



Konferencija „Sustavni pristup modelima konsenzualne pravde u hrvatskom kaznenom postupku – prijedlozi za rekonstrukciju normativnog okvira“
Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Društvo sveučilišnih nastavnika i drugih znanstvenika u Zagrebu, 24. studenog 2023.



KAZNENI NALOG: INTEGRACIJA U STADIJE POSTUPKA I JAČANJE PROCESNOG POLOŽAJA OKRIVLJENIKA

prof. dr. sc. Zlata Đurđević, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
izv. prof. dr. sc. Marin Bonačić, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
izv. prof. dr. sc. Marija Đuzel, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

I. SADRŽAJ

I. UVODNE NAPOMENE

II. IZVJESNOST POČINJENJA DJELA I POČINITELJA UMJESTO „VJERODOSTOJNOG SADRŽAJA KAZNENE PRIJAVE“

III. INTEGRACIJA U STADIJI ISTRAŽIVANJA

III. INTEGRACIJA U STADIJI OPTUŽIVANJA

IV. JAČANJE SUDSKE KONTROLE PRIJE ODLUKE O ZAHTJEVU

IV. JAČANJE SUDSKE KONTROLE NAKON NEPRIHVATANJA ZAHTJEVA ILI POVODOM PRIGOVORA

V. JAČANJE PROCESNOG POLOŽAJA OKRIVLJENIKA

VI. USPOSTAVA JEDINSTVENOG PRAVNOG SREDSTVA PROTIV KAZNENOG NALOGA

VII. NORMATIVNO UVAŽAVANJE POSEBNE PRAVNE PRIRODE KAZNENOG NALOGA

VIII. OSTALE IZMJENE

I. UVODNE NAPOMENE O KAZNENOM NALOGU

- prvi konsenzualni oblik kaznenog postupka uveden u Hrvatskoj ZKP iz 1997.
- vrlo usko konstruiran, izvan formi redovnog kazneni postupak, pa i skraćenog
- državni odvjetnik, na temelju vjerodostojnog sadržaja kaznene prijave, koji je sastavila policija, bez provođenja istrage ili istraživanja podiže optužnicu sa zahtjevom za izdavanje kaznenog naloga.
- Ako se složio, sudac je samo na temelju kaznene prijave s policijskim zapisnicima i optužnice, bez izvođenja dokaza, donosio osuđujuću presudu s kaznenim nalogom.
- ne provode se dokazne radnje, ročište ili rasprava, nema pregovaranja ili dogovaranja državnog odvjetnika i okrivljenika, izvan ili pred sudom, okrivljenik ne sudjeluje u postupku, ne ispituje se, nema branitelja.
- Jedina garancija okrivljeniku bio je prigovor koji nije morao biti niti obrazložen, koncipiran kao izjava njegove ili njezine volje da ne prihvaća ovakav, u biti policijski kazneni postupak.
- Nepodnošenjem prigovora, okrivljenik je pristao na osuđujuću presudu u postupku u kojem se odrekao svih prava obrane i garancija pravičnog postupka sadržanim u temeljnim kaznenoprocenim načelima kao što su načela usmenosti, javnosti, kontradiktornosti i neposrednosti.

I. UVODNE NAPOMENE O KAZNENOM NALOGU

- predviđen samo za lakša kaznena djela zapriječena kaznom zatvora do tri godine i sankcioniranje blagim kaznama - novčane kazne, alternativne sankcije ili sigurnosne mjere
- uspješna primjena, jednostavnost, ekonomičnost i brzina - širenje normativnog okvira
 - kaznena djela kazna zatvora do pet godina, u nadležnosti suca pojedinca, a ne sudskog vijeća.
 - uvjetna osuda, može rezultirati i oduzimanjem slobode na razdoblje do jedne godine u slučaju kršenja postavljenih uvjeta ili počinjenja novog djela.
- Poredbena analiza kaznenih djela i kazni u drugim europskim državama
 - osuda kaznenim nalogom samo za bitno lakša kaznena djela (Njemačka do 1. godine, Austrija do 3., Italija do 6 mjeseci, Francuska samo za određena lakša kaznena djela kažnjiva do 5 godina zatvora uz izuzetak napada na integritet pojedinca).
 - u nekim državama isključena mogućnost izricanja kazne oduzimanja slobode pojedincu (Francuska i Italija), u nekima uvjetna osuda s propisanom kaznom zatvora do 1. godine (Njemačka i Austrija), ali i bezuvjetna kazna do 6 mjeseci zatvora (Švicarska).

I. UVODNE NAPOMENE O KAZNENOM NALOGU

- Optužnice s kaznenim nalogom od 2015. do 2019. od 37% do 40% svih podignutih optužnica, a u prošloj godini gotovo 50%.
- u presudama s kaznenim nalogom u preko 90% slučajeva izriče uvjetna osuda
- praktičari su u pravilu zadovoljni postojećim zakonskim okvirima
- izvorna procesnopravna konstrukcija postupka po kaznenom nalogu od uvođenja do danas normativno ostala nepromijenjena,
- ublažavanje pretpostavki za izdavanje, širenjem broja i težine inkriminacija, neizbježno su se reflektirale u promjeni formi vođenja postupka u praksi.
- Praksa odstupila od odredbi ZKP u aspektu prikupljanja dokaza, izostanka zaštite prava obrane,
- vrlo ekstenzivno tumačenje zakona i popunjavanje zakonskih praznina koje nalažu ustavna načela kao i načelo učinkovitosti i ekonomičnosti postupka.
- uvažavajući realitet funkcioniranja hrvatskog kaznenog pravosuđa predlaže se jačanje procesnih garancija kroz ozakonjenje postupka kakav se de facto u praksi već provodi i zakonsku implementaciju odluka USRH i VSRH, a ne za ograničavanje primjene na lakša djela i blaže kazne.

II. IZVJESNOST POČINJENJA DJELA I POČINITELJA UMJESTO „VJERODOSTOJNOG SADRŽAJA KAZNENE PRIJAVE“

- „Vjerodostojni sadržaj kaznene prijave“ – dokazni standard, stupanj uvjerenja
- Ustavni sud, 2012. - izvjesnost
 - sadržaj kaznene prijave koji je dostatan za zaključak da je okrivljenik počinio kazneno djelo
- prijedlog:
 - brisanje „vjerodostojnog sadržaja kaznene prijave“
 - Dokazni standard izvjesnosti uveden je u negativnoj formulaciji
 - predsjednik optužnog vijeća neće prihvatiti zahtjev za izdavanjem kaznenog naloga „ako iz sadržaja optužnice **ne može nedvojbeno utvrditi da je optuženik počinio** kazneno djelo za koje je optužen“ (čl. 346.a st. 1. toč. 3. Prijedloga)
 - „Ako smatra da je optužnica osnovana i **nedvojbeno je utvrdio da je okrivljenik počinio** kazneno djela za koje je optužen, predsjednik optužnog vijeća će izdati kazneni nalog.“ (čl. 346.b st. 1. Prijedloga).

III. INTEGRACIJA U STADIJU ISTRAŽIVANJA

- u pravilu nije moguće doseći izvjesnost samo na temelju kaznene prijave
- u praksi se provode potrebne dokazne radnje tijekom istraživanja pa i nakon njegovog završetka
- izričito predviđeno Priručnikom za rad državnih odvjetnika
 - kazneni nalog se mogao zahtijevati po ZKP/97 nakon provođenja istražnih radnji, a od ZKP/08 dokaznih radnji
- zakonski prijedlog ozakonjuje postupak koji postoji de facto i brisanjem vjerodostojne kaznene prijave integrira ga u postupak istraživanja
 - integracija u stadij istraživanja ostala normativno nevidljiva i proizlazi iz konstrukcije i logike slijeda procesnih radnji i tijeka postupka

III. INTEGRACIJA U STADIJU OPTUŽIVANJA

- integracija u stadij optuživanja provedena je normativno vrlo transparentno
- odredbe Glave XXVI. ZKP-a „Izdavanje kaznenog naloga“ prenesena su u stadij optuživanja Glave XIX.
- Postupak započinje podizanjem optužnice sa zahtjevom za izdavanjem kaznenog naloga koji se podnosio sucu pojedincu, a sada se podnosi predsjedniku optužnog vijeća
 - čl. 540. premješten u dio „1. Podizanje, sadržaj i predaja optužnice“ i postao je čl. 342.a.
- Postupak odlučivanja o optužnici s kaznenim nalogom u nadležnosti sudca pojedinca, prijedlogom se stavlja u funkcionalnu nadležnost predsjednika optužnog vijeća
 - premješteni u dio stadija Optuživanja i ujedinjeni su iza dijela „2. Prethodno ispitivanje i odgovor na optužnicu“ pod novim podnaslovom „2.a Kazneni nalog“ s izmijenjenim redoslijedom i dijelom izmijenjenim sadržajem kao čl. 346.a – 346.d. Prijedloga.
- Članak 545. je izbrisan sukladno prijedlogu za ukidanje žalbe državnog odvjetnika

IV. JAČANJE SUDSKE KONTROLE PRIJE ODLUKE O ZAHTJEVU

- 4 zadaće predsjednika optužnog vijeća:
 - 1. Provodi formalnu kontrolu (prethodno ispitivanje) optužnice prema čl. 344. st. 1. ZKP-a
 - 2. Provodi formalnu kontrolu pretpostavki za izdavanje kaznenog naloga: je li riječ o kaznenom djelu za koje se može zatražiti izdavanje kaznenog naloga i je li zatražena dopuštena kazna ili mjera
 - 3. Utvrđuje na temelju prikupljenih dokaza postoji li izvjesnost da je okrivljenik počinio kazneno djelo
 - 4. Utvrđuje može li se na temelju svih činjenica očekivati izricanje druge kazne ili mjere

- je li okrivljenik ispitan prije podizanja optužnice, je li državni odvjetnik podigao optužnicu u zakonskim rokovima, sadrži li optužnica sve propisane dijelove, te postoje li u spisu predmeta dokazi koji se trebaju izdvojiti

- Ukinuto razlikovanje između „odbacivanja” i „odbijanja” → 4 slučaja kada „neće prihvatiti” zahtjev

IV. JAČANJE SUDSKE KONTROLE NAKON NEPRIHVAĆANJA ZAHTJEVA ILI POVODOM PRIGOVORA

- Nomotehnički pojednostavljeno upućivanjem na odredbe o postupku pred optužnim vijećem
 - → postoje li u spisu dokazi koji se trebaju izdvojiti, je li djelo za koje se tereti kazneno djelo, postoje li okolnosti koje isključuju, prijedlog ili odobrenje ovlaštene osobe te okolnosti koje isključuju kazneni progon, te je li istekao rok za dopunu istrage ili poduzimanje neke dokazne radn
- Ako ne odbaci prigovor, predsjednik saziva sjednicu optužnog vijeća
- ne daje mu se ovlast formalne potvrde optužnice
 - → kako se okrivljenika koji je izjavio prigovor ne bi stavilo u lošiji položaj od okrivljenika u čijem predmetu sudac nije izdao kazneni nalog

V. JAČANJE PROCESNOG POLOŽAJA OKRIVLJENIKA

- Učestala primjena kaznenog naloga u praksi → izražena tendencija pravosudnih tijela ka postizanju učinkovitosti nauštrb pravičnosti postupanja
- Nit vodilja novog koncepta postupka izdavanja kaznenog naloga → jačanje procesnog položaja okrivljenika
- Prijedlozi zakonodavnih izmjena koji imaju za cilj ojačati procesni položaj okrivljenika:
 - jačanje sudske kontrole optužnice s kaznenim nalogom
 - ozakonjenje prakse provođenja istraživanja prije podizanja optužnice s kaznenim nalogom
 - dodatne pouke okrivljeniku u postupku izdavanja kaznenog naloga
 - obveza ispitivanja okrivljenika prije podizanja optužnice sa zahtjevom za izdavanje kaznenog naloga
 - dostava optužnice uz kazneni nalog
 - obvezna obrana pri izricanju uvjetne osude
 - produljenje roka za podnošenje prigovora

V. JAČANJE PROCESNOG POLOŽAJA OKRIVLJENIKA

Dodatne pouke okrivljeniku u postupku izdavanja kaznenog naloga

- Nužnost upoznavanja okrivljenika s mogućnošću izdavanja kaznenog naloga i pravnim posljedicama istoga (dokidanje načela pravičnosti)

Prijedlozi izmjena

- Dopuna pouke o pravima iz čl. 239. ZKP-a:
 - obavijest o pravu okrivljenika da u slučaju izdavanja kaznenog naloga ima pravo na suđenje (raspravu) pred nadležnim sudom.
- Dopuna sadržaja kaznenog naloga:
 - poukom okrivljeniku o pravnim učincima kaznenog naloga i sredstvima koja mu stoje na raspolaganju
 - upozorenjem da je pravomoćni kazneni nalog po svojoj pravnoj snazi izjednačen s pravomoćnom sudskom presudom
 - u slučaju izricanja uvjetne osude → dodatna pouka okrivljeniku o obvezama iz uvjetne osude, razlozima za njezin opoziv te posljedicama opoziva

V. JAČANJE PROCESNOG POLOŽAJA OKRIVLJENIKA

Obveza ispitivanja okrivljenika prije podizanja optužnice sa zahtjevom za izdavanje kaznenog naloga

Važeće uređenje

- glava XXVI. ZKP-a o postupku izdavanja kaznenog naloga ne sadrži odredbu o ispitivanju okrivljenika prije izdavanja kaznenog naloga
- Suprotstavljeni stavovi u pravnoj literaturi u pogledu primjene čl. 341. st. 4. ZKP-a o obvezi ispitivanja okrivljenika prije podizanja optužnice i na postupak izdavanja kaznenog naloga

Istraživanje prakse

- u svim analiziranim sudskim predmetima okrivljenik je bio ispitan prije podizanja optužnice sa zahtjevom za izdavanje k. naloga
- odluka Vrhovnog suda RH, VSRH, Kzz 1/14-3 od 28. siječnja 2014.

V. JAČANJE PROCESNOG POLOŽAJA OKRIVLJENIKA

Obveza ispitivanja okrivljenika prije podizanja optužnice sa zahtjevom za izdavanje kaznenog naloga

Poredbena iskustva

Austrija → obvezno ispitivanje okrivljenika u postupku izdavanja kaznenog naloga

Prijedlog izmjena

- Normativna integracija postupka za izdavanje kaznenog naloga u stadij istraživanja → ozakonjenje obveze ispitivanja okrivljenika prije podizanja optužnice sa zahtjevom za izdavanje kaznenog naloga

V. JAČANJE PROCESNOG POLOŽAJA OKRIVLJENIKA

Dostava optužnice uz kazneni nalog

Važeće uređenje

čl. 542. st. 1. ZKP - dostava kaznenog naloga (bez optužnice) okrivljeniku i njegovom branitelju ako ga ima te državnom odvjetniku i žrtvi

Istraživanje prakse

- važnost dostave optužnice
 - omogućava se provjera sukladnosti prijedloga državnog odvjetnika sa sadržajem izdanog kaznenog naloga, upoznavanje s dokazima koji ga terete te sa predloženom sankcijom za slučaj vođenja rasprave
 - okrivljenik dobiva uvid u predloženu vrstu i mjeru sankcije za slučaj vođenja rasprave - empirijsko istraživanje upućuje na to da državni odvjetnik u pravilu ne pravi značajnu razliku između sankcije predložene kaznenim nalogom i na raspravi

Prijedlog izmjena

- propisivanje obvezne dostavu optužnice uz kazneni nalog okrivljeniku, državnom odvjetniku i žrtvi

V. JAČANJE PROCESNOG POLOŽAJA OKRIVLJENIKA

Obvezna obrana pri izricanju uvjetne osude

Važeće uređenje

- izdavanje kaznenog naloga ne predstavlja okolnost koja bi sukladno pozitivnom pravu opravdala obveznu obranu
- pravo na besplatnu pravnu pomoć primjenjuje se sukladno općim pretpostavkama iz čl. 72. ZKP

Istraživanje prakse

- uvođenje obvezne obrane percipira se kao opterećujući korak koji bi nepotrebno produljio postupak

Poredbenopravna iskustva

- njemačko i austrijsko pravo dopuštaju izricanje uvjetne kazne zatvora samo ako okrivljenik ima branitelja
- francuski i talijanski zakonodavac apsolutno su isključili mogućnost izricanja uvjetne kazne zatvora kaznenim nalogom

V. JAČANJE PROCESNOG POLOŽAJA OKRIVLJENIKA

Obvezna obrana pri izricanju uvjetne osude

Prijedlog izmjena

- u čl. 346.b stavku 8. propisati da se uvjetna kazna zatvora u trajanju od šest mjeseci i duljem može izreći kaznenim nalogom samo ako okrivljenik ima branitelja
- ako prilikom izricanja sankcije okrivljenik nema izabranog branitelja niti mu je prethodno postavljen branitelj na teret proračunskih sredstava, predsjednik optužnog vijeća zatražit će od predsjednika suda da postavi branitelja po službenoj dužnosti

V. JAČANJE PROCESNOG POLOŽAJA OKRIVLJENIKA

Produljenje roka za podnošenje prigovora

Važeće uređenje

Čl. 542. st. ZKP - rok od osam dana za podnošenje prigovora protiv kaznenog naloga

Poredbena iskustva

- njemački zakonodavac okrivljeniku ostavlja dva tjedna za podnošenje prigovora, talijanski 15 dana,
- austrijski StPo ostavlja rok od četiri tjedna, a francuski zakonodavac čak trideset do četrdeset i pet dana ovisno o vrsti kaznenog djela za koje se izdaje kazneni nalog

V. JAČANJE PROCESNOG POLOŽAJA OKRIVLJENIKA

Produljenje roka za podnošenje prigovora

Prijedlog izmjena

- produljiti rok za podnošenje prigovora na petnaest dana
- argumenti:
 - kod kaznenog naloga prijeti opasnost donošenja nepravilne odluke zbog pasivnosti okrivljenika odnosno propusta podnošenja prigovora
 - Kratak rok za podnošenje prigovora može odvratiti okrivljenika od podnošenja prigovora
 - kazneni je nalog po svojim pravnim učincima izjednačen s osuđujućom presudom

VI. USPOSTAVA JEDINSTVENOG PRAVNOG SREDSTVA PROTIV KAZNENOG NALOGA

Važeći normativni okvir

- Dualni koncept pravnih sredstava protiv kaznenog naloga
 - pravo na prigovor okrivljenika, čl. 542. (nije potrebno obrazlagati)
 - pravo na žalbu državnog odvjetnika, čl. 545. (obrazložena)
- Problem – preinačenje presude povodom žalbe na štetu okrivljenika nakon što se okrivljenik suglasio s kaznenim nalogom

Poredbenopravna iskustva

- austrijski ZKP – pravo na prigovor okrivljenika, državnog odvjetnika i oštećenika (!)
- Francuski ZKP - pravo na prigovor DO prije dostave kaznenog naloga okrivljeniku

VI. USPOSTAVA JEDINSTVENOG PRAVNOG SREDSTVA PROTIV KAZNENOG NALOGA

Prijedlozi zakonodavnih izmjena

- Uvođenje jedinstvenog pravnog sredstva protiv kaznenog naloga za okrivljenika i državnog odvjetnika → PRIGOVOR (čl. 346.c. st. 2. i 3. Prijedloga)
- Prigovor državnog odvjetnika (za razliku od prigovora okrivljenika) mora biti obrazložen
- Pravni učinak podnesenog prigovora → stavljanje izvan snage k. naloga i sazivanje sjednice optužnog vijeća

VII. NORMATIVNO UVAŽAVANJE POSEBNE PRAVNE PRIRODE KAZNENOG NALOGA

Prijedlozi zakonodavnih izmjena

- Pretvaranje kaznenog naloga u posebnu vrstu sudske odluke
 - Njemačka i Austrija
 - Obavezni prekršajni i prekršajni nalog

VIII. OSTALE IZMJENE

Zamjena „oštećenika” „žrtvom”

- Oštećenik sudjeluje u postupku, a kod kaznenog naloga postupak započinje tek donošenjem presude o kaznenom nalogu
 - → u postupku izdavanja kaznenog naloga sudjeluje „žrtva”
- Pravo žrtve na prigovor – nije predviđena žalba na odluku o kazni i drugoj mjeri
- Prigovor na odluku o imovinskopravnom zahtjevu u kaznenom nalogu?

VIII. OSTALE IZMJENE

Preciziranje sadržaja kaznenog naloga

- Pogrešna upućivanja na sadržaj presude u postojećim odredbama
- → izričito propisivanje sadržaja kaznenog naloga u čl. 346.b
 - Prednost imovinskopravnog zahtjeva, mogućnost djelomične dosude, nove pouke, oslobođenje od plaćanja troškova postupka