

UDK 343.3/.7(497.5)  
Primljeno 20. listopada 2005.  
Pregledni znanstveni rad

Dragan Novosel\*

## **PREGLED PREDLOŽNIH IZMJENA KAZNENOG ZAKONA – POSEBNI DIO (razlozi podizanja zakonskih minimuma)**

*Osnovna je svrha izlaganja procijeniti koliko će predložene izmjene iz Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, budu li usvojene, utjecati na sudsku politiku kažnjavanja i na zahtjeve za izdavanje kaznenih naloga. Zbog toga se najprije daje kratak osvrt na utjecaj dosadašnjih izmjena Kaznenog zakona na sudsku politiku kažnjavanja. Zatim se tablično prikazuju predložene izmjena donjih granica propisanih kazni za pojedina kaznena djela. Tablice su podijeljene u pet skupina prema visini predloženih izmjena minimuma. Na osnovi predloženih izmjena zakonskih minimuma za pojedina kaznena djela i predloženih izmjena propisa o ublažavanju i uvjetnoj osudi iz općeg dijela analiziraju se moguće promjene sudske politike kažnjavanja. Zaključak je da će se predložene izmjene, budu li usvojene, u najvećoj mjeri odraziti na promjenu strukture kaznenopravnih sankcija, a kod kaznenih djela kod kojih je gornja granica kazne propisana iznad pet godina i na češće izricanje kazne zatvora i njezinu visinu. Na kraju se razmatraju utjecaji mogućih izmjena na primjenu zamjene kazne zatvora te na donošenje presude po sporazumu stranaka u istrazi i predlaže se državnim odvjetnicima da više primjenjuju odredbu članka 28. KZ i članka 175. ZKP.*

### **1. UVOD**

U svim raspravama u vezi s kaznenim postupkom kojima sam bio prisutan na sastancima državnih odvjetnika, a na kojima je bilo govora o izrečenim kaznenopravnim sankcijama, prisutni su se uvijek složili s konstatacijom da je politika kažnjavanja blaga. U tim se raspravama nezadovoljstvo s izrečenim sankcijama često povezuje s kaznenim okvirima propisanim u Zakonu i ne jednom opći je zaključak bio da su propisane kazne blage i da je potrebno u Kaznenom zakonu propisati veće kazne.

---

\* Dragan Novosel, zamjenik Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske

Je li to baš tako, zavise li u svakom slučaju kaznenopravne sankcije koje izriču sudovi od propisanih kaznenih okvira?

Ocjena o tome jesu li kaznenopravne sankcije koje se izriču u Republici Hrvatskoj blage ili primjerene različita je ovisno o tome tko je daje. Državni odvjetnici u pravilu ističu blagost politike kažnjavanja. Pritom se rijetko u svojim razmatranjima kritički osvrću na svoju poziciju i mogućnost da kroz drugostupanjski postupak u znatnijoj mjeri utječu na izbor vrste i visinu kaznenopravne sankcije koja se izriče za konkretno kazneno djelo.

Kad govorimo o politici kažnjavanja, uvijek treba imati na umu da su u Kaznenom zakonu, u posebnom dijelu, propisani minimumi i maksimumi kazni za pojedino kazneno djelo. Ako razmatramo propisane, zapriječene kazne, tada možemo govoriti o tzv. zakonskoj politici kažnjavanja. Ako razmatramo izrečene kaznenopravne sankcije, tada govorimo o sudskoj politici kažnjavanja.

Dakle, zakonodavac je propisao kazne, a sud primjenjujući Kazneni zakon odmjerava kazne zatvora u okviru granica predviđenih kazni za pojedino kazneno djelo i uz primjenu odredbi općeg dijela Kaznenog zakona. Stoga, kad kritiziramo blagost politike kažnjavanja, moramo lučiti mislimo li da su blage zapriječene kazne ili izrečene kaznenopravne sankcije. Naime, sud kreira sudsku politiku kažnjavanja i kad za pojedina kaznena djela sudovi izriču kazne u donjoj trećini, a državni odvjetnici se ne žale na te kazne, u pravilu izrečene kazne stvaraju percepciju o blagosti ili strogosti pojedinog zakona. Kako javnost reagira na takvu politiku kažnjavanja? Traži pooštrenje kazni u Kaznenom zakonu, traži da se za velik broj djela propišu visoke kazne, pa i dugotrajni zatvor ili, što je također često, doživotni zatvor. Mislim da često o tome koje se kazne izriču za pojedine medijski eksponirane slučajeve ovisi traži li javnost pooštrenje tako da se mijenjaju kazneni okviri propisani u Kaznenom zakonu. Stoga možemo reći da razmišljanje da li i u kojem smjeru treba mijenjati Kazneni zakon zavisi od toga smatramo li da je kaznena politika "blaga" ili "stroga". Prilikom takvog razmišljanja, prilikom traženja izmjena Kaznenog zakona i povećanja maksimuma propisanih kazni, često zaboravljamo da su Kaznenim zakonom propisani takvi kazneni okviri da odmjeravanje kazne ostavlja široke mogućnosti da se unutar propisanog minimuma i maksimuma odmjeri kazna u određenom slučaju. Imajući u vidu da postoji široko ovlaštenje suda pri odmjeravanju kazne, dolazimo do zaključka da promjena propisanih kazni u Kaznenom zakonu, dakle promjena zakonske politike kažnjavanja, ne mora i u pravilu nema uvijek za posljedicu i promjenu sudske politike kažnjavanja.

### **1.1. Kazne propisane u Kaznenom zakonu iz 1997.**

To potvrđuju i provedena istraživanja kazni koje su izricane za pojedina kaznena djela prije i nakon donošenja Kaznenog zakona. Naime, ako uspoređu-

jemo kazne koje su bile propisane u Krivičnom zakonu Republike Hrvatske u odnosu na propisane kazne za pojedina kaznena djela u Kaznenom zakonu iz 1997. godine, tada se vidi da je za velik broj kaznenih djela zakonodavac smanjio maksimume propisanih kazni, a da bi zadržao potrebne relacije između propisanih kazni za pojedina kaznena djela, uz snižavanje maksimuma propisanih kazni razmjerno su smanjivani i minimumi kazni.

Promjene u visini i rasponima propisanih kazni u Kaznenom zakonu bile su znatne, jer je do promjene došlo za većinu kaznenih djela iz posebnog dijela Kaznenog zakona.

Zakonodavac se, prema obrazloženju Nacrta kaznenog zakona, odlučio za takvo kreiranje zakonske politike kažnjavanja zato što su sudovi za ta kaznena djela izricali kazne koje su u pravilu bile u donjoj trećini propisanih kazni. U obrazloženju Konačnog prijedloga kaznenog zakona iz 1997. naznačeno je: "Propisivanje kazni za pojedina kaznena djela u Prijedlogu kaznenog zakona temelji se na dosadašnjoj kaznenoj politici zakonodavca, ali s dvije izražene tendencije: prije svega ide se za tim da kazneni okviri budu dovoljno 'široki' radi mogućnosti individualizacije i da se istovremeno izbjegava preveliki broj težih i lakših oblika pojedinog kaznenog djela. Kazneni okviri, međutim, ne smiju biti preširoki, jer je dugogodišnja praksa pokazala da se u pravilu 'iskorištava' samo donja polovica postojećih raspona zatvorske kazne. Radi se o odnosu sudske individualizacije kazni i volji zakonodavca koji tu individualizaciju omogućava samo u okvirima najblaže i najstrože propisane kazne za svaki konkretni slučaj."

Novim Kaznenim zakonom htjelo se zapravo postići približavanje zakonske i sudske politike kažnjavanja i na taj je način zakonodavac želio smanjiti razliku koja je postojala između propisanih kazni i kazni koje izriču sudovi.

## **1.2. Utjecaj novog Kaznenog zakona na sudsku politiku kažnjavanja**

Posljedice su bile iznenađujuće. S jedne strane, ako su za pojedino kazneno djelo bile propisane blaže kazne, to se nije neposredno i značajno odrazilo na sudsku politiku kažnjavanja. Ali ako je zbog smanjenja maksimuma propisanih kazni za pojedino kazneno djelo to djelo iz županijske nadležnosti prešlo u općinsku nadležnost, promjene su bile značajne. Naime poznato je, ne samo na osnovi tih izmjena nego i na osnovi prijašnjih izmjena zakona, da promjena nadležnosti, kod koje je nakon izmjene za određeno kazneno djelo nadležan niži sud, dovodi do toga da se za to djelo izriču osjetno blaže kaznenopravne sankcije. Zanimljivo je da i kod iste propisane kazne, kod istog minimuma i maksimuma, dolazi do znatne promjene sudske politike kažnjavanja.

Dakle, kad je zbog izmjene propisa o nadležnosti za kazneno djelo promijenjena stvarna nadležnost i za suđenje je postao nadležan općinski sud, samom

promjenom nadležnosti za ta je kaznena djela sudska politika kažnjavanja bitno izmijenjena naniže. Sjećamo se, na primjer, da je u pravilu za smrtnu posljedicu u prometu dok je to kazneno djelo bilo u županijskoj nadležnosti izricana zatvorska kazna, da je za razbojništvo iz stavka 1. u pravilu izricana zatvorska kazna itd.

Zbog promjene nadležnosti nakon donošenja Kaznenog zakona promjenila se i sudska politika kažnjavanja. Promjena nadležnosti neposredno je utjecala na izmjenu sudske politike kažnjavanja daleko više nego kazne propisne u Kaznenom zakonu iz 1997. godine. Samo propisivanje u Kaznenom zakonu nižih kaznenih okvira za pojedina djela, posebno nižeg maksimuma, i nije imalo bitnog utjecaja na sudsku politiku kažnjavanja.

Dakle, nakon stupanja na snagu Kaznenog zakona došlo je do promjene sudske politike kažnjavanja za pojedina kaznena djela. Promjena sudske politike kažnjavanja na blaže bila je prvenstveno rezultat promjene nadležnosti, dok je daleko manje sudska politika kažnjavanja bila promijenjena zbog smanjenja ili povećanja maksimuma propisanih kazni zatvora. Dosadašnjim istraživanjima, pa i posljednjim<sup>1</sup>, a također na temelju statističkih praćenja Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, proizlazi da se ustaljene vrste i mjere kazni koje sud određenog ranga izriče počiniteljima određenog kaznenog djela te odnos bezuvjetnih i uvjetnih kazni i broj ublažavanja održavaju manje ili više nepromijenjeni bez obzira na izmjenu zakonskih okvira za to kazneno djelo.

Može se navesti puno primjera. Tako je, na primjer, u Kaznenom zakonu iz 1997. godine došlo je do značajnih izmjena propisanih kazni kod najtežih kaznenih djela za koja je prije toga bila ukinuta smrtna kazna. Prije stupanja na snagu Kaznenog zakona za ta djela se nakon ukidanja smrtne kazne mogla izreći samo kazna zatvora do 20 godina, a nakon stupanja na snagu novog Kaznenog zakona kazna dugotrajnog zatvora. Međutim, samom tom izmjenom nije došlo do drastične promjene u sudskoj politici kažnjavanja i dugotrajni zatvor se izriče rijetko, a iznimno rijetko u maksimalnom trajanju.

### **1.3. Pravci izmjena s ciljem utjecaja na sudsku politiku kažnjavanja**

Ne donoseći unaprijed sud o primjerenosti kako zakonske, tako i sudske politike kažnjavanja, potrebno je istaknuti da postoji opće nezadovoljstvo politikom kažnjavanja. Često je tome razlog, kao što je to već istaknuto, pojedini

---

<sup>1</sup> U tijeku 2004. u okviru Znanstvenog projekta Hrvatskog udruženja za kaznene znanosti i praksu i Akademije pravnih znanosti provedeno je opsežno komparativno istraživanje kazni koje se izriču za pojedina kaznena djela. Rezultati istraživanja objavljeni su u Hrvatskom ljetopisu za kazneno pravo i praksu vol. 11., broj 2/2004.

slučaj koji je medijski eksponiran i u kojem je zapravo izrečena “uobičajena” kaznenopravna sankcija. Javnost se senzibilizira u takvim slučajevima i od zakonodavca se traži izmjena Kaznenog zakona s ciljem da se upravo za takva djela izriču strože sankcije.

Osim toga, zbog promijenjenih okolnosti propisane kazne za pojedina kaznena djela nisu više primjerene tim kaznenim djelima koja poprimaju sve opasnije oblike.

Sve to kao i naprijed navedeno nezadovoljstvo politikom kažnjavanja bilo je razlog da se započne s radom na izmjenama Kaznenog zakona kojima se želi utjecati na sudsku politiku kažnjavanja. Prilikom izrade Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona<sup>2</sup> uzimala se u obzir kako postojeća sudska praksa u izricanju kazni za pojedina kaznena djela, tako i saznanje da samo podizanje zakonskih maksimuma u pravilu nema veći utjecaj na sudsku politiku kažnjavanja.

Nakon analize propisanih kazni i posebno usporedbe s nama sličnim pravnim sustavima, radna skupina koja je radila na izmjenama uglavnom se složila s konstatacijom da su propisani maksimumi u većini slučajeva dovoljni. Na primjer, podizanje maksimuma za pojedine osnovne oblike kaznenih djela za koja je sada propisana kazna zatvora do pet godina na deset godina poremetilo bi strukturu propisanih kazni tako da bi istodobno za kvalificirane oblike tih djela, za koja je sada propisana kazna zatvora do deset godina, trebalo kazne podvostručiti, što bi konačno dovelo do toga da bi propisani maksimumi bili među najvišima, ako ne i najviši, u Europi, a da istodobno sudska politika kažnjavanja vjerojatno ne bi bila značajnije promijenjena. (Iznimka je, kao što je to već navedeno, slučaj ako bi zbog toga došlo do promjene nadležnosti.)

Cijeneći navedene okolnosti, a posebno da se ne može ne uvažavati opća percepcija o blagosti politike kažnjavanja, predložene su izmjene Kaznenog zakona koje bi morale neposredno utjecati na sudsku politiku kažnjavanja. Radna skupina za izradu Zakona o dopunama i izmjenama Kaznenog zakona pri tome je morala cijeliti upozorenja stručnjaka koji s pravom upozoravaju da kazne zatvora manje od 6 mjeseci ne ostvaruju svoju svrhu, opterećuju zatvorski sustav, stvaraju dodatne troškove, a da se time ne postiže svrha koja se želi postići.

Uvažavajući navedene ciljeve, izrađen je Prijedlog izmjena općeg i posebnog dijela Kaznenog zakona s ciljem neposrednog utjecaja na sudsku politiku kažnjavanja.

---

<sup>2</sup> Zbog duljine naslova u cijelom tekstu umjesto naziva Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona upotrebljavam samo Prijedlog.

Izmjene su išle u sljedeća tri osnovna pravca:

- a) promjene u općem dijelu u vezi s mogućnošću za ublažavanje kazne, u uvjetima za izricanje uvjetne osude te u odmjeravanju kazne u slučaju stjecaja;
- b) promjene maksimuma propisanih kazni u posebnom dijelu;
- c) promjene zakonskih minimuma tako da je za znatan broj kaznenih djela podignut zakonski minimum zapriječene kazne.

Tim promjenama želi se utjecati na sudsku politiku kažnjavanja, jer je neosporno da opća i politička javnost nije zadovoljna ni zapriječnim kaznama u Kaznenom zakonu, ali isto tako ni sudskom politikom kažnjavanja.

Bez detaljnijeg ulaženja u propisane kazne za pojedina kaznena djela, o čemu će više biti rečeno u nastavku, generalno se može primijetiti da su zakonski minimumi podizani prvenstveno za kaznena djela kod kojih se i uz primjenu odredbi o ublažavanju kazne ne može ići ispod jedne granice za koju se smatra da je primjerena za to određeno kazneno djelo.

## **2. SADAŠNJA SUDSKA POLITIKA KAŽNJAVANJA**

### **2.1. Odnos između zakonske i sudske politike kažnjavanja**

Često se u razgovorima i raspravama o politici kažnjavanja, posebno o sudskoj politici kažnjavanja, susrećemo s različitim stajalištima i ne tako rijetko s dijametralno suprotnim mišljenjima. U javnosti se često ističe da su i propisane i izrečene kazne blage. Suprotno tome, osobe koje se bave komparativnim pravom navode da su i propisane i izrečene kazne primjerene, a u nekim slučajevima i strože nego u nama sličnim zemljama.

Međutim, bez obzira na te različita stajališta, neosporno je da postoje znatne razlike u visini između kazni propisanih u Kaznenom zakonu i kazni koje se izriču. U pravilu se izriču kazne u donjoj polovini zapriječenih kazni. Rijetka su kaznena djela kod kojih je obrnuto (ubojstva, teški oblici kaznenog djela iz članka 173. KZ i dr.). Stoga s pravom profesor Horvatić naglašava da se nespozrazumi o neusuglašenosti zakonske i sudske "linije kažnjavanja" mogu ukloniti ili barem smanjiti uzimanjem u obzir znanstvenog imperativa po kojem se u Kaznenom zakonu moraju smatrati jedinstvenom i koherentnom cjelinom njegov opći i posebni dio, kao i da se kazneno pravo ima smatrati cjelinom zakonskih sadržaja sudske prakse i znanosti te da se svaka zakonita sudska oduka o kazni tumači kao izraz jedinstvene kaznene politike za ostvarenje koje postoji i legislativna i pravosudna kompetencija.

## **2.2. Istraživanje politike kažnjavanja**

Upravo s ciljem da se utvrdi kakva je stvarna politika kažnjavanja, tijekom 2004. godine provedeno je sveobuhvatno istraživanje koje su zajednički proveli Akademija pravnih znanosti i Hrvatsko udruženje za kazneno pravo i praksu s ciljem da se na temelju istraživanja na raznim područjima a u komparaciji s prije provedenim istraživanjima daju odgovori na pitanje kakva je sudska politika kažnjavanja. Istraživanje kojeg su rezultati prezentirani na prošlogodišnjem savjetovanju Hrvatskog udruženja za kazneno pravo i praksu pokazalo je da postoje velike razlike, da postoje različiti pristupi. Taj materijal je publiciran i svima dostupan.<sup>3</sup>

Rezultati istraživanja pokazali su da se kazne u pravilu izriču u donjoj polovini propisanih kazni, da se kazne zatvora u pravilu izriču u kratkom trajanju, uglavnom ispod šest mjeseci, da ne postoje jedinstveni standardi o ublažavanju kazne i da imamo u biti onoliko sudskih politika kažnjavanja koliko imamo drugostupanjskih županijskih sudova.

Rezultati istraživanja sami po sebi pokazali su da utjecaj drugostupanjskog suda na korekcije politike kažnjavanja prvostupanjskog suda često ovisi o tome podnosi li državni odvjetnik žalbu.

Istraživanje je pokazalo da državno odvjetništvo ima znatne ovlasti u kreiranju politike kažnjavanja i da često kad je riječ o skraćenom postupku i kaznenim nalogima danas više ne možemo govoriti samo o sudskoj politici kažnjavanja, nego i o državnoodvjetničkoj politici kažnjavanja. Potvrđeno je da je nezadovoljstvo državnih odvjetnika politikom kažnjavanja često neosnovano jer nema njihove adekvatne reakcije podnošenjem žalbe, dapače, upravo suprotno, izostanak reakcije pokazuje da se državni odvjetnici u biti slažu s tom politikom kažnjavanja.

## **2.3. Ocjene sudske politike kažnjavanja**

Kad govorimo o ocjenama sudske politike kažnjavanja, moramo razlikovati ocjene javnosti i ocjene stručne javnosti.

Ocjena javnosti je plebiscitarna i kategorična - sudska politika kažnjavanja je blaga.

Često i državni odvjetnici daju takove ocjene. Međutim, provedeno istraživanje pokazalo je da i državno odvjetništvo nema sustavnu politiku kažnjavanja jer postoje značajne razlike između pojedinih područja u broju podnesenih žalbi. Smatram da samo učestalost žalbi na objektivan način pokazuje kakav je stvarni odnos državnog odvjetnika prema izrečenim kaznenopravnim sankcijama.

---

<sup>3</sup> Isto kao u bilješki 1.

Ocjene stručne javnosti su umjerenije i u pravilu se ukazuje na pravo suca na izbor sankcije za koju smatra da je primjerena. Ipak, za neka se kaznena djela ističe da su i izrečene i propisane kazne blage.

Činjenica je da je ne samo najšira javnost nego i politička javnost nezadovoljna sudskom politikom kažnjavanja i da se traži njezino pooštrenje.

Često se susrećemo sa zahtjevima da se propisivanjem najviših kazni zaštititi određena profesija, da se spriječi neko devijantno ponašanje. Potrebno je istaknuti da je razmišljanje da se isključivo represijom može bitno utjecati na sprječavanje kriminala pogrešno i posebno dovodi u zabludu tvrdnja da se izricanjem strogih kazni može riješiti pitanje suzbijanja kriminala. Valja istaknuti da se za neka kaznena djela odluka suda o kazni označuje kao blaga i neprimjerena, međutim nerijetko je ta ocjena dana na temelju konkretnog slučaja koji je bio posebno težak i u kojem je trebalo posebno ocijeniti težinu tog slučaja. Ako to sud nije učinio, ili se nije mogla izreći veća kazna s obzirom na propisanu kaznu, reakcije javnosti bile su jednodušne da se moraju povisiti zakonski okviri i da se trebaju izricati više kazne. Okolnost da se dogodio težak zločin koji nije uobičajen i da javnost traži egzemplarno kažnjavanje počinitelja nije ono što bi stručna javnost morala i trebala prihvaćati. Naime, ako je neki slučaj izazvao velik interes javnosti, ako je u javnosti stvorena percepcija da je riječ o posebno teškom kaznenom djelu koje zahtijeva strogu kaznu, stvoreno je time u javnosti i očekivanje da se ta visoka kazna i izrekne. Ako takva kazna nije izrečena, a često se i ne može izreći, tada imamo opću percepciju javnosti da je sudska politika kažnjavanja blaga, i obrnuto. Suprotno tome, stajališta stručne javnosti previše naglašavaju individualizaciju, previše naglašavaju osobne prilike, često se zaboravlja da ne možemo razmatrati predmet sam za sebe, da ga moramo ocjenjivati u korelaciji s kaznenim djelom koje je konkretno počinjeno, s konkretnim okrivljenikom, ali i sa svim drugim okolnostima.

Sve navedeno, dakle opća ocjena o blagosti izrečenih kazni za pojedina djela, sve teži oblici pojedinih kaznenih djela ili potreba adekvatne reakcije na ta djela bili su razlog za izradu Prijedloga izmjena Kaznenog zakona. Predloženim se izmjenama među ostalim želi postići promjena sudske politike kažnjavanja u pravcu izricanja primjerenijih sankcija.

### **3. PRIJEDLOG PROMJENA KAZNENOG ZAKONA**

Kao što je to već navedeno, provedeno istraživanje u okviru Znanstvenog projekta Hrvatskog udruženja za kaznene znanosti i praksu i Akademije pravnih znanosti Hrvatske pokazalo je da sudovi izriču kazne u donjoj polovini propisanog raspona. Istraživanje je samo potvrdilo ono što je već prije bilo poznato. Cijeneći da je javnost nezadovoljna politikom kažnjavanja, kao i okolnost da se za pojedina teška kaznena djela izriču u nekim slučajevima i mjere upozorenja, predlagач želi predloženim izmjenama Kaznenog zakona tu praksu promi-



jeniti. Zbog toga se predlažu izmjene u općem dijelu i promijenjeni rasponi kazni za pojedina kaznena djela u posebnom dijelu.

Predložene izmjene u posebnom dijelu u najvećem se broju odnose na izmjenju minimuma propisanih kazni koji se podižu, dok su izmjene u pogledu maksimuma zapriječenih kazni predložene za malen broj kaznenih djela.

Razloge zbog kojih se predlagač odlučio na takvo rješenje najbolje je objasnio profesor Željko Horvatić, voditelj radne skupine, koji je u vezi s odnosom u Zakonu propisane i sudskim presudama primijenjene kazne upozorio da veći broj izabranih kazni koji je bliži najblažoj posebnoj propisanoj mjeri kazne za određeno kazneno djelo nije dokaz o (pre)blagoj "sudskoj kaznenoj politici" u Republici Hrvatskoj, već je rezultat primjene onih propisa koji upućuju na specijalnopreventivnu svrhu kažnjavanja i individualizaciju kaznenopravnih sankcija. Naglasio je da zbog toga nerijetko dolazi do prestiža tog dijela zakonskih uputa o primjeni represije na štetu onih o generalnopreventivnoj svrsi kažnjavanja. Taj debalans po profesoru Horvatiću zaslužuje korekciju putem većeg broja žalbi državnog odvjetništva protiv prvostupanjskih odluka o kazni, ali i pažljiviji pristup drugostupanjskih sudova radi otklanjanja tog debalansa. Profesor Horvatić je s pravom posebno naglasio da je ipak uvjeren da to (veći broj žalbi državnog odvjetnika) ne može promijeniti dugogodišnju, ustaljenu sudsku praksu o olakotnim i otegotnim okolnostima, koju valja respektirati kao autoritet sudbene vlasti.<sup>4</sup>

Upravo su zbog nužne promjene te prakse, za koju je predlagač svjestan da se neće u bitnom izmijeniti samim pozivanjem na potrebu promjene politike kažnjavanja i predložene izmjene Kaznenog zakona, kako u općem dijelu tako i u posebnom dijelu, sa svrhom da se jednostavno ograniči mogućnost ublažavanja, odnosno izricanja blagih sankcija za pojedina kaznena djela.

U obrazloženju Nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona navodi se: "Na temelju opisanih znanstvenih spoznaja o odnosu u zakonu propisane kaznenopravne represije i one koju primjenjuju sudovi, sada se predlažu promjene kojima se istovremeno i usuglašeno nastoji djelovati na sudsku praksu tako da se: a) povisuju donje posebne mjere propisanih kazni za određeni broj kaznenih djela i b) ograničavaju dosadašnje mogućnosti ublažavanja tako propisanih kazni razlikovanjem zakonskog i sudskog ublažavanja i promjenama granica takvih ublažavanja njihovim povišenjima u odnosu na sadašnji propis. To je jedan dio strategije predlagatelja kojom se nastoji uspješnije nego do sada usuglasiti propisana i primjenjivana kaznenopravna represija prema počiniteljima svih i posebno najtežih kaznenih djela i time primijenjenu represiju faktično pooštriti."<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Prof. Ž. Horvatić: Problem odnosa u zakonu propisane i sudskim presudama primijenjene... Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 11., broj 2/2004., str. 381-434.

<sup>5</sup> Obrazloženje uz Nacrt prijedloga zakona o izmjenama Kaznenog zakona, Ministarstvo pravosuđa, srpanj 2005.

### 3.1. Promjene u općem dijelu Kaznenog zakona

Kao što je navedeno, promjene u Kaznenom zakonu trebale bi u pojedinim slučajevima promijeniti politiku kažnjavanja kakvu sada imamo jer se ocjenjuje da ju je nužno mijenjati s obzirom na težinu ili posljedice počinjenih djela. Predlagač smatra da se sadašnjom politikom kažnjavanja ne ostvaruju Zakonom propisane svrhe i da je nužno izvršiti korekcije.

Polazeći od činjenice koja je empirijski utvrđena, da se samim promjenama zakonskih okvira, posebno podizanjem zakonskih maksimuma, u bitnom ne utječe na sudsku politiku kažnjavanja, predlagač se ovaj put usredotočio na to da promijeni zakonske ovlasti u izricanju kazni. Izmjene su usmjerene ograničavanju mogućnosti izricanja "blagih" kazni, pri čemu je najvažnija promjena u općem dijelu gdje se predlaže promjena odredbi o ublažavanju i u mogućnostima primjene uvjetne osude kao mjere upozorenja.

Dakle, u općem dijelu predlažu se dvije važne izmjene kojima bi se promijenile sadašnje odredbe o ublažavanju i uvjeti pod kojima se može izreći uvjetna osuda.

Iako to nije predmet ovog rada, da bi se mogle sagledati posljedice izmjena u posebnom dijelu, nužno je u bitnome iznijeti predložene izmjene u vezi s ublažavanjem i mogućnošću primjene uvjetne osude.

#### *3.1.1. Prijedlog izmjena odredbi o ublažavanju*

Ako prijedlog bude usvojen, promjenom članka 57. Kaznenog zakona promijenit će se odredbe o ublažavanju i postojat će razlike između sudskog i zakonskog ublažavanja kazne.

Zakonsko ublažavanje kazne odnosi se na okolnosti za koje Zakon unaprijed predviđa da se mogu uzeti u obzir kao olakotne okolnosti pri izricanju kazne (npr. prekoračenje nužne obrane, prekoračenje krajnje nužde, kazneno djelo počinjeno u pokušaju). Uvjeti za zakonsko ublažavanje kazne ispod donje granice propisane kazne za pojedino kazneno djelo ostali su jednaki kao i prije, odnosno nisu bitno izmijenjeni.

Novina je sudsko ublažavanje kazne, to jest ovlast suda da na osnovi uvažavanja posebnih olakotnih okolnosti u konkretnom slučaju ublažava kaznu ispod donje granice propisane kazne za to kazneno djelo. Za razliku od zakonskog ublažavanja, takvo je sudsko ublažavanje jače ograničeno s obzirom na visinu donje granice propisane kazne nego zakonsko ublažavanje.

Osim toga, za razliku od važeće odredbe članka 57. stavka 1. KZ po kojoj sud, kad smatra da se s obzirom na postojanje posebno izraženih olakotnih okolnosti svrha kažnjavanja može postići i blažom kaznom od propisane, može

tu kaznu ublažiti, sada sud može ublažiti kaznu ispod donje granice propisane kazne samo kad utvrdi (*podcrtao D.N.*) da se s obzirom na postojanje naročito izraženih olakotnih okolnosti svrha kažnjavanja može postići i blažom kaznom od propisane.

Tom odredbom, uz povećanje donjih granica propisane kazne u posebnom dijelu, bit će pooštreni uvjeti za sudsko ublažavanje kazne.

Tako je, na primjer, do sada za kazneno djelo silovanja iz stavka 1. članka 188. KZ bila propisana kazna zatvora od jedne do deset godina. Kazna se mogla ublažiti do jedne godine kazne zatvora. Izmjenama Kaznenog zakona za to kazneno djelo propisana je kazna zatvora od tri do deset godina zatvora. Prema predloženoj izmjeni članka 57. KZ, zakonskim ublažavanjem kazna se može ublažiti do najmanje jedne godine, a sudskim ublažavanjem do najmanje dvije godine zatvora.

Dakle predloženom izmjenama odredbi o ublažavanju i povišenjem donjih granica u posebnom dijelu želi se neposredno utjecati na dosadašnju praksu u odmjeravanju kazni tako da se za veći broj kaznenih djela više ne mogu izreći takve kaznenopravne sankcije koje su često u javnosti dočekivane s osudom.

### *3.1.2. Izmjena odredbi o primjeni uvjetne osude*

Predlaže se također promjena odredbe članka 67. stavka 3. Kaznenog zakona tako da se uvjetna osuda može primijeniti prema počinitelju kaznenog djela za koje je propisana kazna do deset godina zatvora ako su primijenjene odredbe o **zakonskom** (*podebljao D.N.*) ublažavanju kazne.

Što će donijeti ta izmjena? Ako je za kazneno djelo propisana kazna zatvora do deset godina, uvjetna osuda može se primijeniti samo ako su primijenjene odredbe o zakonskom ublažavanju kazne. Ako su primijenjene odredbe o sudskom ublažavanju kazne, tada se na izrečenu kaznu zatvora ne može primijeniti uvjetna osuda. Dakle, ako je za određeno kazneno djelo propisana kazna zatvora od jedne do deset godina, sudskim ublažavanjem ta se kazna može ublažiti na šest mjeseci zatvora i ne može se primijeniti uvjetna osuda. Ako je propisana kazna zatvora od tri do deset godina, ta osoba može biti osuđena na najmanje dvije godine zatvora, jer se sudskim ublažavanjem kazna zatvora može ublažiti na dvije godine.

Cijeneći da počinjenje nekih kaznenih djela za koja je sada propisana kazna zatvora do deset godina u javnosti izaziva značajnu osudu te da u slučaju primjene uvjetne osude te presude stvaraju u javnosti uvjerenje o izuzetnoj blagosti politike kažnjavanja, smatram da će ta odredba pridonijeti tome da javnost izrečene kazne primi daleko bolje nego što je to bilo do sada kad je u nekim takvim slučajevima bila primijenjena uvjetna osuda.

Može se očekivati da unatoč primjeni odredbi o sudskom ublažavanju ta odluka suda neće u pojedinim slučajevima imati kao posljedicu komentare i revolt javnosti koje bi u jednom takvom slučaju mogla imati uvjetna osuda.

### **3.2. Promjene u posebnom dijelu Kaznenog zakona**

U posebnom dijelu Kaznenog zakona predlaže se za manji broj kaznenih djela promjena donje i gornje granice propisane kazne. U najvećem broju slučajeva predlagач se odlučio za podizanje minimuma propisanih sankcija s ciljem da na taj način utječe na sudsku politiku kažnjavanja.

#### *3.2.1. Promjene minimuma i maksimuma za pojedina kaznena djela*

U Prijedlogu se, dakle, samo za pojedina kaznena djela predlaže promjena zakonskih okvira zapriječenih kazni tako da se povisuje maksimum propisane kazne. S ciljem da se kod tih kaznenih djela zadrže rasponi kazni, povećani su i minimumi zapriječene kazne.

Povećanje zakonskog maksimuma predlaže se u onim slučajevima u kojima se ocijenilo da sadašnja propisana kazna nije adekvatna težini kaznenog djela i njegovim posljedicama.

Osim tog razloga u nekim je slučajevima to učinjeno i zbog preuzetih međunarodnih obveza.

Tako je, na primjer, za otmicu (članak 125. stavak 3. KZ) bila do sada propisana kazna zatvora od jedne do 12 godina, a sada se predlaže takva promjena da će se počinitelj kazniti najmanje tri godine. Predlaže se povećanje kazne i za druga kaznena djela. Tako su kazne povećane za sve ili pojedine oblike npr. kaznenog djela iz članka 114. KZ, članka 115. KZ, članka 233. KZ, članka 240. do 243. KZ, iz članka 271. stavka 2. KZ, članka 322. KZ, članka 336. KZ itd.

Predlažu se povećani zakonski maksimumi za kaznena djela korupcije (primanje mita te primanje mita u gospodarskom poslovanju), jer međunarodni ugovori kojima je pristupila Hrvatska upozoravaju na težinu tih kaznenih djela, traže adekvatno reagiranje na takva kaznena djela, a provedeni nadzor od strane posebnog tijela<sup>6</sup> Vijeća Europe upozorio je da je za ta kaznena djela potrebno propisati viši maksimum zapriječene kazne.

Dakle, predlagач se rijetko odlučio za podizanje maksimuma propisanih kazni za pojedina kaznena djela. Kao što je to već navedeno, istraživanja su pokazala da se samim podizanjem maksimuma zapriječenih kazni ne postiže svrha, odnosno da se time ne mijenja u bitnom sudska politika kažnjavanja.

---

<sup>6</sup> Skupina država protiv korupcije - GRECO.

Osim navedenih kaznenih djela, u svim onim slučajevima u kojima je bila propisana gornja granica novčane kazne u određenom broju dnevnih dohodaka (100 ili 150 dnevnih dohodaka) predlaže se brisanje tog maksimuma tako da bi se novčana kazna kao glavna mogla izreći u skladu s člankom 51. stavkom 2. KZ u visini do tri stotine dnevnih dohodaka, osim za kaznena djela počinjena iz koristoljublja kad se najveća novčana kazna može izreći i do pet stotina dnevnih dohodaka.

Dakle, može se reći da bi se predloženom izmjenom dosljedno za 33 kaznena djela za koja je Kaznenim zakonom iz 1997. godine bila propisana uz kaznu zatvora i novčana kazna s gornjom granicom (u pravilu je to bilo sto pedeset dnevnih dohodaka, samo za dva kaznena djela sto dnevnih dohodaka - članak 220. stavak 2. i članak 270. KZ) gornja granica novčane kazne brisala.

Potrebno je napomenuti da se za dio kaznenih djela kod kojih je bila propisana gornja granica visine novčane kazne sada predlaže izmjena tako da se propisuje donji minimum kazne zatvora i za njih se ne može više izreći novčana kazna kao glavna kazna.

### *3.2.2. Podizanje minimuma propisanih kazni*

Za razliku od povećanja gornje granice zapriječene kazne osjetno je veći broj kaznenih djela za koja se predlaže podizanje zakonskih minimuma propisanih sankcija.

Cijeneći da se za velik broj kaznenih djela predlaže povećane donje granice propisane kazne, te bi promjene mogle znatnije utjecati na politiku kažnjavanja, posebno kod onih kaznenih djela kod kojih se zbog povećane donje granice ne može ni uz primjenu odredbi o sudskom ublažavanju kazne izreći uvjetna osuda, odnosno kod onih djela kod kojih više nije moguće izreći novčanu kaznu kao glavnu kaznu.

Predlagač želi podizanjem minimuma propisanih kazni znatnije utjecati na to da se izriču veće kazne, odnosno smanjiti mogućnost primjene uvjetne osude za teža kaznena djela. Kao što je to već navedeno, podizanjem zakonskih minimuma zapriječenih kazni zakonodavac kod pojedinih kaznenih djela ograničava sud u izboru vrste kaznenopravne sankcije, a kod kaznenih djela kod kojih je zapriječena kazna zatvora u trajanju preko pet godina postojat će razlike u slučaju zakonskog i sudskog ublažavanja kazne.

Potrebno je još jednom upozoriti na rezultate provedenih istraživanja politike kažnjavanja<sup>7</sup>. Istraživanje je pokazalo da samo podizanje minimuma propisanih

---

<sup>7</sup> Vidi pojedine radove objavljene u Hrvatskom ljetopisu za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 11., broj 2/2004.

sankcija ne bi bitno utjecalo na sudsku politiku kažnjavanja, ali uz gore navedene izmjene u općem dijelu kojima se ograničavaju mogućnosti ublažavanja i izricanje uvjetne osude, predložene izmjene mogle bi utjecati na pooštrenje politike kažnjavanja.

Da sama promjena zakonskih okvira propisanih kazni ne dovodi do bitnih izmjena, upozorava i profesor Horvatić u uvodnom članku Hrvatskog ljetopisa za kazneno pravo i praksu u kojem su izneseni rezultati istraživanja sudske politike kažnjavanja.<sup>8</sup> U tom članku se navodi: “Analizom dugogodišnje prakse dokazano je da za sudski izbor kazne počinitelju nekog kaznenog djela nije od prvenstvene važnosti najstroža propisana mjera kazne za to djelo, već ona najblaža. To zbog toga što je, kako dokazujem u obrazloženju prethodne teze, najveći broj izrečenih kazni konstantno bliži posebnom minimumu nego maksimumu i jer se ublažavanje kazne temelji upravo na njemu, s izuzetkom ograničenja zbog posebnog maksimuma propisane kazne za djelo zbog kojeg se sudi.”

Da bi se vidjelo hoće li i koliko predložene izmjene utjecati na sudsku politiku kažnjavanja, nije stoga dovoljno samo nabrojiti kaznena djela kod kojih je došlo do promjena i iznijeti te promjene, već je nužno na osnovi promjena u općem dijelu ocijeniti jesu li te promjene takve da će sud morati mijenjati svoju dosadašnju praksu.

Kako je za veći broj kaznenih djela povećana donja granica propisane kazne, to će te izmjene imati najviše efekta odnosno posljedica kod onih kaznenih djela kod kojih se zbog predložene izmjene članka 67. KZ ne bi mogla u slučaju primjene odredbi o sudskom ublažavanju kazne izreći uvjetna osuda.

Osim navedenih slučajeva, s obzirom na to da je za velik broj kaznenih djela sada određena donja granica propisane kazne zatvora i da se za njih ne može izreći novčana kazna, osjetit će se posljedice i te promjene, ponajprije u predmetima u kojima će državni odvjetnik zahtijevati izdavanje kaznenog naloga. U odnosu na kaznena djela kod kojih je državni odvjetnik u zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga do sada u preko 60% slučajeva predlagao izricanje novčane kazne, državni odvjetnik može predlagati u kaznenom nalogu primjenu uvjetne osude, a ako smatra da uvjetna osuda kao mjera upozorenja nije primjerena, može ići u redoviti postupak.

Naime, ako će državni odvjetnik kod tih kaznenih djela smatrati da treba biti izrečena kazna zatvora u trajanju preko tri mjeseca, neće moći zahtijevati izdavanje kaznenog naloga, već će u optužnim prijedlozima predlagati izricanje kazne zatvora u dužem trajanju. Time će se povećati broj sudskih postupaka, a

---

<sup>8</sup> Prof. Ž. Horvatić: Problem odnosa u zakonu propisane i sudskim presudama primijenjene kazne, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 11., broj 2/2004., str. 381-434.

državno odvjetništvo kroz zahtjev za izdavanje kaznenog naloga želi postići upravo suprotan efekt, to jest da kazneni postupak bude što prije završen.

#### **4. PREDLOŽENE PROMJENE PROPISANIH ZAKONSKIH MINIMUMA**

Na temelju broja predloženih izmjena (ukupno 122 članka) vidi se da se predložene izmjene Kaznenog zakona u najvećem dijelu odnose na promjene propisanih zakonskih minimuma.

Kao što je navedeno, samo su djelomično mijenjani maksimumi propisanih kazni, jedino je kod kaznenih djela kod kojih je bila propisana novčana kazna s gornjom granicom ta gornja granica brisana i ona više nije ograničena na određeni broj dnevnih dohodaka.

##### **4.1. Pregled kaznenih djela za koja je podignut zakonski minimum**

Predložene promjene Kaznenog zakona za kaznena djela kod kojih su povišeni zakonski minimumi mogu se svrstati u nekoliko skupina.

Radi preglednosti i razmatranja mogućeg utjecaja predloženih izmjena na sudsku politiku kažnjavanja, promjene u posebnom dijelu podijeljene su u pet osnovnih skupina. Podjela je napravljena s obzirom na moguće posljedice predloženih izmjena i visinu novog minimuma propisane kazne za pojedino kazneno djelo.

Naime, posljedice predloženih promjena nisu iste za sva kaznena djela, one se bitno razlikuju i imat će različite posljedice na sudsko odmjeravanje kazne osobi koja je proglašena krivom.

Neke od tih izmjena imat će, na primjer, posljedicu da se više za ta djela neće moći primijeniti uvjetna osuda, u drugom slučaju za ta se kaznena djela neće moći u kaznenom nalogu predložiti izricanje novčane kazne itd.

Potrebno je primijetiti da je kod tih izmjena predlagač nastojao da propisane kazne koje se mijenjaju budu približno jednake za kaznena djela koja su približno jednaka s obzirom na posljedice, njihovu pogibeljnost i sl.

U sljedećih pet tablica prikazane su predložene izmjene dosadašnjih minimuma propisane kazne.

*4.1.1. Teška kaznena djela za koja je propisana gornja granica preko deset godina, a za koja se predlaže znatno povećanje minimuma propisane kazne*

Čl. KZ	Naziv kaznenog djela	Kazna prije izmjene	Kazna nakon izmjene
91.	Teško ubojstvo	najmanje 8 g. ili dugotrajni zatvor	najmanje 10 g. ili dugotrajni zatvor
125.	Otmica - stavak 3.	od 1 do 12 g.	najmanje 3 g.
139.	Otmica najviših državnih dužnosnika	najmanje 3 g.	najmanje 5 g.
141.	Protudržavni terorizam	najmanje 3 g.	najmanje 5 g.
143.	Diverzija	najmanje 3 g.	najmanje 5 g.
155.	Kažnjavanje za najteže oblike k. d. protiv RH - stavak 2.	najmanje 5 g.	najmanje 10 g.
169.	Međunarodni terorizam - stavak 4.	najmanje 3 g. najmanje 5 g.	najmanje 5 g. najmanje 10 g.
179.	Otmica zrakoplova ili broda - stavak 1.	najmanje 1 g.	najmanje 3 g.
180.	Morsko i zračno razbojništvo - stavak 1.	najmanje 1 g.	najmanje 3 g.

*4.1.2. Kaznena djela kojima je minimum povišen s jedne na tri godine*

Čl. KZ	Naziv kaznenog djela	Kazna prije izmjene	Kazna nakon izmjene
92.	Ubojstvo na mah	od 1 do 10 g.	od 3 do 10 g.
188.	Silovanje - stavak 1.	od 1 do 10 g.	od 3 do 10 g.
189.	Spolni odnošaj s nemoćnom osobom - stavak 1. - stavak 2. - stavak 3.	od 1 do 8 g. od 1 do 10 g. od 1 do 10 g.	od 3 do 8 g. od 3 do 10 g. od 3 do 10 g.
192.	Spolni odnošaj s djetetom - stavak 1. - stavak 3.	od 1 do 8 g. od 1 do 10 g.	od 3 do 8 g. od 3 do 10 g.
272.	Izazivanje prometne nesreće - stavak 3.	od 1 do 10 g.	od 3 do 10 g.



*4.1.3. Kaznena djela kod kojih je povećan zakonski minimum sa šest mjeseci na jednu godinu*

Čl. KZ	Naziv kaznenog djela	Kazna prije izmjene	Kazna nakon izmjene
99.	Teška tjelesna ozljeda - stavak 2.	od 6 mj. do 8 g.	od 1 do 8 g.
125.	Otmica - stavak 1.	od 6 mj. do 5 g.	od 1 do 5 g.
191.	Spolni odnošaj zlouporabom položaja - stavak 2.	od 6 mj. do 5 g.	od 1 do 5. g.
212.	Napuštanje djeteta	od 6 mj. do 3 g.	od 1 do 3 g.
249.	Teška kaznena djela protiv zdravlja ljudi - stavak 3.	od 6 mj. do 5 g.	od 1 do 5 g.
294.a	Primanje mita u gospodarskom poslovanju - stavak 1.	od 6 mj. do 5 g.	od 1 do 8 g.
291.	Nesavjesno gospodarsko poslovanje- stavak 2.	od 6 mj. do 5 g.	od 1 do 5 g.
347.	Primanje mita - stavak 1.	od 6 mj. do 5 g.	od 1 do 8 g.
337.	Zlouporaba položaja i ovlasti - stavak 3.	od 6 mj. do 5 g.	od 1 do 5 g.

*4.1.4. Kaznena djela kod kojih je povećan zakonski minimum s tri mjeseca na šest mjeseci*

Čl. KZ	Naziv kaznenog djela	Kazna prije izmjene	Kazna nakon izmjene
99.	Teška tjelesna ozljeda - stavak 1.	od 3 mj. do 3 g.	od 6 mj. do 3 g.
129.	Prijetnja - stavak 3.	od 3 mj. do 3 g.	od 6. mj. do 3 g.
190.	Prisila na spolni odnošaj	od 3 mj. do 5 g.	od 6 mj. do 5 g.
191.	Spolni odnošaj zlouporabom položaja - stavak 1.	od 3 mj. do 3 g.	od 6 mj. do 3 g.
194.	Zadovoljenje pohote pred djetetom ili maloljetnom osobom	od 3 mj. do 3 g.	od 6 mj. do 3 g.
195.	Podvođenje	od 3 mj. do 3 g.	od 6 mj. do 3 g.
213.	Zapuštanje ili zlostavljanje djeteta ili maloljetne osobe - stavak 1. - stavak 2. - stavak 3.	od 3 mj. do 3 g. od 3 mj. do 3 g. od 3 mj. do 5 g.	od 6 mj. do 3 g. od 6 mj. do 3 g. od 1 do 5 g.

*Nastavak tablice 4.1.4.*

Čl. KZ	Naziv kaznenog djela	Kazna prije izmjene	Kazna nakon izmjene
215.a	Nasilničko ponašanje u obitelji	od 3 mj. do 3 g.	od 6 mj. do 5 g.
242.	Nedozvoljeno presađivanje dijelova ljudskog tijela - stavak 4.	od 3 mj. do 3 g.	od 6 mj. do 5 g.
250.	Onečišćenje okoliša - stavak 1. - stavak 2.	od 3 mj. do 5 g. od 3 mj. do 5 g.	od 6 mj. do 5 g. od 6 mj. do 5 g.
294.a	Primanje mita u gospodarskom poslovanju - stavak 2.	od 3 mj. do 3 g.	od 6 mj. do 5 g.
294.b	Davanje mita u gospodarskom poslovanju - stavak 1.	od 3 mj. do 3 g.	od 6 mj. do 3 g.
311.	Krivtvođenje isprave - stavak 2.	od 3 mj. do 5 g.	od 6 mj. do 5 g.
312.	Krivtvođenje službene isprave - stavak 1. - stavak 2.	od 3 mj. do 5 g. od 3 mj. do 5 g.	od 6 mj. do 5 g. od 6 mj. do 5 g.
315.	Ovjeravanje neistinitog sadržaja - stavak 1. - stavak 2.	od 3 mj. do 5 g. od 3 mj. do 5 g.	od 6 mj. do 5 g. od 6 mj. do 5 g.
317.	Sprječavanje službene osobe u obavljanju službene dužnosti - stavak 1. - st. 3. u vezi sa st. 1.	od 3 mj. do 3 g. od 3 mj. do 3 g.	od 6 mj. do 3 g. od 6 mj. do 3 g.
318.	Napad na službenu osobu - stavak 1. - stavak 2.	od 3 mj. do 3 g. od 3 mj. do 3 g.	od 6 mj. do 3 g. od 6 mj. do 3 g.
336.	Sudjelovanje u grupi koja počini kazneno djelo - stavak 1.	od 3 mj. do 3 g.	od 6 mj. do 5 g.
337.	Zloupotrebavanje položaja i ovlasti - stavak 2.	od 3 mj. do 5 g.	od 6 mj. do 5 g.
347.	Primanje mita - stavak 2	od 3 mj. do 3 g.	od 6 mj. do 5 g.
348.	Davanje mita - stavak 1.	od 3 mj. do 3 g.	od 6 mj. do 3 g.

*4.1.5. Kaznena djela kojima je minimum zapriječene kazne zatvora  
povišen sa zakonskog minimuma*

Čl. KZ	Naziv kaznenog djela	Kazna prije izmjene	Kazna nakon izmjene
96.	Sudjelovanje u samoubojstvu - stavak 4.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
100.	Tjelesna ozljeda na mah - stavak 2.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
101.	Tjelesna ozljeda iz nehaja - stavak 2.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
145.	Objavljivanje sadržaja državne ili vojne tajne - stavak 1. - stavak 2.	NK ili do 3 g. do 5 g.	od 3 mj. do 3 g. od 6 mj. do 5 g.
197.a	Dječja pornografija na računalnom sustavu ili mreži - stavak 2.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
208.	Kršenje obiteljskih obveza	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
209.	Povreda dužnosti uzdržavanja - stavak 2.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
215.	Sprječavanje i neizvršenje mjera za zaštitu djeteta ili maloljetne osobe - stavak 2.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
216.	Krađa - stavak 1.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
224.	Prijevaram - stavak 1. - stavak 2.	NK ili do 3 g. NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g. od 3 mj. do 3 g.
240.	Nesavjesno liječenje - stavak 1. - stavak 2.	NK ili do 2 g. NK ili do 2 g.	od 3 mj. do 3 g. od 3 mj. do 3 g.
241.	Nesavjesno liječenje - stavak 1. - stavak 2. - stavak 3.	NK ili do 2 g. NK ili do 2 g. NK ili do 1 g.	6 mj. do 3 g. 6 mj. do 3 g. 6 mj. do 5 g.
242.	Nedozvoljeno presađivanje dijelova ljudskog tijela - stavak 1.	NK ili do 3 g.	od 6 mj. do 3 g.
243.	Nepružanje medicinske pomoći	NK ili do 2 g.	od 6 mj. do 3 g.

*Nastavak tablice 4.1.5.*

Čl. KZ	Naziv kaznenog djela	Kazna prije izmjene	Kazna nakon izmjene
273.	Nepružanje pomoći osobi koja je teško tjelesno ozlijeđena u prometnoj nesreći - stavak 1. - stavak 2.	NK ili do 1 g. NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g. od 6 mj. do 5 g.
291.	Nesavjesno gospodarsko poslovanje - stavak 1.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
301.	Pomoć počinitelju nakon počinjenja kaznenog djela - stavak 1. - stavak 2.	NK ili do 3 g. NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g. od 3 mj. do 3 g.
304.	Sprječavanje dokazivanja - stavak 2.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
321.	Pozivanje na otpor - stavak 1.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
322.	Širenje lažnih ili uznemirujućih glasina - stavak 2.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
324.	Oduzimanje ili uništenje službenog pečata ili službenog spisa - stavak 1.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
327.	Uništavanje ili prikrivanje arhivske građe - stavak 1.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
335.	Nedozvoljeno posjedovanje oružja i eksplozivnih tvari - stavak 1.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
337.	Zlouporaba položaja i ovlasti - stavak 1.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.
322.	Širenje lažnih i uznemirujućih glasina - stavak 2.	NK ili do 3 g.	od 3 mj. do 3 g.

Osim navedenih izmjena predlažu se izmjene i za kazneno djelo rasne i druge diskriminacije iz članka 174. stavka 4. KZ. Za to kazneno djelo sada je propisana kazna na način koji se razlikuje od drugih kaznenih djela. Dana je alternativa da se može izreći novčana kazna ili kazna zatvora od 3 mjeseca do 3 godine. Stoga se prije može reći da se za to kazneno djelo predlaže propisivanje kazne na uobičajeni način, a tek potom i promjena zakonskih okvira. Sada se za to djelo predlaže kazna zatvora od 6 mjeseci do 3 godine, dakle ne samo usuglašavanje nego i povišenje minimuma propisane kazne.

## **4.2. Promjene minimuma zaprijećenih kazni zatvora i utjecaj na politiku kažnjavanja**

Kaznena djela kod kojih se predlažu promjene u propisivanju zakonskog minimuma propisane zatvorske kazne mogu se podijeliti u dvije osnovne skupine:

- a) kaznena djela za koja do sada nije bio propisan minimum zatvorske kazne,
- b) kaznena djela za koja je podignut do sada propisani minimum zatvorske kazne.

Podjelu je potrebno napraviti zato što će se promjene kod kaznenih djela kod kojih do sada nije bio propisan minimum zapriječene kazne zatvora u prvom redu osjetiti kod zahtijevanja izdavanja kaznenog naloga i vrste sankcije koja se u zahtjevu predlaže, dok će povišenja dosadašnjih minimuma kazni zatvora imati različite efekte ovisno o novoj donjoj granici propisane kazne zatvora.

Smatram da propisivanje minimuma zakonske kazne zatvora za kaznena djela kod kojih je gornja granica propisane kazne zatvora većinom do tri godine neće u značajnijoj mjeri utjecati na visinu zatvorskih kazni koje se izriču za ta djela, jer se i sada, posebno kod primjene uvjetne osude, kazne zatvora izriču u trajanju od tri mjeseca naviše.

Suprotno tome, kod kaznenih djela kod kojih su u značajnoj mjeri povišeni zakonski minimumi koji su do sada bili propisani, a posebno ako je riječ o kaznenim djelima kod kojih je zapriječena kazna zatvora viša od pet godina, promjene će neposredno utjecati na pooštrenje sudske politike kažnjavanja.

### *4.2.1. Promjene u mogućnosti izricanja novčanih kazni*

Novčana kazna je i do sada u Kaznenom zakonu bila propisana bilo kao sporedna kazna ili kao glavna kazna, s time da je za određena kaznena djela bio propisan maksimum novčane kazne. Kao što je to navedeno pod točkom 3.2.1., sada se predlaže brisanje maksimuma zapriječene novčane kazne za sva kaznena djela za koja je uz kaznu zatvora propisana i novčana kazna. Dakle, novčana kazna za sva se kaznena djela za koja se može izreći kao glavna ili sporedna kazna može izreći u zakonom propisanom maksimumu.

Uvjeti pod kojima se može izreći novčana kazna bilo kao glavna ili kao sporedna kazna ostali su nepromijenjeni. Kad se za kazneno djelo propisuje kazna zatvora bez posebne najmanje mjere, a posebna najveća mjera nije veća od tri godine, obvezno se uz tu kaznu kao mogućnost izbora propisuje i novčana kazna. Novčana kazna za kaznena se djela počinjena iz koristoljublja može izreći kao sporedna kazna i kad nije propisana zakonom ili kad je zakonom propisano da će se počinitelj kazniti kaznom zatvora ili novčanom kaznom, a sud kao glavnu kaznu izrekne kaznu zatvora.

Ako predložene izmjene budu prihvaćene, zbog propisivanja donje granice kazne zatvora za znatan broj kaznenih djela neće se više moći izreći novčana kazna kao glavna kazna. Iz tablice 4.1.5. vidi se da je za 24 kaznena djela za koja je bila propisana novčana kazna ili kazna zatvora bilo do jedne, dvije ili tri godine, sada promijenjen zakonski okvir na način da se u pravilu za ta kaznena djela izriče kazna zatvora od tri mjeseca do tri godine. Iznimka je nepružanje pomoći osobi koja je teško tjelesno ozlijeđena u prometnoj nesreći (članak 273. stavak 2.) gdje je sada zapriječena kazna od šest mjeseci do pet godina, pa je dakle podignut i maksimum propisane kazne.

Ako se Prijedlog izmjena i dopuna prihvati, posljedice tih izmjena brzo će se osjetiti. Kao što je već navedeno, najprije će se promjene osjetiti u onim predmetima u kojima je uobičajeno da državni odvjetnik zahtijeva izdavanje kaznenog naloga. Državni odvjetnik do sada je gotovo uvijek ako je kazneno djelo počinjeno iz koristoljublja za ta djela tražio izricanje novčane kazne većinom od dvadeset do trideset dnevnih dohodaka.

Kod procjene utjecaja na politiku kažnjavanja ne smijemo zaboraviti da su neka od tih kaznenih djela česta, npr. krađa - članak 216. stavak 1., prijevара - članak 224. stavak 1., te nepružanje pomoći osobi koja je teško tjelesno ozlijeđena u prometnoj nesreći - članak 273. stavak 1.

Iako se podnosi znatan broj prijava i za kazneno djelo povrede dužnosti uzdržavanja iz članka 209. stavka 2. KZ, za to kazneno djelo neće biti bitnih promjena. U 2004. godini prema evidencijama državnog odvjetništva za kazneno djelo iz članka 209. KZ donesene su 394 osuđujuće presude. Kako se i sada za ta djela većinom primjenjuje uvjetna osuda (od 394 osuđene osobe svega je 8 slučajeva zatvora), za to kazneno djelo većih izmjena neće biti jer se novčane kazne za to djelo ne izriču.

Suprotno tome, bit će dosta promjena kod kaznenog djela krađe. Za kazneno djelo iz članka 216. donesene su 1.763 osuđujuće presude, od toga svega 223 kazna zatvora, ali 298 novčanih kazna i 1.221 uvjetna osuda. Novčane kazne izricane su uglavnom kod primjene kaznenog naloga. Također je i kazneno djelo iz članka 224. značajno zastupljeno, za to djelo bile su 1.453 osuđujuće presude, od toga 212 kazna zatvora, 84 novčane kazne i 1.156 uvjetnih osuda.

Za ta djela državni će se odvjetnici morati odlučiti da li predlagati izricanje kazne zatvora, u kojem se slučaju ne može zahtijevati izdavanje kaznenog naloga, ili će s obzirom na dosadašnju sudsku politiku kažnjavanja, vjerojatno uz kaznu zatvora predlagati primjenu uvjetne osude. Naime, u članku 446. Zakona o kaznenom postupku propisano je da se za kazneno djelo iz nadležnosti suca pojedinca (za kaznena djela za koja je predviđena kao gornja granica kazna do pet godina), za koja je državni odvjetnik saznano na temelju vjerodostojnog sadržaja kaznene prijave, može u optužnom prijedlogu zatražiti od suda da izda kazneni nalog u kojem će optuženiku izreći određenu kaznu ili mjeru bez provođenja glavne rasprave.

Državni odvjetnik može zatražiti izricanje jedne kazne ili mjere ili više kazni ili mjera:

1. novčanu kaznu u visini od deset do sto prosječnih dnevnih prihoda,
2. uvjetnu osudu uz izricanje kazne zatvora do tri mjeseca ili novčane kazne ili sudsku opomenu,
3. oduzimanje imovinske koristi,
4. zabranu upravljanja motornim vozilima.

Za kaznena djela za koja je sada propisana kao gornja granica kazna zatvora do tri godine, a bez donje granice, državni odvjetnici su kad je kazneno djelo bilo počinjeno iz koristoljublja (krađa, prijevara), kao što je već naglašeno, većinom predlagali izricanje novčane kazne. Prema Prijedlogu za ta kaznena djela novčana kazna više se ne bi propisivala jer članak 53. stavak 6. KZ određuje da se novčana kazna mora propisati kao mogućnost izbora kad se za kazneno djelo propisuje kazna zatvora bez posebne najmanje mjere, a posebna najveća mjera nije veća od tri godine.

Kako su ta kaznena djela među najbrojnijima i često se zahtijeva izricanje kaznenog naloga, praksa državnih odvjetnika da u zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga predlažu izricanje novčane kazne u značajnoj je mjeri utjecala na politiku kažnjavanja.

Za kaznena djela za koja se u Prijedlogu predlaže određivanje minimuma kazne zatvora više neće biti moguće izreći novčanu kaznu kao glavnu kaznu te će se državni odvjetnik morati odlučiti hoće li samo podnijeti optužni prijedlog, u kojem će tražiti odgovarajuću vrstu i mjeru kaznenopravne sankcije, ili će pri podnošenju zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga predlagati primjenu uvjetne osude. Hoće li se osjetiti pozitivni efekti, teško je reći. Izvjesno je da je primjena kaznenog naloga uz izricanje novčane kazne kod kaznenih djela krađe, prijevara i kod još nekih drugih kaznenih djela imala dobar učinak. Ta se djela čine iz koristoljublja i kad se uz oduzimanje imovinske koristi izrekne i novčana kazna, postiže se svrha kažnjavanja. Umjesto novčanih kazni sad će većinom biti izricana uvjetna osuda kao mjera upozorenja i eventualno novčana kazna kao sporedna.

Cijeneći da se uvjetna osuda samo iznimno opoziva kad se to mora učiniti po zakonu, za ta djela možemo očekivati blažu politiku kažnjavanja, jer je teško da će se značajnije promijeniti politika kažnjavanja kod tih kaznenih djela tako da će se više nego do sada izricati kazna zatvora.

Zašto to ističem. Promjene politike kažnjavanja u pravcu da se izriče više zatvorskih kazni spore su i nikada nisu spektakularne. Očekivati je manje povećanje koje u biti neće bitno utjecati na politiku kažnjavanja. Možemo reći da će utjecaj podizanja zakonskih minimuma za kaznena djela za koja se može izreći novčana kazna ili zatvor do određene granice (najviše do tri godine) osjetno utjecati na mogućnost izbora sankcije u slučaju zahtijevanja izdavanja

kaznenog naloga. Državni će odvjetnici, budu li htjeli zadržati dosadašnju praksu da u oko trećini optužnih prijedloga zahtijevaju izricanje kaznenog naloga, morati predlagati u većem broju nego do sada izricanje uvjetne osude.

Potrebno je napomenuti da nije riječ o malom broju slučajeva. U 2005. godini podignut je prema evidencijama državnog odvjetništva 24.141 optužni prijedlog, od toga 6.992 ili 27,3% uz zahtjev za izdavanje kaznenog naloga. Kako se protiv svega oko 19% kaznenih naloga podnosi prigovor, na taj se način sudovi značajno rasterećuju. Pretpostavljam da je jedan od razloga malog broja prigovora to što državni odvjetnici uglavnom zahtijevaju da se izrekne novčana kazna u donjoj granici (većinom od 10 do 20 dnevnih dohodaka). Sada kad će se predlagati izricanje kazne zatvora uz primjenu uvjetne osude, bez obzira na to što se uvjetna osuda rijetko opoziva, moglo bi doći od povećanja broja prigovora.

Da se izbjegne nepotrebno opterećivanje sudova u manje značajnim predmetima, državni bi odvjetnici trebali reagirati na predloženu promjenu zakonskog okvira za navedena kaznena djela, ne samo na način da se predlaže izricanje kazne zatvora i primjena uvjetne osude umjesto novčane kazne nego i pažljivijom ocjenom kaznene prijave. U slučajevima kad su ispunjeni zakonski uvjeti za primjenu članka 28. KZ, prijavu bi trebalo odbaciti, a u onim slučajevima kad se ne radi o beznačajnom djelu, ali ipak o djelu s manjim posljedicama za zaštićeno dobro i pravni sustav, državni odvjetnici trebali bi daleko više primjenjivati oportunitet (članak 175. ZKP) i odgađati kazneni progon.

S druge strane, kod težih oblika izvršenja tih kaznenih djela, posebno u slučaju povrata, državni odvjetnici trebaju zahtijevati izricanje zatvorske kazne.

#### *4.2.2. Mogući utjecaj predloženih povećanih zakonskih minimuma kazni zatvora na politiku kažnjavanja*

Ocjena hoće li i koliko će predloženi povećani zakonski minimumi kazna zatvora utjecati na sudsku politiku kažnjavanja mogu se dati samo u korelaciji s predloženom izmjenom članka 57. Kaznenog zakona kojim se predlaže promjena uvjeta za ublažavanje zakonom propisanih sankcija.

Predlagač razlikuje zakonsko i sudsko ublažavanje kazne. Radit će se o zakonskom ublažavanju kad je u zakonu propisano da se počinitelj može blaže kazniti (na primjer: članak 25. stavak 3. KZ, članak 29. stavak 3. KZ, članak 33. stavak 2. KZ i dr.). Radit će se o sudskom ublažavanju kad sud u određenom slučaju utvrdi da se s obzirom na postojanje naročito izraženih olakotnih okolnosti svrha kažnjavanja može postići i blažom kaznom od propisane.

Važno je naglasiti da za kaznena djela za koja je propisana donja granica od tri godine zatvora postoji razlika u mogućnostima ublažavanja između zakonskog i sudskog ublažavanja kazne za određeno kazneno djelo. Razlike u



visini do koje se kazna koja je propisana u Kaznenom zakonu može ublažiti ispod donje granice to su veće što je minimum propisane kazne viši.

Osim razlike u visini do koje se može ublažiti kazna kod sudskog odnosno zakonskog ublažavanja, predlaže se još jedna bitna izmjena koja će utjecati na politiku kažnjavanja. Kod svih kaznenih djela kod kojih je propisana gornja granica kazne preko pet godina pa do deset godina sada je moguća primjena uvjetne osude samo u slučaju zakonskog ublažavanja.

U slučaju sudskog ublažavanja ako je propisana kazna zatvora do deset godina, moguće je u skladu s člankom 57. stavkom 4. točkom b. Konačnog prijedloga zakona o dopunama i izmjenama Kaznenog zakona ublažiti kaznu zatvora na najmanje šest mjeseci ako je propisana donja granica kazne od jedne godine, a ako je propisana kazna zatvora najmanje tri godine u skladu sa člankom 57. stavkom 4. točkom c., kazna se zakonskim ublažavanjem može ublažiti do najmanje jedne godine, a sudskim ublažavanjem može se ublažiti na dvije godine bez mogućnosti primjene uvjetne osude. U slučaju zakonskog ublažavanja može se primijeniti uvjetna osuda.

Potrebno je podsjetiti da je u nekima od tih slučajeva riječ o teškim kaznenim djelima, kao što je to npr. silovanje (članak 188. stavak 1. KZ), razbojništvo (članak 218. stavak 1. KZ i sl.). S obzirom na težinu tih kaznenih djela, jačinu ugrožavanja ili povrede kaznenim djelom zaštićenog dobra, okolnosti u kojima je kazneno djelo počinjeno i reakcije u javnosti u slučaju počinjenja takvih djela, izricanje uvjetne osude često je izazivalo osude javnosti. Javnost je upravo na temelju takvih primjera i posebno osjetljiva na sudsku politiku kažnjavanja. Iako se za ta djela u pravilu izriču kazne zatvora, i pojedini slučaj je dovoljan za tvrdnje o neprimjerenosti sudske politike kažnjavanja. Predloženim izmjenama to će se onemogućiti.

Prema prijedlogu članka 57. stavka 4. točke d), ako je za kazneno djelo propisana kazna zatvora od najmanje pet godina, zakonskim ublažavanjem kazna se može ublažiti do najmanje dvije godine, a sudskim do tri godine zatvora. U točki e) predlaže se za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora najmanje deset godina zakonsko ublažavanje na najmanje tri godine, a sudsko na najmanje pet godina zatvora.

Dakle, možemo reći da je kod težih kaznenih djela s višom zapriječenom donjom granicom propisane kazne razlika između sudskog i zakonskog ublažavanja kazne velika i efekti će biti posebno vidljivi kod pojedinih kaznenih djela kod kojih je došlo do takvih izmjena.

Razmatrajući prijedloge izmjena zakonskog minimuma za pojedina kaznena djela navedena u tablicama, smatram da će se promjene najviše osjetiti kod kaznenih djela za koja je propisana gornja granica preko pet godina.

U svim slučajevima u kojima je propisana gornja granica zapriječene kazne do pet godina smatram da neće biti većih promjena sudske politike kažnjavanja u smislu da bi došlo do značajnijeg povećanja izricanja kazne zatvora ili njezina

izricanja u dužem trajanju. Za kaznena djela za koja je do sada bilo moguće izreći novčanu kaznu, a sada je propisana donja granica kazne zatvora, kao što je navedeno, više se neće moći izricati novčana kazna, što će utjecati na prijedloge sankcija u kaznenim nalogima.

Kao što je navedeno, prema Prijedlogu izmjena ako je za kazneno djelo propisana kazna zatvora s posebnom najvećom mjerom od pet godina ili više, a kao najmanja mjera jedna godina, zakonskim i sudskim ublažavanjem kazna se može ublažiti do najmanje šest mjeseci.

Ako pogledamo tablicu 4.1.3., vidimo da se među ostalim predlaže da se za kaznena djela teške tjelesne ozljede - stavak 2., primanje mita u gospodarskom poslovanju - stavak 1. i primanje mita - stavak 1. donja granica povisi sa šest mjeseci na jednu godinu. Samim time za ta djela kazna zatvora moći će se ublažiti na najmanje šest mjeseci. Iako se i zakonskim i sudskim ublažavanjem za ta kaznena djela kazna zatvora može ublažiti do šest mjeseci, postoji značajna razlika između jednog i drugog ublažavanja jer neće biti moguće izricati uvjetnu osudu u slučaju sudskog ublažavanja kazne.

U tablici 4.1.2. navedena su kaznena djela za koja se predlaže povećanje minimuma zapriječene kazne na najmanje tri godine. Za ta kaznena djela zakonskim se ublažavanjem kazna može ublažiti do najmanje jedne godine, a sudskim ublažavanjem kazna zatvora može se ublažiti do dvije godine, ali isto tako za ta kaznena djela nije moguće izricati uvjetnu osudu u slučaju sudskog ublažavanja kazne. Upravo kod tih kaznenih djela u najvećoj će se mjeri osjetiti promjene do kojih će doći u sudskoj politici kažnjavanja ako prijedlog bude usvojen. Promjene će biti posebno uočljive kod kaznenih djela silovanja za koje je u 2004. godini bilo 66 optuženja, spolnog odnošaja s djetetom za koje je bilo 20 optuženja i najviše za kazneno djelo izazivanja prometne nesreće. Za kazneno djelo izazivanja prometne nesreće bilo je u 2004. godini 90 optuženja, ali i 104 osuđujuće presude, pri čemu je u odnosu na 36 osuđenih primijenjena uvjetna osuda. Upravo kod navedenih kaznenih djela primjena uvjetne osude u pojedinim slučajevima u javnosti korištena je kao argument za tvrdnje o nepri-mjereno blagoj sudskoj politici kažnjavanja. Ako se Prijedlog izmjena i dopuna usvoji, za ta djela moći će se primijeniti uvjetna osuda samo u slučaju zakonskog ublažavanja.

Prema Prijedlogu, ako je za kazneno djelo propisana kazna zatvora najmanje pet godina, sudskim ublažavanjem kazna se može ublažiti do tri godine zatvora. U tablici 4.1.1. navedena su među ostalim i djela za koja se predlaže takvo povećanje zakonskog minimuma propisane kazne. Za navedena djela izmijenit će se sudska politika kažnjavanja.

Prema prijedlogu za kaznena djela za koja je propisna kazna zatvora od najmanje deset godina zakonskim ublažavanjem kazna se može ublažiti do najmanje tri godine, a sudskim ublažavanjem do pet godina. Kod kaznenih djela kod kojih je sada propisan taj minimum, odnosno kod kojih se predlaže

povećanje minimuma na deset godina (tablica 4.1.1.) neće doći do značajnog pooštrenja politike kažnjavanja, jer se za ta djela u praksi kazna ublažuje samo u slučaju postojanja zakonskih razloga, sudsko ublažavanje je rijetko ili ga gotovo i nema.

## **5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Kao što je to već više puta naglašeno, potrebno je upozoriti da samo povećanje maksimuma predloženih kazni, ali isto tako i promjena minimuma, ako se ne mijenjaju uvjeti ublažavanja, nema nekih većih utjecaja na sudsku politiku kažnjavanja.

### **5.1. Utjecaj promjene zakonskih maksimuma na sudsku politiku kažnjavanja**

Poznato je da postoji razlika između najviših propisanih kazni i kazni koje odmjerava sud u postupku. Ta je razlika različita između pojedinih kaznenih djela koja imaju istu donju i gornju granicu propisane kazne i u njoj se očituje sudska politika kažnjavanja. Sva istraživanja koja su u nas do sada vođena potvrđuju da sud većinom izriče kazne u donjoj polovini raspona zapriječene kazne. Rijetka su kaznena djela kod kojih se kazne izriču u gornjoj polovini zapriječene kazne (to su, na primjer, kaznena djela ubojstva).

Kako je samo kod manjeg broja kaznenih djela predložena donja granica pomaknuta tako visoko da bi to imalo efekte i uz sadašnje propise o ublažavanju, možemo reći da samo podizanje minimuma zapriječenih kazni ne bi imalo nekih bitnih vidljivih efekata na sudsku politiku kažnjavanja.

Stoga je potrebno predložene izmjene minimuma zapriječenih kazni dovoditi u vezu s gore navedenim promjenama u općem dijelu Kaznenog zakona. Razdvajanje sudskih i zakonskih razloga za ublažavanje kazne, odredba da se za kaznena djela za koja je zapriječena kazna zatvora do deset godina može primijeniti uvjetna osuda samo ako su primijenjene odredbe o zakonskom ublažavanju kazne imat će sigurno utjecaja na sudsku politiku kažnjavanja.

Dakle, povezujući odredbe iz općeg dijela s podizanjem zakonskog minimuma zapriječene kazne možemo načelno reći da će predložene izmjene, budu li usvojene, utjecati na sudsku politiku kažnjavanja, ali prvenstveno za kaznena djela za koja je predviđena kazna zatvora viša od pet godina.

Kod kaznenih djela za koja je propisana gornja granica zapriječene kazne do deset godina, a sada se predlaže podizanje zakonskog minimuma na jednu ili tri godine, zbog podizanja zakonskog minimuma promjene će se očitovati

kako u smanjenju broja uvjetnih osuda, tako i u kaznama koje će se izricati. Kao što je to navedeno npr. za kaznena djela za koja je zapriječena kazna zatvora od tri do deset godina, sudskim ublažavanjem ta kazna može iznositi najmanje dvije godine zatvora i ne može se uvjetovati.

Smatram da predložene promjene u minimumima zapriječenih kazni zatvora neće dovesti do značajnih promjena sudske politike kažnjavanja kod većine kaznenih djela za koja su propisani visoki zakonski minimumi odnosno kod kojih se ti minimumi još povisuju, jer se i sada za ta djela većinom izriču kazne iznad zakonskog minimuma.

Osim navedenog, smatram da će predložene promjene zakonskih minimuma imati utjecaja na promjenu strukture izrečenih sankcija.

Prema statistici Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, unazad nekoliko godina omjeri izrečenih kaznenopravnih sankcija u prosjeku su sljedeći: 12,5% zatvorskih kazni, 21% novčanih kazni i ostalo uvjetna osuda te svega oko 2% sudskih opomena, dok se druge sankcije (mjere iz članka 446. ZKP) gotovo i ne primjenjuju. Navedeni podaci odnose se na odrasle osobe, za koje se najviše i primjenjuje kazneni nalog. Ako promatramo udio novčane kazne kroz zadnjih deset godina, vidimo njihov porast nakon što je državno odvjetništvo počelo češće zahtijevati izdavanje kaznenih naloga. Ako predložene promjene budu usvojene, kod kaznenih djela gdje se sada predlaže podizanje zakonskog minimuma na tri odnosno šest mjeseci zatvora, a prije se mogla izreći novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine ili manje, doći će do promjene strukture izrečenih sankcija. Broj novčanih kazni će se smanjiti, a broj uvjetnih osuda povećati. Ne smijemo zaboraviti da se velik broj kaznenih naloga zahtijeva za npr. kazneno djelo krađe i prijevare, da je u pravilu za ta djela predlagano izricanje novčane kazne, dok će sada državni odvjetnik morati predlagati izricanje kazne zatvora uz primjenu uvjetne osude ako će tražiti izdavanje kaznenog naloga.

Dakle, možemo reći da će povećanje minimuma zapriječenih kazni kod težih kaznenih djela neposredno utjecati na smanjenje broja uvjetnih osuda te povećanje visine izrečenih kazni zatvora, dok će kod kaznenih djela za koja se vodi skraćeni postupak te promjene s jedne strane utjecati na promjenu strukture izrečenih kazni, a s druge strane neće neposredno utjecati na promjenu sudske politike kažnjavanja, jer su uvjeti za ublažavanje kazne za ta djela ostali nepromijenjeni.

## **5.2. Mogući utjecaj na primjenu odredbe članka 54. Kaznenog zakona i odredbi članaka 175. i 190.a Zakona o kaznenom postupku**

Ako promjene zakonskih minimuma i razloga za ublažavanje budu usvojene, vjerojatno će utjecati na češću primjenu članka 54. KZ.

U svim slučajevima u kojima je zapriječena kazna zatvora od jedne do deset godina, a u kojima se uz primjenu odredbi o sudskom ublažavanju kazne neće moći više izricati uvjetna osuda, nego najmanje kazna zatvora od šest mjeseci, moglo bi doći do češće zamjene kazne zatvora radom za opće dobro na slobodi.

Cijeneći dosadašnju sudsku politiku kažnjavanja, sudovi će, budu li imali pristanak okrivljenika, biti skloni zamijeniti kaznu zatvora radom za opće dobro na slobodi. Smatram da bi to bila dobra orijentacija i da bi se zamjenom kazne zatvora radom za opće dobro na slobodi s jedne strane ostvarila opća svrha izricanja kaznenopravnih sankcija, a s druge strane time bismo izbjegli opterećivanje zatvorskog sustava u slučajevima kad za ostvarenje svrhe kažnjavanja nije potrebno izvršenje kazne zatvora.

Povišenje zakonskih minimuma kod nekih kaznenih djela s jedne na tri godine (silovanje – članak 188. stavak 1. KZ, spolni odnošaj s nemoćnom osobom i dr.) moglo bi dovesti do veće primjene članka 190.a Zakona o kaznenom postupku. Ako se predložene izmjene usvoje, presuda po sporazumu stranaka u istrazi trebala bi biti češća. Okrivljenici, a posebno njihovi branitelji, trebat će uzimati u obzir da će se za ta djela, za koja se u nekim slučajevima do sada izricala uvjetna osuda, ako se prihvate predložene izmjene, sudskim ublažavanjem kazna moći ublažiti na najmanje dvije godine, a zakonskim kao i do sada na najmanje jednu godinu. Kako u slučaju sudskog ublažavanja nije moguće primijeniti uvjetnu osudu, to bi mogao biti poticaj okrivljenicima da predlažu donošenje presude po sporazumu stranaka u istrazi. Izvjesnost o tome da se za kaznena djela za koja je propisana donja granica od najmanje tri godine, a gornja granica deset godina, uz primjenu sudskog ublažavanja može samo izreći kazna zatvora od najmanje dvije godine, trebala bi utjecati na branitelje da predlažu državnom odvjetniku da zajednički zatraže donošenje presude u istrazi.

Kao što je poznato, prema članku 190.a ZKP u kaznenom postupku za kaznena djela za koja se može izreći kazna zatvora do deset godina stranke mogu zatražiti od istražnog suca da okrivljeniku izrekne kaznu zatvora u visini od najviše jedne trećine gornje granice propisane kazne. U slučaju donošenja presude po sporazumu stranaka u istrazi, već po Zakonu kazna mora biti u donjoj trećini, a kako upravo kod tih kaznenih djela dolazi do značajnih promjena, to je razlog zbog kojeg smatram da će obrana imati daleko više interesa nego do sada predlagati državnom odvjetniku nagodbu odnosno donošenje presude na zahtjev stranaka u istrazi.

Iako se u Prijedlogu predlaže da se blaža kazna od propisane za određeno kazneno djelo može izreći i kad takvu mjeru kazne u granicama zakonskog ublažavanja predloži državni odvjetnik i s njom se okrivljenik suglasi, osim rijetkih slučajeva kada će priznanje okrivljenika biti važno za dokazivanje krivnje ili utvrđivanje gdje se nalazi imovina stečena kaznenim djelom, ne

vidim iz kojih bi razloga državni odvjetnik u drugim slučajevima toliko išao *in favorem* optužene osobe.

Nadalje, ako bi se predloženim izmjenama smanjile mogućnosti za predlaganje novčane kazne u zahtjevima za izdavanje kaznenog naloga, postavlja se pitanje što bi trebali poduzeti državni odvjetnici ako se predložene izmjene Kaznenog zakona usvoje.

Kao što je već navedeno, veći broj zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga odnosi se na kaznena djela počinjena iz koristoljublja. Kod tih kaznenih djela zahtijevanje izdavanja kaznenog naloga uz prijedlog za izricanje novčane kazne i oduzimanje imovinske koristi bilo je primjereno težini djela i posljedicama. Pri razmatranju da li bi državni odvjetnici trebali i dalje kao i do sada u takvim slučajevima tražiti izdavanje kaznenog naloga i predlagati izricanje kazne zatvora uz primjenu uvjetne osude ili mijenjati ustaljenu praksu, potrebno je cijeliti kakve se kazne za ta djela izriču u redovitom postupku.

Državni odvjetnici sigurno će za ta djela u dijelu optužnih prijedloga predlagati izricanje kazne zatvora, ali ne treba bez obzira na podizanje zakonskih minimuma očekivati velike promjene u predlaganju, a još više u izricanju vrste i mjere kaznenopravne sankcije. Naime, podaci Državnog zavoda za statistiku pokazuju da se za kaznena djela za koja državni odvjetnici traže izdavanje kaznenog naloga u onim slučajevima u kojima je vođen postupak rijetko izriče kazna zatvora, a ako se i izriče, to je na donjoj granici i primjenjuje se uvjetna osuda.

Kad su podnesene prijave za ta djela, potrebno je pažljivije ocjenjivati stupanj krivnje i veličinu štetnih posljedica i vidjeti je li zaista nužno pokretati kazneni postupak. Državni odvjetnici ponekad idu na optuženje sa zahtjevom za izdavanje kaznenog naloga, jer je to jednostavnije nego donijeti rješenje o odbačaju primjenom članka 28. KZ odnosno primijeniti članak 175. Zakona o kaznenom postupku. Razlog je jednostavan: postupak za primjenu članka 175. ZKP složen je i dugotrajan, a u slučaju primjene članka 28. KZ u rješenju o odbačaju mora se obrazložiti zbog čega državni odvjetnik smatra da je riječ o beznačajnom djelu.

Smatram da je potrebno mijenjati dosadašnju praksu, i to ne samo zbog predloženih promjena već zbog potrebe prilagođavanja europskim standardima. Promatrajući rad državnih odvjetništava u kaznenim predmetima protiv odraslih osoba, kako kroz statističke podatke, tako i pregledom pojedinih spisa tijekom pregleda rada nižih državnih odvjetništava, očito je da se članak 28. KZ rijetko primjenjuje. Uvidom u pojedine spise možemo zaključiti da su u dosta slučajeva prijavljena djela za koja je opravdana primjena članka 28. Kaznenog zakona. Iniciranjem kaznenog postupka u takvim se slučajevima ne samo nepotrebno opterećuju sudovi, kojima je isto tako jednostavnije prihvatiti kazneni nalog nego ga odbiti, već se postupa i protivno Kaznenom zakonu jer, jednostavno

rečeno, ako su ispunjeni uvjeti iz članka 28., tada to nije kazneno djelo. Obrazlažući zbog čega prilikom zadnje novele Kaznenog zakona nije prihvaćen prijedlog za dekriminalizaciju članka 173. KZ, u obrazloženju Konačnog prijedloga zakona o dopunama i izmjenama Kaznenog zakona iz ožujka 2004. godine se navodi: "Stoga se upozorava i inzistira da u cjelokupnom sustavu kaznenog pravosuđa (policija, državno odvjetništvo i sudbena vlast) treba s većom pažnjom i kritičnošću za svaki pojedini slučaj češće primjenjivati odredbu o beznačajnom kaznenom djelu iz članka 28. KZ i primjenjivati načelo svrhovitosti (oportuniteta) kaznenog progona od strane državnog odvjetništva i suda." Ta i slična upozorenja dovoljno govore sama za sebe i državni odvjetnici trebaju daleko hrabrije primjenjivati odredbu članka 28. Kaznenog zakona i takve kaznene prijave odbacivati.

U onim slučajevima kad nije riječ o beznačajnom djelu, ali bi oštećenik pristao na obeštećenje i samim time ispriku počinitelja, treba primjenjivati odredbu članka 175. ZKP. Potrebno je istaknuti da se Vijeće Europe zalaže za što veće preusmjeravanje (*diversion*) počinitelja lakših kaznenih djela i maloljetnih počinitelja iz kaznenopravnog sustava. Preporuka Vijeća Europe R(9217) zalaže se za što ograničeniju primjenu kazni zatvora i što veću primjenu alternativnih sankcija.

Državni odvjetnici u postupcima protiv odraslih osoba nedovoljno primjenjuju oportunitet. Smatram da će državni odvjetnici u idućem razdoblju, ne samo zbog potreba prilagođavanja europskoj praksi, morati, ako su ispunjeni zakonski uvjeti, više preusmjeravati sve lakše slučajeve iz redovitog sudskog postupka u postupak primjene članka 175. ZKP. U dosta slučajeva u kojima je do sada državni odvjetnik podnosio optužni prijedlog uz zahtjev za izdavanje kaznenog naloga i prijedlog da se izrekne novčana kazna bilo bi opravdano primijeniti odgodu kaznenog progona.

Sadašnje je stanje takvo da se preusmjeravanje veoma rijetko primjenjuje u postupcima protiv punoljetnih osoba. Kad je riječ o maloljetničkom sudovanju, državni odvjetnici tu su napravili iskorak i slijede praksu Europe. Suprotno tome, kad je riječ o odraslim osobama prema podacima iz 1999., a ti podaci u proteklom vremenu nisu promijenjeni jer smo smanjili primjenu oportuniteta nakon izmjene ZKP u 2000. godini, u Europi u odnosu na broj pokrenutih kaznenih postupaka dva puta više prijavljenih slučajeva završava bez presude, dakle preusmjeravanjem kaznenog progona, nego u Hrvatskoj. Dakle, državni odvjetnik treba u onim slučajevima u kojima su ispunjeni uvjeti iz članka 175. ZKP nastojati resocijalizirati počinitelja kroz primjenu oportuniteta. Primjenom članka 175. ZKP državno odvjetništvo može napraviti iskorak u preusmjeravanju kaznenog progona i na taj način smanjiti nepotrebno vođenje kaznenog postupka.

Zaključno možemo istaknuti da će predložene izmjene minimuma propisanih sankcija, budu li usvojene, utjecati na promjenu sudske politike kažnjavanja

koja će se očitovati povećanjem broja izrečenih kazni zatvora, ali i smanjenjem broja novčanih kazni.

## LITERATURA

Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, Ministarstvo pravosuđa, Zagreb, rujan 2005.

Prof. dr. sc. Željko Horvatić: Problem odnosa u Zakonu propisane i sudskim presudama primijenjene kaznene represije prema počiniteljima kaznenih djela, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 11., broj 2/2004., Zagreb

Dr. sc. K. Turković: Komparativni prikaz osnovnih obilježja zakonske i sudske kaznene politike u Sloveniji, Austriji, Italiji, Njemačkoj i Republici Hrvatskoj, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 11., broj 2/2004., Zagreb

## Summary

---

### OVERVIEW OF THE PROPOSED AMENDMENTS TO THE CRIMINAL CODE – SPECIAL PART (REASONS FOR RAISING THE LEGAL MINIMUMS)

In this paper, the author assesses to what extent the proposed amendments to the Final Proposal of the Act on the Amendments to the Criminal Code will affect the court policy of imposing punishment, and the requests to issue criminal orders. For this reason, he first gives a brief overview of the effect of the amendments of the Criminal Code so far on the court policy of imposing punishment. Following this, he gives a tabular presentation of the proposed amendments and the bottom limits of prescribed punishments for individual criminal offences. The tables are divided into five groups according to the extent of the proposed changes of the minimums. On the basis of the proposed changes of the legal minimums for individual criminal offences, and the proposed changes of the regulation of mitigated punishment and suspended sentence from the general part of the Criminal Code, the author analyses the possible changes in the court policy of imposing punishment. The author's conclusion is that the proposed amendments will have the greatest effect on changes in the structure of criminal-law sanctions, on criminal offences where the upper limit of punishment of five years has been prescribed, and on the more frequent rendering of a prison sentence, as well as on its length. Finally, the author considers the effect of possible amendments in terms of the substitution of the prison sentence with a more lenient punishment, and on the rendering of the judgement following the agreement of the parties in the investigation, proposing to state attorneys the more frequent application of the provisions of Article 28 of the Criminal Code and Article 175 of the Criminal Procedure Act.