

Dragan Novosel,
zamjenik Glavnog državnog odvjetnika
Republike Hrvatske

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

Osnovna svrha izlaganja je bila dati procjenu koliko će predložene izmjene iz Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama kaznenog zakona ukoliko budu usvojene utjecati na sudsku politiku kažnjavanja i na zahtjeve za izdavanje kaznenih naloga. Zbog toga se najprije daje kratki osvrt na utjecaj dosadašnjih izmjena Kaznenog zakona na sudsku politiku kažnjavanja. Zatim se daje tabelarni prikaz predloženih izmjena donjih granica propisanih kazni za pojedina kaznena djela. Tabelarni prikazi su podijeljeni u pet skupina prema visini predloženih izmjena minimuma. Na osnovu 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 ukoliko budu 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 kaznenog postupka 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 raspravama se nezadovoljstvo s izrečenim sankcijama često se povezuje s kaznenim okvirima propisanim u zakonu i ne jednom je bio opći zaključak da su propisane kazne blage i da je potrebno u Kaznenom zakonu propisati veće kazne.

Da li je to baš tako, da li u svakom slučaju kaznenopravne sankcije koje se izriču od strane sudova zavise od propisanih kaznenih okvira.

Ocjena o tome da li su kaznenopravne sankcije koje se izriču u Republici Hrvatskoj blage ili primjerene različita je zavisno od toga tko ju daje. Državni odvjetnici u pravilu ističu blagost politike kažnjavanja kod toga 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.

Kada 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 i ukoliko razmatramo propisane, zapriječene kazne tada možemo govoriti o tzv. zakonskoj politici kažnjavanja. Ukoliko 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, kada kritiziramo blagost politike kažnjavanja moramo lučiti da li mislimo 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 takovu politiku kažnjavanja? Traži pooštrenje kazni u Kaznenom zakonu, traži da se za veliki broj djela propišu visoke kazne, pa i dugotrajni zatvor ili što je također često doživotni zatvor. Mislim da, često od toga koje se kazne izriču za pojedine medijski eksponirane slučajeve ovisi da li javnost traži pooštrenje na način da se mijenjaju kazneni okviri propisani u Kaznenom zakonu. Stoga možemo reći da razmišljanje da li i u kojem pravcu treba mijenjati Kazneni zakon, zavisi od toga da li smatramo da je kaznena politika "blaga" ili "stroga". Prilikom ovakvog razmišljanja, prilikom tražena izmjena Kaznenog zakona i povećanja maksimuma propisanih kazni često zaboravljamo da su Kaznenim zakonom propisani takovi kazneni okviri da odmjeravanje kazne ostavlja široke mogućnosti da se unutar propisanog minimuma i maksimuma odmjerava kazna u određenom slučaju. Imajući u vidu da postoji široko ovlaštenje suda prilikom odmjeravanja 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, ukoliko uspoređujemo 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 je vidljivo da je u odnosu na veliki 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 u odnosu na većinu kaznenih djela iz Posebnog dijela Kaznenog zakona.

Zakonodavac se je prema obrazloženju Nacrta Kaznenog zakona odlučio za ovakvo kreiranje zakonske politike kažnjavanja iz razloga 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.g. naznačeno je da se: "Propisivanje kazni za pojedina kaznena djela u Prijedlogu Kaznenog zakona temelji 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 se je htjelo zapravo postići približavanje između zakonske i sudske politike kažnjavanja i na taj način je 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 ukoliko su za pojedino kazneno djelo bile propisane blaže kazne to se nije neposredno i značajno odrazilo na sudsku politiku kažnjavanja. Ali ako je uslijed 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 ovih izmjena nego i na osnovu ranijih 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. Interesantno je da i kod iste propisane kazne, kod istog minimuma i maksimuma dolazi do znatne promjene sudske politike kažnjavanja.

Dakle, kada je uslijed izmjene propisa o nadležnosti za kazneno djelo promijenjena stvarna nadležnost i za suđenje je postao nadležan općinski sud samom promjenom nadležnosti je za ta kaznena djela sudska politika kažnjavanja bitno izmijenjena na niže. 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 do koje je došlo nakon donošenja Kaznenog zakona došlo je do promjene u sudskoj politici kažnjavanja. Promjena nadležnosti je neposredno utjecala na izmjenu sudske politike kažnjavanja daleko više nego kazne propisne u Kaznenom zakonu iz 1997. godine. Samo propisivanje u Kaznenom zakonu nižih kaznih 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 posljednjim¹, 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 nepromijenjen bez obzira na izmjenu zakonskih okvira za to kazneno djelo.

¹ 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.

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 je nakon ukidanja smrtne kazne mogla izreći samo kazna zatvora do 20 godina, a nakon stupanja na snagu novog Kaznenog zakona kazna zatvora kazna dugotrajnog zatvora. Međutim, samom ovom izmjenom nije došlo do drastične promjene u sudskoj politici kažnjavanja i dugotrajni zatvor se izriče rijetko, a izuzetno 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 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 takova djela izriču strože sankcije.

Pored toga, uslijed 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 zakona² cijenila se je kako postojeća sudska praksa u izricanju kazni za pojedina kaznena djela, ali i saznanja da samo podizanje zakonskih maksimuma u pravilu nema veći utjecaj na sudsku politiku kažnjavanja.

Nakon izvršene analize propisanih kazni i posebno usporedbe s nama sličnim pravnim sustavima radna skupina koja je radila na izmjenama uglavnom se je 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 na način da bi istovremeno za kvalificirane oblike tih djela za koja je sada propisana kazna zatvora do deset godina trebalo kazne podvostručiti što bi u konačnici dovelo do toga da bi propisani maksimumi bili među najvišima ako ne i najviši u Europi, a da istovremeno sudska politika kažnjavanja vjerojatno ne bi bila značajnije promijenjena. (Izuzetak je kao što je to već navedeno slučaj ako bi uslijed 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 cijeniti upozorenja stručnjaka koji s pravom upozoravaju da kazne zatvora manje od 6 mjeseci ne ostvaruju svoju svrhu,

² Zbog duljine naslova i cijelom tekstu umjesto naziva „Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona“ upotrebljavam samo izričaj „prijedlog“.

opterećuju zatvorski sustav, stvaraju dodatne troškove, bez da se time 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.

Izmjene su išle u slijedeća tri osnovna pravca:

- a) Promjene u Općem dijelu u vezi mogućnosti 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 na način da je za znatan broj kaznenih djela podignut zakonski minimum zapriječene kazne.

Ovim promjenama se želi utjecati na sudsku politiku kažnjavanja, jer je neosporno da opća i politička javnost nije zadovoljna kako zapriječnim kaznama u Kaznenom zakonu, ali isto tako i 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 stavovima i ne tako rijetko s dijametralno suprotnim mišljenjima. U javnosti se često ističe da su kako propisane, tako i izrečene kazne blage, nasuprot tome osobe koje se bave komparativnim pravom navode da su kako propisane, tako i izrečene kazne primjerene, a u nekim slučajevima i strože nego u nama sličnim zemljama.

Međutim, bez obzira na ove različite stavove 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 zapriječanih kazni. Rijetka su kaznena djela kod kojih je obrnuto (ubojstva, teški oblici kaznenog djela iz članka 173. KZ i dr.). Stoga s pravom prof. Horvatić naglašava da se nespornosti 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 odluka o kazni tumači kao izraz

jedinstvene kaznene politike za čije ostvarenje postoji i legislativna i pravosudna kompetencija.

2.2. Istraživanje politike kažnjavanja

Upravo sa ciljem da se utvrdi kakva je stvarna politika kažnjavanja tijekom 2004. godine provedeno je jedno sveobuhvatno istraživanje koje su zajednički proveli Akademija pravnih znanosti i Hrvatsko udruženje za kazneno pravo i praksu sa 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 čiji su rezultati bili prezentirani na prošlogodišnjem savjetovanju Hrvatskog udruženja za kazneno pravo i praksu pokazalo je da postoje velike razlike, da postoje različiti pristupi. Ti materijali su publicirani i svima su dostupni.³

Rezultati istraživanja pokazali su da se kazne u pravilu izriču u donjoj polovici propisanih kazni, da se kazne zatvora u pravilu izriču u kratkom trajanju uglavnom ispod 6 mjeseci, da ne postoje jedinstveni standardi oko ublažavanja kazne i da imamo u suštini 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 zavisi od toga da li državni odvjetnik podnosi žalbu.

Istraživanje je pokazalo da državno odvjetništvo ima znatne ovlasti u kreiranju politike kažnjavanja i da često kada je u pitanju skraćeni postupak i kazneni nalozi 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, nego dapače upravo suprotno izostanak reakcije pokazuje da se državni odvjetnici u suštini slažu s tom politikom kažnjavanja.

2.3. Ocjene sudske politike kažnjavanja

Kada govorimo o ocjenama sudske politike kažnjavanja tada 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 objektivnan način pokazuje kakav je stvarni odnos državnog odvjetnika prema izrečenim kaznenopravnim sankcijama.

³ Isto kao pod 1.

Ocjene stručne javnosti su umjerenije i u pravilu se ukazuje na pravo suca na izbor sankcije za koju smatra da je primjerena, ali ipak za neka kaznena djela se ističe da su kako izrečene, tako 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 označava 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 cijiniti težinu tog slučaja. Ukoliko to sud nije učinio, ili se nije mogla izreći veća kazna obzirom na propisanu kaznu, reakcije javnosti su bile jednodušne da se moraju povisiti zakonski okviri i da se trebaju izricati više kazne. Okolnost da se je 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 se radi o posebno teškom kaznenom djelu koje zahtijeva strogu kaznu stvoreno je time u javnosti i očekivanje da se ta visoka kazna i izreče. Ukoliko takova kazna nije izrečena, a često se i ne može izreći, tada imamo opću percepciju javnosti da je sudska politika kažnjavanja blaga i obrnuto. Nasuprot 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 cijiniti u korelaciji s kaznenim djelom koje je konkretno počinjeno, konkretnim okrivljenikom, ali i s svim drugim okolnostima.

Sve gore 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 izmjenama se 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 predlagač želi predloženim izmjenama Kaznenog zakona tu praksu promijeniti. 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 broju se odnose na izmjenu minimuma propisanih kazni koji se podižu, dok su izmjene u pogledu maksimuma zapriječenih kazni predložene u odnosu na mali broj kaznenih djela.

Razloge zbog kojih se je predlagač odlučio na ovakvo rješenje najbolje je objasnio profesor Željko Horvatić, voditelj radne skupine koji je u vezi odnosa 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 specijalno preventivnu 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 bilo 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 praksu valja respektirati kao autoritet sudbene vlasti.⁴

Upravo radi nužnosti promjene ove prakse za koju je predlagač svjestan da se neće u bitnom izmijeniti samim pozivanjem na potrebu promjene politike kažnjavanja su 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 se navodi da 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.“⁵

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 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 idu u pravcu ograničenja mogućnosti izricanja tako da kažem blagih

4 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.

⁵ Obrazloženje uz Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama Kaznenog zakona, Ministarstvo pravosuđa, srpanj 2005.

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 se predlažu dvije važne izmjene kojima bi se promijenile sadašnje odredbe u 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 bitnom iznijeti predložene izmjene u vezi ublažavanja i mogućnosti primjene uvjetne osude.

3.1.1. Prijedlog izmjena odredbi o ublažavanju

Ukoliko prijedlog bude usvojen promjenom članka 57. Kaznenog zakona doći će do promjene odredbi o ublažavanju i postojati 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 su ostali jednaki kao i prije, odnosno nisu bitno izmijenjeni.

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

Pored toga za razliku od važeće odredbe članka 57. stavak 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 (*podcerto DN*) da se s obzirom na postojanje naročito izraženih olakotnih okolnosti svrha kažnjavanja može postići i blažom kaznom od propisane.

Ovom odredbom uz povećanje donjih granica propisane kazne u Posebnom dijelu biti 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 je mogla ublažiti do jedne godine kazne zatvora. Izmjenama Kaznenog zakona za ovo 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 na način da se za veći broj kaznenih djela više ne mogu izreći takove 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. stavak 3. Kaznenog zakona na način 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 DN*) ublažavanju kazne.

Što donijeti ova izmjena? Ukoliko je za kazneno djelo propisana kazna zatvora do deset godina uvjetna osuda se može primijeniti samo ako su primijenjene odredbe o zakonskom ublažavanju kazne. Ukoliko 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 kazna se može ublažiti na šest mjeseci zatvora i ne može se primijeniti uvjetna osuda. Ukoliko 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.

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

Za očekivati je da unatoč primjeni odredbi o sudskom ublažavanju ta odluka suda neće u pojedinim slučajevima imati za 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 predlagač se je 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 na način 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 je ocijenilo da sadašnja propisana kazna nije adekvatna težini kaznenog djela i njegovim

posljedicama.

Pored ovog razloga u nekim slučajevima to je učinjeno i zbog preuzetih međunarodnih obveza.

Tako je na primjer za otmicu (članak 125. stavak 3. KZ) bila do sada propisana kazna zatvora od 1 do 12 godina, a sada se predlaže promjena na način 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 na primjer kaznenog djela iz članka 114. KZ., članka 115. KZ, članka 233. KZ, članka 240.do 243. KZ, iz članka 271. stavak 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 ovih kaznenih djela, traže adekvatno reagiranje na takva kaznena djela, a provedeni nadzor od strane posebnog tijela⁶ Vijeća Europe je upozorio da je za ova kaznena djela potrebno propisati viši maksimum zapriječene kazne.

Dakle, predlagač se je za 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.

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. stavak 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 stope deset 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.

⁶ „Skupina država protiv korupcije - GRECO "

Cijeneći da se za veliki broj kaznenih djela predlaže povećane donje granice propisane kazne ove bi promjene mogle znatnije utjecati na politiku kažnjavanja, posebno kod onih kaznenih djela kod kojih se zbog povećane donje granice ne može niti 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 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 postojati će razlike u slučaju zakonskog i sudskog ublažavanja kazne.

Potrebno je još jednom upozoriti na rezultate provedenih istraživanja politike kažnjavanja⁷. Istraživanje je pokazalo da samo podizanje minimuma propisanih 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 bi mogle 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 kažnjavanja⁸. 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 da li će 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 osnovu promjena u Općem dijelu ocijeniti da li su te promjene takove da će sud morati mijenjati svoju dosadašnju praksu.

Kako je za veći broj kaznenih djela povećana donja granica propisane kazne, to će ove 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 cijeneći da je za veliki 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 ove promjene, prvenstveno 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

⁷ Vidi: pojedine radove objavljene u Hrvatskom ljetopisu za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 11, broj 2/2004,

⁸ 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.

primjenu uvjetne osude, a ako smatra da uvjetna osuda kao mjera upozorenja nije primjerena može ići u redovni postupak.

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

4. Predložene promjene propisanih zakonskih minimuma

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

Kao što je to navedeno samo djelomično su 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 u odnosu na 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 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 imati će različite posljedice na sudsko odmjeravanje kazne osobi koja je proglašena krivom.

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

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

U slijedećih pet tabela dan je prikaz predloženih izmjena u odnosu na dosadašnji minimum 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 s 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 zluporabom 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.	Zluporaba 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 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 zluporabom 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.
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.	Krivotvorenje 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 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 počin kazneno djelo - stavak 1.	od 3 mj. do 3 g..	od 6 mj. do 5 g.
337.	Zlouporaba 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 godine	od 6 mj. do 3 g.

4.1.5. Kaznena djela kojima je minimum zapriječene kazne zatvora povišen s 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.	Prijevarama - 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.
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.	Zloupotrebavanje 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. stavak 4. KZ. Za ovo 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 ovo 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.

4.3. Promjene minimuma zapriječenih kazni zatvora i utjecaj na politiku kažnjavanja

Kaznena djela kod kojih se predlažu promjene u propisivanju na 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 iz razloga što će se promjene kod kaznenih djela kod kojih do sada nije bio propisan minimum zapriječene kazne zatvora prvenstveno osjetiti kod zahtijevanja izdavanja kaznenog naloga i vrste sankcije koja se u zahtjevu predlaže, dok će povišenja dosadašnjih minimuma kazni zatvora imati različite efekte zavisno od nove donje granice 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 na više.

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

4.3.1. Promjene u odnosu na mogućnost izricanja novčanih kazni

Novčana kazna je i do sada u Kaznenom zakonu bila propisana bilo kao sporedna kazna ili kao glavna kazna, 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 u odnosu na sva kaznena djela za koja je uz kaznu zatvora propisana i novčana kazna. Dakle, novčana kazna se za sva 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 se za kaznena 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 uslijed propisivanja donje granice kazne zatvora za znatan broj kaznenih djela neće se više moći izreći novčana kazna kao glavna kazna. Iz tabele 4.1.5. vidljivo je 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. Izuzetak je pružanje 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.

Ukoliko se prijedlog Izmjena i dopuna prihvati posljedice ovih izmjena će se brzo 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 je do sada skoro 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, kao npr. krađa - članak 216. stavak 1., prijevarena - 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. stavak 2. KZ. za ovo kazneno djelo neće biti bitnih promjena. U 2004. godini su prema evidencijama državnog odvjetništva za kazneno djelo iz članka 209. KZ donesene 394 osuđujuće presude. Kako se i sada za ta djela većinom primjenjuje uvjetna osuda (od 394 osuđene osobe svega je 8 slučajeva zatvora), to za ovo kazneno djelo većih izmjena neće biti, jer se novčane kazne za ovo djelo ne izriču.

Nasuprot tome biti će dosta promjena kod kaznenog djela krađe. Za kazneno djelo iz članka 216. doneseno je 1763 osuđujućih presuda, od toga svega 223 zatvora, ali 298 novčanih kazni i 1221 uvjetna osuda. Novčane kazne su izricane uglavnom kod primjene kaznenog naloga. Također je i kazneno djelo iz članka 224. značajno zastupljeno, za to djelo bilo je 1453 osuđujućih presuda, od toga 212 kazni zatvora, 84 novčane kazne i 1156 uvjetnih osuda.

Za ova djela će se državni odvjetnici morati odlučiti da li predlagati izricanje kazne zatvora u kojem slučaju se ne može zahtijevati izdavanje kaznenog naloga ili će 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 kazne do pet godina), a 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 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, prijevarena) kao što je već naglašeno većinom predlagali izricanje novčane kazne. Prema prijedlogu za ova kaznena djela novčana kazna više ne bi bila propisana 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 ova kaznena djela među najbrojnijima i često se zahtijeva izricanje kaznenog naloga to je praksa državnih odvjetnika da u zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga predlažu izricanje novčane kazne u značajnoj mjeri utjecala na politiku kažnjavanja.

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

Cijeneći da se uvjetna osuda samo iznimno opoziva kada se to mora učiniti po zakonu za ova djela možemo očekivati blažu politiku kažnjavanja, jer je teško očekivati da će doći do značajne promjene politike kažnjavanja kod navedenih kaznenih djela na način da će se više nego do sada izricati kazna zatvora.

Zašto to ističem. Promjene politike kažnjavanja u pravcu da se izriče više zatvorskih kazni su spore i nikada spektakularne. Za očekivati je manje povećanje koje u suštini 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 ukoliko će htjeti zadržati dosadašnju praksu da u oko jednoj trećini optužnih prijedloga zahtijevaju izricanje kaznenog naloga morati predlagati u većem broju nego do sada izricanje uvjetne osude.

Potrebno je napomenuti da se ne radi o malom broju slučajeva. U 2005. godini podignut je prema evidencijama državnog odvjetništva 24141 optužni prijedlog, od toga 6992 ili 27,3% uz zahtjev za izdavanje kaznenog naloga. Kako se protiv svega oko 19 % kaznenih naloga podnosi prigovor to se na ovaj način sudovi značajno rasterećuju. Pretpostavljam da je jedan od razloga malog broja prigovora to što državni odvjetnici uglavnom zahtijevaju da se izreče novčana kaznena u donjoj granici (većinom od 10 do 20 dnevnih dohodaka). Sada kada 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 kada su ispunjeni zakonski uvjeti za primjenu članka 28. KZ prijavu bi trebalo odbaciti, a u onim slučajevima kada se ne radi o beznačajnom djelu, ali ipak o djelu s manjim posljedicama za zaštićeno dobro i pravni sustav državni odvjetnici bi trebali daleko više primjenjivati oportunitet (članak 175. ZKP) i ići na odgodu kaznenog progona.

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

4.3.2. Mogući utjecaj predloženih povećanih zakonskih minimuma kazni zatvora na politiku kažnjavanja

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

Predlagač razlikuje zakonsko i sudsko ublažavanje kazne. Raditi će se o zakonskom ublažavanju kada 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.). Raditi će se o sudskom ublažavanju kada 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 su to 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 sa člankom 57. stavak 4. točka 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. stavak 4. točka 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 se u nekima od ovih slučajeva radi 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 takovih djela izricanje uvjetne osude je često izazivalo osude javnosti. Javnost je upravo na temelju ovakvih primjera i posebno osjetljiva na sudsku politiku kažnjavanja. Iako se za ova 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. stavak 4. točka 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) se predlaže 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 takovih izmjena.

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

U svim onim slučajevima u kojima je propisana gornja granica zapriječene kazne do pet godina smatram da neće biti većih promjena sudske politike kažnjavanja na način da bi došlo do značajnijeg povećanja izricanja kazne zatvora ili njezinog 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 to gore navedeno prema prijedlogu izmjena ako je za kazneno djelo propisana kazna zatvora s posebno 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.

Ukoliko pogledamo tabelu 4.3.1. 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 s šest mjeseci na jednu godinu. Samim time za ova djela kazna zatvora moći će se ublažiti na najmanje šest mjeseci. Iako se i zakonskim i sudskim ublažavanjem za ova kaznena djela kazna zatvora se 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 tabeli 4.1.2. su navedena kaznena djela za koja se predlaže povećanje minimuma zapriječene kazne na najmanje tri godine. Za ova kaznena djela se zakonskim ublažavanjem kaznu može ublažiti do najmanje jedne godine, a sudskim ublažavanjem kazna zatvora se može ublažiti do dvije godine, ali isto tako za ova kaznena djela nije moguće izricati uvjetnu osudu u slučaju sudskog ublažavanja kazne. Upravo kod ovih kaznenih djela u najvećoj mjeri će se 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 je primjena uvjetne osude u pojedinim slučajevima u javnosti korištena kao argument za tvrdnje o neprimjerenosti blagoj sudskoj politici kažnjavanja. Ukoliko se prijedlog izmjena i dopuna usvoji za ta djela će se moći primijeniti uvjetna osuda samo u slučaju zakonskog ublažavanja.

Prema prijedlogu ako je za kazneno djelo propisana kazna zatvora najmanje pet godina sudskim ublažavanjem kaznu se može ublažiti do tri godine zatvora. U tabeli 4.1.1.

navedena su među ostalim i djela za koja se predlaže ovakvo povećanje zakonskog minimuma propisane kazne. Za navedena djela će se izmijeniti sudska politika kažnjavanja.

Prema prijedlogu za kaznena djela za koja je propisna kazna zatvora od najmanje deset godina zakonskim ublažavanjem kaznu se može ublažiti do najmanje tri godine, a sudskim ublažavanjem do pet godina. Kod kaznenih djela kod kojih je sada propisan ovaj minimum, odnosno kod kojih se predlaže povećanje minimuma na deset godina (tabela 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 razlika je 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 kod nas do sada vođena potvrđuju da sud većinom izriče kazne u donjoj polovici raspona zapriječene kazne. Rijetka su kaznena djela kod kojih se kazne izriču u gornjoj polovici 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, to 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 vezi 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 imati 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 ako budu usvojene utjecati na sudsku politiku kažnjavanja, ali prvenstveno u odnosu na 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 uslijed 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 do 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 više povisuju, jer se i sada za ta djela većinom izriču kazne iznad zakonskog minimuma.

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

Prema statistici Državnog odvjetništva Republike Hrvatske unazad nekoliko godina su omjeri izrečenih kaznenopravnih sankcija u prosjeku slijedeći: 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) skoro i ne primjenjuju. Navedeni podaci se odnose na odrasle osobe, u odnosu na koje se najviše i primjenjuje kazneni nalog. Ukoliko promatramo učešće 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 će se povećati. Ne smijemo zaboraviti da se veliki 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 ukoliko će tražiti izdavanje kaznenog naloga.

Dakle, možemo reći da će povećanje minimuma zapriječenih kazni kod težih kaznenih djela imati neposredni utjecaj na smanjenje broja uvjetnih osuda, te povišenje visine izrečenih kazni zatvora, dok će kod kaznenih djela za koja se vodi skraćeni postupak ove promjene s jedne strane imati utjecaja 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 članka 175. i 190.a Zakona o kaznenom postupku

Promjene zakonskih minimuma i razloga za ublažavanje ukoliko budu usvojene vjerojatno će utjecati na češću primjenu članka 54. KZ.

U svim onim 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, ukoliko budu 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 svrhe izricanja kazneno pravnih sankcija, a s

druge strane time bi izbjegli opterećivanje zatvorskog sustava u onim slučajevima kada 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. Ukoliko se predložene izmjene usvoje presuda po sporazumu stranaka u istrazi bi trebala biti češća. Okrivljenici, a posebno njihovi branitelji trebati će cijeliti da će se za ova djela za koja je u nekim slučajevima do sada izricana uvjetna osuda, ukoliko se prihvate predložene izmjene sudskim ublažavanjem kazna moći ublažiti na najmanje dvije godine, a zakonskim kao i do sada na najmanje jednu godinu. Cijeneći da 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 članu 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 i kako upravo kod ovih kaznenih djela dolazi do značajnih promjena, to je razlog zbog kojeg smatram da će obrana imati daleko više interesa nego do sada ići prema državnom odvjetniku s prijedlogom za 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 kada 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 toliko in favorem optužene osobe.

Nadalje, cijeneći da 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 ukoliko 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. Prilikom razmatranja 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 ova djela izriču u redovnom postupku.

Državni odvjetnici će sigurno za ova 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.

Kada su podnesene prijave za ova djela potrebno je pažljivije cijeniti stupanj krivnje i veličinu štetnih posljedica i vidjeti da li je zaista nužno ići u kazneni postupak. Državni odvjetnici po nekada 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 je složen i dugotrajan, a u slučaju primjene članka 28. KZ u rješenju o odbačaju se mora obrazložiti zbog čega državni odvjetnik smatra da se radi 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 ovakvim slučajevima se ne samo bespotrebno opterećuju sudovi kojima je isto tako jednostavnije prihvatiti kazneni nalog nego ga odbiti, već se i postupa 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 insistira da u cjelokupnom sustavu kaznenog pravosuđa (policija, državno odvjetništvo i sudbena vlast) treba sa 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.“ Ova i slična upozorenja dovoljno govore sama za sebe i državni odvjetnici trebaju daleko hrabrije primjenjivati odredbu članka 28. Kaznenog zakona i takove kaznene prijave odbacivati.

U onim slučajevima kada se ne radi 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 kazneno pravnog 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 u nedovoljnoj mjeri 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 redovnog 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 izreče novčana kazna bilo bi opravdano primijeniti odgodu kaznenog progona.

Sadašnje je stanje takovo da se diverzija veoma rijetko primjenjuje u postupcima protiv punoljetnih osoba. Kada je u pitanju maloljetničko sudovanje državni

odvjetnici su tu napravili iskorak i slijede praksu Europe. Nasuprot tome, kada su u pitanju odrasle osobe 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 se 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 postupaka.

Zaključno možemo istaknuti da će predložene izmjene minimuma propisanih sankcija ukoliko budu usvojene utjecati na promjenu sudske politike kažnjavanja koja će se očitovati povećanjem broja izrečenih kazni zatvora, ali i smanjenjem broja novčanih kazni.

Dragan Novosel

Literatura:

Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, Ministarstvo pravosuđa, zagreb, rujana 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,