*. Baden-Baden: Nomos, 2020.
16. Krapac, Davor, Zlata Đurđević, Elizabeta Ivičević Karas, Marin Bonačić i Zoran Burić. *Kazneno procesno pravo, knjiga prva: Institucije*. Zagreb: Narodne novine, 2020.
17. O'Donnell, Kaitlin R. „Certain Criminal Proceedings in France (Republic of Congo v. France) and Head of State Immunity: How Impenetrable Should the Immunity Veil Remain?“. *Boston University International Law Journal* 26, br. 2 (2008): 375-416.
18. Pavišić, Berislav. *Kazneno postupovno pravo*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2008.
19. Petranović, Milan. „Imunitet i kaznenoprocetna rješenja u kaznenom postupku“. *Hrvatska pravna revija* 6, br. 2 (2006): 89-95.

20. Ponsot, Frédéric. „Les immunités en droit constitutionnel dans la doctrine publiciste française de 1789 à aujourd’hui“. Doktorska disertacija. Pariz: Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2020.
21. Pradel, Jean. *Procédure pénale*. Pariz: Édition Cujas, 1995.
22. Pradel, Jean. *Procédure pénale*. Pariz: Édition Cujas, 2006.
23. Smerdel, Branko. *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine, 2020.
24. Softić, Sakib. „Funkcionalni imuniteti od krivične jurisdikcije“. *Kriminalističke teme* 1, br. 2 (2013): 110-130.
25. Steidele, Cristoph. „Die Grundrechtsverwirkung als Waffe gegen Feinde der Demokratie? Begriff und Bedeutung des Art. 18 GG“. *Leipzig Law Journal* 1 (2022): 19-34.
26. Šegvić, Saša i Mia Bašić. „Parlamentarni imunitet - teorija, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 3 (2012): 481-509.
27. Tomašević, Goran. *Kazneno procesno pravo, Opći dio: temeljni pojmovi*. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2011.
28. Tomašević, Goran, Davor Krapac i Stjepan Gluščić. *Kazneno procesno pravo, udžbenik za visoke škole*. Zagreb: Narodne novine, 2016.
29. Ulsamer, Gerhard. *Lexikon des Rechts: Strafrecht Strafverahrensrecht*. Neuwied: Herman Luchterhand Verlag, 1989.
30. Vojvoda, Nikša. „‘Jezgra’ i ‘periferija’ kaznenog prava u praksi Europskog suda za ljudska prava“. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 30, br. 1 (2023): 73-95.
31. Weatherhall, Thomas. „Inviolability Not Immunity, Re-evaluating the Execution of International Arrest Warrants by Domestic Authorities of Receiving States“. *Journal of International Criminal Justice* 17, br. 1 (2019): 45-76.

Pravni propisi:

1. *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* od 11. kolovoza 1993., BGBl. I S. 1473, s posljednjim izmjenama 20. studenoga 2019., BGBl. I S. 1724.
2. *Code pénal*. Légifrance. Pristup 11. rujna 2024. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719/
3. *Constitution* od 4. listopada 1958. Légifrance. Pristup 11. rujna 2024. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>
4. *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* od 19. veljače 1987., BGBl. I S. 602, s posljednjim izmjenama od 14. ožujka 2023., BGBl. 2023 I Nr. 73.
5. *Grundgesetz* od 23. svibnja 1949., s posljednjim izmjenama od 19. prosinca 2022., BGBl. I S. 2478.
6. Kazneni zakon, Narodne novine, br. 144/12., 56/15., 118/18., 36/24.
7. *Loi constitutionnelle n°93-952* od 27. srpnja 1993. Légifrance. Pristup 11. rujna 2024. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000529277>
8. *Loi constitutionnelle n°95-880* od 4. kolovoza 1995. Légifrance. Pristup 11. rujna 2024. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006095933>
9. Poslovnik Hrvatskog sabora, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20.
10. Prekršajni zakon, Narodne novine, br. 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18., 114/22.
11. *Strafprozeßordnung* od 7. travnja 1987., BGBl. I S. 1074, 1319, s posljednjim izmjenama od 21. veljače 2024., BGBl. 2024 I br. 54.
12. Vlada Republike Hrvatske. Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske od lipnja 2022.
13. Vlada Republike Hrvatske. Konačni prijedlog Zakona o sudovima od veljače 2013.
14. Zakon o javnom bilježništvu, Narodne novine, br. 78/93., 29/94., 162/98., 16/07., 75/09., 120/16., 57/22.

15. Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19., 130/20., 80/22., 36/24.
16. Zakon o odvjjetništvu, Narodne novine, br. 09/94., 1117/08., 50/09., 75/09., 18/11., 126/21.
17. Zakon 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.
18. Zakon o Vladi Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 150/11., 93/16., 116/18., 80/22.

Sudska praksa:

1. ESLJP, Engel i drugi protiv Nizozemske, br. zahtjeva 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72 od 8. lipnja 1976.
2. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-508/1996 od 20. travnja 2005.
3. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-4696/2004 od 20. prosinca 2004.
4. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000.
5. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-2833/2013, U-I-3436/2013, U-I-3882/2013 od 2. prosinca 2014.
6. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-2932/2016 od 22. svibnja 2018.
7. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-5654/2011 od 15. veljače 2012.
8. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-303/1992. od 4. studenoga 1992.
9. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-433/1994 od 2. veljače 1995.
10. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-2284/2020 od 24. siječnja 2024.
11. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-2528/2011 od 21. rujna 2016.
12. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-3397/2012 od 13. prosinca 2012.
13. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-5776/2011 od 14. prosinca 2016.
14. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-5927/2020 od 3. listopada 2023.
15. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-6001/2021 od 13. prosinca 2023.
16. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-VIII-2059/2015 od 13. svibnja 2013.
17. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-VIII-2465/2001 od 30. travnja 2004.
18. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-VIII-2910/2005 od 11. siječnja 2006.
19. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-VIII-4556/2010 od 30. ožujka 2011.
20. Ustavno vijeće, 93-327 od 19. studenoga 1993.

Mrežne stranice:

1. Blaško, Dubravka. *Smije li policija uhititi Sinčića? Imunitet ne pokriva sve, saznajte koje su iznimke*. Pristup 13. ožujka 2024. <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/saborski-imunitet-na-sto-se-sve-odnosi-i-kad-policija-smije-uhititi-zastupnika---454221.html>
2. Bossan, Jérôme. *La responsabilité pénale du Président de la République*. Pristup 13. travnja 2024. <https://hal.science/hal-01882145v1/document>
3. Đuras, Ivana. *Imunitet članova Vlade*. Pristup 26. veljače 2024. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/imunitet-clanova-vlade-34777>
4. *La Cour de justice de la République: une institution contestée*. Pristup 20. veljače 2024. <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19542-la-cour-de-justice-de-la-republique-une-institution-contestee#des-ministres-et-des-secr%C3%A9taires-d%E2%80%99%C3%A9tat-jug%C3%A9s>
5. *Mrežne stranice francuskog Senata. L'immunité parlementaire*. Pristup 11. ožujka 2024. https://www.senat.fr/lc/lc250/lc250_mono.html#toc21
6. *Quel est le statut pénal d'un membre du Gouvernement?* Pristup 19. veljače 2024. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/quel-est-le-statut-penal-d-un-membre-du-gouvernement>
7. *Was bedeutet politische Immunität? - Definition und Beispiel in der Politik*. Pristup 27. veljače 2024. <https://www.juraforum.de/lexikon/politische-immunitaet>

Ostalo:

1. *Fiche n°5, Assemblée nationale, Le statut du député*. Pristup 1. rujna 2024. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/deputes-groupes-parlementaires/le-statut-du-depute>
2. Francuski Senat. *Projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution*. Izvješće br. 635 (2008-2009), 2009.
3. Mandatno-imunitetno povjerenstvo Hrvatskog sabora. *Izvješće Mandatno-imunitetnog povjerenstva o zahtjevu za davanje odobrenja za pokretanje kaznenog postupka protiv mr. sc. Orsata Miljenića, zastupnika u Hrvatskom saboru*. Pristup 13. travnja 2024. <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-mandatno-imunitetnog-povjerenstva-o-zahtjevu-za-114>
4. Mandatno-imunitetno povjerenstvo Hrvatskog sabora. *Izvješće Mandatno-imunitetnog povjerenstva o zahtjevu za davanje odobrenja za pokretanje kaznenog postupka protiv Nikole Grmoje, zastupnika u Hrvatskome saboru od 17. siječnja 2024*. Pristup 13. travnja 2024. <https://www.sabor.hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-mandatno-imunitetnog-povjerenstva-o-zahtjevu-za-146>
5. Međunarodna pravna komisija. „Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction, Second Report on Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction“. Roman Anatolevich Kolodkin, posebni izvjestitelj, A/CN.4/631 od 10. lipnja 2010.
6. *Non liable? Inviolable? Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities, An Overview*. Bruxelles: Office for Promotion of Parliamentary Democracy, European Parliament, 2012.

Marin Bonačić*
Nikša Vojvoda**

Summary

PROCEDURAL IMMUNITY FROM CRIMINAL AND MISDEMEANOUR PROCEEDINGS PRESCRIBED BY CROATIAN LAW: FEATURES AND CONTROVERSIES

The institute of procedural immunity from criminal proceedings or the immunity of inviolability prevents the initiation of criminal proceedings against certain categories of persons or the deprivation of their freedom for all or certain criminal offenses. This immunity can be based on the rules of international law or national law, and only the latter is considered in the paper. Following a theoretical introduction, the paper discusses the holders and scope of their immunity from criminal proceedings. Additionally, it examines the permissibility of prescribing immunity from criminal proceedings by law, its temporal validity, the prohibition of “detention,” the prohibition of “initiating” proceedings, as well as its procedural effects. The paper also investigates whether, contrary to the legal provision, immunity from criminal proceedings extends to misdemeanour proceedings. In order to address answers or guidelines for unsolved theoretical and practical questions regarding immunity from criminal proceedings in Croatian law, the regulation of immunity in German and French legal systems was also examined. Based on the conducted research, it is concluded that there are no clear criteria on when immunity can be prescribed by law and that the regulation of immunity is not completely coherent. Other features of this immunity are established: it is time-limited, it covers all forms of deprivation of liberty, and it does not prevent actions during the inquiry phase of proceedings. Moreover, the application of criminal immunity in criminal proceedings is at least partially justified.

Keywords: *procedural immunity in criminal proceedings; procedural immunity in misdemeanour proceeding; immunity of inviolability; complete immunity; partial immunity.*

* Marin Bonačić, Ph.D., Associate Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; marin.bonacic@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9951-0921>.

** Nikša Vojvoda, Mag. iur., Assistant, University of Zagreb, Faculty of Law; niksa.vojvoda@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6640-9763>.

This work has been supported in part by the Croatian Science Foundation under the project *Croatian Misdemeanour Law in the European Context - Challenges and Perspectives (UIP-2020-02-6482)*.

