

**Branko PERIĆ, sudija Suda BiH**

## **ALTERNATIVNO KRIVIČNO GONJENJE**

### **1. Pozadina problema**

Pravosudne statistike posljednih godina ukazuju na konstantan porast priliva krivičnih predmeta u sudove i tužilaštva.<sup>66</sup> Iako ne postoje relevantne analize trendova i tendencija, moglo bi se osnovano zaključiti da je kriminalitet u porastu. Na takav zaključak upućuje niz okolnosti kroz koje je prošlo i kroz koje prolazi bh društvo. Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH za 2007. ukazuje na nespremnost države da se ozbiljnije bavi krivičnim djelima korupcije i privrednog kriminala<sup>67</sup>.

Opšte je mišljenje da je bh društvo visoko kriminalizovano. Očigledno je da tužilačke statistike ne odražavaju stvarno stanje kriminala, posebno privrednog kriminala, korupcije i organizovanog kriminala.<sup>68</sup> Naravno, svi uočeni trendovi bi zahtijevali dublje analize i istraživanja. Nažalost, država u okviru svojih institucija (ministarstava) nema formirane jedinice za statistička praćenja i analitiku.

---

<sup>66</sup> Vidi: Izvještaje VSTV za 2005, 006, 2007 godinu

<sup>67</sup> Vidi Izvještaj o napretku BiH za 2007. godinu

<sup>68</sup> Prema Godišnjem izvještaju VSTV za 2006. godinu, od ukupno procesuiranih tužilačkih slučajeva samo se 5 posto odnosilo na privredni kriminal.

Ako je stanje kriminaliteta takvo, a očigledno jeste, slijedi zaključak da kreirani pravosudni sistem nije u stanju da efikasno odgovori porastu kriminala. Ljudski resursi<sup>69</sup> i funkcionalni kapaciteti sudskog sistema su ograničeni tako da nije moguće reagovati klasičnim metodama povećanja broja izvršilaca u tužilaštvima i sudovima. Osim toga, BiH se kao država suočava sa obavezom procesuiranja velikog broja predmeta ratnih zločina, što će znatan dio ljudskih resursa u tužilaštvima i sudovima duži niz godina usmjeravati u ovu oblast suđenja. Takođe, BiH je država sa registrovanim oblicima organizovanog transnacionalnog kriminala (putevi droge, trgovina ljudima, međunarodna prostitucija), čije sprečavanje će zahtijevati znatne ljudske resurse. Ovome treba dodati konstantno visoko mjesto po indeksu korumpiranosti.<sup>70</sup> Otuda je neophodno razmotriti druge moguće mehanizme efikasnog odgovora države na porast kriminaliteta. Naravno, to prije svega podrazumijeva jednu osmišljenu nacionalnu strategiju prevencije koja bi se provodila u mnogim segmentima društva. U sferi pravosudnog sistema, problem je moguće razmatrati u razvijanju skraćenih i efikasnih procedura krivičnog gonjenja kroz sve faze krivičnog postupka.

Ovaj rad želi da se fokusira na generalni trend porasta opšteg (svakodnevnog) kriminala i razmotri procesne mehanizme njihovog rješavanja bez trošenja sudskih resursa i sa što manjim angažovanjem tužilačkih

---

<sup>69</sup> BiH u pravosudnom sistemu danas ima sistematizovano oko 300 tužilaca i oko 800 sudija

<sup>70</sup> Vidi: Izvještaj TI za 2007. godinu

potencijala. Sistem koji je zatrpan velikim brojem neriješenih premeta i opterećen velikim brojem krivičnih djela ratnih zločina i organizovanog kriminala treba što prije osloboditi pritiska bagatelnog kriminala i stvoriti uslove za bavljenje ozbiljnijim i najtežim oblicima kriminala. Razmatranje će obuhvatiti neke alternativne mehanizme krivičnog gonjenja kao najefikasniji oblik preventivne podrške tužilaštvima.

Pod alternativnim mehanizmima krivičnog progona podrazumijevaće se nekoliko oblika vansudskog rješavanja krivičnih predmeta koji su danas poznati u pravnoj teoriji i praksi. Autor će se, prije svega, oslanjati na iskustva Slovenije u kojoj se alternativni oblici krivičnog progona primjenjuju nekoliko godina i daju odlične rezultate.<sup>71</sup>

## **2. Načelo legaliteta**

Klasičan oblik krivičnog progona (vidi ZKP) formulisan je u načelu legaliteta: tužilac je dužan da pokrene sudski postupak protiv svakog izvršioca krivičnog djela.<sup>72</sup> Takav pristup države krivičnom progonu obavezuje tužioca da pokreće sudski postupak u svim slučajevima kada prikupljeni dokazi ukazuju na postojanje krivičnog djela i krivične odgovornosti. Takvu obavezu tužilac ima i kada je krivično djelo očigledno malog značaja, ili kada očigledno postoje druge okolnosti koje isključuju krivično gonjenje.

---

<sup>71</sup> Prema godišnjem izvještaju za 2006. godinu, tužilaštva u Sloveniji su alternativne mehanizme gonjenja primijenili protiv 5727 lica, a alternativni postupci su zamijenili 15 sudija.

<sup>72</sup> Član 17. ZKP BiH

Dakle, tužilac nema mogućnosti da odlučuje o svrsishodnosti i opravdanosti pokretanja sudskog postupka.

Nadalje, ovakav pristup ne omogućava tužiocu da sam, u fazi istrage, riješi krivični slučaj izricanjem neke vrste parasankcija, odnosno obaveza koje bi se mogle smatrati prihvatljivim i otravdanim reagovanjem društva prema počiniocu krivičnog djela.

Zbog ovakvog zakonskog pristupa tužioci nisu usmjereni na donošenje strategija i planiranje istraga nego su po zakonima inercije natjerani da rješavaju uglavnom tekući priliv predmeta. To rezultira velikim brojem procesuiranih predmeta i dovodi do statističkog zamagljivanja problema. U tužilačkim izvještajima su veliki brojevi kojima se predstavljaju veliki rezultati, a u suštini se radi o procesuiranju kriminala simboličnog značaja i ograničene generalne prevencije. Efekat takvog pristupa se može najbolje mjeriti vrstom sankcija i visinom kazni. Dugo godina su uslovne osude i novčane kazne dominantne sankcije (preko 80 posto), dok se kazne zatvora za najteža krivična djela kreću oko zakonskog minimuma, uglavnom ispod predviđenog minimuma, a vrlo rijetko iznad zakonskog minimuma.

Ovakav koncept se mora napustiti. Tužilac mora dobiti mnogo šira i snažnija ovlaštenja u predkrivičnom postupku koja će mu otvoriti prostor za planiranje i definisanje strategija čiji će konačni cilj biti fokusiranje na najteže i najopasnije oblike kriminala, kao i na slučajeve koji će imati snažniji preventivnu ulogu. Takav pristup je moguć kroz uvođenje principa

oportuniteta i mehanizme alternativnog krivičnog gonjenja u rukama tužioca.

### **3. Alternativno krivično gonjenje**

Moderna društva moraju razvijati mehanizme vansudskog rješavanja tradicionalnih konflikata koji po svom obimu, intenzitetu i težini ugrožavanja društvenih vrijednosti ne predstavljaju visok stepen opasnosti. Takav pristup je nužan da bi se otvorio prostor za efiksnu borbu protiv novih i modernih oblika kriminala, kao i nekih novih transnacionalnih oblika kriminala koji se vrlo brzo razvijaju koristeći moderna sredstva komunikacije.

Moderna krivična zakonodavstva idu u susret konsensualnoj pravdi. Novo krivično zakonodavstvo BiH usvojilo je neke institute anglosaksonskog krivičnog procesnog zakonodavstva čiji je cilj okončanje sudskih postupaka bez suđenja. Priznanje krivnje, sporazumi o krivici i kazneni nalozi su ostvarili cilj koji je zakonodavac imao prilikom njihovog uvođenja. Prema izvještajima za 2007. godinu, na osnovu sporazuma o krivnji u BiH je riješeno 2.094 predmeta (88% predloženih sporazuma je prihvaćeno).

Postavlja se pitanje zašto se i u BiH isti model rješavanja slučajeva ne bi mogao prenijeti iz sudnica u urede tužioca kako su to uradile neke druge zemlje? Zašto tužilac uvijek mora sprovesti skupu i dugotrajnu istragu i podnijeti optužnicu da bi mogao učiti u proces sporazumijevanja sa optuženim? Zašto optuženi uvijek mora čekati optužnicu da bi priznao krivnju i računao

na blagodet suda? Zašto se najblaži slučajevi prestupništva ne bi mogli rješavati pred tužiocem kao predstavnikom države koji je dobio mandat da štiti njene interese? Zašto se ne razmišlja o dekriminalizaciji nekih krivičnih djela koja godinama opterećuju tužilaštva i čije procesuiranje ne ostvaruje svrhu i cilj (šumske krađe i lake tjelesne povrede)?

Na ova pitanja potrebno je dati odgovor konsultujući iskustva zemalja koje su tužiocima dale mogućnost rješavanja određenih krivičnih predmeta u predkrivičnom postupku, uključujući i pravo oportuniteta u određenim slučajevima. Nekoliko modela zaslužuje širu elaboraciju:

### *3.1. Puni oportunitet*

U svom izvornom značenju oportunitet je diskreciono pravo tužioca da ne pokreće krivično gonjenje u određenim slučajevima i pod određenim uslovima. U suštini, oportunitet bi se mogao definisati kao zakonom predviđeni slučajevi izuzeća od načela legaliteta.

U krivičnom zakonodavstvu bivše države načelo oportuniteta se primjenjivalo samo u postupku prema maloljetnicima. Novi ZKP je ovaj princip napustio a da za to nisu postojali opravdani razlozi.

Za vršenje svoje ustavne i zakonske funkcije u punom kapacitetu, tužilac mora imati pravo da odbaci krivičnu prijavu i obustavi istragu u slučajevima kada okolnosti slučaja ukazuju da krivična sankcija nije neophodna i da bi i sud u sudskom postupku optuženog oslobodio

od kazne.<sup>73</sup> To bi mogli biti slučajevi kada se radi o djelu malog značaja<sup>74</sup>, ili o nekim drugim slučajevima koji isključuju kažnjivost. Ovo pravo tužioca bi se moglo proširiti i na glavni pretres i to do njegovog okončanja, uključujući i drugi stepen (ukoliko se održava pretres pred drugostepenim sudom).

Takođe, tužiocu treba dati ovlaštenje da oportunitet koristi kod najlakših krivičnih djela, kada je osumnjičeni na nesumnjiv način iskazao stvarno kajanje (obešteti oštećenog, ili spriječio nastupanje štetne posljedice), zbog čega prema njemu ne bi bilo opravdano izricanje krivične sankcije.<sup>75</sup> Obim ovog ovlaštenja mogao bi se ograničiti na sva krivična djela za koja je predviđena novčana kazna ili zatvor do jedne godine, pa čak i neka druga krivična djela.

### *3.2. Sporazum o odloženom krivičnom gonjenju*

Moderna društva trebaju razvijati mehanizme za sporazumno rješavanje konflikata među pojedincima, pa čak kada oni imaju obilježja krivičnih djela. Država je ta koja ove mehanizme treba razvijati, a tužilac je idealno mjesto za podsticanje ove vrste autoodgovornosti.

Najprihvatljiviji model alternativnog krivičnog progona u rukama tužioca bio bi institut sporazuma o odlaganju krivičnog gonjenja.<sup>76</sup> Tužilac bi za određena krivična

---

<sup>73</sup> Vidi: Član 163.1. ZKP Slovenije

<sup>74</sup> Vidi: Član 23a KZ BiH

<sup>75</sup> Vidi: Član 163.2. ZKP Slovenije

<sup>76</sup> Član 162. ZKP Slovenije

djela, kada za to postoje opravdani razlozi, predložio osumnjičenom odlaganje krivičnog gonjenja pod uslovom da osumnjičeni u određenom roku ispuni određene naloge koje će mu tužilac postaviti. Zakonom bi se propisala grupa krivičnih djela kod kojih je moguće koristiti ovakvu vrstu sporazuma, subjektivni uslovi, rokovi za izvršenje naloga i pravne posljedice sporazuma.

Slovenački zakonodavac je ovu mogućnost predvidio kod krivičnih djela za koja je predviđena novčana kazna ili zatvor do tri godine (skraćeni postupak) i ukoliko je osumnjičeni spreman postupiti po uputstvima tužioca i ispuniti određene naloge. Tužilac, dakle, u svakom konkretnom slučaju kada su ispunjeni formalni uslovi, cijeni da li bi bilo opravdano uslovno odgađanje krivičnog gonjenja. Tom prilikom on će imati u vidu okolnosti pod kojima je djelo izvršeno, prirodu krivičnog djela i ličnost učinioca, te će na osnovu svih okolnosti donijeti odluku o nalogima koje osumnjičeni treba izvršiti.

Za ovakvu odluku tužioca bila bi potrebna saglasnost osumnjičenog. Saglasnost oštećenog ne bi bila neophodna jer oštećeni ne može preuzeti gonjenje, ali bi njegovo prethodno saslušanje bilo neophodno zbog toga što bi jedan od naloga osumnjičenom bilo potpuno ili djelimično obeštećenje.

Ovaj institut bio bi pogodan za primjenu kod imovinskih krivičnih djela i krivičnog djela izbjegavanja izdržavanja, ali i kod drugih krivičnih djela kada je osumnjičeni u mogućnosti da sanira štetnu



posljedicu.<sup>77</sup> Otuda bi se najčešći nalozi osumnjičenom odnosili na otklanjanje ili namirenje štete, obavljanje nekog rada u opštem interesu, plaćanje određenog iznosa u javne fondove ili u dobrotvornr svrhe, kao i izmirenje obaveze zakonskog izdržavanja.

ZKP Slovenije poznaje kao nalog osumnjičenom uplatu u fond za obeštećenje žrtava kažnjivih djela. Očigledno je slovenački zakonodavac imao u vidu Evropsku konvenciju o naknadi štete žrtvama težih krivičnih djela koja traži od država potpisnica da formiraju poseban fond za obeštećenje žrtava teških krivičnih djela protiv života i tijela. Ova ideja ima za cilj prije svega potrebu obeštećenja zrtava seksualnog i drugih oblika izrabljivanja. Za njenu realizaciju nacionalna zakonodavstva moraju donijeti propise kojima bi se osnovali posebni fondovi i uredilo njihovo funkcionisanje. Tek tada bi se uplata u ove fondove mogla koristiti kao nalog osumnjičenom.

Postavlja se pitanje kakva bi bila pravna priroda sporazuma o odlaganju krivičnog gonjenja i kakve bi bile njegove pravne posljedice? Sporazum bi predstavljao dvostrano obavezujući pravni ugovor sa krivičnopravnim posljedicama u kome su ugovorne strane tužilac i osunjičeni. Tužilac bi preuzeo obavezu da odustane od krivičnog gonjenja ukoliko osumnjičeni u određenom roku ispuni obaveze prema društvu koje mu naloži tužilac. Kao i svaki ugovor, i ovaj podrazumijeva koristi za svaku od ugovornih strana.

---

<sup>77</sup> U ZKP Slovenije ovaj institut je moguće primijeniti i kod krivičnih djela utaje, teške krađe, omogućavanja uživanja droga, oštećenja tuđe stvari, poslovne prevare i zloupotrebe bankovne ili kreditne kartice.

Za tužioca je korist rješavanje predmeta sa minimalnim troškovima za državu i ušteda ljudskih resursa, a za osumnjičenog izbjegavanje skupog sudskog postupka i izbjegavanje evidencije o osuđivanosti.

Sporazum bi imao pravne posljedice na koje ugovorne strane moraju biti upozorene sporazumom. Za osumnjičenog sporazum predstavlja odricanje od ustavnog prava na sudsku zaštitu, a za tužioca njegovo izvršenje znači da u istoj stvari više nije moguće preduzeti krivično gonjenje (*ne bis in idem*).

### 3.3. Sporazumijevanje o krivnji

Institut sporazuma o krivnji u postupku pred sudom pokazao je svoju opravdanost i pored velikog broja dilema i problema u praktičnoj primjeni. Čini se opravdanim razmatranje njegove primjenjivosti i u fazi istrage.

Tužilac često puta ima čvrste dokaze i može u fazi istrage osigurati sporazum sa osumnjičenim. No, on mora ući u optuženje i sačekati sudski postupak da bi sporazum realizovao. Može se postaviti pitanje opradanosti ovakve procedure. Pristalice postojećeg zakonskog rješenja će reći da sporazum mora razmatrati sud i da nema sporazuma bez odluke suda. Njihov ključni argument svodi se na tezu da bi svako sporazumijevanje tužioca i osumnjičenog, bez učešća suda, značilo napuštanje koncepta sudske pravde i uvođenje u sistem administrativne pravde. Naravno, ovo jesu snažni argumenti u korist principa pravičnosti i jednakosti pred zakonom. Međutim, ne treba olako

eliminirati činjenicu da nema sudske pravde bez uloge tužioca i da tužilac ima izvornu i ključnu ulogu u zaštiti interesa države. Na kraju, ako država preko zakona definiše društve uloge i mehanizme zaštite poretka, onda joj treba priznati pravo da zakonom prenosi izvjesna ovlaštenja sa suda na tužioca. Takođe, u drugim administrativnim postupcima se izriču sankcije koje su često drastičnije od onih koje izriču sudovi za krivična djela (kazne za povredu pravila o emitovanju, povrede izbornih pravila, disciplinski prekršaji sudija i tužilaca). Novčana kazna je u domaćem sistemu sankcija preovlađujuća u administrativnom pravu i čini se da bi bilo primjerenije da ovu vrstu sankcije izriče tužilac kao državni organ umjesto suda kao nezavisne vlasti. Nažalost, ona je postala toliko česta u sudskoj praksi da je u dobroj mjeri devalvirala autoritet suda.

Čini se da bi bilo opravdano dati tužiocu isključivo pravo da zaključuje sporazume o krivni sa osumnjičenim za sva krivična djela za koja je predviđena novčana kazna ili zatvor do tri godine, kao i za krivična djela za koja se može izreći novčana kazna.

Najteži problem kod ovakvog transfera ovlaštenja sa suda na tužioca bilo bi pitanje kako osigurati jednakost pred zakonom ukoliko tužioci preuzmu ulogu suda. Odgovarajuće rješenje bi bilo propisivanje obaveze za glavne tužioce da donose obavezujuća uputstva o uslovima za primjenu instituta sporazumijevanja. Preko obavezujućih uputstava i smjernica se tužioci su i do sada osiguravali jedinstvenu praks unutar tužilačke organizacije.

Drugi i manje radikalni model bi mogao biti sporazumijevanje o krivnji u fazi istrage za blaže oblike krivičnih djela uz naknadno odobravanje sporazuma od strane suda. Uloga suda bi mogla uključivati razmatranje na posebnoj raspravi, ili samo odobravanje od strane sudije pojedinca ili posebnog vijeća. Sud bi u cijelom procesu imao ulogu kontrole standarda tužilačkih dokaza, garanta zakonitosti i propisanog standarda prava osumnjičenog.

Moguće je razmatrati i neka srednja rješenja koja bi tužiocu dala mogućnost sporazumijevanja u fazi istrage samo za blaže oblike krivičnih djela (krivična djela za koja je predviđena kazna zatvora do pet godina), ili obavezno razmatranje sporazuma iz istrage pred posebnim vijećem suda.

#### 4. Zaključak

1. U cilju efikasnog rješavanja konflikata država treba razvijati mehanizme vansudskog rješavanja sporova. U krivičnoj oblasti vansudsko rješavanje lakših oblika povreda društvene discipline treba postepeno prelaziti sa suda na tužioca.

2. Nadležnosti tužioca, kao državnog organa sa mandatom da efikasno štiti državu od kriminala, treba **ojačati ovlaštenjima** da sam izriče određene **mjere upozorenja** prema izvršiocima manje značajnih krivičnih djela koje će biti adekvatna zamjena za klasične sankcije. Takođe, tužiocu bi trebalo prenijeti ovlaštenje da za neka krivična djela i posebno lake oblike određenih krivičnih djela sa osumnjičenim zaključuje sporazume o krivnji, koji će uključivati neke

klasične sankcije iz sudske nadležnosti. Ovo ovlaštenje bi tužilac moga vršiti izvorno, ili dijeliti sa sudom.

3. Tužilac treba imati ovlaštenje da u pojedinim slučajevima i pod zakonom predviđenim uslovima **odlučuje o nepreduzimanju krivičnog gonjenja (oportunitet)**. Ovo ovlaštenje proizilazi iz prirode tužilačkih ovlaštenja i njegove ustavne i zakonske uloge.

5. Efekti ovakvog pristupa redefinisaju uloge tužioca bi bili višestruki: a) u velikoj mjeri bi se rasteretio rad tužilaca, b) društveni konflikti bi se efikasnije rješavali, c) znatne uštede u sudskim resursima, c) uštede u državnom budžetu, d) sudski sistem bi postao efikasniji.

*(Pravna riječ, br. 1/2008)*