

Dr. sc. Anna-Maria Getoš*
Mr. sc. Miranda Gulišija**

ANALIZA PRAVNIH LIJEKOVA U PREKRŠAJNOM POSTUPKU S NAGLASKOM NA INSTITUTU OBAVEZNOG PREKRŠAJNOG NALOGA U SVJETLU SUDSKE PRAKSE I KOMPARATIVNIH EUROPSKIH RJEŠENJA

Prekršajno pravo nedvojbeno je dio kaznenopravnog sustava u Hrvatskoj. Kao takvo predstavlja društvenu reakciju na kažnjive radnje koje se mogu zbirno označiti kao tzv. bagatelni kriminal čije su odrednice masovnost, uglavnom materijalna "beznačajnost", procesno pojednostavnjen i skraćen oblik sudovanja te u pravilu suzdržljivost u pogledu sankcioniranja. Hrvatski prekršajni sustav, do stupanja na snagu sadašnjeg Prekršajnog zakona, doista se nalazio pred kolapsom, tako da se reformski iskorak zakonodavca, postignut 2008. godine, svakako mora označiti kao značajan evolucijski skok u odnosu prema prijašnjem stanju. U duhu takvog uspješnog reformskog trenda ovaj rad nastoji pridonijeti konstantnoj evoluciji prekršajnog sustava u Hrvatskoj, ukazujući na konceptualne i praktične nove te alternativne smjerove reforme. Reformom je prekršajnog sustava zakonodavac, konceptualno gledano, problem prevelikog broja predmeta pred prekršajnim sudovima i neefikasnost njihova procesuiranja pokušao riješiti preraspodjelom predmeta i pojednostavnjenjem postupka, što je ponekad išlo i nauštrb prava okrivljenika. Postavljaju se dva ključna pitanja: je li zakonodavac time konceptualno ispravno usmjerio reformu i je li postignuta pravilna ravnoteža između efikasnosti postupka i prava okrivljenika? Na prvo pitanje valja odgovor potražiti na konceptualnoj razini, pri tome prvenstveno razmatrajući pitanje razgraničenja kažnjivih radnji od onih koje to zapravo nisu, s posebnim osvrtom na korištenje prekršajnog sudovanja kao "fiskalnog instrumenta". Iako se reforma provodi, izostala je prethodna dubinska analiza etiologije problema prevelikog broja predmeta pred prekršajnim sudovima, što

* Dr. sc. Anna-Maria Getoš, viša asistentica na Katedri za kazneno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu

** Mr. sc. Miranda Gulišija, dipl. iur., sutkinja Prekršajnog suda u Splitu

u konačnici rezultira i nefunkcionalnošću prekršajnog sustava. Stoga valja razmotriti moguće uzroke takvog stanja, s ciljem iznalaženja optimalnog konceptualnog rješenja za reformu prekršajnog sustava s dugoročnim i održivim učinkom. Naime iako je odlika tzv. bagatelnog kriminala njegova masovnost, udio od čak 90% u ukupnosti procesuiranih kažnjivih radnji u Hrvatskoj zasigurno se ne može označiti kao optimalno opterećenje kaznenopravnog sustava. Stoga ne čudi što unatoč zavidnom broju sudaca po glavi stanovnika (42 na 100.000 u usporedbi s 12 u Italiji ili 18 u Njemačkoj), hrvatski (kazneno)pravni sustav, suočen s tolikom količinom bagatelnog kriminala, nije funkcionalan. Drugo se pitanje u ovom radu analizira u svjetlu sudske prakse i komparativnih europskih zakonskih rješenja (Švicarska, Austrija, Njemačka, Italija, Španjolska, Norveška, Grčka, Slovenija, Crna Gora, Ujedinjeno Kraljevstvo) radi iznalaženja pravilne ravnoteže između efikasnosti postupka i prava okrivljenika, a ona aktualnim Prekršajnim zakonom, u pogledu instituta obaveznog prekršajnog naloga, nije optimalno postignuta.

1. UVOD

Na samom početku ovog rada, koji analitički i komparativno obrađuje prekršajnopravnu reformu i izabrana rješenja sadašnjeg Prekršajnog zakona¹, valja istaknuti da je cilj sljedećih izlaganja dvojak te promatran iz vrlo različitih perspektiva. S jedne strane aktualna se prekršajnopravna reforma u Hrvatskoj u okviru rada promatra kroz prizmu općih konceptualnih i apstraktno teoretskih razmatranja. S druge strane istovremeno se postavlja čitav niz praktičnih pitanja vezanih uz samu provedbu prekršajnopravne reforme. I dok je doseg prve, znanstvene, perspektive preokupiran analizom općeg usmjerenja prekršajnopravne reforme, zanemarujući njezine detalje i “životnost”, druga se, praktična, perspektiva ponajprije usredotočuje na razradu pojedinih detalja, a da pri tome ne vodi računa o čitavoj širini reforme. Stoga su obje perspektive same za sebe nedostatne – tek spoj obiju perspektiva, i znanstvene i praktične, te njihovo isprepletanje dopušta razradu predmetne tematike na način dostojan njezine kompleksnosti i važnosti.² Bitno je uvodno napomenuti da ovaj rad neće opširno

¹ Prekršajni zakon, NN br. 107/07, stupio na snagu 1. siječnja 2008. Kada se u radu koriste termini “aktualni” ili “sadašnji” Prekršajni zakon ili samo “Prekršajni zakon”, misli se na upravo navedeni.

² Spoj znanosti i prakse radi unapređenja “kaznenog zakonodavstva, znanosti i prakse, te srodnih znanosti koje se bave problematikom kriminaliteta” nije samo pitanje metodološkog pristupa korištenog u ovom radu već i cilj postojanja i rada Hrvatskog udruženja za kaznene znanosti i praksu (cit. čl. 7. Statuta HUKZP od 23. prosinca 1997.).

(već samo za pojedine specifične detalje) ulaziti u polemiku o (ne)usklađenosti pojedinih zakonskih odredbi Prekršajnog zakona s Ustavom RH i EKLJP,³ a to upravo stoga što je sva relevantna argumentacija na tu temu već iznesena.⁴ No može se osnovano pretpostaviti da će Europski sud za ljudska prava, a posebno u odnosu na zakonske odredbe kojima je uređen institut obaveznog prekršajnog naloga, dati konačnu ocjenu o tome je li hrvatski zakonodavac postigao pravilnu ravnotežu između postulata efikasnosti prekršajnog postupka s jedne strane i zaštite prava okrivljenika s druge strane. Stajališta zauzeta u ovome radu o navedenom pitanju jasno proizlaze iz pojedinih dijelova rada, a u konačnici i zaključnih razmatranja te prijedloga *de lege ferenda*.⁵

Pristup ključnim pitanjima rada – analiza konceptualnog usmjerenja prekršajnopravne reforme i praktična analiza pravnih lijekova u prekršajnom postupku na primjeru obaveznog prekršajnog naloga – spoj je znanstvene i praktične perspektive, zbog čega se otvara čitava lepeza mogućih i korištenih metodoloških opcija: normativna analiza prekršajnopravne zakonske regulative u Hrvatskoj, prikaz sudske prakse kroz studije slučajeva, statistička analiza i interpretacija podataka, zapažanja iz sudske prakse, komparativna normativna analiza prekršajnopravno relevantne zakonske regulative u deset izabranih europskih država, kvalitativno istraživanje korištenjem strukturiranog upitnika i znanstvenog intervjua, obrada relevantne domaće i strane literature. Struktura rada predmetnu problematiku razrađuje deduktivnom metodom, tako što polazno na konceptualnoj razini obrađuje opće pitanje optimalnog (pre)usmjerenja aktualne prekršajnopravne reforme u Hrvatskoj. Postavlja se pitanje osnovnog uzroka još uvijek nedovoljne funkcionalnosti našeg prekršajnog sustava, a na temelju mogućih odgovora aktualan se smjer reforme podvrgava konstruktivnoj kritici uz upućivanje na moguće alternative. Nakon toga se ključne odrednice aktualne prekršajnopravne reforme, tj. instrumentarij učinkovitosti, normativno analizira uz upozoravanje na specifične probleme, koji se u ovom uvodnom dijelu mogu sažeti izrazom postignutog disbalansa između efikasnosti prekršajnog postupka s jedne strane i zaštite prava okrivljenika s druge strane. Pored produljenja zastarnih rokova, liberalizacije žurnog postupka, novina

³ EKLJP: Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN MU 18/97).

⁴ Vidi stoga opširnije u samoj odluci Ustavnog suda, koji je 2009. god. zauzeo jasno stajalište da s aspekta ustavnosti žestoko napadnute odredbe Prekršajnog zakona nisu problematične: rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske od 19. lipnja 2009. broj: U-I-4433/2007 i dr.

⁵ Suočeni s nizom konceptualno, praktično i komparativno zanimljivih pitanja, koja do sada u domaćoj literaturi nisu detaljno ili nisu uopće obrađena, pitanje (ne)usklađenosti pojedinih zakonskih odredbi Prekršajnog zakona s Ustavom RH i EKLJP namjerno je kao zasebna tema rada, uz navedena dva ključna pitanja (analizu konceptualnog usmjerenja prekršajnopravne reforme i praktičnu analizu pravnih lijekova u prekršajnom postupku na primjeru obaveznog prekršajnog naloga), uglavnom ostavljeno po strani.

u pogledu apsolutno bitnih povreda i prakse korištenja prekršajnog naloga, obavezni je prekršajni nalog upravo glavni “instrument učinkovitosti”⁶ koji će u radu biti detaljno obrađen.⁷ Polazna razmatranja zaključuju se diskursom o (ne)opravdanosti korištenja prekršajnog sudovanja kao “fiskalnog instrumenta”, a to je pitanje od iznimnog značenja, kako u konceptualnoznanstvenom tako i u normativnopraktičnom smislu. Druga cjelina rada obrađuje dostupne empirijske podatke s naglaskom na obaveznom prekršajnom nalogu. Empirijska se analiza pri tome koristi studijama slučaja, statističkim podacima te naposljetku sudačkim zapažanjima iz prakse. Posebice se posljednja navedena metoda zapažanja nedovoljno koristi u znanstvenim radovima, iako je ne samo znanstveno legitiman već i neprocjenjivo vrijedan izvor empirijskih podataka.⁸ Slijedi treća cjelina rada u kojoj se hrvatski institut obaveznog prekršajnog naloga podvrgava komparativnoj normativnoj analizi. Metodološke poteškoće koje se pri tome javljaju prevladane su korištenjem komparativne analogije i primjenom većeg broja različitih metodoloških pristupa radi postizanja cilja pružanja osnovnog uvida u normativna rješenja usporedive problematike u deset izabranih europskih država (Švicarska, Austrija, Njemačka, Italija, Španjolska, Norveška, Grčka, Slovenija, Crna Gora, Ujedinjeno Kraljevstvo). Težnja za obuhvaćanjem većeg broja država nužno dovodi do skraćenog prikaza analize, no cilj je ovog dijela rada ionako definiranje okvirnog položaja hrvatskog instituta obaveznog prekršajnog naloga u svjetlu relevantnih europskih zakonskih rješenja. Stoga nakon sažetog prikaza po pojedinim državama slijedi rasprava o rezultatima istraživanja s nalazom komparativne analize odnosno odgovorom na pitanje pozicioniranja instituta obaveznog prekršajnog naloga u svjetlu relevantnih europskih zakonskih rješenja. Posljednji dio rada donosi zaključke i prijedloge *de lege ferenda*, pri tome jasno razlikujući kratkoročna praktična rješenja od onih poželjnih dugoročnih konceptualnih (pre)usmjerenja aktualne prekršajne reforme.

⁶ Obaveznom prekršajnom nalogu pripisuje se odlučna uloga u povećanju efikasnosti prekršajnog pravnog sustava, pa stoga svakako zaslužuje iscrpnu analizu. O obaveznom prekršajnom nalogu kao glavnom reformskom instrumentu vidi npr. *Josipović & Rašo* 2009, str. 202-215, ili *Josipović* 2009.

⁷ Detaljna bi i komparativna normativna i empirijska analiza čitavog “instrumentarija učinkovitosti” u prekršajnom postupku zasigurno premašila zadane okvire ovog rada. No opširnije o pojedinim instrumentima primjerice: *Gulišija* 2011.

⁸ Nekritička opsjednutost korištenjem statističke metode za sobom povlači niz negativnih posljedica, od kojih na ovom mjestu valja upozoriti samo na dvije. Statistički podaci bez objektivne interpretacije i drugih, prvenstveno kvalitativnih podataka, ne pridonose boljem razumijevanju, a ni pravilnom praćenju promatranih fenomena. U slučaju nepostojanja statističkih podataka (npr. zbog nove zakonske regulative), zbog opsesije grafovima, trendovima i postocima, olako se zanemaruju alternativni metodološki pristupi, poput zapažanja ili studija slučajeva, iako je sam po sebi svaki metodološki ispravno koncipiran i pravilno primijenjen pristup po svojoj vrijednosti izjednačen.

2. POLAZNA KONCEPTUALNA I PRAKTIČNA RAZMATRANJA

2.1. Analiza općeg konceptualnog usmjerenja prekršajnopravne reforme

“Zločin ne postoji – postoje samo radnje”.⁹ Koje će se radnje i, još važnije, zbog kojih mehanizama u konačnici označiti kao kažnjive, ovisi o konkretnom društvenom kontekstu. Prema *Durkheimu* određena radnja ne vrijedi zajedničku svijest zato što je kažnjiva, već je kažnjiva zato što vrijedi zajedničku svijest – ne osuđujemo neku radnju zato što je kažnjiva, već je ona kažnjiva upravo zato što ju osuđujemo.¹⁰ Ova je početna postavka to značajnija što se, apstraktno gledano, više udaljavamo od same srži kažnjivih radnji oko čije društvene neprihvatljivosti i štetnosti postoji opći konsenzus. Što je određena radnja “beznačajnija” u pogledu percipirane društvene i individualne štetnosti, to je i društveni konsenzus oko pitanja primjerene reakcije na takvu radnju manji i difuzniji, sve do te mjere kada općeprihvaćeni konsenzus prestaje postojati. Stoga je moguće u konkretnom društvenom kontekstu jasno razgraničiti općeprihvaćene i najteže kažnjive radnje (*mala in se*) od ostalih delinkventnih radnji (*mala prohibita*), koje zajedno čine kazneno pravo u širem smislu.¹¹ No postavlja se pitanje razgraničenja delinkventnih radnji (*mala prohibita*) od nekažnjivih radnji, odnosno onih radnji za koje se kaznenopravna reakcija (u širem smislu), shvaćena kao *ultima ratio societatis*, više ne čini primjerenom. Riječ je o fundamentalnom kaznenopravnom pitanju s dalekosežnim kriminalnopolitičkim i općedruštvenim implikacijama, a na to pitanje u Hrvatskoj ne postoji jasan i argumentiran odgovor,¹² a ni aktualno ne postoji relevantna rasprava.¹³

⁹ *Christi* navodi: “Crime does not exist. Only acts exist, ...” Cit. *Christie* 2004, str. 3. Riječ je o temeljnoj postavci ovog rada, pa se stoga i nadovezujući se na nju koristi izraz “(kažnjiva) radnja”, a ne “(kažnjivo) ponašanje”. Vidi primjerice *Zlatarić* 1977, str. 1. I komparativna analiza je pokazala da se u velikom broju država koristi izraz “radnja”, a ne “ponašanje” – vidi npr. austrijski Upravni kazneni zakon (VStG - Verwaltungsstrafgesetz).

¹⁰ *Durkheim* 1984, str. 40: it is not “that an act offends the common consciousness because it is criminal, but rather that it is criminal because it offends that consciousness. We do not condemn it because it is a crime, but it is a crime because we condemn it.”

¹¹ Vidi koncizno *Horvatić* 2001, str. 6-12, i *Novoselec* 2009, str. 60-63.

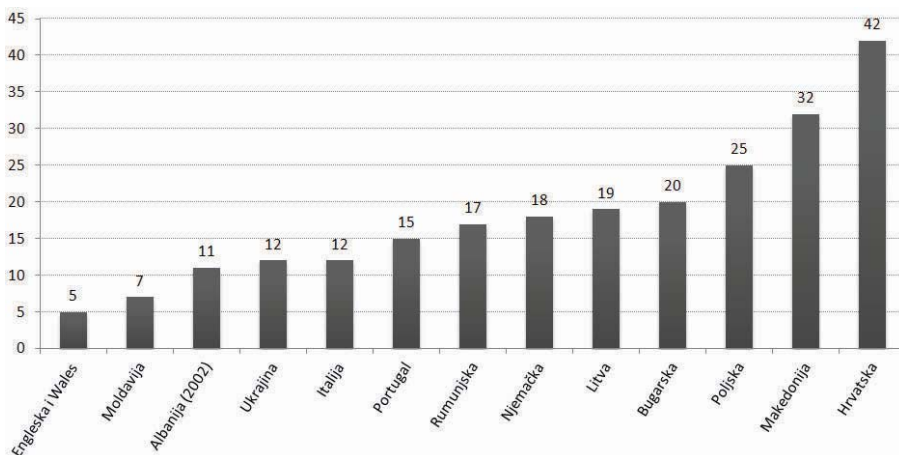
¹² Okolnost da je u Hrvatskoj aktualno pravno omeđeno područje kažnjivih radnji nužno ne isključuje opažanje da ta omeđenost nije rezultat jasnog konceptualnog određenja zakonodavca s eksplicitnim i obrazloženim kriminalnopolitičkim ciljem, koje bi odgovorilo na pitanje zašto određene radnje jesu ili pak nisu kažnjive odnosno zašto su uopće dio kaznenog prava u širem smislu.

¹³ Čudi što se u okviru dugogodišnje reforme prekršajnog prava u Hrvatskoj, konačno i prilikom izrade aktualnog Prekršajnog zakona, nije razvila ozbiljnija rasprava o pitanju potrebe za konceptualno osmišljenim i temeljnim određenjem kažnjivih radnji. Strategija reforme pra-

Jedan je od mogućih uzroka takvog stanja zasigurno i nedovoljna pažnja posvećena izučavanju etiologije problema prevelikog broja predmeta pred prekršajnim sudovima i nefunkcionalnosti čitavog prekršajnog pravnog sustava. Iako je problem detektiran, a kratkoročno djelomično i riješen sadašnjim Prekršajnim zakonom, u biti, a posebice konceptualno, nije došlo do promjena koje bi jamčile dugoročne rezultate.

Grafički prikaz 1.

Broj sudaca na 100.000 stanovnika u izabranim europskim državama¹⁴



Naime količina će potencijalnih kažnjivih radnji zbog izostanka optimalnog razgraničenja kažnjivih od nekažnjivih radnji gotovo sigurno ostati ista, dok su ostali čimbenici koji bi mogli znatnije utjecati na priljev predmeta relativno

vosudnog sustava iz 2006. godine, doduše, navodi usuglašenost oko postizanja djelotvornosti hrvatskog pravosuđa putem "racionalnog korištenja skupog sudskog sustava, odnosno rasterećenja sudova od predmeta koji po svojoj prirodi nisu sudski" (cit. str. 13, dostupno na: www.strategija.hr/datastore/filestore/16/Strategija_reforme_pravosudnog_sustava.doc [6.10.2011.]), no o tome se u kontekstu prekršajnog prava, nažalost, nije raspravljalo kroz mogućnost optimalnog razgraničenja kažnjivih radnji od onih koje to nužno ne bi morale biti, već kroz potragu za optimalnim "instrumentarijem efikasnosti" (opširnije u naslovu 2.2.).

¹⁴ Podaci se odnose na 2003. ili 2004. godinu. Izvor podataka: *UNODC* 2008, str. 31. Dodatnom provjerom podataka za Hrvatsku ustanovljeno je da se radi o relativno konstantnoj veličini te da se i aktualno može koristiti vrijednost od 42 (točnije 42,58) suca na 100.000 stanovnika u Hrvatskoj. Izvori: <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=30> [13.10.2011.] i *DZS*, Statističke informacije 2011, str. 7.

konstantni,¹⁵ s iznimkom automatizirane obrade podataka¹⁶ i rastućeg trenda prekršajnopravne (pre)regulacije društvenih odnosa,¹⁷ a to će jamačno pridonijeti još većem priljevu predmeta. Stoga s ciljem pronalaženja dugoročnog rješenja valja postaviti pitanje kako je uopće i zašto došlo do “zakrčenja” prekršajnog sustava, a posebice kada se ima u vidu da je Hrvatska u europskom kontekstu jedna od zemalja s najvećim brojem sudaca po glavi stanovnika (vidi grafički prikaz 1).

Opravdano je pretpostaviti da je glavni uzrok “zakrčenja” prekršajnog sustava sama količina priljeva predmeta, koja nije primjerena u smislu optimalnog opterećenja kaznenopravnog sustava u širem smislu. Problem je stoga u svojoj biti konceptualan, a posljedično i sistemski, jer “želja” zakonodavca za prekršajnim reguliranjem društvenih odnosa¹⁸ jednostavno nadilazi realne kapacitete prekršajnog sustava. Stoga je ključni izazov daljnje prekršajne reforme pronalaženje odgovora na pitanje o optimalnom opterećenju prekršajnog sustava, a nikako pronalaženje procesnih mehanizama za preraspodjelu predmeta i njihov žurni protok kroz sustav. Znatna količina vremena i resursa naših prekršajnih sudova i sudaca utrošena je na prekršajne poslove koji se mogu označiti kao puko provođenje državnoupravnog “fiskalnog instrumentarija”, a nikako kao sudačko reguliranje delinkventnih radnji pojedinaca. Postavlja se pitanje kada izricanje novčane kazne sadržajno (materijalno) prestaje biti sudačka odluka i

¹⁵ Od navedenih čimbenika valja istaknuti ponašanje potencijalnih počinitelja kažnjivih radnji, broj policijskih djelatnika i praksu registriranja kažnjivih radnji te povremeno pojačanu osjetljivost društveno-političke javnosti na određena pitanja i uzročno s tim češće procesuiranje određenih ponašanja (npr. obiteljsko nasilje, navijačko nasilje, “rad na crno” i sl.).

¹⁶ Tehnička dostignuća i mogućnosti automatizirane obrade podataka znatno utječu na porast broja opaženih i procesuiranih kažnjivih radnji, što posljedično dovodi do porasta priljeva predmeta. Stoga bi bilo pogrešno svaki porast zabilježenih kažnjivih radnji interpretirati kao trend stanovništva k učestalijem činjenju kažnjivih radnji. Može se pretpostaviti da je ukupna količina ostvarenih kažnjivih radnji relativno konstantna, dok se zbog tehnološkog napretka zapravo smanjuje tamna brojka, posebice s obzirom na prometnu delinkvenciju, odnosno veći se broj kažnjivih radnji uopće detektira, a automatiziranom obradom podataka uspije procesuirati.

¹⁷ “Državni zavod za statistiku RH izradio je klasifikaciju prekršaja koja je, između ostalog, dobar pokazatelj broja propisa koji sadržavaju prekršajne odredbe. Ta klasifikacija usklađena je s razvrstavanjem prekršajnih predmeta na prekršajnim sudovima na prekršaje protiv sigurnosti prometa na cestama, javnog reda i mira, prekršaje iz područja gospodarstva. Prema navedenoj klasifikaciji samo u području gospodarstva u širem smislu: u koje ulaze prekršaji iz gospodarstva u užem smislu, financije, radni odnosi i zaštita na radu, obrazovanje, znanost, kultura, informiranje, zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje, primjenjuju se 132 zakona.” *Novak Hrgović* 2007, str. 821-860.

¹⁸ “Želja” zakonodavca očituje se kroz donošenje pravne regulative koja pojedine ljudske radnje označava kao kažnjive, odnosno čini ih predmetom prekršajnog sudovanja.

postaje upravni akt.¹⁹ Uvođenjem instituta obaveznog prekršajnog naloga za određene vrste prekršaja zakonodavac je (namjerno ili nehotice) omogućio jasno razgraničavanje između donošenja upravnih akata i sudačkih odluka u sferi prekršajnog sudovanja.²⁰ Upravo je to, dugoročno gledano, najveći uspjeh uvođenja obaveznog prekršajnog naloga, jer prvi put širom otvara vrata konačnoj dekriminalizaciji onih radnji (za sada još uvijek *kažnjivih*), kojima je zapravo mjesto (i *de facto* već i jesu) u području upravnopravnog reguliranja društvenih odnosa, čije je dosadašnje “životarenje” u zoni prekršajnopravnog reguliranja izvorni problem nefunkcionalnosti čitavog prekršajnopravnog sustava.

Nužno je odrediti osnovne pojmove te upozoriti na potrebu razgraničavanja kriminalnih radnji od onih radnji koje, iako remete uredno odvijanje društvenih odnosa, nipošto nisu u svojoj biti (odnosno ne bi trebale biti) kriminalne. Za potrebe konceptualnih razmatranja na ovom mjestu primjereno je upotrebljavati pojam tzv. bagatelnog kriminala, a on zapravo označava ona kažnjiva ponašanja za koja postoji poseban način reakcije, u pravilu slabijeg intenziteta i u pojednostavnjenom obliku.²¹ Iako tzv. bagatelni kriminal obuhvaća najveći dio ukupnih delinkventnih radnji (vidi grafički prikaz 2), stručna je i akademska rasprava o tzv. bagatelnom kriminalu, u usporedbi s težim kažnjivim radnjama i društvenim reakcijama na njih, gotovo nepostojeća, kako u Hrvatskoj tako i u europskom kontekstu.²² Sam pojam tzv. bagatelnog kriminala

¹⁹ *Mattes* 1970, str. 31.

²⁰ *Mattes* 1970, str. 33: “Geht es im Strafausspruch eigens um die Bewährung der Rechtsordnung i. S. einer Vergewisserung der Maßgeblichkeit dieser Rechtsordnung für das Mitsein in der Rechtsgemeinschaft, so ist die im Strafausspruch betätigte Strafgewalt die stärkste Ausprägung der Rechtsschutzgewalt überhaupt, im reinsten Sinne Gewalt zum Schütze der Rechtsordnung als allgemeinverbindlicher Lebensordnung. Damit ist zugleich die sachliche Verselbständigung des Strafausspruchs gegenüber jeglichem Rechtsverhältnis dargetan, an dem der Staat auf andere Weise denn als Träger der bezeichneten Rechtsschutzgewalt beteiligt sein könnte.”

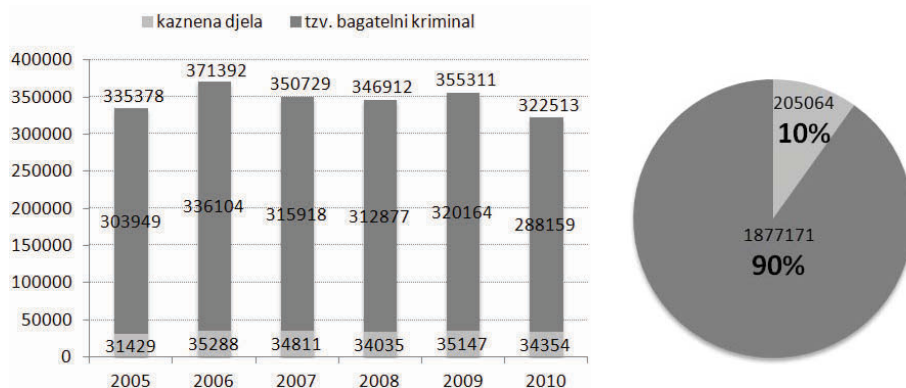
²¹ *Kaiser* 1978, str. 899: “Wir definieren daher Sachverhalte als Bagatellen, wenn wir uns entschieden haben, daß wir auf sie in besonderer Weise, in der Regel in abgeschwächter Intensität und vereinfachter Form, antworten wollen.”

²² U okviru pretraživanja inozemne literature uočena je nedostatna obrada problematike bagatelnog kriminala diljem Europe. Jedini pronađeni i zamjetni pokušaj sustavnog doprinosa znanstvenoj raspravi o bagatelnom kriminalu u europskom kontekstu valja pripisati *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* (ZStW) u onom dijelu koji se bavi inozemnim kaznenim pravom (Auslandsteil). Krajem 1970-ih i početkom 1980-ih godina tako je objavljivan veći broj radova koji obrađuju problematiku bagatelnog kriminala u pojedinim europskim državama. Vidi primjerice *Kaiser* 1978 (Njemačka), *Driendl* 1978 (Austrija i Švicarska), *Cosmo* 1980 (Švedska), *Hauser* 1980 (Švicarska), *Hirsch* 1980 (Njemačka), *Hulsmann* 1980 (Nizozemska), *Nowakowski* 1980 (Austrija), *Weigend & Zoll* 1983 (Poljska). No nema naznake da bi aktualno postojale relevantne publikacije koje komparativno obrađuju predmetnu problematiku na europskoj razini.

valja ostaviti otvorenim, između ostaloga i zato što ga je gotovo nemoguće odrediti pomoću egzaktnih dogmatskih kriterija,²³ a kao njegove pokazatelje označiti *materijalni aspekt* “beznačajnosti” (u smislu ‘beznačajnog djela’), *procesni aspekt* sumarnog ili skraćenog postupka te *kriminalnopolitički aspekt* suzdržljivog sankcioniranja.²⁴

Grafički prikaz 2.

Udio bagatelnog kriminala u ukupnoj delinkvenciji u RH²⁵



U Hrvatskoj bi se dio prekršaja (znači postojećih 90% ukupnog kriminala) trebao smatrati bagatelnim kriminalom (oko 35% svih prekršaja), dok bi dio prekršaja koji nema odlike bagatelnog kriminala (prometna delinkvencija 62% i predmeti fiskalne naravi 2% svih prekršaja) zapravo valjalo dekriminlizirati i prebaciti u područje upravnog, građanskog i trgovačkog sudovanja. Posljedica bi toga, pored rasterećenja prekršajnog sustava, bila i “realnija” slika stanja kriminala u Hrvatskoj, koja aktualno i bez razlučivanja bagatelnog kriminala od u biti nekriminalnih radnji prikazuje 90% bagatelnog kriminala (vidi grafički prikaz 2). Postoje procjene prema kojima oko 50%

²³ Usporedi *Kaiser* 1978, str. 881-882.

²⁴ *Driendl* 1978, str. 1022.

²⁵ Udio tzv. bagatelnog kriminala u ukupnosti delinkventnog ponašanja prikazan je na primjeru ukupnog broja punoljetnih i maloljetnih osoba okrivljenih za prekršaj i punoljetnih i maloljetnih osoba optuženih za kazneno djelo u razdoblju posljednjih šest godina u Republici Hrvatskoj. Navedenoj ukupnoj količini delinkventnog ponašanja pridodan je još i broj pravnih i odgovornih osoba okrivljenih za prekršaj odnosno optuženih za kazneno djelo za navedeno razdoblje. Izvor podataka: *DZS*, Statistička izvješća 1421/2010., str. 13; Statistička izvješća 1422/2010., str. 13; Statistička izvješća 1451/2011., str. 13; Statistička izvješća 1452/2011., str. 13; Studije i analize br. 108/2010., str. 10 i 11; Priopćenje br. 10.1.4./2011.; Statistička izvješća 1423/2010., str. 13, 120, 164; Statistička izvješća 1453/2011., str. 13, 120, 164; Priopćenje 10.1.3./2011.

neregistriranog i oko 30% registriranog kriminala “otpada” na bagatelni kriminal, a kao okvirno može se uzeti podatak da je oko polovine svih ostvarenih kažnjivih radnji po svojoj prirodi bagatelnog karaktera.²⁶ Stanje kriminala u kojemu čak 90% registriranih i procesuiranih kažnjivih radnji “otpada” na bagatelni kriminal jednostavno nije održivo odnosno takvo stanje jasno indicira da je prekršajnopравни sustav u Hrvatskoj u svojim temeljima konceptualno pogrešno postavljen.

Posljedica je toga sistemska nefunkcionalnost prekršajnopravnog sustava, a to se u domaćoj raspravi netočno označava kao “neefikasnost” ili “neekonomičnost” prekršajnopravnog sudovanja. Naime efikasnost²⁷ je odnos između određenih *inputa* (ulaznih vrijednosti – resursa) i željenih *outputa* (izlaznih vrijednosti – proizvoda/usluga/učinaka): povećanje *outputa* na osnovi postojećeg *inputa* ili smanjenje *inputa* potrebnog za postizanje postojeće razine *outputa*.²⁸ U mnogim je državnim tijelima odnos između *inputa* (ljudi, novac) i željenog *outputa* (manje kriminala) nejasan, pa zbog neoperacionalnih ciljeva i nesigurnih, nepoznatih ili nedostupnih tehnologija za njihovo postizanje potraga za tzv. “*bottom line*”²⁹ postaje “lov u mutnom” (engl. *fool's quest*).³⁰ U mjeri u kojoj su ciljevi neodređeni ili nedosljedni, u toj mjeri koncept efikasnosti postaje nerelevantan.³¹ Ispravno bi bilo govoriti o nefunkcionalnosti našeg prekršajnopravnog sustava, ali to što on ne ostvaruje zacrtani cilj odnosno *output* (ažurno sudovanje u svim prekršajnopravnim predmetima stavljenim pred njega), nije pokazatelj njegove neefikasnosti, već nerazmjera između očekivanog *outputa* i uloženog *inputa*. Štoviše, naš je prekršajnopравни sustav zapravo izrazito efikasan, imajući u vidu skroman *input* i količinu *outputa*, ako su nam mjerne jedinice utrošeni resursi i količina procesuiranih predmeta. Izmještanje kvaziprvostupanjske nadležnosti s prekršajnih sudova u državnu upravu (npr. policiju) i ubrzanje prekršajnih postupaka ograničavanjem pravnih lijekova te uskratrom prava okrivljenika doduše kratkoročno fingira rješavanje izvornog problema nerazmejera između *inputa* i *outputa*, a nauštrb kvalitete “proizvoda”, ali dugoročno neće riješiti problem nefunkcionalnosti, točnije preopterećenosti prekršajnopravnog sustava.³²

²⁶ Usp. *Kaiser* 1978, str. 888.

²⁷ Pojam “efikasnost” u ovdje korištenom kontekstu objedinjuje pojmove “djelotvornost”, “efikasnost”, “učinkovitost” i “ekonomičnost” u duhu engleskog pojma “efficiency”.

²⁸ *Dilulio* 1993, str. 146.

²⁹ Pojam “*bottom line*” odnosi se na određenu minimalnu vrijednost koja mora biti ostvarena kako bi sustav bio samodrživ. Vrijednosti ostvarene iznad “*bottom line*” obično se označavaju kao profit i govore u prilog efikasnom funkcioniranju sustava.

³⁰ *Dilulio* 1993, str. 146.

³¹ *Dilulio* 1993, str. 146.

³² Metaforički govoreći, aktualna prekršajnoppravna reforma konceptualno ide za time da s istim *inputom* održi razinu *outputa*, na način da dio “proizvodnih pogona” izmjesti u zemlje

2.2. Kritički osvrt na “instrumentarij učinkovitosti”

Do stupanja na snagu aktualnog Prekršajnog zakona percepcija stručne i šire javnosti prekršajnog prava u dobroj mjeri izražavala se kroz neefikasnost prekršajnih sudova koji, u uvjetima tadašnjeg uređenja prekršajnog postupka, uz najveće napore nisu mogli ni približno ostvariti svrhu zbog koje su uopće ustrojeni. Nijedna pravno uređena država koja ima namjeru provoditi vladavinu prava ne može i ne smije dopustiti da neučinkovitost bilo kojeg tijela državne (sudbene) vlasti u tolikoj mjeri podbaci u realizaciji povjerene joj nadležnosti. To osobito vrijedi za prekršajno pravo u kojem neprekidna dinamika društvenih odnosa za sobom donosi stalne promjene, zbog čega se u tom području prekršajnoppravna zaštita različitih pravnih dobara stalno širi, a nerijetko se dogodi da se pojedina područja reguliraju pod snažnim pritiskom javnosti tako da posebna regulativa u nekim zakonima pod teretom političkih očekivanja nije slijedila zahtjeve sustavnog i koherentnog uređenja prekršajnoppravnog sustava, pa se njima zapravo fingirala potrebna reforma pravosuđa.³³

U kontekstu takvih okolnosti reforma prekršajnog prava prošla je nekoliko stadija, a jedan od njih svakako je razdoblje nakon stupanja na snagu sadašnjeg Prekršajnog zakona koji unosi nekoliko važnijih novina iz kojih se razabire da je podizanje efikasnosti prekršajnog postupka bio jedan od najvažnijih strateških ciljeva koji je zakonodavac htio postići.

trećeg svijeta, dok u dijelu proizvodnog postupka “štedi resurse”, a to sve skupa ne povećava ni efikasnost niti sustav čini funkcionalnim, već neminovno rezultira opadanjem kvalitete proizvoda. Cilj predmetnog rada nije rješavanje problema nefunkcionalnosti čitavog prekršajnoppravnog sustava jer bi to uvelike nadmašilo zadane okvire rada. No čini se nužnim na ovome mjestu napomenuti da bi se razmjerno jednostavno moglo doći do izračuna optimalnog *outputa* prekršajnoppravnog sustava ako bi se na razini *inputa* analizirali primjerice ljudski resursi i njihovo optimalno opterećenje (npr. optimalan broj riješenih predmeta po prekršajnom sucu kroz godinu dana). Na osnovi optimalnog opterećenja iznalazi se optimalan *output*, a to nije procesuiranje *svih predmeta*, već broj *optimalno moguće procesuiranih predmeta* – višak prijevca predmeta tako postaje konkretna veličina koju zakonodavac treba ili dekriminalizirati ili procesuirati kroz povećani *input* u prekršajnoppravni sustav.

³³ Josipović 2002.

2.2.1. Produljenje zastarnih rokova

Upravo su podaci o broju zastara prekršajnog progona³⁴ i izvršenja prekršajnih sankcija³⁵ bili, između ostalog, glavni argument da se pristupi ozbiljnim reformskim promjenama u prekršajnom zakonodavstvu. Jedna je od radikalnijih promjena koju donosi Prekršajni zakon udvostručenje općih zastarnih rokova za pokretanje prekršajnog postupka odnosno produljenje zastarnog roka za izvršenje prekršajnih sankcija.³⁶ Ako se uzmu u obzir podaci o ukupnom broju zastara u prekršajnim postupcima³⁷ (u razdoblju primjene Zakona o prekršajima³⁸), gotovo se čini neumjesnim kritizirati takav potez

³⁴ Prema istraživanju Državnog zavoda za statistiku o rasprostranjenosti prekršaja u 2006. god., alarmantni podaci govore o porastu zastara u svim prekršajnim postupcima. Prema DZS-u, prekršajni sudovi i upravna tijela u toj su godini donijeli 336.104 odluke, od čega na zastaru otpada 17,5%, odnosno svaki šesti predmet riješen je u zastari. U postupcima protiv pravnih i odgovornih osoba udio zastare bitno je veći te je iznosio 23%, odnosno svaki četvrti predmet u zastari. Podaci o većem udjelu zastara u 2006. kod pravnih i odgovornih te punoljetnih osoba svjedoče o lošijoj situaciji u odnosu na ishod prekršajnog postupka. Primjerice 2005.g. svaki je sedmi prekršaj punoljetnih osoba bio u zastari (udjel zastara iznosio je 13,46%), a kod pravnih i odgovornih osoba svaki je peti prekršaj bio u zastari. Podaci DZS-a o počiniteljima prekršaja prema vrsti prekršaja u 2006. govore da je u toj godini došlo do povećanja broja punoljetnih počinitelja prekršaja 10,7% u odnosu prema prethodnoj godini, a zabilježen je i porast broja prekršaja pravnih i odgovornih osoba 17,7%. Gledano na strukturu prekršaja na koje se odnose postupci protiv punoljetnih osoba, više od polovine su prekršaji vezani za sigurnost prometa. Slijede javni red i mir (16,5%), gospodarstvo (16%) i financije (4%). Četvrtina gospodarskih prekršaja punoljetnih osoba čini povreda propisa o gradskom prometu, po 10% odnosi se na povredu propisa o autorskom pravu, ugostiteljstvu i turizmu, dok 13% čine povrede propisa o komunalnoj djelatnosti. Kod financijskih prekršaja 33% povrede su propisa o PDV-u, 28% povrede su Općeg poreznog zakona, a 20% povrede carinskih propisa. Prema analiziranim podacima, 36,5% prekršaja pravnih i odgovornih osoba odnosi se na gospodarstvo, 31% čine financije, a 11% tiče se radnih odnosa i zaštite na radu. Najveći broj zastara uočen je kod gospodarskih prekršaja punoljetnih osoba, dok je neznatan broj zastara zabilježen u području financija (0,2%) za čije je rješavanje nadležna Porezna uprava. *Varošanec* 2007.

³⁵ Vidi *Gulišija* 2011.

³⁶ Prema čl. 13. st. 1. i st. 6. Prekršajnog zakona, prekršajni progon ne može se pokrenuti kad proteknu dvije godine od počinjenja prekršaja, odnosno zastara nastupa u svakom slučaju kad protekne dvaput onoliko vremena koliko je prema zakonu određena zastara prekršajnog progona. Prema čl. 14. st. 1. Prekršajnog zakona, izvršenje izrečene ili primijenjene prekršajno-pravne sankcije ne može započeti zbog zastare kad proteknu dvije godine od dana pravomoćnosti odluke o prekršaju kojom je sankcija izrečena ili primijenjena, odnosno ako proteknu tri godine od dana pravomoćnosti odluke kojom je izrečena kazna ili primijenjena druga prekršajno-pravna sankcija.

³⁷ Prema Izvješću o radu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske s pregledom rada prvostupanjskih prekršajnih sudova za 2007. god., u toj godini ukupno je riješeno 55.610 predmeta od čega je 58,21% predmeta okončano zastarom, dok je u 2006. g. od 76.97 riješenih predmeta zastarom bilo zahvaćeno čak alarmantnih 72,73%.

³⁸ Zakon o prekršajima (NN br. 8/02, 122/02, 187/03, 105/04, 127/04).

zakonodavca. Međutim ipak ne možemo ignorirati primjedbe koje polaze od načela ekonomičnosti te potreba dokaznog dijela postupka. Takvim općim zastarnim rokovima za sva prekršajna djela (osim onih kojima je posebnim zakonima propisan duži zastarni rok) zakonodavac je potpuno ignorirao načela razmjernosti i ekonomičnosti. Produljenje zastarnih rokova primjereno je svim onim prekršajima kod kojih su zbog težine djela propisane visoke novčane kazne ili kazna zatvora i koji zbog svoje težine zaslužuju dulje zastarne rokove. Međutim u prekršajnim postupcima predmetom utvrđivanja često su i takvi prekršaji kod kojih su propisane relativno male novčane kazne (npr. Zakon o osobnoj iskavnici ili neki prekršaji iz Zakona o sigurnosti prometa na cestama) s neznatnim štetnim utjecajima, pa je pitanje je li opravdano za takve prekršaje propisivanje zastarnih rokova zbog kojih je teoretski moguće da jedan takav predmet “živi” čak sedam godina ako se uzmu u obzir protek vremena zastare prekršajnog progona i zastare izvršenja prekršajnih sankcija. Uopće, pitanje je koliko je u interesu pravosudnog sustava da takav prekršaj kroz toliko razdoblje opterećuje skup prekršajni postupak.

2.2.2. Žurni postupak

Međutim o težini prekršaja prema kriteriju visine zapriječene kazne zakonodavac je vodio računa predviđajući poseban oblik žurnog postupka na koji se ne primjenjuju odredbe o glavnoj raspravi, njezinom zakazivanju i vođenju te je poštovao načelo ekonomičnosti.³⁹ Osim za prekršaje sa zapriječenim novčanim kaznama do određenog iznosa, zakonodavac je opravdano propisao žurni postupak i za neke druge slučajeve u kojima to traže okolnosti prekršaja ili počinitelja kao i za slučajeve u kojima bi inzistiranje na krutim procesnim odredbama bilo u suprotnosti s potrebama vođenja prekršajnog postupka. Može se zaključiti kako takav oblik “skraćenog” sudskog postupka svakako zaslužuje mjesto u prekršajnom sudovanju u svim onim slučajevima u kojima se zbog okolnosti slučaja traži posebna žurnost u postupanju. Pri njegovu se vođenju ne smije iz vida gubiti da je to sudski postupak u kojem se utvrđuje krivnja okrivljenika za određenu kažnjivu radnju za koju je zapriječena određena sankcija te dopustiti da se žurnost postupka negativno odrazi na kvalitetu suđenja.⁴⁰ Dakle

³⁹ Prema čl. 222. Prekršajnog zakona, žurni prekršajni postupak vodi se za prekršaje za koje je kao jedina kazna propisana novčana kazna do 10.000,00 kuna za fizičku osobu, novčana kazna do 30.000,00 kuna za pravnu osobu i do 10.000,00 kuna za odgovornu osobu u pravnoj osobi, protiv maloljetnih počinitelja prekršaja, protiv uhićenika, protiv okrivljenika kojem je određeno zadržavanje, protiv okrivljenika koji nema stalno prebivalište ili boravak u Republici Hrvatskoj te po prigovoru protiv obaveznog prekršajnog naloga (zbog poricanja prekršaja).

⁴⁰ Rješavajući u slučaju Öztürk protiv Njemačke (ECHR, 1.II.1984., 8544/79), Europski sud zauzeo je stajalište da ako su prekršaji kvalitativno izjednačeni s kaznenim djelima i kao tak-

pri vođenju žurnog prekršajnog postupka prekršajni suci nikako ne bi trebali zanemariti svoju dužnost da u postupku potpuno i točno utvrde činjenice te uzeti da je zakonodavac uvođenjem te vrste postupka utvrdio prednost načela ekonomičnosti na štetu temeljnih okrivljenikovih zajamčenih prava obrane i, na kraju, utvrđivanja materijalne istine u prekršajnom postupku. Naime u pojedinim sudskim odlukama nalaze se preliberalna tumačenja sudaca koji u vođenju žurnog postupka potpuno negiraju primjerice načelo kontradiktornosti, što rezultira odlukama koje su protivne osnovnim standardima pravičnog suđenja na koje nas obvezuje domaće i međunarodno pravo, osobito čl. 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁴¹

2.2.3. *Apsolutno bitne povrede*

U prekršajnom postupku žalba je redoviti pravni lijek zamišljen kao institut kojim će nezadovoljna stranka upozoravati na učinjene povrede bilo u provedenom postupku bilo u donošenju odluke. Međutim već je rečeno, a ne čini se suvišnim ponovo istaknuti, da je prekršajno pravo obuhvaćeno jednim Prekršajnim zakonom koji ima ozbiljnu tendenciju da bude kodificiran akt kojim će se u potpunosti urediti prekršajni postupak i koji je svojim reformama imao cilj otkloniti krupne nedostatke prijašnjeg Zakona o prekršajima. Stoga se u Obrazloženju Prekršajnog zakona ističe da je upravo sustav pravnih lijekova bio najlošiji dio Zakona o prekršajima. Osim na mnoge praktične i nomotehničke probleme uređenja žalbe, u Obrazloženju se upozorava i na koncepcijski problem koji proizlazi iz “preharmonizacije” prekršajnog s kaznenim postupkom. Naime Zakon o prekršajima praktički je prepisao cijeli žalbeni režim iz Zakona o kaznenom postupku, što je dovelo do potpunog nerazmjera formi (kompliciranost, neefikasnost prekršajnih sudova).⁴² Stoga je najvažnija novost kod uređenja žalbenog postupka sadržana u čl. 202. Prekršajnog zakona koji na nov, drukčiji način postavlja granice ispitivanja prvostupanjske presude.

vi dio kaznenog prava u širem smislu, onda prekršajno pravo odnosno upravno kazneno pravo mora udovoljiti zahtjevima koje sadržava kazneno pravo. *Veić & Gluščić* 2009, str. 4.

⁴¹ O tome se u svojoj odluci broj: U-III-2805/2008 od 26. studenoga 2010. očitovao i Ustavni sud Republike Hrvatske pozivajući se na presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu Vanjak protiv Hrvatske od 14. siječnja 2010. (zahtjev br. 29889/04) koji u tom predmetu nalazi povredu prava na pošteno suđenje iz čl. 6. Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama te u obrazloženju, između ostalog, navodi: “Bez obzira na to je li riječ o građanskom, kaznenom ili disciplinskom predmetu, mora se poštovati pravo na kontradiktornost postupka. To pravo znači da se strankama u sudskom postupku treba omogućiti da saznaju za sve predložene dokaze ili iznesena očitovanja te da na njih podnesu svoje primjedbe, a sve to kako bi mogle utjecati na odluku suda”.

⁴² *Josipović & Rašo* 2008.

Naime Visoki prekršajni sud sada ispituje presudu samo u onom dijelu u kojem se presuda pobija žalbom, i to iz osnova i razloga koje žalitelj navodi u žalbi. Po *službenoj dužnosti* sud ispituje samo postoje li povrede prekršajnog materijalnog prava i je li nastupila zastara, dok je otpalo ispitivanje po službenoj dužnosti bitnih povreda odredaba prekršajnog postupka. Takav zaokret u odnosu prema prijašnjem uređenju u obrazloženju Prijedloga zakona opravdava se “načelom razmjernosti i ubrzanim odlučivanjem drugostupanjskog suda koji će se koncentrirati na žalbene navode, ne ulazeći u sve moguće druge povrede, a što je sukladno tendenciji širenja načela akuzatornosti.”

Istina je da je postupak po pravnim lijekovima u prekršajnom postupku obilježen načelom stranačke dispozitivnosti, što znači da njegovo pokretanje, održavanje u tijeku i raspolaganje predmetom spora ovisi o inicijativi stranke. Postoji mogućnost da se takvo uređenje postupanja po pravnim lijekovima s vremenom pokaže kao ozbiljan nedostatak u prekršajnom sudovanju. Na taj način svakako će se ubrzati postupanje drugostupanjskog suda, čime se pridonosi bržem rješavanju predmeta i tako izravno utječe na ukupan broj predmeta u radu tog suda, što zaista jest ozbiljan problem prekršajnog sudovanja uopće.⁴³ Međutim, s druge strane, na taj način postoji velika mogućnost da svojstvo pravomoćnosti steknu odluke u kojima su sadržane krupne pogreške bilo u postupku utvrđivanja činjeničnog stanja bilo u primjeni odnosno kršenju procesnih odredba Prekršajnog zakona. Naime malo je vjerojatno da će okrivljenici u prekršajnom postupku, koji nemaju branitelja, na adekvatan način reagirati na učinjene povrede i tako spriječiti da pravnu snagu steknu presude koje sadržavaju ozbiljne nedostatke. Zbog vezanosti drugostupanjskog suda ograničenjem iz čl. 202. st. 1. Prekršajnog zakona,⁴⁴ nepromijenjene će ostati i presude u kojima je povrijeđeno materijalno pravo u korist okrivljenika.

2.2.4. Prekršajni nalog

Prekršajni nalog, kao poseban oblik odluke o prekršaju koji se može izdati punoljetnom počinitelju prije ili nakon pokretanja postupka bez provođenja glavne rasprave odnosno postupka, nije nikakva novina u prekršajnom po-

⁴³ “Broj predmeta u radu na Visokom prekršajnom sudu RH objektivno ugrožava normalno i ažurno poslovanje ovog suda, jer taj sud je 2007. god. imao u radu više predmeta nego Vrhovni sud, Upravni sud, Visoki trgovački sud zajedno.” Iz Izvješća o radu Visokog prekršajnog suda RH s pregledom rada prvostupanjskih prekršajnih sudova za 2007. god.

⁴⁴ Prema čl. 201. st. 1. Prekršajnog zakona, drugostupanjski sud ispituje presudu u onom dijelu u kojem se pobija žalbom, i to iz osnova i razloga koje žalitelj navodi u žalbi. U dijelu u kojem po žalbi ispituje presudu, sud po službenoj dužnosti ispituje i jesu li presudom na štetu okrivljenika povrijeđene odredbe prekršajnog materijalnog prava i je li u postupku nastupila zastara prekršajnog progona.

stupku jer ga kao svojevrsan oblik nagodbe poznaje i Zakon o prekršajima. Kao takav, u velikoj mjeri udovoljava zahtjevima ekonomičnosti, a očekivanja da će se kroz taj institut ubrzati postupak temelje se i dijelom na činjenici da u postupku povodom prigovora sud nije vezan zabranom *reformatio in peius*. Okrivljenik koji drži da je oštećen takvom odlukom na raspolaganju ima prigovor kao suspenzivni pravni lijek povodom kojeg se prekršajni nalog stavlja izvan snage i nastavlja redoviti postupak u kojem se donosi presuda na koju opet ima pravo žalbe. Ako se njegov prigovor odnosi samo na visinu kazne, primijenjene prekršajnopravne sankcije, oduzetu imovinsku korist, dostavit će se prekršajni nalog zajedno s prigovorom Visokom prekršajnom sudu koji će prigovor prihvatiti žalbom protiv prekršajnog naloga.

2.2.5. Obavezni prekršajni nalog

Na kraju, tu je i dosad nepoznat institut obaveznog prekršajnog naloga⁴⁵ koji neki autori drže glavnim reformskim iskorakom i kojim je u velikom broju predmeta kriterijem težine prekršaja (zaprijećene kazne) *de facto* napravljena pre-raspodjela prvostupanjske nadležnosti s prekršajnih sudova na upravna tijela te drugostupanjske nadležnosti s Visokog prekršajnog suda na prekršajne sudove.⁴⁶

Može se primijetiti da je zakonodavac kod ovog naloga zadržao daleko restriktivniji pristup kada je riječ o ostvarivanju prava na sudsku zaštitu, a osobito kad je riječ o režimu pravnih lijekova, nego što je to s prekršajnim nalogom. Naime kada tijelo koje je izdalo obavezni prekršajni nalog primi prigovor protiv takvog prekršajnog naloga, bez odgode će ga zajedno sa spisom predmeta dostaviti prekršajnom sudu nadležnom prema mjestu počinjenja prekršaja. Sud će rješenjem odbaciti nepravodoban ili nedopušten prigovor te prigovor kojem se ne može utvrditi podnositelj ili prekršajni nalog na koji se odnosi. Ovdje se okrivljenik stavlja u nezavidan položaj jer ne samo što zakon ne dopušta žalbu protiv rješenja o odbacivanju prigovora već i prema čl. 243. st. 6. Prekršajnog zakona u postupku izdavanja obaveznog prekršajnog naloga nije moguće podnositi molbu za povrat u prijašnje stanje. Ako se u obzir uzme da se svi oni razlozi zbog kojih zainteresirana strana propusti kakav prekluzivni rok kod prekršajnog naloga, što joj se kroz institut *restitutio in integrum* u opravdanim slučajevima tolerira, teško je objasniti zašto je takva mogućnost uskraćena osobi

⁴⁵ Prema čl. 239. Prekršajnog zakona, ovlašteni tužitelj (državni odvjetnik i tijelo državne uprave, policija i jedinica lokalne samouprave) obvezno će izdati prekršajni nalog protiv maloljetnog i punoljetnog počinitelja za prekršaj propisan odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, za prekršaj za koji je kao kazna propisana samo novčana kazna do 2.000,00 kuna za fizičku osobu, do 5.000,00 kuna za fizičku osobu obrtnika, do 10.000,00 kuna za pravnu osobu.

⁴⁶ Josipović & Rašo 2008.

koja se za prekršaj kažnjava u formi odluke (obaveznog prekršajnog naloga) koja je početno zamišljena kao oblik nagodbe. U prilog takvom stavu zakonodavca ne ide ni podatak da je od ukupnog broja izjavljenih prigovora svega 6% izjavljeno izvan roka (vidi opširnije u poglavlju 3.2.).

Dakle ono što postupak po prigovoru na obavezni prekršajni nalog razlikuje od postupka izjavljenog protiv prekršajnog naloga iz čl. 230. Prekršajnog zakona, što je ujedno i jedna od najvećih novina prekršajne reforme, jest nemogućnost da se presuda donesena u takvom postupku pobija žalbom neovisno o tome je li okrivljenik prigovarao počinjenju djela ili odluci o kazni. Naime u slučaju prigovora zbog izrečene kazne ili troškova postupka sud će izvan rasprave ili žurnog postupka prigovor odbiti i potvrditi prekršajni nalog ako drži da nije osnovan ili preinačiti ako ga nalazi dijelom ili u cijelosti neosnovanim, opet presudom na koju okrivljenik nema pravo žalbe. U tim slučajevima okrivljeniku na raspolaganju stoje izvanredni pravni lijekovi - zahtjev za zaštitu zakonitosti i zahtjev za obnovu postupka - koji se najčešće pojavljuju upravo u postupcima po prigovorima na obavezni prekršajni nalog. To stoga što se nerijetko događa, kako je već istaknuto, da suci pogrešno tretiraju prigovor kojim se poriče djelo te odlučuju samo o izrečenoj kazni izvan rasprave ili žurnog postupka pa tako okrivljenika uskrate već u pravu na pristup sudu ili pak provode žurni postupak ne poštujući okrivljenikova prava obrane (predlaganja dokaza, suočenja sa svjedocima i dr.) ili pogrešno primijene materijalno pravo. Jedan dio takvih povreda djelomično se sanira obnovom prekršajnog postupka, dok dobar dio takvih povreda ostaje sadržan u pravomoćnim presudama jer se mora pretpostaviti da široj javnosti nisu poznati mehanizmi zaštite kroz izvanredne pravne lijekove.

2.3. Diskurs: Prekršajno sudovanje ili “fiskalni instrument”?

Dosadašnje izlaganje nameće elementarno pitanje na koje bi odgovor za-pravo definirao smjer u kojem bi trebale ići daljnje reforme prekršajnog prava odnosno postavio bi okvire konačnog cilja kojem bi trebalo težiti. Opći je dojam da je najnovijim reformama u prekršajnom pravu učinjeno puno, u okolnostima sadašnjeg pristupa prekršajnom pravu možda i maksimalno. Međutim dubljom analizom otvaraju se nova pitanja, jer ostaje činjenica da i uz najnovije inovacije zakonodavca sustav prekršajnog sudovanja i dalje ostaje opterećen brojkama koje traže pronalaženje modela koji će broj prekršajnih predmeta, i posljedično tome broj sudaca, svesti na mjeru kojom će se naš sustav približiti relevantnim parametrima u drugim komparativnim sustavima.⁴⁷

⁴⁷ Prema čl. 71. Zakona o sudovima (NN br. 122/10 - pročišćeni tekst), broj sudaca u pojedinom sudu određuje ministar pravosuđa na temelju okvirnih mjerila za rad sudaca. Prema

To u biti znači da bi se ozbiljno trebalo raspraviti o temeljnom pitanju treba li u prekršajnom pravu održavati postojeći trend da se kao predmet prekršajnih postupka pojavljuju takvi predmeti kod kojih se kao ovlaštene tužitelji pojavljuju oštećenici koji svoja prava, potraživanja ili kakve druge interese mogu adekvatno zaštititi ili ostvariti u drugim sudskim postupcima. Primjerice, tu su prekršajni postupci koji se pokreću po optužnim prijedlozima Hrvatske radiotelevizije, Hrvatske elektroprivrede pa i Hrvatskog društva skladatelja, u kojima se te osobe na prekršajnim sudovima pojavljuju kao okrivljenici, a u postupcima kod drugih sudova kao ovršenici, tuženici ili pak opet okrivljenici. Osim što se time stvara dojam pravne nesigurnosti, postavlja se pitanje potrebe paralelnih vođenja postupaka za u biti iste ili slične propuste. Bitno je pitanje jesu li prekršajni sudovi ovdje (ne)izravno angažirani kao mehanizmi pritiska radi ispunjavanja kakvih fiskalnih davanja. Naime činjenica je da u aktualnim društvenim okolnostima, obilježenim općom nelikvidnošću na svim razinama, u tim slučajevima ovlaštene tužitelji pokreću prekršajne postupke i time uz pomoć prekršajnih sudova svoje “dužnike” pretvaraju u “okrivljenike”. Ove primjedbe ne treba uzeti kao “svrstavanje” na stranu osoba koje izbjegavaju uredno ispunjenje neke svoje obveze prema ovlaštenim tužiteljima, već se samo želi istaknuti da bi zakonodavac trebao zauzeti čvrst i jasan stav da u nadležnost prekršajnih sudova uđu ponašanja kod kojih postoji određeni stupanj kriminalne svijesti. U protivnom, teoretski je moguće da se kao ovlaštene tužitelji uskoro pojave i druge pravne osobe s javnim ovlastima, javne ustanove odnosno svi oni koji u pravnom prometu imaju problema s osobama kojima pružaju ili isporučuju svoje usluge. Za sada je u sustav prekršajnog sudovanja, zahvaljujući spretnom “lobiranju” ovlaštenih tužitelja, ušao samo određen broj takvih prekršaja.

Sve dok zakonodavac jasno ne definira svoja očekivanja od prekršajnog sudovanja, pred njim će i dalje biti nerealno postavljen zadatak da procesnim rješenjima Prekršajnog zakona rješava problem preopterećenosti prekršajnih sudova, problem koji uz pravilan pristup prekršajnom sudovanju tu ne bi trebao biti. Riječ je o problemu koji je u sustavu prekršajnog sudovanja odavno detektiran, međutim, bilo zbog objektivnih prepreka ili nedostatka odlučnosti, svim dosadašnjim reformama tom se cilju nismo čak niti približili.⁴⁸

Izvjешću o radu Visokog prekršajnog suda RH s pregledom rada prvostupanijskih prekršajnih sudova za 2009.g., bilo je nepopunjeno 46 mjesta sudaca, 152 mjesta sudskih savjetnika, 141 mjesto sudačkih vježbenika i 183 mjesta ostalih djelatnika – državnih službenika i namještenika). Takvi podaci o kadrovskoj nepopunjenosti sudova nepomirljivi su s primjedbama EU o preglomaznoj i neracionalnoj mreži sudova koja polazi od broja sudaca u odnosu prema određenom broju stanovništva.

⁴⁸ Tako *Derenčinović* još 2001. godine navodi: “Zbog hipertrofije prekršajnog kažnjavanja i njegova nerazmjera s kažnjavanjem u kaznenom postupku, s obzirom da su prekršaji dio kaznenog prava, bilo bi potrebno uspostaviti kriterije, koji trenutno ne postoje, za propisivanje

Radi ilustracije, ovdje se iznose podaci Prekršajnog suda u Splitu, koji je drugi po veličini u Republici Hrvatskoj, pa se analizom stanja na tom sudu može dobiti približna slika o ukupnoj opterećenosti prekršajnog sustava predmetima u biti "fiskalne" naravi. Naravno, ti podaci imaju samo ograničenu uporabnu vrijednost jer u praksi postoje razlike od suda do suda, pa kao takvi ne mogu biti podloga za donošenje zaključaka koji bi se odnosili na nacionalu razinu. U svakom slučaju, na tom sudu od ukupno zaprimljenih predmeta u gospodarstvu kao ovlaštene tužitelji Hrvatska radiotelevizija, Hrvatska elektroprivreda i Hrvatsko društvo skladatelja pojavljuju se u 2008. god. u 12% predmeta, u 2009. god. u 32% predmeta, a u 2010. god. u 23% predmeta. Na osnovi iznesenih podataka može se izvršiti projekcija (koju bi svakako valjalo provjeriti analizom podataka s ostalih prekršajnih sudova) da je oko četvrtine gospodarskih predmeta u biti "fiskalne" naravi.

3. ANALIZA EMPIRIJSKIH PODATAKA

3.1. Prikaz studija slučajeva

U nastavku se iznose primjeri u kojima se ogledaju najčešće pogreške koje se događaju u postupcima po prigovorima na obavezni prekršajni nalog. Povrede prava obrane okrivljenika, njegova prava na pristup sudu i učinkovitu sudsku zaštitu upravo su najčešće u žurnim postupcima kod obaveznih prekršajnih naloga. Narav povreda upućuje na zaključak da ovdje suci pogrešno uzimaju da su u tim predmetima ovlaštene za "ležernije" postupanje, iako bi se ovdje (s obzirom na nemogućnost podnošenja žalbe) pri utvrđivanju činjenica i izvođenju dokaza trebali ponašati onako kako se to od sudbene vlasti očekuje.

Slučaj br. 1. Postaja prometne policije kao ovlaštene tužitelj izdaje, pogrešno se pozivajući na čl. 229. Prekršajnog zakona, prekršajni nalog za djelo iz čl. 199. st. 7. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (NN 105/04, 142/06) kojim se okrivljenika kažnjava zapriječenom kaznom od 700,00 kuna zbog toga što je upravljao osobnim vozilom pod utjecajem alkohola u organizmu u iznosu 0,12%. Istim nalogom prema okrivljeniku je primijenjena zaštitna

prekršaja i kažnjavanje njihovih počinitelja. Ovako izgleda da se prekršaji propisuju ne onda kada za to postoji realno utemeljena potreba, već kada zakonodavac (i svi oni koji su ovlaštene propisivati prekršaje) u nedostatku boljih rješenja poseže za povećanjem represije. Takva, nazovimo je 'politika batine' na području propisivanja prekršaja posljedica je nepostojanja jasno određene politike suzbijanja kažnjivih ponašanja kada je o prekršajima riječ. Zbog te brojnosti potrebno je još jednom razmisliti o tome je li baš svim prekršajima mjesto u katalogu inkriminacija. Mnogi su od tih prekršaja, naime, na samoj granici s civilnim nepravom, a mnogi sa stegovnim djelima. Brojni su prekršaji s gotovo identičnim sadržajem propisani u različitim ili čak istim zakonima." Opširnije *Derenčinović* 2001, str. 89-114.

mjera zabrane upravljanja motornim vozilom u trajanju od tri mjeseca. Ovdje je ovlašten tužitelj, pozivajući se na posebni Zakon (iako je djelo označio po važećem Zakonu o prekršajima protiv sigurnosti prometa na cestama, NN br. 67/08) koji u vrijeme počinjenja djela uopće više nije bio na snazi, umjesto obaveznog prekršajnog naloga izdao prekršajni nalog te prema njemu primijenio zaštitnu mjeru, iako prema pravilnoj primjeni zakona na to nije bio ovlašten. U međuvremenu, Ustavni sud RH odlukom br. U-I-3084/2008 od 21. travnja 2010. ukida odredbu kojom se kažnjava upravljanje motornim vozilom pod utjecajem alkohola do 0,5%. Protiv tog naloga okrivljenik podnosi prigovor koji mu je zbog nepravodnosti odbačen. Protiv rješenja o odbačaju prigovora okrivljenik nema pravo žalbe, a kako nije dopušten ni povrat u prijašnje stanje, okrivljenik zapravo nema mogućnosti da (redovitim pravnim lijekom) obori odluku u kojoj je ovlašten tužitelj, pogrešno primjenjujući zakon, prekoračio zakonske ovlasti.

Slučaj br. 2. Policijska postaja izdaje obavezni prekršajni nalog na koji okrivljenica izjavljuje prigovor, povodom kojeg nadležni sud provodi žurni postupak i donosi presudu kojom se novčanom kaznom od 500 kuna kažnjava za prekršaj iz čl. 163. st. 3. Zakona o sigurnosti prometa na cestama. Kako kod te presude okrivljenica nije imala pravo žalbe, podnosi zahtjev za obnovu postupka u kojem navodi da se presuda temelji na iskazu policajca kojem ona nije mogla prigovoriti niti se s njim mogla suočiti jer nije bila pozvana na ročište. Prvostupanjski sud, citirajući čl. 214. st. 1. Prekršajnog zakona, ocjenjuje da to ne predstavlja zakonom predviđeni razlog za obnovu prekršajnog postupka i rješenjem odbacuje zahtjev za obnovu postupka, na koje se rješenje okrivljenica žali Visokom prekršajnom sudu koji u svojoj odluci kaže da se “ima provesti radnja suočenja okrivljenice i policijskog službenika te ocijeniti je li taj dokaz prikladan za donošenje drukčije odluke”.

Slučaj br. 3. Temeljem čl. 239. Prekršajnog zakona Policijska postaja izdaje obavezni prekršajni nalog kojim se okrivljenika kažnjava zbog prekršaja iz čl. 12. st. 8. Zakona o sigurnosti prometa na cestama jer se nije pridržavao ograničenja i zabrana izraženih pomoću prometnih znakova. Nakon toga okrivljenik izjavljuje prigovor u kojem izričito osporava počinjenje djela te tvrdi da policijski službenik nije utvrdio točno činjenično stanje. Prekršajni nalog stavlja se izvan snage i okrivljenik iznosi svoju obranu na jednom ročištu, a na drugom ročištu, na koje okrivljenik nije uopće pozvan, sasluša se policijski službenik. Nakon toga sud donosi presudu na koju okrivljenik nema prava žalbe, a da okrivljeniku nije dano pravo da bude na ročištu na kojem će se izvoditi dokazi i da svjedoku postavlja pitanja, te je time uskraćen u pravima obrane.

Slučaj br. 4. Okrivljenik je obaveznim prekršajnim nalogom kažnjen za prekršaj iz Zakona o sigurnosti prometa na cestama na koji pravodobno izjavljuje prigovor kojem prilaže ugovor o kupoprodaji motornog vozila i time do-

kazuje da nije vlasnik vozila koje je protupravno parkirano na nogostupu. Prvostupanjski sud pogrešno zaključuje da je on, neovisno o tome, prema zakonu vlasnik vozila i odbija prigovor kao neosnovan presudom na koju okrivljenik nema pravo žalbe. Okrivljenik podnosi zahtjev za obnovu postupka i ponovo se poziva na ugovor o kupoprodaji koji nije novi dokaz pa nema mjesta obnovi postupka.

Slučaj br. 5. Policijska postaja izdaje obavezni prekršajni nalog kojim okrivljenika kažnjava novčanom kaznom zbog prekršaja iz čl. 53. st. 5. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, na koji okrivljenik pravodobno izjavljuje prigovor kojim osporava počinjenje djela te predlaže saslušanja svjedoka, čime dokazuje istinitost svojih tvrdnji. Prvostupanjski sud provodi žurni postupak (o kojem okrivljenik nije uredno obaviješten) te donosi presudu na koju okrivljenik nema pravo žalbe. Nakon toga okrivljenik podnosi zahtjev za obnovu postupka u kojem inzistira na saslušanju predloženih svjedoka te traži da mu se omogući sudjelovanje u postupku. Odlučujući o zahtjevu za obnovu postupka, postupajući sudac, temeljem čl. 214. st. 1. t. 3. Prekršajnog zakona (novi dokazi), dopušta obnovu postupka.

Slučaj br. 6. Policijska postaja izdaje obavezni prekršajni nalog kojim okrivljenicu kažnjava novčanom kaznom zbog prekršaja iz čl. 59. st. 5. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, na koji okrivljenica pravodobno prigovara i izričito osporava počinjenje djela te predlaže provođenje prekršajnog postupka. Prvostupanjski sud pogrešno njezin prigovor tretira kao prigovor na kaznu i izvan žurnog postupka ublažava novčanu kaznu iz obaveznog prekršajnog naloga, zbog čega okrivljenica podnosi zahtjev za obnovu postupka u kojem ponavlja navode iz prigovora. I ovdje je udovoljeno zahtjevu osuđenice te je dopuštena obnova postupka jer je okrivljenica uskraćena u pravu na pristup sudu i na učinkovitu sudsku zaštitu.

Slučaj br. 7. Policijska postaja izdaje obavezni prekršajni nalog kojim okrivljenika kažnjava novčanom kaznom zbog prekršaja iz čl. 163. st. 3. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, na koji okrivljenik pravodobno izjavljuje prigovor kojim osporava počinjenje djela. Prvostupanjski sud provodi žurni postupak i na ročištu održanom 7. ožujka 2011. donosi presudu o kažnjavanju okrivljenika na koju ovaj nema pravo žalbe. Nakon toga okrivljenik podnosi zahtjev za obnovu postupka u kojem navodi da mu nije omogućeno sudjelovanje u postupku, što se pokazuje istinitim jer iz spisa zaista proizlazi da je okrivljeniku poziv za ročište uručen upravo 7. ožujka 2011., pa je ročište održano bez njegove nazočnosti protivno odredbi čl. 164. st. 2. Prekršajnog zakona (prema kojoj između dostave poziva okrivljeniku i dana zakazane rasprave odnosno ispitivanja okrivljeniku mora biti ostavljeno najmanje tri dana radi pripreme obrane). Zahtjevu za obnovu postupka udovoljeno je jer je okrivljeniku povrijeđeno pravo na obranu.

3.2. Statistički podaci

U nastavku se iznose statistički pokazatelji o ukupnom broju prekršajnih predmeta u razdoblju od 2006. do 2010. god. i broju za njih zaduženih sudaca. Osim prikaza aktualnog stanja i opterećenja prekršajnog sustava, moguće je pomoću prikazanih podataka učiniti projekciju mogućeg i poželjnog stanja u prekršajnom sustavu, polazeći od okvirnog udjela "pravog" bagatelnog kriminala u ukupnoj količini prekršaja (oko 35%), a koji je u biti prekršajne naravi, pa stoga i kriminalan. U tom kontekstu bilo bi zanimljivo saznati dolazi li se na taj način do optimalnog opterećenja prekršajnog sustava, što bi se, primjerice, ogledalo u realnom opterećenju naših prekršajnih sudaca. Pri tome je realno odnosno optimalno opterećenje ono koje je uistinu i ostvarivo. To se zasigurno ne može reći za aktualnih 1.266 predmeta godišnje po sucu pojedincu u 2010. god., odnosno 2.111 po sucu Visokog prekršajnog suda.

Tablica 1.

Ukupno opterećenje prekršajnih sudaca s projekcijom alternativnog stanja⁴⁹

Ukupan broj predmeta u radu prekršajnih sudaca				Projekcija opterećenja po sucu (35% bagatelnog kriminala)
Godina	Ukupan broj sudaca	Ukupan broj predmeta	Predmeta po sucu	
2006.	433	886.138	2.047	716
2007.	432	840.961	1.947	681
2008.	424	735.886	1.736	608
2009.	421	662.293	1.573	551
2010.	424	572.112	1.349	472

Tablica 2.

Opterećenje prvostupajskih prekršajnih sudaca s projekcijom alternativnog stanja⁵⁰

Ukupan broj predmeta u radu prvostupajskih sudaca				Projekcija opterećenja po sucu (35% bagatelnog kriminala)
Godina	Ukupan broj sudaca	Ukupan broj predmeta	Predmeta po sucu	
2006.	390	704.785	1.805	632
2007.	389	686.428	1.765	618
2008.	381	584.335	1.534	537
2009.	378	541.918	1.434	502
2010.	382	483.448	1.266	443

⁴⁹ Izvor podataka: Izvješća o radu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske s pregledom rada prvostupajskih prekršajnih sudova za promatrano razdoblje.

⁵⁰ Izvor podataka: Izvješća o radu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske s pregledom rada prvostupajskih prekršajnih sudova za promatrano razdoblje.

Posljednji stupac tablica 1 i 2 prikazuje podatak o opterećenju sudaca ako bi se priljev predmeta ograničio na one prekršajnopravne predmete koje u svojoj biti predstavljaju bagatelni kriminal. Podaci u konačnici odgovaraju onome što bi se moglo označiti kao optimalno opterećenje sudaca, pri čemu je mjerilo realna mogućnost kvalitetnog sudovanja određenog maksimalnog broja predmeta godišnje, a ne stvarne preopterećenosti prekršajnih sudova uopće.

U odnosu na promatrani institut obaveznog prekršajnog naloga, moguće je ravnati se statističkim podacima Ministarstva unutarnjih poslova, s obzirom na to da je riječ o tijelu državne uprave koje izdaje najveći broj obaveznih prekršajnih naloga (vidi tablicu 3). Podaci govore u prilog povećanju korištenja instituta obaveznog prekršajnog naloga, s obzirom na to da je broj izdanih naloga s 361.862 u 2008. god. narastao na 189.870 u prvoj polovini 2011. god., odnosno 379.740 ako se trend rasta očekivano nastavi. Zanimljiv je i podatak o postotku izdanih i uručenih obaveznih prekršajnih naloga na koje su okrivljenici podnijeli prigovore. Dok se u 2008. god. radilo o 24% slučajeva u kojima su okrivljenici podnosili prigovore, u prvoj je polovini 2011. god. u 31% slučajeva podnesen prigovor. Stoga se može opravdano govoriti o trendu rasta korištenja pravom na prigovor od strane okrivljenika, odnosno o smanjenju spremnosti okrivljenika konsenzualnom rješavanju prekršaja. Zapažanja iz prakse navedeni trend tumače u svjetlu neprimjereno visokih iznosa novčanih kazni, koje se u postupku po prigovoru nerijetko smanjuju. Bilo bi poželjno razmotriti mogućnost uvođenja "popusta" ako okrivljeni pristane na konsenzualan oblik rješavanja prekršaja, primjerice po uzoru na slovenski model koji u takvim slučajevima predviđa "popust od 50%". Kao potencijalno najzanimljiviji podatak mogao bi se označiti udio prigovora koji su podneseni izvan predviđenog roka. Naime zakonodavac je okrivljenicima potpuno uskratio mogućnost podnošenja zahtjeva za povrat u prijašnje stanje, pri čemu je vjerojatno u prvom redu bio vođen željom za onemogućavanjem "odugovlačenja" postupaka od okrivljenika. No s obzirom na to da okrivljenici u svega 6% slučajeva prigovor podnesu izvan predviđenog roka, postavlja se pitanje je li takvo zakonsko rješenje opravdano i razmjerno, u smislu potencijalne opasnosti od zlouporabe instituta povrata radi "odugovlačenja" i posljedica koje uskrata prava na povrat u prijašnje stanje može imati za okrivljenika koji je rok za podnošenje prigovora propustio iz opravdanih razloga. Zanimljiv je i podatak o udjelu uručenih obaveznih prekršajnih naloga u odnosu prema ukupno izdanim, koji se relativno konstantno kreće između 95 i 97%. Konačno, treba istaknuti trend naglog opadanja broja pravomoćnih obaveznih prekršajnih naloga, koji je još 2008. god. iznosio 79% uručenih obaveznih prekršajnih naloga, da bi u prvoj polovini 2011. godine opao na svega 60%. Što se tiče vrste prekršaja za koje se izdaju obavezni prekršajni nalozi, po kojoj varijabli nažalost nisu dostupni statistički podaci, prema zapažanjima iz prakse može se reći da je u najvećem broju slučajeva riječ o prekršajima protiv sigurnosti prometa na cestama.

Tablica 3.

Obavezni prekršajni nalozi izdani od policije⁵¹

Godina	Obavezni prekršajni nalozi (OPN)		Uručeni OPN	Pravomoćni OPN	Podneseni prigovori na OPN	U roku podneseni prigovori	Izvan roka podneseni prigovori	Predmeti po prigovoru na OPN vraćeni sa suda
	na mjestu prekršaja	u referadi						
2008.	na mjestu prekršaja	248.311	248.068	200.878	54.248	51.615	2.633	42.774
	u referadi	113.551	101.838	75.324	28.741	26.521	2.150	23.097
	ukupno	361.862	349.906 ili 97%	276.202 ili 79% uručenih	829.89 ili 24% uručenih	78.136 ili 94%	4.783 ili 6%	65.871 ili 84%
2009.	na mjestu prekršaja	223.058	222.802	171.615	55.867	53.004	2.863	42.018
	u referadi	148.112	133.383	87.252	48.377	44.840	3.537	39.426
	ukupno	371.170	356.185 ili 96%	258.867 ili 73% uručenih	104.244 ili 29% uručenih	97.844 ili 94%	6.400 ili 6%	81.444 ili 83%
2010.	na mjestu prekršaja	226.810	226.138	164.025	59.051	56.216	2.835	41.132
	u referadi	141.709	132.743	83.947	49.414	45.781	3.633	36.844
	ukupno	368.519	358.881 ili 97%	247.972 ili 69% uručenih	108.465 ili 30% uručenih	101.997 ili 94%	6.468 ili 6%	77.976 ili 76%
1. pol. 2011.	na mjestu prekršaja	121.932	121.305	76.900	32.677	31.209	1.468	14.345
	u referadi	67.938	59.363	31.497	22.889	21.446	1.443	10.582
	ukupno	189.870	180.668 ili 95%	108.397 ili 60% uručenih	55.566 ili 31% uručenih	52.655 ili 95%	2.911 ili 5%	24.927 ili 47%

Na samom kraju analize relevantnih statističkih podataka svakako treba upozoriti i na sljedeći nalaz, koji pomalo relativizira uspjehe postignute uvođenjem instituta obaveznog prekršajnog naloga. Brojčani pokazatelji stanja na prekršajnim sudovima, kada je riječ o ukupnom broju predmeta u radu, definitivno idu u prilog tvrdnji da se stanje na prekršajnim sudovima, stupanjem na snagu Prekršajnog zakona znatno promijenilo (vidi tablice 1 i 2). Taj se

⁵¹ Mjerna jedinica (tzv. *counting unit*) jest predmet. Izvor podataka: MUP RH, Ravnateljstvo policije, br. 511-01-53-60700/2-2011, 11.10.2011.

nalaz posebno očigledno reflektira kroz podatke o priljevu predmeta na Visoki prekršajni sud RH (vidi tablicu 4).

Tablica 4.

Priljev predmeta na Visoki prekršajni sud RH⁵²

Godina	Zaprimljeno novih predmeta	Povećanje ili smanjenje, u postotku
2005.	55.921	43,38%
2006.	64.156	14,73%
2007.	70.097	9,26%
2008.	52.608	-24,95%
2009.	40.280	-23,43%
2010.	37.732	-6,32%

Međutim te statističke podatke ne treba uzeti izolirano i na temelju njih u konačnici donositi zaključke o ukupnim dosezima uvedenih promjena. Naime prekršajni postupak treba sagledavati u njegovu ukupnom trajanju, a to znači od pokretanja prekršajnog postupka do okončanja, točnije izvršenja pravomoćno donesenih odluka. Kao i u svakom sudskom postupku, uspješnost prekršajnog sudovanja ovisi i o tome u kojoj se mjeri izvršavaju odluke tih sudova. Stoga se postavlja pitanje snose li počinitelji prekršaja posljedice protupravnog ponašanja. To je pitanje nužno imati na umu jer brojčani pokazatelji prekršajnih predmeta u stadiju izvršenja prekršajnih sankcija ubrzo mogu dovesti u pitanje uspješnost postignutih reformi uopće. Taj je problem posebno izražen upravo kod obaveznog prekršajnog naloga koji je u dobroj mjeri utjecao na smanjenje priljeva predmeta na prekršajnim sudovima, jer je njihovo izdavanje Prekršajnim zakonom stavljeno u nadležnost tijela državne uprave. Međutim od njegova stupanja na snagu zabilježen je snažan porast broja predmeta u stadiju izvršenja prekršajnih sankcija. Kao ilustracija mogu se navesti relevantni podaci Prekršajnog suda u Splitu na kojem su u 2009. god. zaprimljena 3.504 takva predmeta, u 2010. god. 8.856 predmeta, a do 30. rujna 2011. čak 12.969 predmeta. To zbog toga što se pravomoćni (neizvršeni) obavezni prekršajni nalozi nakon neuspješne prisilne naplate vraćaju na prekršajne sudove radi zamjene neplaćenih novčanih kazni mjerom zatvora. Zbog općepoznate prekapacitiranosti postojećeg zatvorskeg sustava, broj okrivljenika koji izvrše supletorni zatvor opet govori o paraliziranosti prekršajnog sudovanja. Zamjena neplaćene novčane kazne mjerom zatvora u sadašnjim je uvjetima zapra-

⁵² Izvor podataka: Izvješća o radu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske s pregledom rada prvostupajnskih prekršajnih sudova za promatrano razdoblje.

vo samo oblik psihološkog pritiska na okrivljenike, a ne i realna represivna mogućnost da se prisilno naplati novčana kazna, pa stoga, kolokvijalno rečeno, predstavlja “pucanj praznom puškom”. Općenito, problem nedovoljnih zatvorskih kapaciteta postojeći je problem kaznenopravnog sustava uopće, koji treba rješavati na nacionalnoj razini, dok bi se mehanizam prisilne naplate u poreznim upravama za sada svakako mogao poboljšati jačanjem kadrovskih kapaciteta u tim službama ili odgovarajućom informatičkom logistikom.

3.3. Zapažanja iz prakse

Kako to obično biva, u kolikoj je mjeri zakonodavac svojim konceptualnim i normativnim rješenjima udovoljio zahtjevima učinkovitog i pravednog suđenja, konačno se reflektira u sudskoj praksi, i to osobito, kao nikada do sada, u praksi prvostupanijskih sudova jer prema novom Prekršajnom zakonu sada ti sudovi donose pravomoćne presude. To su zapravo svi oni slučajevi koji u postupku izdavanja obaveznog prekršajnog naloga dolaze na prvostupanijske sudove, bilo da je riječ o prigovorima kojima okrivljenici osporavaju svoju odgovornost za prekršaj ili su samo nezadovoljni prekršajnim sankcijama. Iskustvo prekršajnih sudova pokazuje da okrivljenici često, da bi uopće ostvarili pravo na pristup sudu, samo fiktivno poriču počinjenje prekršaja da bi na sudu položili priznanja i ishodovali, u pravilu, povoljniju novčanu kaznu od okrivljenika koji u prigovoru samo priželjkuju blažu kaznu od one iz obaveznog prekršajnog naloga.

Poseban je problem kada sudovi prigovore kojima se poriče počinjenje djela tretiraju kao prigovore na kaznu, što znači da o njima odlučuju izvan žurnog postupka presudom na koju okrivljenik nema pravo žalbe. Takvi propusti nikako se ne mogu staviti na teret zakonodavcu koji je, valja pretpostaviti, takvu formu odlučivanja predvidio samo ako okrivljenik potpuno i okolnosno priznaje počinjenje djela, ali - iz nekog razloga - od suda traži da preispita odluku o kazni.

U svakom slučaju, ovdje se pogrešna primjena zakona “lomi” na okrivljenicima koji bez prava žalbe podnose zahtjeve za obnovu postupka u kojem u pravilu ponavljaju sve navode iz prigovora, ali kako to nisu novi dokazi ili činjenice jer ih je okrivljenik već iznosio u prigovoru pa je o njima odlučeno u presudi (na koju nema pravo žalbe), u tim slučajevima uglavnom se ne dopušta obnova postupka pa je pitanje je li okrivljenicima u takvim slučajevima pružena dovoljna sudska zaštita.

Istina, protiv rješenja kojima se odbacuje zahtjev za obnovu postupka okrivljenik ima pravo žalbe Visokom prekršajnom sudu, ali kako taj zahtjev kao izvanredni pravni lijek ne odgađa izvršenje kazne, okrivljenik je zapravo stav-

ljen u nepovoljniji položaj od ostalih okrivljenika koji, u pravilu, odgovaraju za teža prekršajna djela s većim zaprijećenim kaznama i koji na raspolaganju imaju redovite pravne lijekove sa suspenzivnim učinkom.

Na pokazano povjerenje zakonodavca, kada je u postupcima po prigovoru na obavezne prekršajne naloge nadležnost prebacio na prekršajne sudove, prvostupanjski bi sudovi trebali odgovoriti tako da taj postupak vode uz najveće poštovanje procesnog položaja okrivljenika, osobito imajući u vidu da upravo oni donose presude na koje taj okrivljenik nema pravo žalbe. To znači da se okrivljeniku u takvom postupku mora omogućiti korištenje svim onim pravima koja tijekom redovitog postupka imaju drugi okrivljenici. Tu se prije svega misli na uobičajena prava obrane (da se brani sam ili uz pomoć braniatelja, da predlaže dokaze, da ispituje svjedoke, da se upozna s dokazima koji ga terete), prava koja su već odavno utvrđena kao minimalni standardi pravičnog suđenja u postupcima u kojima se neka osoba tereti za kakvo protupravno ponašanje.

Drugim riječima, žurni postupak ne znači da se u njemu pri utvrđivanju postojanja obilježja prekršajnog djela treba držati načela ekonomičnosti i efikasnosti pod svaku cijenu, odnosno da se ta načela uzmu kao imperativi koji će opravdati derogaciju zakonitog i pravilnog (pravičnog) vođenja prekršajnog postupka. To valja posebno isticati jer iz prethodno navedenih primjera proizlazi da su upravo u tim postupcima prekršajni suci pogrešno protumačili žurnost postupka koju im je zakonodavac omogućio, isključivo kako bi im osigurao brzinu postupanja bez suvišnih radnji procesne naravi, ali nikako na štetu okrivljenika.

Što se, pak, tiče prekršajnih naloga na temelju čl. 230. Prekršajnog zakona, zanimljivo je da statistički podaci o ukupnom broju izdanih prekršajnih naloga bilježe tendenciju padanja, tako da se taj broj iz 2007.g. u 2010.g. smanjio čak 10%.⁵³ Ta se razlika može objasniti činjenicom da su prekršajni suci, opterećeni okvirnim mjerilima za rad sudaca, neskloni izdavanju prekršajnih naloga jer se oni prema Okvirnim mjerilima za rad sudaca u ukupnom preračunavanju ostvarenih rezultata znatno manje valoriziraju, pa taj institut, zamišljen od zakonodavca kao element podizanja efikasnosti sudova, i nije zaživio u zamišljenoj mjeri.

U svim tim primjerima kao okrivljenici se pojavljuju punoljetni počinitelji prekršajnih djela. Međutim prema čl. 239. st. 1. Prekršajnog zakona, ovlašteni tužitelji prije pokretanja prekršajnog postupka moraju izdati obavezni prekršajni nalog i protiv maloljetnog počinitelja. S druge strane, Prekršajni zakon u posebnoj glavi propisuje postupak prema maloljetnim počiniteljima prekršaja pa

⁵³ Usporedba statističkih podataka Izvješća o radu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske s pregledom rada prvostupanjskih prekršajnih sudova za 2007. i 2010.

se prema odredbi čl. 223. st. 2. Zakona maloljetni počinitelj prije donošenja odluke o prekršaju mora ispitati ako Zakonom nije drukčije određeno.

Iskustvo prekršajnih sudova govori da je ovdje možda riječ o previdu zakonodavca jer prekršajni sudovi u slučaju osuđujuće odluke novčanu kaznu mogu izreći samo starijem maloljetniku koji ostvaruje osobne prihode vlastitim radom ili imovinom ako utvrdi da s obzirom na narav i težinu prekršaja treba izreći kaznu (čl. 71. Prekršajnog zakona), a maloljetnički zatvor opet samo starijem maloljetniku ako utvrdi da je s obzirom na narav i težinu prekršaja i visok stupanj krivnje potrebno izreći tu kaznu. Iz navedenog zapravo proizlazi da su pri postupanju s maloljetnim počiniteljima veće ovlasti dane ovlaštenim tužiteljima (državni odvjetnik, tijelo državne uprave, u naravi policijski službenik) nego sudbenoj vlasti koja novčanu kaznu može izreći samo starijem maloljetniku i tek nakon što u postupku utvrdi da su za to ispunjeni uvjeti, dok ovlaštenim tužiteljima takva ograničenja nisu postavljena.

Posebno je pitanje kako se izvršavaju oni obavezni prekršajni nalozi na koje maloljetnik ne izjavi prigovor, pa po pravomoćnosti (u slučaju neplaćanja novčane kazne u paricijskom roku) dolaze na postupak prisilne naplate. Kod maloljetnika se neplaćena novčana kazna ne može zamijeniti mjerom zatvora ni radom za opće dobro na slobodi, ali se može prisilno naplatiti na imovini maloljetnika, njegova roditelja ili druge osobe koja se za njega skrbi.⁵⁴

Kod takvog stanja, izdavanje obaveznog prekršajnog naloga u slučaju maloljetnih počinitelja prekršaja možda se i ne pokazuje najsretnijim rješenjem jer se u konačnici takvim nalogima kažnjavaju samo oni maloljetnici čiji roditelji ili osobe koje se o njima skrbe plate novčanu kaznu. Institut obaveznog prekršajnog naloga kod maloljetnika zapravo je promašen, kako u slučaju kada se novčana kazna ne plati tako i u slučaju kada se po izjavljenom prigovoru maloljetnika provodi prekršajni postupak. Pored toga, takvo rješenje definitivno u nepovoljniji položaj stavlja maloljetnike koji plaćanjem novčane kazne na određeni način iskazuju svoje držanje prema počinjenom prekršaju od onih maloljetnika koji se javljaju kao ponavljači prekršaja i po prigovoru kod prekršajnog suda završe s ukorom ili kakvom odgojnom mjerom.

⁵⁴ Prema podacima Službe za prisilnu naplatu novčanih kazni i troškova prekršajnog suda i MUP-a Porezne uprave, Područnog ureda Split, od stupanja na snagu Prekršajnog zakona nije proveden nijedan postupak prisilne naplate na taj način. Kao razlog takvog stanja ističe se preopterećenost te službe brojem postupaka prisilne naplate. To u biti znači da plaćanje novčanih kazni kod maloljetnih počinitelja prekršaja funkcionira samo u onim slučajevima u kojima novčane kazne iz obaveznih prekršajnih naloga dragovoljno plate roditelji ili osobe koje se o njima skrbe dragovoljno, dok u svim ostalim slučajevima Prekršajni zakon u ovom dijelu ostaje "mrtvo slovo na papiru".

4. OBAVEZNI PREKRŠAJNI NALOG – KOMPARATIVNA NORMATIVNA ANALIZA

Pregled domaće, ali i strane, prekršajnopravne literature jasno upućuje na deficit ozbiljnijih kompartivnih normativnih istraživanja prekršajnopravne tematike i relevantnih nadnacionalnih analiza.⁵⁵ Takav je nalaz s jedne strane začuđujući s obzirom na brojnost i svakodnevnost prekršajnopavnog reguliranja društvenih odnosa, no s druge strane i razumljiv kada se imaju u vidu složenost i krajnja diferenciranost pristupa prekršajnopravnoj tematici u međunarodnoj usporedbi. Tretman tzv. bagatelnog kriminala, za razliku od državne reakcije na kažnjive radnje u užem smislu (kaznena djela), znatno se razlikuje od države do države, što komparativnu normativnu analizu doduše ne čini nemogućom, ali ju se na temelju toga svakako može označiti kao “iznimno izazovnom”. Tako je i ovo tek pokušaj začetka međunarodne komparacije radi prikaza osnovnih odrednica promatranih sustava s posebnim osvrtom na institut obaveznog prekršajnog naloga. Prekršajnopravni sustav već je sam po sebi na razini pojedinih država izimno složen te sadržajno obilno normativno reguliran, posebice stoga što znatan dio podzakonskih propisa donosi i lokalna samouprava. U pogledu međunarodne usporedbe pojavljuje se još i dodatan problem potpunog ili djelomičnog svrstavanja onoga što u Hrvatskoj označavamo kao “prekršaje” u kazneno ili upravno kazneno ili upravno pravo, ili čak kombinaciju navedenoga. Analiza tako u procesnom dijelu mora uzeti u obzir i specifičnosti kaznenog postupovnog prava promatranih država, ali i upravnog kaznenog postupka te upravnog postupka. Uza sve navedeno, postoje i pravni sustavi koji dio bagatelnog kriminala, uglavnom prometnu delinkvenciju, reguliraju kroz posebne pravne materije.⁵⁶ Pored toga i sama je terminologija nedosljedna, pa se ovisno o promatranom sustavu iza hrvatskog pojma prekršaja i engleskog prijevoda “*misdeemeanour*” skrivaju ili prekršaji/prijestupi ili lakša kaznena djela/delikti.⁵⁷

Kako je cilj ovog dijela rada obuhvatiti što veći broj država u okviru komparativne analize da bi se omogućilo pravilno pozicioniranje hrvatskog institu-

⁵⁵ Nesporno je da postoje pojedine normative komparativne analize, ali je uglavnom riječ o usporedbi s dvama do trima bliskim pravnim sustavima. Iako je i takva komparacija korisna, deficitarna je s obzirom na to da iz analize izostavlja upravo one pravne sustave koje značajnije razlikuju od onog promatranog, zbog čega potencijalne nove i drukčije perspektive bivaju zanemarene.

⁵⁶ Tako npr. njemački sustav poznaje “*Ordnungswidrigkeitenrecht*”.

⁵⁷ Tako primjerice francuski kaznenopravni sustav razlikuje zločine/teška kaznena djela, delikte/laka kaznena djela i prekršaje/prijestupe, što bi bio smislen hrvatski prijevod s engl. *felonies, misdemeanours or petty offences* odnosno s franc. *crimes, délits et contraventions*. Vidi čl. 111-1 Code Penal (stupio na snagu 1. 7. 2006., francuski tekst i neslužbeni engleski tekst dostupni pod www.legifrance.gouv.fr [14.10.2011.]

ta obaveznog prekršajnog naloga u europskom kontekstu, nužno je poslužiti se kako sadržajnom (materijalnom) tako i formalnom (procesnom) analogijom, pri tome analizirajući područja kaznenog, upravnog kaznenog i upravnog prava u pojedinim državama. Dio je komparativne normativne analize rezultat proučavanja relevantnog inozemnog zakonodavstva, dok je drugi dio analize djelomično rezultat proučavanja relevantnog inozemnog zakonodavstva uz provedeno kvalitativno istraživanje.⁵⁸ Pri tome je polazna osnova hrvatski pojam prekršaja,⁵⁹ a fokus komparacije proveden je s obzirom na potencijalno sporna zakonska rješenja u pogledu hrvatskog obaveznog prekršajnog naloga. U skladu s provedenim kvalitativnim istraživanjem, struktura pojedinih prikaza relevantnih zakonskih rješenja u izabranim europskim državama prati isti redoslijed. Nakon određivanja položaja hrvatskih prekršaja (engl. “*misde-meanour*”) u promatranom pravnom sustavu, utvrđuje se (ne)postojanje instituta usporedivog s našim institutom obaveznog prekršajnog naloga. Slijedi analiza pristanka okrivljenika konsenzualnom rješavanju prekršaja, koji kao u hrvatskom slučaju može biti konkludentan (okrivljenikov se pristanak pretpostavlja zbog izostanka prigovora) ili pak eksplicitan/izričit (okrivljenik aktivno pristaje na konsenzualno rješavanje prekršaja npr. plaćanjem globe unutar predviđenog roka). Ta je razlika iznimno bitna s aspekta prava na pristup sudu, a posebice ako se ima na umu da po hrvatskom modelu nije dopušten zahtjev za povrat u prijašnje stanje u slučaju propuštanja roka za podnošenje prigovora, što čak i konkludentno tumačenje pristanka dovodi u pitanje. Ključno je obilježje konsenzualnog rješavanja prekršaja pravomoćnost zbog pristanka okrivljenika, što se dalje i ne čini spornim, pa nije ni od posebnog značenja za predmetnu raspravu. No u slučaju izostanka pristanka (konkludentnog ili eksplicitnog/izričitog) postavlja se pitanje treba li (kao po hrvatskom modelu) konsenzualnu ponudu tretirati kao kvaziprvostupanjsku presudu ili pak kao inicijalni pristup sudu.⁶⁰ Ovisno o odgovoru na navedeno pitanje, pojedini pravni sustavi ili dopuštaju pobijanje prvostupanjske presude redovitim pravnim lijekovima ili pak kao u Hrvatskoj presuda postaje pravomoćna. Na kraju svake komparativne analize slijedi odgovor na pitanje rješavanja slučaja iz prakse (vidi 3.1., slučaj br. 4.). Poglavlje završava zbirnom analizom i pozicioniranjem hrvatskog instituta obaveznog prekršajnog naloga u europskom kontekstu.

⁵⁸ Temelj je kvalitativnog istraživanja strukturirani upitnik koji su popunjavali stručnjaci upoznati s relevantnom pravnom regulativom u pojedinim državama. Proveden je i određen broj intervju sa stručnjacima.

⁵⁹ Sukladno čl. 1. Prekršajnog zakona, NN br. 107/07, stupio na snagu 1. siječnja 2008.

⁶⁰ Švicarski Savezni sud napustio je 1966. god. stajalište da se u pogledu kaznenog naloga radi o prvostupanjskoj presudi, a navedeno je stajalište ograničio isključivo na pravomoćni kazneni nalog. Vidi opširnije *Jaggi* 2006, str. 446-447.

4.1. Prikaz relevantnih zakonskih rješenja u izabranim europskim državama⁶¹

4.1.1. Švicarska⁶²

U Švicarskoj postoji klasična trodioba kaznenih djela na *Übertretungen*, *Vergehen*, *Verbrechen* (prijestupi, prekršaji/lakša kaznena djela, zločini),⁶³ pri čemu su prijestupi (*Übertretungen*) u nadležnosti kantona i općina, koji ih autonomno propisuju i sankcioniraju (novčanom) globom (*Busse*),⁶⁴ dok je na državnoj razini regulirano vojno kazneno pravo (*Militärprozesrecht*)⁶⁵ i upravno kazneno pravo⁶⁶ (*Verwaltungsstrafrecht*)⁶⁷. Iz takve podjele proizlazi da Švicarska zapravo slijedi mješoviti model prema kojemu su švicarski prijestupi (*Übertretungen*), kao ekvivalent hrvatskim prekršajima, dijelom shvaćeni kao dio kaznenog prava u širem smislu, a dijelom kao dio upravnog kaznenog prava. No bez obzira na navedeno mješovito shvaćanje, zajedničko je to što bez obzira na pripadnost švicarskih prijestupa upravnom kaznenom pravu ili kaznenom pravu u širem smislu, u svakom slučaju postoji mogućnost ostvarivanja redovite dvostupanjске sudske kontrole svih švicarskih kaznenih naloga (*Straf-*

⁶¹ Valja istaknuti da su i kvalitativno istraživanje i komparativna normativna analiza provedeni u skladu s najvišim znanstvenim standardima. No zbog nedosljedno korištene terminologije (posebice u engleskim, često neslužbenim verzijama) i poteškoća ispitanika oko pronalaženja adekvatnih engleskih termina, koji su zatim prevedeni na hrvatski jezik, postoji mogućnost manjih pogrešaka ili nedosljednosti u prijevodu.

⁶² Prikaz je rezultat korištenja znanstvene literature, komparativne normativne analize relevantnog švicarskog zakonodavstva i kvalitativnog istraživanja u kojemu je sudjelovao dr. iur. Marc Thommen-Queloz, LL.M., Universität Luzern, Rechtswissenschaftliche Fakultät, 6.10.2011.

⁶³ *Schweizerisches Strafgesetzbuch* (od 21. prosinca 1937., stanje od 1. listopada 2011.) razlikuje *Verbrechen* (zločini) i *Vergehen* (prekršaji/lakša kaznena djela), ovisno o težini propisane kazne. *Verbrechen* su djela kažnjiva kaznom zatvora u trajanju duljem od tri godine. *Vergehen* su djela kažnjiva kaznom zatvora u trajanju do tri godine ili novčanom kaznom. *Übertretungen* (prijestupi u smislu franc. *contravention*) jesu djela kažnjiva globom, koja, ako to zakonom nije drukčije propisano, iznose najviše 10.000 švicarskih franaka. Sudac prilikom donošenja presude za slučaj skriviljenog neplaćanja globe određuje zamjensku kaznu zatvora (*Ersatzfreiheitsstrafe*) u trajanju od najmanje jednog dana i najviše tri mjeseca. Kazna se odmjerava vodeći računa o životnim okolnostima počinitelja. Zastara progona i izvršenja nastupa nakon proteka tri godine.

⁶⁴ Vidi npr. Kanton Zürich (*Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess des Kantons Zürich* od 10. 5. 2010., stupio na snagu 1. 1. 2011.

⁶⁵ *Militärstrafgesetz* od 13. lipnja 1927.; *Militärstrafprozess* od 23. ožujka 1979.

⁶⁶ Upravno kazneno pravo prvenstveno se odnosi na čitavo područje poreznih i carinskih prijestupa.

⁶⁷ *Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR)*.

befehl),⁶⁸ odnosno tzv. “dispozitivnih ponuda” (*Dispositivofferten*⁶⁹). Dio konzenzualno uređenih načina rješavanja prijestupovnih radnji polazi od konkludentnog pristanka okrivljenika, a dio zahtijeva eksplicitan/izričit pristanak. U Švicarskoj je moguće “provući” svaki kazneni/prijestupovni nalog kroz dvije sudske instancije, pa upravo da je riječ i o tzv. *Ordnungsbussenverfahren* (vrsti postupka po kaznenom nalogu u slučaju prometnih prijestupa) i izdanom tzv.

⁶⁸ Imajući u vidu da svaki od 26 švicarskih kantona autonomno propisuje prijestupe, a sukladno tome i sankcije, te da do 2011. godine nije postojao švicarski zakon o kaznenom postupku, već 26 kantonalnih zakona o kaznenom postupku, terminologija korištena u pojedinim kantonima bitno se razlikuje, pa se tako koriste različiti izrazi: (*bedingter, summarischer Strafbefehl* (*ordonnance de condamnation, ordonnance pénale, prononcé pénal, decreto di accusa, decreto penale, decisione penale*), *Strafbescheid, Strafverfügung, Strafmandat (mandat de répression)* ili *Bussenverfügung*. Opširnije i s primjerima pojedinih kantonalnih kaznenopostupovnih zakona koji su bili na snazi do 2011. god. vidi: *Donatsch* 1994, str. 318.

⁶⁹ Ispravno je tumačenje da se “ponuda dispozitiva” (*Offerte eines Dispositivs*) ovlaštenog tužitelja okrivljeniku ne može smatrati odlukom vrhovne vlasti (*hoheitlicher Entscheid*) o činjeničnim i pravnim pitanjima, pa stoga ni odlukom o krivnji ili nevinosti niti odlukom o sankciji koju treba izreći. (*Donatsch* 1994, str. 324. Iako i *Rašo* prekršajni nalog označava kao svojevrstu ponudu, ipak navodi da je riječ o prihvaćanju krivnje za prekršaj i sankcije za taj prekršaj od strane okrivljenika. Vidi *Rašo* 2005, str. 696.) Okrivljenikovo se odricanje prava na prigovor (*Verzicht auf Einsprache*) zapravo ima smatrati konkludentno izraženim prihvaćanjem prijedloga iznesenog od vlasti da se postupak okonča (*Donatsch* 1994, str. 325). Stoga *Donatsch* kao zbirni naziv za sve vrste okončanja postupaka uz ograničenje pravom na prigovor (*Einsprachevorbehalt*) naziva **dispozitivnim ponudama** (*Dispositivofferten*) tijela kaznenog gonjenja, koje okrivljeni može (prešutno, tj. konkludentno) prihvatiti ili pak (prigovorom) odbiti (*Donatsch* 1994, str. 325). S obzirom na to da optuženi prigovorom zapravo traži ostvarivanje prava na pristup sudu te imajući u vidu da se u postupku po *dispozitivnoj ponudi* ne donosi prvostupanjska presuda, sam prigovor ne bi se trebao smatrati redovitim pravnim lijekom (*Rechtsmittel*), već samo posebnom vrstom pravnog sredstva (*Rechtsbehelf*) (*Donatsch* 1994, str. 325 te bilješka 26 s iscrpnom sudskom praksom i bibliografijom). Njemačka klasifikacija (StPO čl. 407. i dalje) pravnih sredstva (*Rechtsbehelfe*) dijeli ih na redovita (*ordentliche Rechtsbehelfe*) i izvanredna (*ausserordentliche Rechtsbehelfe*), pri čemu u prvu skupinu svrstava pravne lijekove (*Rechtsmittel*) i druge, a među druge ubraja i prigovor protiv kaznenog naloga (*Einspruch gegen Strafbefehl*). Pravni su lijekovi isključivo žalba protiv rješenja (*Beschwerde*), žalba protiv presude (*Berufung*) i obnova sudskog postupka (*Revision*). U okviru navedene klasifikacije u hrvatskoj bi terminologiji zapravo bilo poželjno razmotriti mogućnost uvođenja termina *pravni redoviti pravni lijekovi* te navedene jasno razlikovati od *nepravih redovitih pravnih lijekova*, među koje valja ubrojiti i prigovor protiv (obaveznog) prekršajnog te kaznenog naloga. Stoga se prigovor ne može izjednačiti s pravom na ponovno razmatranje presude ili kazne pred višim sudom, sukladno čl. 2. st. 1. Protokola br. 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (*Donatsch* 1994, str. 325-326, Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN MU 18/97). Iako je odricanje minimalnih prava zajamčenih čl. 6. EKLJP (pravo na pravičan postupak – vidi primjerice *Krapac* 2006, str. 20 i dalje) načelno moguće, to još uvijek ne znači da svako odricanje od prava na prigovor *eo ipso* treba smatrati odricanjem od svih minimalnih prava EKLJP-a (*Donatsch* 1994, str. 327-328).

Bussenverfügung (institut usporediv s hrvatskim obaveznim prekršajnim nalogom). Štoviše, anonimni kazneni nalozi u slučaju prometnih prijestupa čak i ovisе o izričitom pristanku okrivljenika, a to se očituje u tome što unutar određenog roka okrivljenik mora platiti novčanu kaznu. Ako to ne učini, automatski započinje prijestupni postupak pred sudom,⁷⁰ a kazneni nalog smatra se ništavim – kao da nikada nije ni postojao. Naime ono što konsenzualno rješavanje prekršaja legitimira jest pristanak – bez pristanka nema konsenzusa, a bez konsenzusa ni kaznenog/prijestupnog naloga. U slučaju predviđenog konkludentnog pristanka okrivljenika, po isteku roka za podnošenje prigovora od 10 dana, kazneni/prijestupovni nalog postaje pravomoćna presuda. Okrivljenik prigovor, koji mora biti pisani, ne mora obrazlagati, a dana mu je i mogućnost podnošenja zahtjeva za povrat u prijašnje stanje.^{71,72,73} Proizlazi

⁷⁰ Čl. 6. st. 3. *Ordnungsbussengesetz* od 24. lipnja 1970., stanje od 5. rujna 2006.

⁷¹ *Schweizerische Strafprozessordnung* (od 5. listopada 2007. god., stanje od 1. srpnja 2011. god.) predviđa posebne postupke: *Strafbefehlsverfahren* (postupak za kaznene naloge) i *Übertretungsstrafverfahren* (prijestupni kazneni postupak), pri čemu se na posljednji primjenjuju odredbe koje se odnose na kazneni nalog. Izvod relevantnih dijelova Zakona: čl. 354. regulira prigovor (*Einsprache*) i nastupanje pravomoćnosti u slučaju izostanka prigovora; čl. 355. postupak po prigovoru (*Verfahren bei Einsprache*) – ovlašteni tužitelj može ustrajati na kaznenom/prijestupovnom nalogu, obustaviti postupak, izdati novi kazneni/prijestupovni nalog ili podići optužbu pred prvostupanjskim sudom; čl. 356. postupak pred prvostupanjskim sudom (*Verfahren vor dem erstinstanzlichen Gericht*) – ovlašteni tužitelj koji se odluči ustrajati na kaznenom/prijestupovnom nalogu bez odgode dostavlja spise prvostupanjskom sudu radi provođenja glavne rasprave, a kazneni/prijestupovni nalog smatra se optužnim aktom; čl. 357. prijestupni kazneni postupak (*Übertretungsstrafverfahren*) – upravna tijela ovlaštena za progon prijestupa imaju ovlasti državnog odvjetništva, a na postupak se primjenjuju odredbe o postupku za kaznene naloge; čl. 17. tijela ovlaštena za progon i kažnjavanje prijestupa (*Übertretungsstrafbehörden*) – savez i kantoni mogu progon i odlučivanje o prijestupima prenijeti na upravna tijela; čl. 20. prigovorna instancija (*Beschwerdeinstanz*) – odlučuje povodom prigovora na postupovne radnje i na odluke koje ne podliježu žalbi; čl. 21. žalbeni sud (*Berufungsgericht*) – odlučuje o žalbama protiv presuda prvostupanjskih sudova i zahtjevima za reviziju; čl. 94. povrat u prijašnje stanje (*Wiederherstellung*) – moguć ako je propuštanje roka opravdano, a zahtjev podnesen u roku od 30 dana nakon prestanka razloga spriječenosti.

⁷² *Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht* regulira materiju upravnog kaznenog prava, a kao relevantne valja izdvojiti: čl. 3. prema kojemu je tzv. *Ordnungswidrigkeit* (prijestup protiv reda) svaki prijestup označen kao takav pojedinim upravnim zakonom ili prijestup kažnjiv "rednom" globom (*Ordnungsbusse*); čl. 65. st. 2. kazneni nalog (*Strafbescheid*) potpisan od službenika i okrivljenika u skraćenom postupku izjednačen je s pravomoćnom presudom – ako ga okrivljeni odbije potpisati, kazneni nalog postaje ništav; čl. 67. st. 1. i 2. prigovor se podnosi u roku od 30 dana, a u slučaju izostanka prigovora nastupa pravomoćnost.

⁷³ *Ordnungsbussengesetz* od 24. lipnja 1970., stanje od 5. rujna 2006., regulira materiju tzv. "rednih" globa za prijestupe protiv reda, a sukladno čl. 11. st. 1. i 2. moguć je progon prijestupa protiv saveznih propisa cestovnog prometa temeljem ovog zakona i u pojednostavnjenom postupku, ako "redna" globa ne nadmašuje iznos od 300 švicarskih franaka; čl. 6. st. 1. i 3. određuje rok od 30 dana za plaćanje "redne" globe – po izostanku pristanka plaćanjem, policija

da naš slučaj iz prakse u Švicarskoj ne bi bio problematičan jer je predviđen žalbeni postupak pred drugostupanjskim sudom.

4.1.2. Austrija⁷⁴

U Austriji su ekvivalenti našim prekršajima uređeni materijom upravnog kaznenog prava, odnosno kaznenog prava koje izvršavaju/provide upravna tijela. Opći dio normiran je upravnim kaznenim zakonom (*Verwaltungsstrafgesetz* iz 1991. god.), a postupak pretežito zakonom o općem upravnom postupku (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* iz 1991. god.), dok su pojedina kaznena djela propisana upravnim zakonima (npr. Uredbom o cestovnom prometu – *Straßenverkehrsordnung* ili Uredbom o obrtu – *Gewerbeordnung*).⁷⁵ Kazneni i anonimni nalozi (*Straf- und Anonymverfügungen*) protiv nepoznatih počinitelja izdaju se bez istražnog postupka, a lakši upravni prijestupi (*Verwaltungsübertretungen*) progone se putem organskih mandata/organskih kaznenih naloga (*Organmandat/Organstrafverfügungen*).⁷⁶ Ako za upravne prijestupe, posebice prijestupe protiv propisa “mjesne policije”⁷⁷, nije predviđena posebna kazna, oni se kažnjavaju novčanom kaznom do 218 eura ili kaznom zatvora do dva tjedna.⁷⁸ Ako sud, upravno tijelo, organ javnog nadzora ili vojna straža temeljem vlastitog službenog zapažanja ili njima upućenog priznanja ili temeljem automatiziranog nadzora utvrde upravni prijestup, tijelo bez provođenja daljnjeg postupka može putem kaznenog naloga odrediti novčanu kaznu do 365 eura.⁷⁹ Okrivljeni unutar dva tjedna može uložiti prigovor (pismeno ili usmeno) pred tijelom koje je izdalo kazneni nalog, a po pravodobnom prigovoru započinje redoviti postupak.⁸⁰ Ako se prigovor izričito odnosi samo na sankciju ili troškove, tijelo donosi odluku, dok u svim ostalim slučajevima prigovor stavlja izvan snage kazneni nalog, a u postupku koji slijedi vrijedi zabrana *reformatio in peius*.⁸¹ Iako se navodi da izostanak prigovora i nepravodobno podneseni prigovor rezultiraju izvršenjem

pokreće redoviti postupak; čl. 7. određuje da u postupku “rednih” globa nije dopuštena naplata troškova.

⁷⁴ Prikaz je rezultat komparativne normativne analize relevantnog austrijskog zakonodavstva i literature.

⁷⁵ Vidi i *Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 2008*, kojim je uređena nadležnost i sl.

⁷⁶ Vidi opširnije *Walter & Mayer* 1987.

⁷⁷ Opširno o mjesnom sigurnosnom i ćudorednom policijskom pravu (*örtliches Sicherheits- und Sittlichkeitspolizeirecht*) *Peyerl* 2010.

⁷⁸ *Verwaltungsstrafgesetz 1991*, čl. 10. st. 2.

⁷⁹ *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, čl. 47. st. 1.

⁸⁰ *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, čl. 49. st. 1. i 2.

⁸¹ *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, čl. 49. st. 2.

kaznenog naloga, to ne isključuje mogućnost povrata u prijašnje stanje.⁸² Slično vrijedi i za anonimne naloge (*Anonymverfügung*) kojima tijelo može goniti upravne prijestupe koje samostalno propisuje radi ubrzanja postupka, ako je za njih unaprijed propisana novčana kazna do 220 eura.⁸³ S obzirom na to da anonimni nalog nije radnja gonjenja, protiv nje nije dopušten pravni lijek, no anonimni nalog postaje bespredmetan ako se u roku od četiri tjedna ne uplati kazna te se pokreće redoviti postupak.⁸⁴ To se odnosi na tzv. organske kaznene naloge, pri čemu je rok eksplicitnog/izričitog pristanka plaćanjem dva tjedna, a maksimalna novčana kazna 36 eura; izostanak pristanka rezultira prijavom osobe nadležnom tijelu od organa javnog nadzora te pokretanjem upravnog kaznenog postupka.⁸⁵ U upravnom kaznenom postupku stranke imaju pravo na žalbu pred nezavisnim Upravnim senatom,⁸⁶ čime je osigurana drugostupanjska sudska kontrola, a zanimljiv je i austrijski institut preinake i ukidanja po službenoj dužnosti u slučajevima akata kojima je očigledno povrijeđen zakon na štetu kažnjenika, a žalba nije ili više nije dopuštena.⁸⁷ Pa tako u našem slučaju iz prakse, upravo kada žalba i ne bi bila dopuštena (a jest), putem netom navedenog instituta bilo bi moguće takav akt ukinuti.

4.1.3. Njemačka⁸⁸

U Njemačkoj prekršajnopravnu materiju danas⁸⁹ regulira posebni Zakon o prekršajima/o "kršenju reda" (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten – OWiG*),⁹⁰ a sami se prekršaji/"kršenja reda" (koje treba shvatiti kao kažnjive radnje koje

⁸² *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, čl. 49. st. 3. i čl. 71.

⁸³ *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, čl. 49a. st. 1.

⁸⁴ *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, čl. 49a. st. 6.

⁸⁵ *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, čl. 50. i čl. 4. st. 1. *Verordnung der Bundesregierung über Organstrafverfügungen*.

⁸⁶ *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, čl. 51. st. 1.

⁸⁷ *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, čl. 52a. st. 1.

⁸⁸ Prikaz je rezultat komparativne normativne analize relevantnog njemačkog zakonodavstva i literature.

⁸⁹ *Reichsstrafgesetzbuch* od 15. ožujka 1871., stupio na snagu 1. siječnja 1872., slijedio je klasičnu francusku trodiobu kaznenih djela (*Verbrechen, Vergehen i Übertretung*), orijentirajući se tako prema francuskom *Code Pénal Impérial* iz 1810. (*crime, délit i contravention*), a i danas slijedi navedenu trihotomiju. *Reichsstrafgesetzbuch* iz 1971. god. i danas predstavlja temelj njemačkog kaznenog zakona, a o brojnosti izmjena svjedoči primjerice *Fuchsov* povijesno-sinoptički prikaz, vidi *Fuchs* 2011.

⁹⁰ *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* iz 1968. god., sa zadnjim izmjenama od 29. srpnja 2009. Čl. 1. st. 1. i 2. određuju pojam prekršaja (*Ordnungswidrigkeit*) kao protupravnu i predbacivu (*vorwerfbar*) radnju kojom se ostvaruje biće djela iz nekog zakona, koji omogućuje progon novčanom globom – radnja za koju je zapriječena novčana globa jest prekršaj i u slučaju kada nije predbaciva (*vorwerfbar*).

nisu kaznena djela i nisu propisane u kaznenom zakonu⁹¹) uglavnom smatraju dijelom kaznenog prava u širem smislu – riječ je o rješenju sličnom hrvatskom.⁹² Prekršaje (*Ordnungswidrigkeiten* kao “kršenja reda”, dok su *Übertretungen* zapravo franc. *contravention* u smislu klasične francuske trodiobe kaznenih djela na zločine, delikte i prekršaje) mogu izricati sudovi i upravna tijela, ali u posljednjem slučaju postoji sudski nadzor nad prvostupanjskim odlukama upravnih tijela.⁹³ Dekriminalizacija dijela prekršaja (*Übertretungen*) provedena je kaznenopravnom reformom 1974. god. njihovim pretvaranjem u “kršenja reda” (*Ordnungswidrigkeiten*), dok dio prekršaja pretvoren u lakša kaznena djela/franc. delikte (*Vergehen*)⁹⁴ nije bio posve neproblematičan, pa se u tom kontekstu primjerice postavljao niz pitanja vezanih uz opravdanost i smislenost pretvaranja prometnih prekršaja (*Verkehrsübertretungen*) u “kršenja prometnog reda” (*Verkehrsordnungswidrigkeiten*). Iako je čitavo razmatranje navedene problematike od iznimnog značenja za hrvatsku raspravu o mogućem rasterećenju prekršajnog sustava, ovdje valja izdvojiti samo neka od postavljenih pitanja.⁹⁵ U prvom je redu riječ o razlikovanju dvaju područja nepravde/protupravnosti (*Unrechtsbereich*): kriminalna nepravda/protupravnost i nepravda/protupravnost kojom se krši red (*ordnungswidriges Unrecht*), pri čemu se postojanje zasebne pravne prirode posljednjeg područja opravdava shvaćanjem “kršenja reda” (*Ordnungswidrigkeiten*) kao “kršenja upravnih (normi)” (*Verwaltungswidrigkeiten*), kao “čudoredno indiferentna nepravda/protupravnost” (*sittlich indifferentes Unrecht*) ili kao “kršenja sadržajno indiferentnog reda/uređenja/poretka” (*Verstoß gegen inhaltsindifferente Ordnung*).⁹⁶ Pored toga se kao razlikovni kriterij koristi karakter pravne posljedice, kazna ili globa,⁹⁷ a dodatno se postavlja pitanje predstavlja li izricanje globe sudačku odluku ili upravni akt.⁹⁸

⁹¹ *Strafgesetzbuch* od 15. svibnja 1871., sa zadnjim izmjenama od 23. lipnja 2011., u čl. 12. st. 1. određuje *Verbrechen* (zločine) kao protupravna djela za koja je predviđena kazna zatvora u trajanju od najmanje godinu dana, dok u st. 2. definira *Vergehen* (lakša kaznena djela/prekršaje) kao protupravna djela za koja je predviđena kratkotrajna kazna zatvora ili novčana kazna.

⁹² *Novoselec* 2009, str. 61.

⁹³ *Novoselec* 2009, str. 61.

⁹⁴ Mit der Strafrechtsreform von 1974/75 wurde diese Trichotomie in der Bundesrepublik Deutschland durch eine Dichotomie (Zweiteilung) ersetzt: Seither sind nur noch Verbrechen und Vergehen strafbare Handlungen. Die Übertretungen wurden abgeschafft und zum Teil in Vergehen umgewandelt, zum Teil durch Ordnungswidrigkeiten ersetzt oder entkriminalisiert. “Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469; 1975 I S. 1916; 1976 I S. 507), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2300) geändert worden ist”.

⁹⁵ Opširnije vidi *Mattes* 1970.

⁹⁶ *Mattes* 1970, str. 25.

⁹⁷ *Mattes* 1970, str. 29.

⁹⁸ *Mattes* 1970, str. 31.

Njemački se *Ordnungswidrigkeitenrecht* po svojoj strukturi može usporediti s kaznenim pravom, pri čemu je temeljni zakon *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* (usporediv s našim Prekršajnim zakonom), dok su pojedini prekršaji propisani u mnogobrojnim posebnim zakonima. Progon prekršaja provodi se u tzv. *Bußgeldverfahren* (postupku po novčanoj globi) kao obliku upravnog postupka za koji su nadležna upravna tijela (savez, države, općine, javne ustanove i sl.) koja mogu izdati rješenje o novčanoj globi (*Bußgeldbescheid*) ili za manje prekršaje (predviđena globa od 5 do 35 eura⁹⁹) naplatiti tzv. *Verwarnungsgeld* (novčana opomena, kolokvijalno *Knöllchen*). U oba slučaja ruječ je o obliku konsenzualnog rješavanja prekršaja, pri čemu pravomoćnost rješenja o novčanoj globi pretpostavlja konkludentan pristanak (izostanak prigovora u roku od dva tjedna),¹⁰⁰ dok je kod novčane opomene potreban eksplicitan/izričit pristanak (plaćanje na licu mjesta ili u roku od tjedan dana, pri čemu se ne naplaćuju troškovi) koji, ako izostane, za sobom povlači postupak po novčanoj globi, u kojemu vrijedi zabrana *reformatio in peius*.¹⁰¹ Ako upravno tijelo ne riješi prigovor, o njemu odlučuje nadležni općinski sud (*Amtsgericht*). Na postupak po novčanoj globi na odgovarajući se način primjenjuju kaznenopravne odredbe.¹⁰² U slučaju propuštanja roka za podnošenje prigovora protiv rješenja upravnog tijela predviđena je mogućnost povrata u prijašnje stanje i mogućnost traženja sudačke odluke u roku od dva tjedna, ako upravno tijelo navedeni zahtjev ne uvaži.¹⁰³ Ovisno o ishodu prigovora, troškovi se postupka po prigovoru ili stavljaju ili ne stavljaju na teret okrivljenika.¹⁰⁴ U pogledu prava na žalbu protiv prvostupanjske presude, koja je donesena u postupku po uvaženom prigovoru protiv rješenja o novčanoj globi, valja napomenuti da je njemački zakonodavac, između ostaloga, to pravo donekle ograničio visinom izrečene novčane globe (veća od 250 eura),¹⁰⁵ ali je zato predvidio mogućnost da žalbeni sud dopusti žalbu temeljem zahtjeva, a radi kontrole sudačke odluke s ciljem unapređenja prava ili ujednačavanja sudske prakse ili ako je prvostupanjska presuda donesena uskratim prava na saslušanje pred sudom.¹⁰⁶ U odnosu na naš slučaj iz prakse, možemo zaključiti da bi, pod pretpostavkom da izrečena novčana globa ne prelazi iznos od 250 eura (ako bi premašila taj iznos, otvoren je redoviti žalbeni put), osuđenik imao mogućnost pravnu zaštitu ostvariti temeljem zahtjeva žalbenom sudu, koji bi, imajući u vidu okolnosti

⁹⁹ *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, čl. 56.

¹⁰⁰ *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, čl. 67. do čl. 70. reguliraju prigovor protiv rješenja o novčanoj globi.

¹⁰¹ *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, čl. 72. st. 3.

¹⁰² *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, čl. 46., čl. 71. i dr.

¹⁰³ *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, čl. 52.

¹⁰⁴ *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, čl. 109.

¹⁰⁵ *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, čl. 79. st. 1. t. 1.

¹⁰⁶ *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, čl. 80. st. 1. t. 1. i 2.

konkretnog slučaja, takvom zahtjevu zasigurno udovoljio i predmet riješio po žalbi u korist osuđenika.

4.1.4. Italija¹⁰⁷

Naši bi prekršaji u Italiji najvećim dijelom bili obuhvaćeni upravnim pravom kao tzv. *illeciti amministrativi* (kolokvijalno nazvani *contravvenzioni* ili *multe*), a manji bi dio bio svrstan među kaznena djela (*reati*) koja se dijele na delikte i prekršaje (*delitti* i *contravvenzioni*). Kazne predviđene za *delitti* jesu *ergastolo*, *reclusione* i *multa*, dok se *contravvenzioni* kažnjavaju s *arresto* i *ammenda* (vidi čl. 17., 22., 23., 25., 24., 26).¹⁰⁸ Onaj dio naših prekršaja koji bi bio svrstan u upravno pravo prema talijanskim bi se propisima u pogledu postupka uvelike razlikovao od postupka za progon kaznenih djela, s obzirom na to da primjena administrativnih sankcija za *illeciti amministrativi* nije u sudskoj nadležnosti, već u nadležnosti javne uprave.¹⁰⁹ No i u takvom je slučaju predviđena mogućnost sudske zaštite kroz žalbeni postupak na upravnoopravnu odluku, ali tada ne putem kaznenih sudova, nego u okviru odredaba o civilnom/građanskom postupku.¹¹⁰ Stoga je težište sljedećih izlaganja onaj dio talijanske pravne regulative koji se odnosi na manji dio naših prekršaja, koji bi bili smatrani kaznenim djelima, zbog čega bi se na njih primjenjivali kaznenopravni propisi. Usporedno će se prikazati i glavne odrednice upravnog postupka za *illeciti amministrativi*. Ako je riječ o prekršaju koji po talijanskoj klasifikaciji pripada kaznenom pravu, ovlaštenu tužitelj ima pravo zatražiti od istražnog suca izdavanje tzv. *decreto penale di condanna* (kazneni nalog), ako je riječ o djelu za koje je propisana novčana kazna. Sudac može izdati kazneni nalog bez provođenja postupka i bez sudjelovanja okrivljenika i branitelja (kojega mora imati – u suprotnom se postavlja branitelj po službenoj dužnosti),

¹⁰⁷ Prikaz je rezultat pregleda relevantne literature i kvalitativnog istraživanja u kojemu su sudjelovali dr. Roberto Flor, Criminal Law, IT Criminal Law and Economic Criminal Law, Faculty of Law, Legal Science Department, University of Verona, 16.10.2011., i mr. Marco Esposito, Lawyer of the Bar of Naples, LLM in International Protection of Human Rights, Ph.D. in Penal System and Trial (Sistema Penale Integrato e Processo) at the University of Naples Federico II, President of the Human Rights Institute of the Bar of Naples (Istituto Forense per la Difesa dei Diritti Umani dell'Ordine degli Avvocati di Napoli), 17.10.2011.

¹⁰⁸ *Codice Penale*/"*Codice Rocco*" (1930), čl. 17.: Le pene principali stabilite per i delitti sono: 1) la morte; 2) l'ergastolo; 3) la reclusione; 4) la multa. Le pene principali stabilite per le contravvenzioni sono: 1) l'arresto; 2) l'ammenda. Pri tome su *ergastolo* doživotna kazna zatvora, *reclusione* i *arresto* dugotrajna i kratkotrajna zatvorska kazna, a *multa* i *ammenda* teža i blaža novčana kazna (čl. 22.-26.).

¹⁰⁹ Temeljni je zakon koji pokriva materiju administrativnih protuzakonitih radnji *Modifiche al sistema penale*, zakon br. 689 od 24. studenoga 1981.

¹¹⁰ *Manna & Infante* 2000, str. 9 i 10.

ali on u roku od 15 dana po primitku naloga ima pravo podnijeti prigovor zbog čega započinje redoviti kazneni postupak. Dakle radi se o konsenzualnom načinu rješavanja kaznenog predmeta, a pristanak je okrivljenika konkludentan te zbog izostanka prigovora nalog postaje pravomoćna presuda. Slično, za prekršaje u upravnom postupku upravna tijela (policija, mjesna policija i sl.) imaju ovlast priopćiti okrivljeniku *verbale di contestazione*. U tom je slučaju *verbale* izvršni naslov (*executive title*). Nije potpuno jasno je li pristanak okrivljenika u ovom upravnom postupku konkludentan ili eksplicitan/izričit, no s obzirom na to da je rok za podnošenje prigovora protiv *verbale di contestazione* čak 30 dana,¹¹¹ osnovano je pretpostaviti da je riječ o eksplicitnom pristanku u obliku plaćanja globe. Ako se globa u navedenom roku ne plati, ne dolazi automatski do pokretanja upravnog postupka, već se okrivljeniku, koji u tom roku nije podnio ni prigovor, nalaže plaćanje dvostrukog iznosa globe. Može se zaključiti da je s jedne strane riječ o eksplicitnom pristanku okrivljenika konsenzualnom rješavanju prekršaja. Neaktivnost okrivljenika unutar roka plaćanja (niti pristaje na konsenzus niti mu se protivi) s jedne se strane sankcionira udvostručavanjem globe, dok se s druge strane sada eksplicitni pristanak pretvara u konkludentni. Sam prigovor (*ricorso*) podnosi se tijelu uprave (*Prefetto*) ili nadležnom građanskom sudu, a u slučaju propuštanja roka za podnošenje prigovora, načelno ne postoji mogućnost povrata u prijašnje stanje. Drukčije je, naravno, u kaznenom postupku gdje takva mogućnost postoji. Sadržaj prigovora u kaznenom postupku nije potrebno obrazlagati – dovoljna je izjava okrivljenika da traži provođenje redovitog postupka, koji svakako uključuje i redovite pravne lijekove (žalba na prvostupanjsku presudu i žalba vrhovnom sudu). Za razliku od toga, u upravnom postupku potrebno je prigovor obrazložiti, a o njemu odlučuju ili *Prefetto* ili sudac, a u svakom slučaju riječ je o višoj instanciji od one koja je izdala *verbale di contestazione*. Protiv odluke u postupku provedenom po prigovoru postoji pravo žalbe pred sudom (ako je u prvom stupnju odluku donio *Prefetto*) odnosno vrhovnim sudom (ako je u prvom stupnju odluku donio *građanski sudac*), ali je “provlačenje” kroz sve instancije iznimno skupo, pa slijedom toga i dosta rijetko. Vezano uz naš slučaj iz prakse, valja zaključiti da bi se po talijanskom pravu svakako radilo o upravnopravnom predmetu (iako postoje i prometni prekršaji koji bi pripadali sferi kaznenopravne materije), u kojemu bi žalba na prvostupanjsku presudu bila moguća. U slučaju da je prvostupanjsku odluku donio *Prefetto* (upravno tijelo) žalba se podnosi općinskom građanskom sudu (*Giudice di Pace*) u roku od 30 dana. Ako je prvostupanjsku odluku donio općinski građanski sud, dopuštena je žalba pred vrhovnim sudom (*Corte di Cassazione*) u roku od šest mjeseci.

¹¹¹ Navedeni je rok do 6. listopada 2011. iznosio 60 dana.

4.1.5. Španjolska¹¹²

U Španjolskoj su prekršaji dio kaznenog prava iako u upravnom pravu postoje gotovo identična djela i sankcije. No iako je granica između španjolskih kaznenih i upravnih prekršaja mutna, ovi se posljednji ne smatraju dijelom kaznenoga prava. Razlikovanje se provodi temeljem njihove pravne kategorizacije, što znači da će biti riječ o kaznenim prekršajima ako su oni propisani kaznenim zakonom.¹¹³ Španjolski kazneni zakon (*Código Penal*) tako u klasifikaciji kažnjivih radnji polazi od trihotomije: zločini/teška kaznena djela (*delitos graves*), delikti/manje teška kaznena djela (*delitos menos graves*) i prekršaji (*faltas*).¹¹⁴ Španjolskim kaznenim prekršajima tako pripadaju, primjerice, blaže remećenje javnog reda, neoprezna vožnja s posljedicom lakših ozljeda ili manje prouzročene štete.¹¹⁵ S obzirom na to da je riječ o kaznenim djelima, primjenjuje se španjolski zakon o kaznenom postupku (*Ley de Enjuiciamiento Criminal*).¹¹⁶ Struktura kaznenog postupka u slučaju prekršaja obilježena je jednostavnošću i brzinom, a u pravilu to je jedna usmena rasprava pred sucem pojedincem.¹¹⁷ Izostanak okrivljenika s rasprave nužno ne dovodi do odgađanja rasprave, osim u slučajevima kada sudac procijeni njegovu nazočnost nužnom radi utvrđivanja činjenica i određivanja kazne.¹¹⁸ U španjolskom kaznenom pravu ne postoji institut koji bi bio usporediv s hrvatskim institutom obaveznog prekršajnog naloga, no valja pretpostaviti da su prekršaji za koje je u Hrvatskoj moguće izdati obavezni prekršajni nalog u Španjolskoj dio upravnopravne materije, a to potvrđuje i komentar slučaja iz naše sudske prakse. Naime u Španjolskoj se ne bi radilo o kaznenom prekršaju, već o upravnom prijestupu. No bez obzira na navedeno, i u takvom bi slučaju

¹¹² Prikaz je rezultat komparativne normativne analize relevantnog španjolskog zakonodavstva i kvalitativnog istraživanja u kojemu je sudjelovala prof. dr. Lorena Bachmaier Winter, Profesora Titular de Derecho Procesal, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid (Spain), 13.10.2011.

¹¹³ *Código Penal*, Ley Orgánica N° 10/1995 od 23. studenoga 2005.

¹¹⁴ *Código Penal*, čl. 13. st. 1., 2. i 3. Pri tome se pojedina kaznena djela razvrstavaju ovisno o težini propisane kazne: *delitos graves* – kazna zatvora u trajanju duljem od tri godine (*penas graves*: čl. 33. st. 2.), *delitos menos graves* – kazna zatvora u trajanju od šest mjeseci do tri godine (*penas menos graves*: čl. 33. st. 3.) te *faltas* – blaže kazne (*penas leves*: čl. 33. st. 4. – oduzimanje vozačke dozvole na najdulje godinu dana, oduzimanje dozvole za držanje oružja na najduže godinu dana, zabrana boravka na određenom mjestu ili zabrana prilaza određenoj osobi u razdoblju do šest mjeseci, novčana kazna u dnevnim dohocima do najviše dva mjeseca, kućni zatvor tijekom najviše šest vikenda, rad za opće dobro u trajanju od 16 do 96 sati).

¹¹⁵ *Código Penal*, čl. 617. i dalje (*LIBRO III, Faltas y sus penas*).

¹¹⁶ *Ley de Enjuiciamiento Criminal* od 14. rujna 1882., stanje od 4. ožujka 2010.

¹¹⁷ *Ley de Enjuiciamiento Criminal* (Del procedimiento para el juicio sobre faltas), čl. 962. i dalje.

¹¹⁸ *Ley de Enjuiciamiento Criminal*, čl. 971.

postojalo pravo žalbe na prvostupanjsku presudu, ali valja napomenuti da osoba koja podnese žalbu snosi troškove postupka, i to neovisno o njegovu ishodu.

4.1.6. Norveška¹¹⁹

Prekršaji su u norveškom pravnom sustavu nedvojbeno dio kaznenog prava, a kazneni zakon razlikuje dvije kategorije kažnjivih radnji (*strafbare Handlinger*): zločine (*Forbrydelser*) i prekršaje (*Forseelser*).¹²⁰ S obzirom na to da su u Norveškoj kažnjive radnje propisane i u drugim zakonima, primjenjuju se odredbe o zločinima i prekršajima u kaznenom zakonu, osim ako nije što drugo predviđeno. Stoga se i klasifikacija kažnjivih radnji u drugim zakonima ravna po onoj iz kaznenog zakona, a prema kojoj su zločini (navedeni u II. dijelu zakona) sve one kažnjive radnje kažnjive kaznom zatvora (*Fængsel*) u trajanju duljem od tri mjeseca, zadržavanjem (*Hefte*) u trajanju duljem od šest mjeseci ili otpuštanjem iz javne službe kao glavna kazna (*Fradømmelse af offentlig Tjeneste*), dok su prekršaji (navedeni u III. dijelu zakona) sve one kažnjive radnje koje nisu zločini.¹²¹ Slijedom navedenoga i na zločine i na prekršaje primjenjuju se odredbe kaznenog procesnog prava,¹²² koje poznaje institut usporediv s našim obaveznim prekršajnim nalogom (doduše nije obavezan, već opcijski): *Forelegg* (opcijski kazneni nalog). Takav nalog ovlašteni tužitelj može izdati umjesto podizanja optužnog akta ako smatra da predmet valja riješiti novčanom kaznom ili/i konfiskacijom.¹²³ Pristanak okrivljenika na takav konsenzualni način rješavanja slučaja mora biti eksplicitan/izričit, davanjem izjave ili plaćanjem novčane kazne unutar roka od 3 do 10 dana.¹²⁴

¹¹⁹ Prikaz je rezultat komparativne normativne analize relevantnog norveškog zakonodavstva.

¹²⁰ *Straffeloven* 1902 (norveški tekst zakona, sa stanjem 24. lipnja 2011.) i *The General Civil Penal Code* od 22. svibnja 1902., stanje 21. prosinca 2005. Posljednji je izvor engleski prijevod koji je objavilo 2006. norveško Ministarstvo pravosuđa.

¹²¹ *Straffeloven* 1902, čl. 2. U pogledu kazni i drugih sankcija norveško kazneno zakonodavstvo poznaje kao glavne kazne: zatvorsku kaznu (*fengsel*: od 14 dana do 15 godina, u trajanju ne duljem od 20 godina ili u posebnim slučajevima ne dulje od 21 godine), čuvanje/preventivno zadržavanje (*forvaring* – njem. *Sicherungsverwahrung*), zadržavanje (*hefte*: od 14 dana do 20 godina, pri čemu se dva dana provedena u zadržavanju računaju kao jedan dan zatvorske kazne, a na zahtjev ili uz pristanak osuđenika kazna zadržavanja može se pretvoriti u zatvorsku kaznu), tzv. *community sentence* (*samfunnsstraff*), novčanu kaznu (*bøter og*) i gubitak određenih prava. (čl. 15., 16., 22. i 23.)

¹²² *Straffeprosessloven* iz 1981 (norveški tekst zakona s izmjenama od 10. prosinca 2010. i 24. lipnja 2011.) i *The Criminal Procedure Act* od 22. svibnja 1981., stanje 30. lipnja 2006. Posljednji je izvor engleski prijevod objavljen 2006. god. od norveškog Ministarstva pravosuđa.

¹²³ *Straffeprosessloven* 1981, čl. 255.

¹²⁴ *Straffeprosessloven* 1981, čl. 256. st. 5.

Prihvaćeni nalog može poništiti u korist okrivljenika nadređeni ovlaštenu tužitelj, inače prihvaćanje naloga ima snagu presude (*virkning som en dom*).¹²⁵ Protiv prihvaćanja naloga stranke imaju pravo žalbe u tri slučaja: 1. postupovna pogreška, 2. pogrešna primjena materijalnog kaznenog prava na štetu okrivljenika ili nastupila zastara ili 3. prihvaćanje naloga nije obvezujuće u smislu izjave o namjeri.¹²⁶ Prihvaćanje žalbe rezultira poništenjem naloga.¹²⁷ Pravo na žalbu u redovitom postupku predviđeno je za sve presude okružnih i prizivnih/žalbenih sudova,¹²⁸ a s obzirom na to da zbog izostanka pristanka okrivljenika započinje redoviti sudski postupak, pitanje mogućnosti povrata u prijašnje stanje, u slučaju propuštanja roka za podnošenje prigovora (koji ne postoji), postaje bespredmetno. Primjenjujući navedeno na naš slučaj iz prakse, do izdavanja naloga, zbog izostanka njegova prihvaćanja (podnesen je prigovor) od okrivljenika, ne bi ni došlo, a vodio bi se sudski postupak u kojemu je predviđeno pravo na žalbu protiv prvostupanjske presude.

4.1.7. Grčka¹²⁹

U grčkom kaznenopravnom sustavu postoji klasična francuska trihotomija kažnjivih radnji, tako da su prekršaji dio kaznenopravnog sustava. Postoji i institut usporediv s obaveznim prekršajnim nalogom, a odnosi se na lakše prekršaje.¹³⁰ Upravna tijela ili policija o utvrđenom lakšem prekršaju sastavljaju izvješće i dostavljaju ga prekršajnom sucu koji zatim odlučuje o prekršaju i primjerenoj kazni (najčešće manje novčane kazne).¹³¹ Okrivljenik ima pravo na prigovor protiv izdanog naloga unutar roka od osam dana te u tom slučaju započinje redoviti postupak. Dovoljno je da okrivljenik podnese prigovor (ne mora ga obrazlagati). Proizlazi da je okrivljenikov pristanak konsenzualnom rješavanju slučaja konkludentan ako ne podnese prigovor prekršajnom sudu, a predviđena je i mogućnost povrata u prijašnje stanje u slučaju propuštanja roka za podnošenje prigovora. Zbog prigovora, prethodna sudska odluka (nalog) "nestaje" i započinje redoviti postupak pred sudom u istom stupnju. Na prvostupanjsku presudu okrivljenik ima pravo žalbe, ali je ona ograničena utoliko

¹²⁵ *Straffeprosessloven* 1981, čl. 258.

¹²⁶ *Straffeprosessloven* 1981, čl. 259.

¹²⁷ *Straffeprosessloven* 1981, čl. 260.

¹²⁸ *Straffeprosessloven* 1981, čl. 306.

¹²⁹ Prikaz je rezultat kvalitativnog istraživanja u kojemu je sudjelovao Dionysis Chionis, Lawyer and PhD candidate at Athens University Law School, 9.10.2011.

¹³⁰ Čl. 414., 415., 416. i 427. grčkog kaznenog zakona.

¹³¹ U pogledu visine predviđene novčane kazne za takav način konsenzualnog rješavanja (uz nekoliko iznimaka), riječ je o iznosu do 590 eura, dok se kratkotrajne zatvorske kazne ne mogu izricati putem takvog naloga.

što izrečena kazna mora biti stroža od 20 dana zatvorske kazne ili 500 eura novčane kazne. Iako okolnosti slučaja iz naše prakse prema grčkom kaznenom pravu ne predstavljaju prekršaj, već upravni prijestup (kažnjiv globom od 80 eura), zamislivo je da je riječ o nekom od prometnih kaznenih prekršaja, a da izrečena kazna ne prelazi predviđeni minimum potreban za podnošenje žalbe na prvostupanjsku presudu. U tom bi slučaju nastupila ista situacija kao i u slučaju iz naše sudske prakse, s jedinom razlikom što bi u grčkom slučaju nalog s početka postupka izdao prekršajni sudac, a ne upravno tijelo odnosno policija, tako da se donekle osnovano može govoriti o grčkom dvostupanjskom sudskom postupku.

4.1.8. Slovenija¹³²

U Sloveniji su prekršaji (*prekrški*) dio kaznenog prava u širem smislu, a vrlo je blisko hrvatskom prekršajnom pravu sustavu materija uređena posebnim prekršajnim zakonom.¹³³ Postoje instituti platnog naloga (*plaćilni nalog*)¹³⁴ i posebnog platnog naloga (*posebni plaćilni nalog*)¹³⁵ koji uglavnom odgovaraju hrvatskom institutu obaveznog prekršajnog naloga. Stoga u nastavku slijedi sažet prikaz onih zakonskih rješenja koja se razlikuju od naših. Za početak valja istaknuti kako je slovenski zakonodavac imao u vidu da od uštede troškova postupka, što je izravan rezultat konsenzualnog rješavanja prekršaja kojemu svojim konkludentnim ili izričitim pristankom pridonosi i sam okrivljenik, profitira isti taj okrivljenik, i to tako da na kaznu ostvaruje “popust od 50%”.¹³⁶ Nepotrebno je napominjati da takva mogućnost, uz prijetnju naplate čitavog iznosa u slučaju nepravodobnog plaćanja kazne, uvelike pridonosi motivaciji okrivljenika za urednim podmirjenjem kazne. Time se s druge strane potencijalno znatno smanjuju troškovi prisilne naplate. Slovenski Zakon predviđa zahtjev za sudsku zaštitu, koji okrivljeniku omogućuje osvarivanje prava na pristup sudu.¹³⁷ No u slučaju najlakših prekršaja (zaustavljanje i parkiranje vozila u cestovnom prometu) ne postoji mogućnost podnošenja zahtjeva za sudsku zaštitu, već je okrivljeniku osigurano pravo prigovora.¹³⁸ Kao ni

¹³² Prikaz je rezultat komparativne normativne analize relevantnog slovenskog zakonodavstva i kvalitativnog istraživanja u kojemu je sudjelovala as. dr. Sabina Zgaga, Assistant, PhD, Fakulteta za varnostne vede, Faculty of Criminal Justice and Security, Univerza v Mariboru, University of Maribor, 13.10.2011.

¹³³ *Zakon o prekrških* (uradno prečišćeno besedilo) od 30. ožujka 2011.

¹³⁴ *Zakon o prekrških*, čl. 57.

¹³⁵ *Zakon o prekrških*, čl. 57.a.

¹³⁶ *Zakon o prekrških*, čl. 57. st. 4.

¹³⁷ *Zakon o prekrških*, čl. 57. st. 3.

¹³⁸ *Zakon o prekrških*, čl. 57.b.

u Hrvatskoj, ni u Sloveniji za slučaj propuštanja roka za podnošenje prigovora nema mogućnosti povrata u prijašnje stanje. Isto tako vrijedi i zabrana *reformatio in peius*. Ne ulazeći u detalje, treba nadalje konstatirati da je slovenskim zakonskim rješenjem žalba na prvostupanjsku odluku dopuštena u određenim slučajevima,¹³⁹ pa tako pravo na žalbu, između ostaloga, ovisi i o visini izrečene novčane kazne.¹⁴⁰

4.1.9. Crna Gora¹⁴¹

Prekršajnoppravna materija regulirana je u Crnoj Gori, kao i u Hrvatskoj, posebnim prekršajnim zakonom (*Zakon o prekršajima*),¹⁴² a smatra se dijelom kaznenog prava u širem smislu ili po nekima i upravnim kaznenim pravom. Institut crnogorskog *prekršajnog naloga* gotovo je istovjetan hrvatskom obaveznom prekršajnom nalogu, a u određenim je slučajevima i *obavezan*.¹⁴³ Pristanak je predviđen kao izričit (čl. 147.) i kao konkludentan (čl. 148.). Valja istaknuti da je pitanje ostvarivanja pristupa sudu po obaveznom prekršajnom nalogu u Crnoj Gori riješeno kroz tzv. *zahtjev za sudsko odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu* (čl. 150.) u roku od osam dana, a ne kroz prigovor kako je to u Hrvatskoj. To crnogorsko rješenje doduše je terminološki ispravnije od hrvatske inačice, ali je u biti riječ o istim institutima jer se u oba slučaja donosi sudska odluka na koju okrivljenik nema pravo žalbe.¹⁴⁴ Isto tako, ispravnijim se čini i način na koji je taj Zakon propisao postupanje suda u slučaju podnošenja zahtjeva za sudsko odlučivanje (prigovora), jer prema čl. 152. st. 2. Zakona sud ima mogućnost pozvati ovlaštenog tužitelja da u roku od osam dana otkloni nedostatke u prekršajnom nalogu u kojem nije preciziran činjenični opis radnje iz koje proizlazi pravno obilježje prekršaja, vrijeme, mjesto počinjenja

¹³⁹ *Zakon o prekrških*, čl. 66. st. 1.

¹⁴⁰ *Zakon o prekrških*, čl. 66. st. 2.

¹⁴¹ Prikaz je rezultat komparativne normativne analize relevantnog crnogorskog zakonodavstva i kvalitativnog istraživanja u kojemu je sudjelovao Milorad Marković, dipl. jur., asistent na Pravnom fakultetu Sveučilišta Crne Gore (na predmetima krivično procesno pravo i međunarodno krivično pravo) i doktorski student završne godine doktorskih studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Beogradu.

¹⁴² *Zakon o prekršajima* od 22. prosinca 2010., na snazi od 1. rujna 2011.

¹⁴³ *Zakon o prekršajima*, čl. 144.

¹⁴⁴ Svakako valja primijetiti da je crnogorski zakonodavac predvidio rješenja za u praksi česte situacije u svim onim slučajevima u kojima su u prekršajnim nalogima sadržani nedostaci, bilo da se odnose na identitet okrivljenika, mjesto, vrijeme ili način počinjenja djela. Naime prema čl. 146. *Zakona o prekršajima*, "Ovlašćeni organ koji je izdao prekršajni nalog može ispraviti greške u pisanju ili ostale očigledne greške, po službenoj dužnosti ili na predlog zainteresovane strane u postupku". Za razliku od crnogorskih kolega, hrvatski suci u sličnim situacijama prisiljeni su improvizirati rješenja.

prekršaja, kao i druge okolnosti potrebne da se prekršaj što točnije odredi. Ako ovlašteni tužitelj u ostavljenom roku ne udovolji nalogu suda, prekršajni nalog stavlja se izvan snage.

4.1.10. Ujedinjeno Kraljevstvo¹⁴⁵

U Ujedinjenom Kraljevstvu postoje dva načina klasifikacije kažnjivih radnji koji su korisni u predmetnom kontekstu pokušaja određivanja položaja hrvatskog pojma prekršaja u pravnom sustavu UK-a. S jedne se strane razlikuju prekršaji (*summary offences*, najviša je predviđena kazna zatvora u trajanju od šest mjeseci, a nadležan je *Magistrate Court*) kao lakše kažnjive radnje i zločini (*indictable offences*, nadležan je *Crown Court*) kao teže kažnjive radnje. U oba slučaja riječ je o kaznenim djelima, a podjela ugrubo odgovara nekadašnjoj podjeli na prekršaje (*misdemeanour offences*) i zločine (*felonies*). Prekršaji su stoga svakako dio kaznenog prava. S druge strane pak postoji razlikovanje temeljem klasifikacije kažnjivih radnji kao *mala in se* i *mala prohibita* (*regulatory offences*). Ponovo obje kategorije pripadaju općem kaznenom pravu, a za posljednju kategoriju, kategoriju prekršaja, načelno vrijedi da za sobom povlači slabiju socijalnu stigmiju i često kao posljedicu ima samo novčanu kaznu. Iako ne postoji institut poput našeg obaveznog prekršajnog naloga, englesko zakonodavstvo poznaje "fiksnu kaznenu obavijest" (*fixed penalty notice*), koja je u kontekstu slučaja iz naše sudske prakse zanimljiva kao ekvivalent obaveznom prekršajnom nalogu. "Fiksnu kaznenu obavijest" izdaje policija protiv okrivljenika koji krši prometne propise ili čini druge lakše kažnjive radnje (npr. remećenje javnog reda). Policijski službenik može izdati "fiksnu kaznenu obavijest", ali okrivljenik mora pristati na takavu vrstu postupka time što prihvati "obavijest". No odluka je policijskog službenika hoće li ili neće izdati "obavijest". "Obavijest" je zapravo kondicionalna ponuda oko koje nema prethodnog dogovaranja, a ako okrivljenik ne želi prihvatiti "obavijest" ili uvjete ponuđene u istoj, može ju jednostavno odbiti. Čini se da je u pojedinim slučajevima pristanak konkludentan, dok je u drugima eksplicitan/izričit. No u svakom slučaju postoji pravo na pristup sudu (i redovite pravne lijekove po prvostupanjskoj presudi), zbog kojega se 'fiksna kaznena obavijest', odnosno ponuda, povlači te se ne može ponovo izdati. Nema zabrane *reformatio in peius*.

¹⁴⁵ Prikaz je rezultat kvalitativnog istraživanja u kojemu je sudjelovao dr. Anqi Shen, Senior Lecturer, Teesside University, UK and Magistrate at Teesside Magistrates Court, 9.10.2011.

4.2. Rezultati istraživanja i rasprava o nalazima komparativne analize

U svim promatranim stranim zakonodavstvima postoje konsenzualni načini rješavanja prekršajnoprvnih predmeta, bez obzira na to smatraju li se prekršaji dijelom kaznenog prava u užem smislu, njegovu širem smislu ili pak dijelom upravnog kaznenog prava. Pojedini oblici takvog konsenzualnog načina rješavanja prekršajnoprvnih predmeta usporedivi su s hrvatskim institutom obaveznog prekršajnog naloga, čime je jedno od ključnih pitanja komparativne analize obrađeno. Ono što naš obavezni prekršajni nalog uvelike izdvaja jest njegova obaveznost – gotovo sve promatrane države (s iznimkom Crne Gore) ovlaštenim su tužiteljima dale mogućnost izdavanja takvih naloga (s iznimkom Grčke gdje nalog izdaje prekršajni sudac temeljem prijave ovlaštenog tužitelja), no obaveznost kako ju je propisao hrvatski zakonodavac nije uočena. Što se pak tiče izdavatelja prekršajnog naloga, u ulozi su ovlaštenog tužitelja gotovo isključivo upravna tijela. Uglavnom se pristanak okrivljenika konsenzualnom načinu rješavanja prekršajnoprvnog slučaja može označiti kao i konsenzualan i eksplicitan/izričit, s obzirom na to da je zasutpljeno zakonsko rješenje koje predviđa nastupanje pravomoćnosti u slučaju izostanka prigovora, kao što je i predviđeno da bez poduzimanja aktivne radnje okrivljenika u znak pristanka (izjavljivanje pristanka, plaćanje globe i sl.) započinje postupak pred sudom. S aspekta poštovanja okrivljenikovih prava svakako valja izdvojiti norveško zakonsko rješenje, prema kojemu bez izričitog pristanka okrivljenika nema konsenzusa, pa ni pravomoćnosti zbog njegove neaktivnosti. Takvo rješenje okrivljenikovo pravo na zahtjev za povratom u prijašnje stanje zbog propuštanja roka prigovora zapravo čini bespredmetnim, pa stoga i ne postoji.¹⁴⁶ Tumačenje po kojemu naše zakonsko rješenje ponovo odstupa od ostalih promatranih država jest ono da je tijelo koje je izdalo pobijani prekršajni nalog *de facto* prvostupanjska instancija, a da se prigovorom ostvaruje sudska kontrola druge instancije, a ne tek inicijalno pravo na pristup sudu. U prilog tome govori i slovenska te crnogorska terminologija koja poznaje “zahtjev za sudsku zaštitu” u većini onih slučajeva kada je naš zakonodavac predvidio isključivo “prigovor”, a zatim ga i izjednačio sa žalbom. Sažetak osnovnih nalaza komparativne normativne analize prikazan je u tablici 5.

¹⁴⁶ Iako ne postoji, u grafičkom prikazu XX označeno je polje povrata u prijašnje stanje, no isključivo sa svrhom sprečavanja pogrešnog tumačenja izostanka oznake kao nepostojanja instituta povrata.

Tablica 5.

Komparativni prikaz prekršajnopravne materije i odrednica OPN-a

	Položaj prekršaja		OPN				Pristanak		Prigovor omogućava		Povrat u prijašnje stanje	Žalba na prvostupanjsku presudu
	KP uže	šire	postoji sličan institut	obavezan	izdaje		konkludentan	eksplicitan	kvaži drugostupanjski postupak	pristup sudu		
					uprava	sud						
RH	X	X	X	X	X	-	X	X	X	-	-	-
CH		X	X	-	X	-	X	X	-	X	X	X
A		X	X	-	X	-	X	X	-	X	X	X
D		X	X	-	X	-	X	X	-	X	X	djelom.
I	X		X	-	X	-	X	X	-	X	-	X
S	X		X	-	X	-	X	?	-	X	?	X
N	X		X	-	X	-	-	X	-	X	X	X
G	X		X	-	-	X	X	?	X	X	X	djelom.
SLO		X	X	-	-	X	X	X	-	X	-	djelom.
CG		X	X	X	X	-	X	X	-	X	?	-
UK	X	X	X	-	X	-	X	X	-	X	?	X

¹⁴⁷ Za Italiju i Španjolsku oznaka se odnosi na upravno pravo.

Kombinacija različitih uskrata prava okrivljenika zapravo je ono po čemu odudaramo od promatranog inozemnog zakonodavstva: definiramo materiju kao kaznenopravnu, tužitelja obavezujemo, nalog uglavnom izdaje upravno tijelo, svodimo se pretežito na konkludentan pristanak, tako da bez pravodobnog prigovora nalog postaje pravomoćna presuda. Ne dopuštamo povrat u prijašnje stanje (iako bi se to odnosilo na svega maksimalno 6% podnesenih prigovora), a s obzirom na to da inicijalni pristup sudu fingiramo kao drugostupanjsku sudsku instanciju, nema prava žalbe protiv takve *de facto* prvostupanjske presude, iako bi je bilo moguće predvidjeti barem u onim slučajevima kada visina izrečene novčane kazne prelazi određeni minimalni iznos.¹⁴⁸ Neosporno je da postizanje pravilne ravnoteže između efikasnosti prekršajnog postupka i osiguranja prava okrivljenika postavlja velike izazove pred svaki prekršajnopравни sustav. Svaka od promatranih država pri postizanju navedene ravnoteže tendira jednom od dvaju suprotstavljenih polova – efikasnosti postupka ili zaštiti prava okrivljenika. I dok je gotovo nemoguće odrediti točan položaj svih promatranih pravnih sustava na toj zamišljenoj crti među polovima, ipak je moguće jasno definirati ekstreme: Norvešku i Hrvatsku. Pri tome norveški pravni sustav kada je riječ o pitanju obaveznog prekršajnog naloga valja pozicionirati najbliže polu zaštite prava okrivljenika, dok hrvatski nedvojbeno zauzima mjesto najbliže polu efikasnosti postupka (vidi grafički prikaz 3).

Grafički prikaz 3.

Položaj Hrvatske pri “balansiranju” između efikasnosti postupka i prava okrivljenika u komparativnom kontekstu¹⁴⁹



¹⁴⁸ Suprotno vidi *Josipović & Rašo* 2009, str. 224.

¹⁴⁹ Izvor grafičkog prikaza u originalu: www.srecica.com/wp-content/uploads/2009/03/vaga31.jpg [14.10.2011.].

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PRIJEDLOZI *DE LEGE FERENDA*

S obzirom na stanje u prekršajnom sudovanju prije stupanja na snagu Prekršajnog zakona, može se pozdraviti svaki napor zakonodavca da promijeni stanje uzrokovano katastrofalnim učincima Zakona o prekršajima koji je, u konačnici, doveo u pitanje čitavo prekršajno sudovanje. Evolucijski se iskorak učinjen Prekršajnim zakonom stoga sasvim opravdano može označiti ne samo kao dugo priželjkivana prekretnica već i kao početak nove ere za hrvatski prekršajnopравни sustav. No radi njegova daljnjeg poboljšanja i optimizacije nekih od zakonskih rješenja iz Prekršajnog zakona nužan je konstantan kritičan i konstruktivan osvrt. Takav osvrt na pojedina izabrana pitanja predstavlja i ovaj rad.

Ukupan je dojam da su novine uvedene Prekršajnim znakom reformske promjene s pozitivnim predznakom. Međutim to ne znači da s reformskim promjenama s tendencijom daljnjeg poboljšanja postojećeg stanja treba stati. Već je danas i u javnom mnijenju i u stručnim krugovima promijenjen pristup prekršajnim sudovima kojih je autoritet zbog opće neefikasnosti donedavno bio ozbiljno ugrožen. Takve promjene treba uzeti kao poticaj te ustrajati na daljnjem poboljšanju procesnih instrumenata kojima će se s jedne strane održati efikasnost i ekonomičnost postupka, a s druge strane definirati prekršajni postupak kao sudski postupak u kojem će za protupravno ponašanje odgovarati počinitelji kod kojih postoji kriminalna namjera odnosno koji povređuju javni poredak, društvenu disciplinu ili druge društvene vrijednosti koje nisu zaštićene Kaznenim zakonom i drugim zakonima u kojima nisu propisana kaznena djela.¹⁵⁰ Taj problem više je nego složen i prema svemu sudeći za njegovo rješavanje, pored kratkoročnih korektura, bit će potrebne i dublje reforme s daleko radikalnijim mjerama. Stoga kada se uspjeh postignut aktualnom reformom mjeri smanjenim priljevom predmeta na prekršajne sudove i Visoki prekršajni sud, valja imati na umu da sam priljev novih predmeta nije jedino mjerilo opterećenosti prekršajnog sustava, već u obzir svakako treba uzeti i priljev predmeta u stadiju izvršenja prekršajnih sankcija, koji pokazuje dramatičan trend rasta. Stoga bi bilo poželjno u okviru što skorije reforme prekršajnog sustava staviti naglasak i na adekvatno rješavanje tog problema, jer bi u protivnom taj problem mogao dovesti u pitanje uspješnost postignutih reformi uopće.

Na kraju, može se zaključiti da se sustav prekršajnog prava općenito stalno prilagođava i unapređuje, pa sagledavajući sve ono što je učinjeno u okviru reformskih promjena kaznenopravnog sustava, kojem u širem smislu pripada i prekršajno pravo, ne možemo biti nezadovoljni dosad učinjenim i moramo

¹⁵⁰ Definicija prekršaja prema čl. 1. Prekršajnog zakona.

priznati da novi Prekršajni zakon svojim novinama prekršajnim sudovima omogućava da opravdaju zasluženno mjesto u pravosuđu.

5.1. Kratkoročna praktična rješenja

Zastarni rokovi prema Zakonu o prekršajima bili su postavljeni vrlo ambiciozno te su u uvjetima općepoznate preopterećenosti prekršajnih sudova generirali golem broj predmeta u zastari, pa je bilo opravdano i nužno produljiti postojeće zastrane rokove. Ipak, s obzirom na narav prekršaja, duljinu zastarnih rokova svakako bi trebalo dovesti u vezu s težinom pojedinih prekršaja jer su upravo kod lakših prekršaja (osobito iz područja sigurnosti prometa na cestama) iskazi policijskih službenika jedino dokazno sredstvo pa se predugim zastarnim rokovima mogu postići neželjeni učinci jer je nerealno očekivati od policijskog službenika da se prisjeti događaja kada je počinitelja npr. prije tri godine zatekao bez osobne iskaznice ili u prometu bez zaštitne kacige. Možda je na sadašnjem stupnju razvoja prekršajnog prava bilo od zakonodavca previše očekivati da institut zastare sagleda sa svih aspekata i zastarne rokove propiše prema težini prekršajnih sankcija, pa se valja nadati da će se u nekoj idućoj reformi zakonodavac ugledati na uređenje tog pitanja u našem kaznenom pravu ili u nekim komparativnim prekršajnim sustavima (npr. njemački Zakon o upravnim prekršajima).¹⁵¹

Pitanje je koliko će odredbe o produljenju zastarnog roka za izvršenje prekršajnih sankcija utjecati na smanjenje broja predmeta koji zastaru izvršenja prekršajnih sankcija dočekaju na poreznim upravama koje provode prisilnu naplatu. Teške gospodarske prilike, pad standarda s tendencijom padanja, realnost su koje nisu pošteđeni ni počinitelji prekršajnih djela pa je iluzorno očekivati da pravosudni sustav riješi problem plaćevne moći osuđenih počinitelja. Upravo pri izvršenju prekršajnih sankcija do izražaja dolaze zamjerke koje se mogu uputiti zakonodavcu kada je Prekršajnim zakonom sucima postavio krute granice pri ublažavanju zakonom propisanih kazni.¹⁵² Ta je odredba najvjerojatnije

¹⁵¹ *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. Prema čl. 31. Zakona o upravnim prekršajima prekršajni progon zastarijeva, ako zakon ne određuje što dugo, za tri godine kod prekršaja za koje je zapriječena novčana kazna veća od 15.000 eura, za dvije godine kod prekršaja za koje je zapriječena novčana kazna u rasponu od 2.500 do 15.000 eura, za godinu dana kod prekršaja za koje je zapriječena novčana kazna veća od 1.000 do 2.500 eura te šest mjeseci kod ostalih prekršaja. Prema čl. 33. st. 3., nakon svakog prekida zastara počinje ponovo teći, ali progon u svakom slučaju zastarijeva kad protekne dvostruko više vremena od zakonskog roka zastare, no najmanje dvije godine.

¹⁵² Kazna propisana za određeni prekršaj može se ublažiti kad to Zakon izričito propisuje ili kad sud smatra da se s obzirom na postojanje posebno izraženih olakotnih okolnosti svrha kažnjavanja može postići i blažom kaznom od propisane, pa sud može novčanu kaznu ublažiti

reakcija zakonodavca na česte kritike ovlaštenih tužitelja upućene na račun, prema njihovu mišljenju, blage kaznene politike prekršajnih sudova. Međutim primjena te odredbe stvara velike probleme u praksi jer su njome u isti položaj dovedeni okrivljenici koji uz pravilnu primjenu načela individualizacije to ne bi trebali biti. Stoga se nameće zaključak da je ovdje zakonodavac, kako je to kod nas čest slučaj, reagirao prigodno kako bi utjecao na politiku kažnjavanja, pri čemu je izgubio iz vida da će prekršajni suci na taj način često izricati novčane kazne koje su i u ublaženoj mjeri daleko od pravednosti o kojoj bi se u sudskom postupku trebalo voditi računa. Ovdje bi trebalo (ne čekajući na donošenje nekog novog zakona) što skorijim izmjenama Prekršajnog zakona ublažavanje zakonom propisanih kazni urediti tako da se daje veće povjerenje sucima, jer ovlašteni tužitelji uvijek imaju mogućnost da izjavljivanjem pravnih lijekova reagiraju na sankcije koje u konkretnom slučaju drže neprimjerenima.

U uvjetima porasta neizvršenih pravomoćnih odluka koje opterećuju prekršajni sustav trebalo bi razmotriti mogućnost uvođenja slovenskog modela "popusta" na plaćanje kazne u paricijskom roku, a nastavno na (obavezne) prekršajne naloge. Navedeno rješenje nije samo pravedno, jer okrivljenika zasluženo nagrađuje što je državu poštedito od vođenja skupog postupka pristankom na konsenzus, nego ujedno rasterećuje sudove od postupka prisilne naplate.¹⁵³

Kad je riječ o sustavu pravnih lijekova, načelno ne bi trebalo zagovarati pretjeranu harmonizaciju prekršajnog i kaznenog postupka te prekršajni postupak urediti odredbama koje su prilagođene njegovim potrebama. Ipak, u tom nastojanju ne treba otići predaleko. Naime predmet prekršajnih postupaka često su prekršaji u kojima se okrivljenicima mogu izreći i izriču se mnogo strože kazne od kazne u kakvom kaznenom postupku, osobito ako se u obzir uzmu zaštitne mjere koje okrivljenike mogu pogoditi teže i od same sankcije, pa se s aspekta načela pravednosti i pravne sigurnosti takvo uređenje granica ispitivanja prvostupanjske presude čini prerizičnim. Posebno je pitanje koliko takvo uređenje ide u prilog prvostupanjskim sudovima. U ovakvoj situaciji zasigurno će se bitno smanjiti broj ukinutih odluka prvostupanjskih sudova, međutim ta pogodnost kratkog je daha i dugoročno se može pokazati štetnom upravo za te sudove. Naime na pravilnu primjenu materijalnih i postupovnih odredaba

najviše do jedne trećine propisanog minimuma novčane kazne (čl. 37. st. 1. t. 3. Prekršajnog zakona). Primjerice, čl. 294. Zakona o radu (NN br. 149/09) predviđa za poslodavca pravnu osobu novčanu kaznu u rasponu od 61.000,00 do 100.000,00 kuna. U praksi to znači da se primjenom odredbe o ublažavanju zakonom propisane kazne iste kazne izriču za pravne osobe (domaće i strane) koje imaju rašireno područje gospodarske djelatnosti u inozemstvu i na području Republike Hrvatske i za mala "obiteljska" trgovačka društva u kojima su nerijetko zaposleni samo najuži članovi obitelji.

¹⁵³ Vidi *Josipović & Rašo* 2009, str. 222 i 223.

prekršajnog prava kao i na njihovo tumačenje, pa tako i na kvalitetu suđenja, bez sumnje utječu napuci u odlukama žalbenih sudova kojima upozoravaju na učinjene povrede u pobijanim presudama. Ovdje bi zakonodavac morao pronaći način da uspostavi ravnotežu između suprotstavljenih interesa: s jedne strane zahtjevima ekonomičnosti i efikasnosti prekršajnog postupka, a s druge strane urediti postupak o pravnim lijekovima tako da se broj pravomoćnih, ali nezakonitih, odluka svede na najmanju mjeru. Stoga ne bi bilo z gorega da se u nekoj skorijoj reformi uvede obaveza drugostupanjskog suda da po službenoj dužnosti pazi barem na one apsolutno bitne povrede kojima se povređuju osnovni standardi pravičnog suđenja (pravo na obranu, korištenje nezakonitih dokaza). Inače postoji opasnost da svojstvo pravomoćnosti steknu odluke koje ne udovoljavaju općeprihvaćenom načelu pravičnog suđenja, a to država koja ima ozbiljnu tendenciju da se uskladi s ustavnim, a posebno međunarodnim standardima suđenja sebi ne bi smjela dopustiti. Ovdje bi se zakonodavac mogao poslužiti sličnim rješenjima koja već postoje u komparativnom kontekstu (npr. Austrija) te jednostavno uvesti institut preinake i ukidanja odluka po službenoj dužnosti u slučajevima kada je njima očigledno povrijeđen zakon na štetu okrivljenika, a žalba nije ili više nije dopuštena.

Kao instrument za podizanje efikasnosti prekršajnih sudova obavezni je prekršajni nalog svakako odigrao važnu ulogu kad je riječ o smanjenju prijevremih predmeta na prekršajnim sudovima i s te strane polučio od zakonodavca očekivanu svrhu. Međutim prikazane studije slučaja pokazuju da su okrivljenici tu često zakinuti u pravu na učinkovitu i temeljnu sudsku zaštitu pa bi za početak u tim postupcima barem trebalo dopustiti mogućnost žalbe na rješenje kojim se odbacuje prigovor na obavezni prekršajni nalog kao i molbu za povrat u prijašnje stanje. Kod postojećeg stanja stvari, okrivljenici na raspolaganju imaju samo izvanredne pravne lijekove i time su u daleko lošijem položaju od okrivljenika koji su kažnjeni u formi prekršajnog naloga, u načelu, za teža prekršajna djela. Zakonodavac bi ujedno trebao razmotriti mogućnost uvođenja prava na žalbu protiv prvostupanjskih presuda, s obzirom na to da je u konačnici ipak riječ o postupku koji se pravomoćno okončava na istoj sudskoj razini bez mogućnosti korištenja daljnjih redovitih pravnih lijekova. Imajući u vidu da pri tome treba voditi računa o razmjernoj zaštiti prava okrivljenika s obzirom na bagatelnu narav djela, poželjno bi bilo u najmanju ruku uvesti model djelomične zaštite redovitim pravnim lijekovima, koja bi se mogla dopustiti u onim slučajevima kada izrečena kazna prelazi određeni minimalni iznos. Paušalna zabrana žalbe na presudu, kako ju predviđa Prekršajni zakon u odnosu na obavezni prekršajni nalog, dovodi i do apsurdnih situacija, kako to pokazuju analizirani slučajevi iz prakse, jer je potpuno zanemarena činjenica da i prekršajni suci, kao i svi ostali, u svom radu mogu pogriješiti.

Konačno, jedan je od ključnih preduvjeta za sva kratkoročna praktična rješenja i pitanje zadovoljstva zakonodavca, ali i struke i znanosti, aktualnim položajem hrvatskog prekršajnog sustava u komparativnom europskom kontekstu. Na primjeru obaveznog prekršajnog naloga Hrvatska se ističe po izričitom naglasku na efikasnosti prekršajnog sudovanja, a nauštrb prava okrivljenika. U promatranom kontekstu to znači da naš institut obaveznog prekršajnog naloga “negativno” odudara od deset promatranih europskih država (Švicarska, Austrija, Njemačka, Italija, Španjolska, Norveška, Grčka, Slovenija, Crna Gora, Ujedinjeno Kraljevstvo), koje su u potrazi za postizanjem ravnoteže između efikasnosti postupka i zaštite prava okrivljenika zauzele drukčiju poziciju.

5.2. Dugoročna konceptualna perspektiva

Konceptualno gledano Prekršajni je zakon kao reformski pothvat usmjeren na rješavanje posljedica problema “zakrčenosti” prekršajnog sustava prevelikim brojem predmeta. Pokazatelji govore u prilog teze o uspješnosti reforme, mjereno prema statističkim pokazateljima o priljevu novih predmeta u prekršajni sustav, ali se uspjeh donekle relativizira uzme li se u obzir i priljev novih predmeta u stadiju izvršenja prekršajnih sankcija. No izvorni problem “zakrčenosti” prekršajnog sustava, shvaćen kao kronično sistemsko oboljenje, zbog takvog konceptualnog usmjerenja reforme na rješavanje posljedica problema, znači simptoma nefunkcionalnog sustava, ostao je netaknut. Stoga u Hrvatskoj i dalje oko 90% ukupno procesuiranih kažnjivih radnji “otpada” na prekršajne predmete iako bi bilo realno da se radi o udjelu od 30% procesuiranih, a 50% ostvarenih bagatelnih kažnjivih radnji. Djelomična dekriminalizacija s jedne strane te izmještanje dijela prekršaja (npr. prometna delinkvencija) izvan nadležnosti prekršajnih sudova s druge ne bi samo pridonijeli stvaranju realne slike o kriminalu u Hrvatskoj nego bi u konačnici doveli i do optimalnog odnosno realnog opterećenja naših prekršajnih sudaca. U daljnjoj reformi prekršajnog zakonodavstva možda bi se iz nadležnosti prekršajnih sudova trebali izbaciti postupci u kojima su kao prekršaji označeni propusti koji u komparativnom pravu tu ne pripadaju ili ponašanja koja su na određeni način predmetom nekog drugog sudskog postupka. Tu se prije svega misli i na priličan broj u biti “fiskalnih” predmeta u kojima se pored prekršajnih postupaka paralelno vode kazneni ili ovršni postupci na trgovačkim ili općinskim sudovima.

Prekršajno pravo pokriva nepregledan spektar različitih društvenih odnosa. Karakterizira ga, za razliku od kaznenog postupka, pretjerana podnormiranost, prečesta dinamika mijenjanja posebnih zakona te neusklađenost poseb-

nog zakonodavstva s temeljnim Prekršajnim zakonom. Sve su to problemi koji se ne mogu riješiti kratoročnim reformama, već su potrebni daleko dublji zahvati kojima bi se krenulo prema konačnoj kodifikaciji prekršajnog prava te iz sustava “izbacili” oni predmeti u kojima su zakonski opisi prekršaja zapravo narušeni odnosi između okrivljenika s jedne strane i oštećenog tužitelja s druge strane, koji istodobno svoje pravo može ostvariti u drugom sudskom postupku. Naime nijedan prekršajni zakon ne bi trebao biti instrument kojim bi se rješavao nedostatan broj sudaca na prekršajnim sudovima ili ukupan broj predmeta u radu, već se on ponajprije mora koncentrirati na procesne aspekte podizanja učinkovitosti.

Kao posebno konceptualno pitanje postavlja se smislenost pokušaja rješavanja sadržajnih funkcionalnih, pa stoga i sistemskih problema, pomoću procesnih mehanizama. S obzirom na to da koncept efikasnosti, kao izvorno ekonomski pojam, nije olako primjenjiv u kontekstu prekršajnog sudovanja, valjalo bi razmotriti izradu realnih mjerila i tzv. *bottom line* vrijednosti (minimalne vrijednosti), pomoću kojih bi se na adekvatan način analizirala uspješnost i opterećenost sustava. Naime uglavnom se procjene o (ne)efikasnosti našeg prekršajnog sustava temelje na pokazateljima koji su posljedica preopterećenosti sustava (npr. godišnji priljev novih predmeta po prekršajnom sucu), a ne na pokazateljima optimalne opterećenosti sustava (npr. realan broj optimalno obradivih predmeta godišnje po sucu). Naravno da je zbog takvih konceptualno pogrešnih polaznih postavki i tvrdnja o (ne)efikasnosti našeg prekršajnog sustava irelevantna. Pored toga postoji i niz pokazatelja kojima bi se (ne)efikasnost prekršajnog sustava mogla primjerenije analizirati (npr. stupanj zadovoljstva stranaka, ocjena samih prekršajnih sudaca i sl.). Kako pokazatelj “priljev” ovisi o prekršajnom zakonskom okviru, koji radnje definira kao prekršajno kažnjive, a da prethodno nema jasne konceptualne odluke o tome zašto i koje radnje treba smatrati u biti kriminalnima, a nema ni mjerila za “optimalnu opterećenost sustava”, pokušaj analize (ne)efikasnosti prekršajnog sustava temeljem pokazatelja “priljev” unaprijed je osuđen na neuspjeh. U aktualnoj hrvatskoj prekršajnoj raspravi korišteni pokazatelji (uglavnom priljev predmeta, broj zastara, iznos naplaćenih novčanih kazni i sl.) nisu rezultat jasne konceptualne odluke, već proizvoljno korištenje dijela postojećih podataka kojima se vrlo rudimentarno i fragmentarno prati stanje u prekršajnom sustavu, ali koji gotovo ništa ne govore o (ne)efikasnosti sustava. Ako s jedne strane na osnovi “priljeva” sustav označavamo kao nedvojbeno “preopterećen”, onda nam pokazatelj “priljev” ne smije istovremeno služiti kao osnova za analizu efikasnosti prekršajnog sustava ako “efikasnost” pravilno shvaćamo kao optimalan omjer između uloženog *inputa* i očekivanog *outputa*.

LITERATURA:

1. Christie, N., *A Suitable Amount of Crime*, Routledge, London, New York, 2004.
2. Cosmo, C.-J., *Zur Behandlung der Bagatelldelinquenz in Schweden*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i. Br., vol. 92, br. 3/1980, str. (169-175) 561-567.
3. Derenčinović, D., *Posebno prijestupovno i prekršajno zakonodavstvo prije i poslije donošenja Zakona o prijestupima i prekršajima*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 8, br. 1/2001, str. 89-114.
4. Dilulio, J.J.JR., *Measuring Performance When There Is No Bottom Line*. U: Princeton University Study Group on Criminal Justice Performance Measures (ur.), *Performance Measures for the Criminal Justice System*, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics, 1993, str. 143-156.
5. Donatsch, A., *Der Strafbefehl sowie ähnliche Verfahrenserledigungen mit Einspruchsmöglichkeit, insbesondere aus dem Gesichtswinkel von Art. 6 EMRK*, Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Stämpfli Verlag, Bern, vol. 112, br. 3/1994, str. 317-349.
6. Driendl, J., *Wege zur Behandlung der Bagatelldelinquenz in Österreich und der Schweiz*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i. Br., vol. 90, br. 4/1978, str. (383-448) 1017-1082.
7. Durkheim, E., *The Division of Labor in Society*, Introduction by Coser, L.A., The Free Press, New York, 1984.
8. Duss, V., *Ökonomie im Recht: Rationalisierung des Strafverfahrensrechts*, Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Stämpfli Verlag, Bern, vol. 118, br. 2/2002, str. 178-189.
9. Fuchs, T., *StGB Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871; Historisch-synoptische Edition*, 6. izdanje, Mannheim 2011.
10. Gulišija, M., *Zastara u prekršajnom pravu*, magistarski rad na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2011.
11. Hauser, R., *Die Behandlung der Bagatelldelinquenz in der Schweiz*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i. Br., vol. 92, br. 1/1980, str. (81-97) 295-311.
12. Hirsch, H.J., *Zur Behandlung der Bagatelldelinquenz in der Bundesrepublik Deutschland*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i. Br., vol. 92, br. 1/1980, str. (4-40) 218-254.
13. Hulsman, L.H.C., *Die Behandlung der Bagatelldelinquenz in den Niederlanden – Unter Berücksichtigung der Arbeiten des Europarats zur Entkriminalisierung*, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i. Br., vol. 92, br. 3/1980, str. (176-199) 568-591.
14. Jaggi, E., *Ist der Strafbefehl ein erstinstanzliches Urteil im Sinne von Art. 70 Abs. 3 StGB?* Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Stämpfli Verlag, Bern, vol. 124, br. 4/2006, str. 437-454.
15. Josipović, I., *Prekršajni zakon (prema stanju propisa objavljenim zaključno s NN br. 87 od 25. srpnja 2008.)*, Narodne novine, Zagreb, 2008.
16. Josipović, I., *Prekršajni zakon u kontekstu reforme pravosuđa: Odlučna uloga obaveznog prekršajnog naloga*. U: III. specijalističko savjetovanje: *Primjena Prekršajnog zakona i ostalih propisa s područja prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj*, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu u suradnji s Akademijom pravnih znanosti Hrvatske i Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske, Zagreb, 2009, str. 61-75.

17. Josipović, I. & Rašo, M., Prekršajni zakon i njegov reformski potencijal u praksi. U: Kuzmić, M. (ur.), Novine u kaznenom zakonodavstvu – 2009., Inženjerski biro, Zagreb, 2009, str. 198-227.
18. Josipović, I. & Rašo, M., Prekršajni zakon, Narodne novine, Zagreb, 2008.
19. Josipović, I., Zakon o prekršajima: Proslav - Novi zakon o prekršajima: reformski iskorak ili nedomišljeni eksperiment : redakcijski pročišćeni tekst zakona : komentarske bilješke, objašnjenja i stvarno kazalo : komplementarni propisi, Narodne novine, Zagreb, 2002.
20. Kaiser, G., Möglichkeiten der Bekämpfung von Bagatelldelinquenz in der Bundesrepublik Deutschland, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i. Br., vol. 90, br. 4/1978, str. 877-904.
21. Manna, A. & Infante, E., Criminal Justice Systems in Europe and North America – Italy, HEUNI The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, Helsinki, 2000.
22. Mattes, H., Die Problematik der Umwandlung der Verkehrsübertretungen in Ordnungswidrigkeiten, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i. Br., vol. 82, br. 1/1970, str. 25-39.
23. Milivojević, L., Prekršajni nalog i obavezni prekršajni nalog po novom Prekršajnom zakonu, Policijski glasnik, Zagreb, god. 18, br. 2/2009, str. 237-245.
24. Novak Hrgović, K., Gospodarski prekršaji, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 14, br. 2/2007, str. 821-860.
25. Novoselec, P., Opći dio kaznenog prava, treće izmijenjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2009.
26. Nnowakowski, F., Die Behandlung der Bagatelldelinquenz in Österreich, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i. Br., vol. 92, br. 1/1980, str. (41-80) 255-294.
27. Peyerl, P., Örtliches Sicherheits- und Sittlichkeitspolizeirecht. U: Poier, K. & Wieser, B. (urednici), Steiermärkisches Landesrecht, Band 3, Besonderes Verwaltungsrecht, Springer, Wien & New York, 2010, str. 1-37.
28. Rašo, M., Bitne novosti u postupovnom dijelu Prijedloga novog zakona o prekršajima, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 12, br. 2/2005, str. 681-701.
29. Ustavni Sud Republike Hrvatske, Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske od 19. lipnja 2009. god. broj: U-I-4433/2007 i dr.
30. UNODC, Crime and its Impact on the Balkans and Affected Countries, United Nations Office on Drugs and Crime, Beč, 2008. Dostupno na: www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf [10.10.2011.].
31. Varošaneć, S., Alarmantni rast zastara u svim prekršajnim postupcima. Poslovni dnevnik 2007, dostupno na www.poslovni.hr [09.10.2011.].
32. Veić, P. & Gluščić, S., Prekršajno pravo, Opći dio, Narodne novine, Zagreb, 2009.
33. Thommen, M., Unerhörte Strafbefehle: Strafbefehle ohne Einvernahme – ein Plädoyer für Kommunikation mit Beschuldigten, Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Stämpfli Verlag, Bern, vol. 128, br. 4/2010, str. 373-393.
34. Walter, R. & Mayer, H., Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts, Manzsche Kurzlehrbuch-Reihe, 7, Beč, 1987.
35. Weigend, E. & Zoll, A., Die Bekämpfung der Bagatelldelinquenz in Polen, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i. Br., vol. 95, br. 3/1983, str. (261-286) 749-774.
36. Zlatarić, B., Krivično pravo, opći dio, I. svezak: Uvod. Krivični zakon, 3. izdanje, Zagreb, 1977.

Summary

AN ANALYSIS OF LEGAL REMEDIES IN MISDEMEANOUR PROCEEDINGS WITH SPECIAL FOCUS ON THE MECHANISM OF THE OBLIGATORY MISDEMEANOUR ORDER IN THE LIGHT OF THE CASE LAW AND COMPARATIVE LEGISLATIVE SOLUTIONS IN EUROPE

Misdemeanour law is certainly part of the Croatian criminal law system. As such, it represents a social reaction to punishable acts which may be commonly labelled as petty crime, which is defined by its mass nature, generally “insignificant” material damage, a procedurally simplified and brief form of adjudication, and general restraint concerning sanctioning. Until the entry into force of the current Misdemeanour Act, the Croatian misdemeanour law system was actually facing imminent collapse. The reform steps of the legislator undertaken in 2008 should, therefore, certainly be marked as a significant evolutionary leap compared to the previous situation. In the spirit of such a successful trend of reform, this paper strives to contribute to the continuous evolution of the misdemeanour law system in Croatia by pointing out the conceptual and practical new and alternative reform directions. By reforming misdemeanour legislation, the legislator, conceptually speaking, has made an effort to resolve the problem of the large number of cases before misdemeanour courts and the lack of efficiency in processing these cases by reassigning them and by simplifying proceedings, which has sometimes worked to the detriment of the rights of the accused. Two key questions are posed: has the legislator conceptually correctly directed the reform, and has an appropriate balance been struck between procedural efficiency and the rights of the accused? The paper analyses the second question in the light of the case law and comparative legislative solutions in Europe (Switzerland, Austria, Germany, Italy, Spain, Norway, Greece, Slovenia, Montenegro, and the UK), with a view to finding the right balance between procedural efficiency and the rights of the accused, which has not been fully achieved with regard to the mechanism of the obligatory misdemeanour order in the current Misdemeanour Act.