

Prekršaji u Makedoniji

*Borče Davitkovski**

*Elena Davitkovska***

UDK 343.791:343.192
Preliminary scientific report / prethodno znanstveno priopćenje
Received / Prilmljeno 1. 2. 2012.
Accepted / Prihvaćeno 25. 3. 2013.

Ovaj rad bavi se pokušajem razgraničenja kaznenog djela od prekršaja, budući da je to razgraničenje od esencijalne važnosti za izricanje sankcije (kaznene ili prekršajne). Svi izloženi elementi idu u prilog tome da postoji kvantitativna razlika između kaznenog djela i prekršaja koja proizlazi iz različitog stupnja, višeg ili nižeg, povrede pravnog dobra, što nesporno dovodi do tretmana prekršaja kao kaznenog djela, a ne kao administrativnog neprava, i predstavlja osnovu za integrativni pristup kaznenim djelima. Sve to ne isključuje potrebu ispravka određenih loših strana do kojih dovodi tretman nekih prekršaja kao kaznenih djela u sudskoj nadležnosti, posebno zbog činjenice da postoje mnogobrojni sitni prekršaji. Prijeko je potrebna revizija Zakona o prekršajima. Pored dekriminalizacije takvih sitnih

* Dr. sc. Borče Davitkovski, redoviti profesor upravnog prava na Pravnom fakultetu Justinijan Prvi, Sveučilište sv. Ćirila i Metoda, Skopje, Makedonija (professor of Administrative Law, University of Sv. Kiril and Metodij, Faculty of Law Justinianus Primus, Skopje, Former Yugoslav Republic Macedonia, e-mail: bdavitkovski@yahoo.com)

** Dr. sc. Elena Davitkovska, docentica na privatnom Univerzitetu American College Skopje (assistant professor at private University American College, Skopje e-mail: edavitkovska@yahoo.com)

prekršaja, rasterećenje suda može se postići i uvođenjem alternativa prekršajnoj odgovornost i uvođenjem postupaka medijacije u Zakon o prekršajima. Osim toga, ono se postiže i prethodnim preispitivanjem postupka od policije i uprave, čime se osigurava da samo najsloženiji slučajevi završe na sudu. Također, promjene Zakona o prekršajima trebaju obuhvatiti i daljnje mjere za pojednostavnjenje i ubrzanje prekršajnog postupka.

Ključne reči: *kazneno djelo, prekršaj, povreda, upravni postupak*

1. Odnos: kazneno djelo – prekršaj

Kazneno pravo predstavlja sistem zakonskih normi kojima se određeno ljudsko ponašanje proglašava kaznenim djelom. Za takva djela država propisuje kazne ili druge sankcije te se propisuju uvjeti za primjenu kazne i drugih kaznenopravnih sankcija (formalna definicija kaznenog prava).

Kazneno pravo je sistem zakonskih normi o kaznenim djelima i kaznama, odnosno drugim sankcijama, postavljenim radi zaštite određenih važnih individualnih i društvenih vrijednosti i dobara (materijalna definicija) (Kambovski, 2004: 19).

Kazneno pravo shvaća se kao etički minimum, a kaznena djela dijele se u dvije grupe: »prava« kaznena djela – *mala in se*, koja se sastoje u povredi vječnih moralnih zabrana, i kaznena djela »određenog vremena i prostora« – *mala prohibita*. Kaznena djela u većoj se mjeri oslanjaju na formalnu strukturu morala, pa u tom smislu ide i shvaćanje nekih znanstvenika da je kazneno pravo usmjereno jačanju, odnosno da je podrška moralnim zabranama. Pa ipak, uzevši u obzir razlike između prirodnog i pozitivnog prava, kazneno pravo teži stvaranju sistema kažnjavanja koji je determiniran u prvom redu realnim ljudskim potrebama za zaštitom njihovih osnovnih sloboda i prava i zajedničkih funkcija života od djela koja znače njihovu povredu ili ugrožavanje. Stoga, kriterij hoće li jedno ljudsko ponašanje biti kažnjavano ili ne treba tražiti u utvrđivanju njegove socijalne štetnosti, iako je nesporno da kazneni zakon treba predstavljati minimum moralnosti zakonodavca. Potreba socijalno-etičke zasnovanosti pozitivnog kaznenog prava danas je reafirmirana i u vidu postulata pravne države. Regulatorna funkcija, koja se sastoji u jačanju sistema liberalnih vrijednosti pravne države, kao i generalnopreventivno djelovanje kaznenog zakona ne mogu se ostvariti bez njegovog kontakta s novim moralnim poretkom.

Pravda je ideja vodilja prava: pravo jest ono što je pravedno. Ako ne služi pravdi, kazneno pravo je obično sredstvo sile i moći. Pravda je ono što ograničava moć, razoružava i predstavlja kontratežu neograničenoj prisili države (Kambovski, 2004: 20–23).

Makedonski zakonodavac predvidio je ove kategorije kaznenih djela: kaznena djela i prekršaje. Predmet prekršajnog prava su prekršaji propisani Zakonom o prekršajima¹ i mnogim drugim zakonima. U skladu sa Zakonom o prekršajima, odredbe Kaznenog zakonika u Makedoniji primjenjuju se na prekršaje, osim ako drugačije nije uređeno zakonom. Za prekršaj je moguće odrediti kaznu zatvora do 60 dana, novčanu kaznu i zaštitne mjere. U prekršajnom postupku primjenjuju se i odredbe Zakona o kaznenom postupku, osim u situacijama u kojima Zakon o prekršajima predviđa drugi postupak. Prekršajna kazna i druge sankcije koje izriče sud imaju javnopravni karakter. Prema odredbama Kaznenog zakonika i Zakona o kaznenom postupku, na prvi se pogled može izvesti konstatacija da prekršajno pravo proizlazi iz kaznenog prava ili ima akcesornu prirodu u odnosu prema kaznenom pravu (Kambovski, 2004: 33).

Pojam prekršaja definiran je kao protupravno djelovanje koje je zakonom utvrđeno kao prekršaj i čija su obilježja propisana zakonom. Osim toga, pojam prekršaja sadržava sljedeće elemente: djelovanje, predviđenost zakonom, protupravnost, krivnju i kažnjivost. Prekršajna odgovornost i kažnjavanje fizičkih osoba temelji se na općim kaznenopravnim načelima i institutima, naravno s određenim iznimkama. Najčešći oblik krivnje predstavlja nehaj. Osim u slučajevima u kojima zakon predviđa da prekršaj mora biti izvršen s predumišljajem, sistem sankcija je modificiran i sadržava kazne, opomene, mjere opreza i odgojne mjere.²

Pojam prekršaja po svojoj se formalnoj strukturi ne razlikuje mnogo od kaznenog djela. I prekršaj je, baš kao i kazneno djelo, postupanje predviđeno i uređeno zakonom. Za izricanje kazne za protupravni prekršaj nužna je krivnja (iznimka su pravne osobe), napokon, počinitelju se može izreći identična kazna kao i za kazneno djelo. U teoriji ne postoji veći spor od onog o pitanju ima li pojam prekršaja identičnu strukturu s pojmom kaznenog djela (Jescheck, Weigend, 1996). Znači li to da je prekršaj nešto drugo osim blaži oblika kaznenog djela? Ili je možda posebno nepravdo, različito od kaznenog djela?

¹ Zakon o prekršajima (Službeni list RM br. 62/06).

² Šire vidi: Zakon o prekršajima (Sl. list RM br. 62/06).

Središnje pitanje o kojem je stvorena prava zabuna u kaznenim zakonodavstvima, izraženo kroz niz različitih rješenja o trodiobi, diobi ili jedinstvenom pojmu kaznenog djela i posebnog tretmana prekršaja, jest sljedeće: postoji li kvalitativna razlika između kaznenih djela kao istinskog kaznenog neprava i prekršaja kao oblika obične upravne nediscipline ili povrede javnog reda (Schottelius, 1954)?

Jedan dio teorije, grupiran oko kvalitativnih koncepcija, brani takvo stajalište, pozivajući se na različite kriterije. Najčešće se u posebnoj zakonskoj regulativi kaznenih djela i prekršaja predviđaju različite kazne – zatvor za prvu vrstu, a novčane kazne za drugu vrstu djela. Iz toga se vidi vanjski prikaz različitih kvaliteta koje posjeduju ove dvije vrste neprava, iz čega proizlazi da odgovornosti i kažnjavanju za prekršaje nedostaje socijalno-etički prejekor, karakterističan kažnjavanju kaznenih djela.

Kao drugi kvalitativni kriterij za razlikovanje uzima se objekt zaštite: osnova za propisivanje kaznenih djela jest povreda individualnih i društvenih dobara, dok prekršaji predstavljaju običnu povredu upravnih akata, javnog reda ili društvene discipline, što ulazi u predmet upravnog prava. Stoga su prekršaji dio upravne materije i predstavljaju upravna, a ne kaznena neprava! Iako se inzistira na razlikovanju upravnog od kaznenog neprava, priznaje se ipak da takva razlika uopće nije jednostavna. Prije svega, ako se kao temeljni kriterij uzme pojam pravnog djela, mora se prihvatiti da taj kriterij ne isključuje i javni interes izražen kao poštovanje upravnih naloga, javnog reda itd., koji su značajni za zajedničke funkcije života i ostvarenje ljudskih prava. S druge strane, postavlja se pitanje: šta se mijenja u prirodi jednog zabranjenog djela za koje je propisana kazna ako se ono formalno preseli u upravno pravo? Postaje li time to djelo blaže, socijalno-etički neutralno i gubi li kazna, svejedno kako nazvana, bit kazne? Sigurno je da stavljanje zabranjenog djela za koje je propisana kazna u nadležnost upravnih tijela nije na liniji ostvarenja temeljnih postavki pravne države. Načelo diobe vlasti podrazumijeva da pravo kažnjavanja pripada sudu, jer ljudska sloboda i prava mogu biti efikasno zaštićeni samo u postupku pred sudom kako samostalnim i nezavisnim organom.

Zatim, prema kvantitativnoj teoriji, kaznena djela i prekršaji su teži i blaži oblik neprava, zapravo dva stupnja povrede pravnih dobara koja određuju kako odnos između kazni i sankcija za ta djela tako i oblike i stupnjeve posezanja u prava odnosno ograničavanja prava počinitelja.³ Autori koji stoje

³ O tome govori i Rezolucija 14. međunarodnog kongresa za kazneno pravo, Beč, 1989., prema kojoj se kaznena djela i prekršaji ne razlikuju po svojoj prirodi, jer se kažnjava nepravo, već po stupnju neprava (Antolisei, 2000).

na pozicijama koncepcije »društvene opasnosti« kvantitativnu razliku vide u njezinom višem (kazneno djelo) ili nižem stupnju (prekršaj) (Ignatov, 2001). Ta koncepcija danas je posebno izražena, naročito zbog okretanja sve veće pažnje jamstvu zaštite ljudskih sloboda i prava: kazna je kazna, nezavisno od toga izriče li se za kazneno djelo ili za prekršaj i predstavlja osiguranje identičnih jamstava (prava na obranu, suđenje pred nezavisnim i nepristranim sudom itd.).

Kvantitativna koncepcija povlači nekoliko važnih posljedica. Prvo je prihvaćanje zabrane ponovnog suđenja (*non bis in idem*). Zatim, opredjeljenje za kaznenu prirodu prekršaja, a ne za njihovo shvaćanje kao upravnih delikata. Sljedeće je njihovo kvantitativno razlikovanje od kaznenih djela, gdje je posebno važan zahtjev da oni budu propisani isključivo zakonom, a ne podzakonskim aktima. Dodatni argumenti za stvaranje distinkcije između kaznenih djela i prekršaja možemo pronaći u (ne)primjeni načela *ne bis in idem* od Europskog suda za ljudska prava za slučajeve koji su prema nacionalnim pravima bili predmetom prekršajnog zakonodavstva, za koje je Europski sud za ljudska prava (ESLJP) donio presudu primjenom kaznenog prava. U slučaju *Maresti protiv Hrvatske*⁴ u razgraničavanju predmeta ESLJP je uzeo u obzir kriterije navedene u čl. 4. st. 1. Protokola 7 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava (EKLJP):⁵ pravno razgraničenje djela u skladu s nacionalnim pravom, prirodu djela i težinu kazne propisane za počinjeno djelo. Podnositelju zahtjeva, u okviru nacionalnog prava, Prekršajni sud u Pazinu sudio je po Zakonu o prekršajima protiv javnog reda i mira, a naknadno je Općinski sud u Pazinu za isto djelo počinitelju sudio po kaznenim propisima za nanošenje teške tjelesne ozljede i pritom odredio 40 dana pritvora. ESLJP je presudio u korist podnositelja tužbe, odnosno utvrdio je da je prekršeno načelo *ne bis in idem*. Djelo je u početku bilo karakterizirano kao narušavanje javnog reda i mira (običan prekršaj), a naknadno je bilo karakterizirano kao nanošenje teških tjelesnih ozljeda drugoj osobi (kazneno djelo). Nadležna tijela mogla su mu dati poseban tretman i podijeliti ga u dva različita postupka i dva različita djela, pri čemu ESLJP ne bi konstatirao povredu čl. 4. st.1. Protokola 7 EKLJP.⁶ ESLJP je uzeo u obzir sljedeće argumente: štiti li se izricanjem

⁴ Više v. Novosel et al., 2010.

⁵ Nikome se ne može ponovo suditi, niti može biti ponovo kažnjen u kaznenom postupku iste države za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen sukladno Zakonu o kaznenom postupku te države (Novosel et al., 2010).

⁶ Dva suda, prekršajni i općinski sud u Pazinu, o istom djelu odlučivali su jedan nakon drugoga i presudili na osnovi istih činjenica (Novosel et al., 2010).

kazne za to djelo javni interes u skladu s kaznenim pravom i posljedice kazne – koja je u tom slučaju bila lišenje slobode.

Treba spomenuti i presudu ESLJP – *Tomasović protiv Republike Hrvatske* koja se isto tako odnosi na povredu načela *ne bis in idem*.⁷ Prema toj presudi, Republika Hrvatska je povrijedila temeljno ljudsko pravo podnositeljice tužbe jer je dva puta bila optužena i suđena za isto djelo pred hrvatskim sudovima (čl. 3. Protokola 7 uz Konvenciju). U konkretnom slučaju, podnositeljica je optužena i osuđena u Republici Hrvatskoj u prekršajnom postupku zbog posjedovanja male količine opojne droge namijenjene osobnoj uporabi. U kaznenom postupku osuđena je zbog zlouporabe opojnih droga. Europski sud je zaključio da su činjenice na temelju kojih je podnositeljica bila optužena i osuđena u prekršajnom postupku u osnovi identične onima na temelju kojih je optužena i osuđena u kaznenom postupku, ujedno istaknuvši da se podnositeljica izričito pozvala na kršenje *ne bis in idem* načela u svojoj ustavnoj tužbi Ustavnom sudu RH. Ustavni sud RH izričito se izjasnio da je u hrvatskom pravnom sustavu moguće dvostruko suđenje za isto djelo, odnosno evidentirano je da su domaća tijela dopustila dupliciranje postupaka znajući za prethodne optužbe za isto djelo.

Sličan ishod postoji i u slučaju *Tsonjo Tsonev protiv Bugarske*.⁸ Pravne činjenice predmeta slične su slučaju *Maresti*; prvu kaznu za narušavanje javnog reda i mira izrekao je gradonačelnik (prekršaj). Za ESLJP priroda pravnog djela, odnosno provedeni prekršajni postupak, nisu imali presudni utjecaj jer u skladu s čl. 4. Prokola 7 EKLJP postupak predstavlja kazneni postupak.⁹ Kao kriterij za aktiviranje načela *ne bis in idem* između pravomoćne presude u prethodnom postupku i tužbe podnesene u kasnijem postupku uzeto je u obzir postojanje identiteta, i to personalnog identiteta optuženog i identiteta djela za koje se vodi postupak protiv optuženog.

⁷ Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Presuda Europskog suda za ljudska prava – *Tomasović protiv Republike Hrvatske* (povreda načela *ne bis in idem*) (13. 3. 2012), preuzeto sa: <http://www.mprh.hr/presuda-europskog-suda-za-ljudska-prava-tomasovic->

⁸ *Tsonjo Tsonev v. Bulgaria*, 14 January 2010, App. no. 2376/03.

⁹ »... propisivanjem prekršaja Zakonom o prekršajima protiv javnog reda i mira štiti se ljudsko dostojanstvo i javni red koji su vrijednosti i interesi koji redovno ulaze u sferu zaštite kaznenog prava. Riječ je o općoj odredbi, a cilj utvrđivanja izvršenog prekršaja je izricanje kazne i odvraćanje počinioca od ponavljanja istog djela, iz čega proizlazi da je djelo stavljeno na teret počiniocu u prekršajnom postupku po svojoj prirodi kazneno djelo.« (Novosel et al., 2010).

U slučaju *Zlotukin protiv Rusije*,¹⁰ ESLJP, sada svjestan potrebe konsolidacije dosadašnje prakse, odlučio se za identitet činjenica (za djelo) kao odlučujući kriterij pri prosudbi o tome je li riječ o istom djelu u smislu *ne bis in idem*.

Svi izloženi elementi idu u prilog tvrdnji postojanja kvantitativne razlike između kaznenog djela i prekršaja po različitom stupnju, višem ili nižem, povrede pravnog dobra, što čini tretman prekršaja kao kaznenog djela nespornim te predstavlja osnovu za integrativni pristup sistemu kaznenih djela. To ne isključuje potrebu za ispravljanjem određenih loših strana tretmana prekršaja kao kaznenih djela u sudskoj nadležnosti, posebno zbog postojanja mnogobrojnih sitnih prekršaja. Nužno je potrebna revizija Zakona o prekršajima kako bi se kroz dekriminalizaciju sitnih prekršaja postiglo rasterećenje sudova. Rasterećenje se može postići i unošenjem alternativnih postupaka rješavanja sporova, kao medijacije, skraćanjem postupka i prethodnim rješavanjem slučaja pred policijom ili upravom. Na taj način pred sud bi stizali samo sporni slučajevi. Isto tako, promjene Zakona o prekršajima trebaju obuhvatiti i njegovo daljnje pojednostavljenje te mjere za ubrzavanje prekršajnog postupka (Kambovski, 2004: 374–378).

2. Dileme u dosadašnjoj primjeni Zakona o prekršajima

Makedonski pravni sistem poznaje dvije kategorije kažnjivih djela: kaznena djela i prekršaje. Kaznena djela regulirana su Kaznenim zakonikom, a prekršaji Zakonom o prekršajima. Zakonom o sudovima iz 1995. godine ukinuti su prijašnji sudovi za prekršaje i ustanovljena je jedinstvena sudska organizacija. Prije donošenja tog zakona, nad lakšom kategorijom kažnjivih djela – prekršajima – nadležnost za izricanje sankcija imali su sudovi za prekršaje, ali i tijela državne uprave i pružatelji javnih službi kojima je zakonom bila dodijeljena javna ovlast za izricanje takvih sankcija.¹¹

¹⁰ *Sergey Zlotukhin v. Russia*, 10 February 2009, App. no. 14939/03. U ovom slučaju odlučujuće je bilo to je li istoj osobi u oba postupka na teret stavljeno isto činjenično stanje, a ne pravna kvalifikacija djela u oba postupka posebno, niti je uvažen identitet zaštićenih pravnih dobara (Novosel et al., 2010).

¹¹ Stojkovska, R., sutkinja Upravnog suda Republike Makedonije.

Odlukom Ustavnog suda Republike Makedonije 1996. godine¹² ukinuta je odredba Zakona o sudovima kojom je bilo uređeno da o određenim prekršajima mogu riješavati i drugi organi (carinski, devizni, vanjskotrgovinski i porezni). Takva odluka bila je rezultat tumačenja Ustavnog suda po kojemu o svima kažnjivim djelima, sukladno Ustavu, mogu odlučivati samo sudovi. Do takvog tumačenja dolazi se na osnovi toga što Ustav ne pravi razliku između kažnjivih djela s obzirom na stupanj društvene opasnosti koje ono predstavlja te na osnovi toga da je u čl. 13. Ustava Republike Makedonije propisano da se »osoba optužena za kazneno djelo smatra nevinom sve dok se njezina krivnja ne utvrdi pravomoćnom sudskom odlukom«.¹³

Posljedica te odluke Ustavnog suda bila je enormno velik porast broja prekršajnih predmeta pred osnovnim sudovima koji su počeli bilježiti kontinuiranu neažurnost i zaostatke. Zbog nepravovremenog rješavanja prekršajnih predmeta najveći dio njih završavao je u zastari, čime se dovodila u pitanje svrsishodnost vođenja postupka. Postupak u prekršajnim predmetima bio je spor i složen, a upravni poslovi u sudovima bili su skupi. S druge strane, tijelima državne uprave kojima je oduzeta ovlast za vođenje prekršajnog postupka i izricanje sankcija našla su se u pasivnoj poziciji, bez mogućnosti efikasnog postupanja u provođenju svojih nadzornih ovlasti.¹⁴

Usvajanjem Amandmana na Ustav Republike Makedonije u prosincu 2005. godine (točnije amandmana XX) stvorila se mogućnost, u slučajevima određenim zakonom, da sankciju za prekršaj može izreći tijelo državne uprave ili drugo tijelo s javnim ovlastima, čija je konačna odluka podložna sudskoj zaštiti pod uvjetima i u postupku uređenim zakonom. Ta je ustavna odredba pravno operacionalizirana u svibnju 2006. godine kada je donesen Zakon o prekršajima.¹⁵

Predviđeno je da tijela koja vode prekršajni postupak taj postupak vode u skladu s odredbama Zakona o prekršajima ili da na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku, osim ako materijalnim zakonima kojima je propisan prekršaj nije drugačije uređeno. Postupak pred prekršajnim tijelima vodi se hitno. Tijelo po službenoj dužnosti i bez odgađanja treba pribaviti dokaze i utvrditi činjenično stanje

¹² Odluka Ustavnog suda: U. br. 313/95 od 10. 7. 1996.

¹³ Čl. 13. Ustava Republike Makedonije.

¹⁴ Stojkovska, R., sutkinja Upravnog suda Republike Makedonije.

¹⁵ Zakon o prekršajima (Službeni list RM br. 62/06).

nužno za odlučivanje o prekršaju. Prekršajni organ prije donošenja odluke o prekršaju pismeno obavještava počinitelja i poučava ga da se u roku od tri dana može pismeno izjasniti o činjenicama i dokazima.

Na temelju postojećih podataka veoma je teško izvesti opći zaključak o svrsishodnosti i dosadašnjoj primjeni Zakona o prekršajima iz 2006. Kako bi se zaista mogla ocjeniti kvaliteta rada prekršajnih tijela (njihovih komisija), a ne samo njihova ažurnosti i efikasnost, nedostaju podaci o broju podnesenih tužbi protiv prekršajnih rješenja prekršajnih tijela Upravnom sudu. Velik broj provedenih i završenih prekršajnih postupaka može biti i indikator nedovoljne kvalitete rada, ali i obratno, manji broj prekršajnih postupaka i donesenih prekršajnih rješenja može govoriti o temeljitosti odlučivanja koja sa svoje strane pridonosi većoj kvaliteti nasuprot kvantiteti. Ipak, nedostatak podataka o upravnosudskim odlukama o završenim prekršajnim postupcima pred Upravnim sudom protiv rješenja državnih tijela (odnosno prekršajnih komisija osnovanih u sastavu državnih tijela) ne dopušta izvođenje zaključka o kvaliteti njihova rada u ovoj sferi, posebno uzevši u obzir da je takav prekršajni postupak sastavljen od nekoliko faza koje zajedno čine povezanu procesnu cjelinu.¹⁶

U vezi sa samim formiranjem prekršajnih komisija, što predstavlja zakonsku obvezu državnih tijela, opći zaključak bio bi da je i pored kašnjenja i sporosti u razvoju tog procesa zakonska obaveza predviđena materijalnim propisima (kojima je pravna osnovica Zakon o prekršajima) ipak u većoj mjeri poštovana. Nadležna državna tijela formirala su komisije za vođenje prekršajnih postupaka. Razumljivo je da su tijela koja su prije formirala prekršajne komisije pokazala i veću efikasnost prekršajnog poslovanja. S druge strane, činjenica da za osnivanje prekršajnih komisija u sastavu tijela državne uprave nisu dovoljne samo odredbe Zakona o prekršajima, već i promjene *lex specialis* materijalnih propisa po kojim postupaju nadležna tijela uprave. Naime, Zakon o prekršajima omogućio je pravnu osnovu za izmjene u materijalnim propisima u kojima su konkretna nadležna tijela uprave proglašena nadležnima za vođenje prekršajnog postupka. U skladu s time, za svako (nadležno) tijelo uprave pokrenuta je izmjena zakona

¹⁶ Iz kvantitativnih podataka dobivenih za period od 5. 12. 2007. do kraja 2011. (period od kada je Upravni sud počeo s radom) može se zabilježiti da je sud primio ukupno 10.600 predmeta, i to što od Vrhovnog suda Republike Makedonije, što novih predmeta, od kojih se 2.787 predmeta (riješeni i neriješeni) odnosi na prekršaje. Treba istaći da se ti predmeti odnose na rješenja prekršajnih komisija Državnog inspektorata rada, MUP-a, Carine, UJP-a, Državnog trgovačkog inspektorata, Komisije za zaštitu konkurencije, komunalnih poslova i sl. Ipak, ti podaci ne daju dovoljno osnova za izvođenje strogih konstatacija o kvaliteti rješenja prekršajnih komisija, kao i o način rješavanja Upravnog suda u tim predmetima.

po kojima ona rade, a izmjenama su unesene odredbe koje predviđaju formiranje prekršajnih komisija i komisija za posredovanje u prekršajnom postupku. U najvećem broju slučajeva materijalni propisi bili su izmjenjeni, ali su promjene tekle različitom dinamikom, šta je za neka tijela značilo protek većeg vremena od donošenja Zakona o prekršajima do stjecanja konkretne pravne osnovice za formiranje prekršajnih organa. Iz tih razloga neki su organi kasnije počeli funkcionirati kao prekršajni organi. Bitno je konstatirati da još uvijek postoje materijalni propisi u kojima uopće nisu provedene te izmjene, odnosno ne sadržavaju odredbe koje predviđaju formiranje prekršajnih komisija. Takav su primjer zakoni koji reguliraju zdravstvo. Iako su često mijenjani od 2006. godine do danas, promjene nisu vođene u smjeru usuglašavanja sa Zakonom o prekršajima. Pretpostavka je da se nadležna tijela (u ovom slučaju Ministarstvo zdravstva i Fond za zdravstveno osiguranje Makedonije) ne žele baviti prekršajnim postupkom i izricanjem prekršajnih sankcija. Za razliku od Ministarstva zdravstva, »klasični« organi uprave, kao što je Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), pristupili su izmjeni svih zakona na kojim se zasniva njihovo poslovanje. U tom resoru formirane su prekršajne komisije odmah neposredno nakon donošenja zakonskih promjena u Skupštini. Ipak, ne postoje podaci na osnovi kojih bi se moglo usporediti broj provedenih i završenih postupaka u područjima u kojima postoji nadležnost MUP-a za isto razdoblje s brojem provedenih i završenih postupaka za ista kažnjiva djela dok su bila u nadležnosti suda za prekršaje (1995.–2006., odnosno do donošenja Zakona o prekršajima). Ipak, nesumnjivo ostaje dojam da se velikim brojem riješenih prekršajnih postupaka u okviru prekršajnih komisija MUP-a znatno rasterećuje sud kao organ koji je u prošlosti bio nadležan za njihovo rješavanje. Gotovo sigurno možemo pretpostaviti da slično stanje postoji i kod svih ostalih prekršajnih organa koji su počeli funkcionirati s tim (pravnim) kapacitetom, olakšavajući time rad suda.

3. Primjena Zakona o prekršajima u Republici Makedoniji

Zakon o prekršajima u Republici Makedoniji usvojen je 19. 5. 2006.¹⁷ Prva prekršajna tijela počela su se formirati tek 2007. Do listopada 2010. for-

¹⁷ Čl. 1. Zakon o prekršajima.

mirana su ukupno 54 prekršajna organa i komisije za provođenje prekršajnog postupka, od kojih su 22 ili 41% formirana tijekom 2007., 11 komisija ili njih 20% formirano je tijekom 2008., 12 komisija ili njih 22% formirano je tijekom 2009., a 9 komisija ili 17% formirano je tijekom 2010. Tijekom analiziranog perioda formirane su samo tri komisije za posredovanje.¹⁸

Primjena Zakona o prekršajima u praksi zavisna je od usuglašavanja velikog broja materijalnih propisa. Više od 230 zakona u Republici Makedoniji predviđaju neke prekršajne odredbe.¹⁹

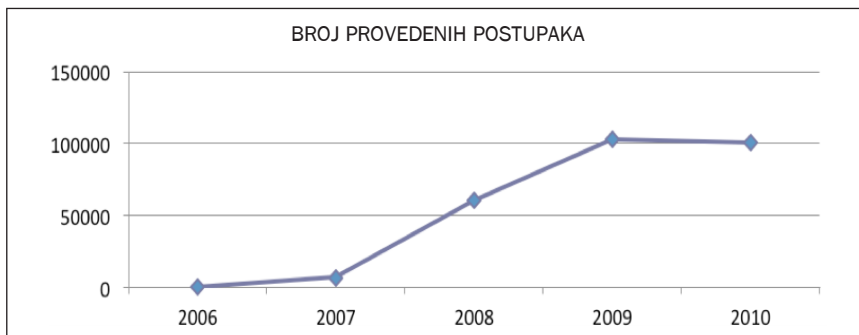
Moraju se istaći izvjesne nekonzistentnosti u materijalnim zakonima iz određenih područja. Naime, sasvim je nelogično da postoji poseban inspektorat (npr., Državni sanitarni i zdravstveni inspektorat) koji ima ozbiljne ovlasti u području nadležnosti u kojem djeluje, a nema prekršajnu nadležnost poput drugih inspektorata (npr. Državni devizni inspektorat, Državni inspektorat za životnu okolinu i sl.). To se nameće kao ozbiljan problem te je potrebno hitno preispitivanje materijalnih zakona iz sfere prekršaja u pogledu odnosa između normi Zakona o prekršajima i unutrašnje organizacije tijela državne uprave radi osiguranja usuglašenog i ujednačenog postupanja u svim prekršajnim područjima. S druge strane, ovoj primjedbi mora se dodati i činjenica da u nekim inspektoratima (Državni devizni inspektorat) u kojima prekršajna komisija postoji gotovo tri godine, ona još nije započela s radom.

Provedena je analiza broja prekršajnih postupaka pokrenutih i provedenih u ministarstvima i drugim tijelima koja imaju prekršajne ovlasti. Prema dobivenim podacima, može se zaključiti da je na razini Republike Makedonije provedeno ukupno 268.896 prekršajnih postupaka. U priloženom grafikonu prikazana je dinamika kojom su postupci provedeni.

¹⁸ Podaci su dobiveni u sklopu istraživanja o primjeni Zakona o prekršajima u Republici Makedoniji provedenog tijekom 2011. Istraživanje je podržala Fondacija Institut otvoreno društvo Makedonije.

¹⁹ Iz podataka dobivenih istraživanjem uočeno je da su ispitanici, ministarstva i drugi prekršajni organi i tijela naveli samo neke od zakona po kojim komisije postupaju u odlučivanju u prekršajnom postupku.

Grafikon 1. Broj započelih prekršajnih postupaka na razini RM (2006.–2010.)



U prvoj godini nakon usvajanja Zakona o prekršajima uočljiv je veoma blag rast provedenih prekršajnih postupaka, da bi u periodu od 2007. do 2009. taj broj naglo porastao. Period od 2009. do 2010. bilježi konstantan broj provedenih prekršajnih postupaka tijekom cijele godine.

Zanimljiv je podatak da od ukupno 268.896 provedenih prekršajnih postupaka čak 222.051 postupak, odnosno visokih 82,6%, jesu postupci provedeni u Ministarstvu unutarnjih poslova. Ta činjenica ne treba iznenaditi zbog tri objektivna i mjerljiva faktora:

- Ministarstvo unutarnjih poslova jedno je od prvih ministarstava koje je formiralo prekršajne komisije u studenom 2007. godine;
- u ovom ministarstvu je formiran najveći broj prekršajnih komisija, njih ukupno 18;
- najveći broj materijalnih propisa koji sadržavaju prekršajne odredbe, njih ukupno 12, jesu propisi u nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova.

Istovremeno, treba imati u vidu da je represivna uloga (koja podrazumijeva kažnjavanje, izricanje i izvršavanje sankcija) ključna karakteristika djelovanja Ministarstva unutrašnjih poslova i pored njegove nesporne preventivne uloge. Ipak, u usporedbi sa svim ostalim tijelima koja su bila obuhvaćena istraživanjem, MUP je organ u djelovanju kojeg su autoritativne i represivne ovlasti najizraženije.

Iz provedenog istraživanja proizlazi da su MUP, Ministarstvo transporta i veza, Ministarstvo financija i Ministarstvo gospodarstva proveli 97,6% svih prekršajnih postupaka (MUP – 79,8%, Ministarstvo transporta i veza – 10,4%, Ministarstvo financija – 5,4%, Ministarstvo gospodarstva – 2%). Ostala tijela obuhvaćena studijom zajedno su sudjelovala s neznačajnih

2,3%. Pri tumačenju ove statistike treba uzeti u obzir da sudjelovanje prekršajnih tijela u ukupnom broju provedenih prekršajnih postupaka zavisi neposredno od opsega posla tih tijela (sukladno njihovoj stvarnoj nadležnosti), a ne od broja prekršajnih organa koji funkcioniraju u okviru istog resora.

Analiza efikasnosti rješavanja provedenih prekršajnih postupaka daje drugačiju sliku nego što je količina provedenih postupaka. Od ukupno 278.268 započelih postupaka na razini cijele države, zaključno s listopadom 2010. bila su riješena ukupno 135.332 predmeta, što ne predstavlja ni pola (48,6%) provedenih prekršajnih postupaka.

Najefikasnije u rješavanju provedenih postupaka u Republici Makedoniji u svakom slučaju je Ministarstvo unutarnjih poslova, koje je u trogodišnjem razdoblju riješilo 114.810 predmeta. To predstavlja 84,8% ukupno riješenih prekršajnih predmeta na razini Republike Makedonije, ali samo 51,7% ukupno provedenih prekršajnih postupaka u Ministarstvu. Broj započelih postupaka na razini Republike iznimno je visok, ali postotak riješenih slučajeva nije. Na razini organa, najefikasnije je Ministarstvo rada i socijalne politike, i to u području sigurnosti i zdravlja na poslu. To Ministarstvo je od 294 provedena prekršajna postupka riješilo njih 267 ili visokih čak 91%.

Zanimljivi su i podaci o odlukama ministarstava, organa i tijela o neprovođenju prekršajnog postupka. Na razini cijele Republike doneseno je ukupno 6.459 odluka o neprovođenju prekršajnog postupka. Najveći broj tih odluka donijelo je Ministarstvo prometa i veza u području javne čistoće – 4.273 odluke ili 66% ukupnog broja takvih odluka na razini Republike.

Zakon o prekršajima predviđa i postupak nagodbe i mirenja (čl. 46.–52.). Cilj postupka nagodbe i mirenja je postizanje suglasnosti počinitelja prekršaja i nadležnih tijela o otklanjanju štetnih posljedica koje su nastale kao rezultat prekršaja, ali i sprječavanje ponavljanja prekršaja. Istovremeno, cilj je i izbjegavanje provođenja prekršajnog postupka pred nadležnim sudom odnosno prekršajnim tijelom (čl. 46. st. 1.). Nadležno državno tijelo ovlašteno za provođenje prekršajnog postupka dužno je ponuditi počinitelju prekršaja sklapanje nagodbe prije no što podnese zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka (čl. 46. st. 2.). Sud odnosno tijelo nadležno za provođenje prekršajnog postupka po službenoj dužnosti pazi je li proveden postupak mirenja, a kada utvrdi da su za to ispunjeni uvjeti, sud može vratiti zahtjev tijela za provođenje prekršajnog postupka ili čak sam provesti postupak mirenja (čl. 46. ZP).

U vezi s postupkom mirenja, Zakon o prekršajima ističe da za pojedine prekršaje, za koje je to određeno zakonom, postoji dužnost tijela koje provodi prekršajni postupak da počinitelju prekršaja predloži postupak mirenja i postizanja nagodbe, po kojem počinitelj prekršaja treba platiti kaznu, neka druga davanja ili treba ukloniti posljedice nastale prekršajem (čl. 51. ZP). Službena osoba sastavlja zapisnik u kojem konstatira postojanje suglasnosti obiju strana. Zapisnik potpisuje i počinitelj prekršaja. Postupak mirenja je hitan, a vodi ga posebna komisija za mirenje formirana u okviru tijela nadležnog za prekršaj. Komisija djeluje na osnovi zapisnika i podnesenog troškovnika. Ako postupak pomirenja bude uspješno proveden u roku od osam dana, zaključuje se sporazum s počiniteljem prekršaja, a u samom sporazumu, osim ostalih elemenata sporazuma, predviđena kazna može se smanjiti za polovinu. Ako postupak pomirenja ne uspije, nadležno tijelo podnosi zahtjev za provođenje prekršajnog postupka, u kojemu počinitelju prekršaja uračunava i troškove postupka pomirenja.

Ako se pogledaju podaci o broju riješenih prekršajnih postupaka, odnosno u koliko su predmeta odluku o prekršaju donijele prekršajne komisije, a u koliko je slučajeva postupak riješen u postupku mirenja, može se zaključiti da je broj slučajeva u kojima je iskorišten postupak mirenja gotovo beznačajan.

Samo kao primjer može se iznijeti da je komisija u sastavu Uprave za veterinarstvo riješila svega 62 predmeta od ukupno 80 provedenih prekršajnih postupaka. Od njih 62 niti jedan postupak nije riješen mirenjem. Komisija iz područja lovstva od ukupno 159 provedenih prekršajnih postupaka, riješila je njih 41 (26%), od čega su samo dva postupka riješena mirenjem, što je 4,9% ukupno riješenih predmeta.

Zakon o prekršajima predviđa nekoliko vrsta prekršajnih sankcija. Po Zakonu, za izvršeni prekršaj mogu se izreći prekršajne sankcije i prekršajne mjere. Prekršajne sankcije mogu se izreći punoljetnim počiniteljima, maloljetnim počiniteljima i pravnim osobama. U posebne prekršajne mjere ulaze konfiskacija imovine i imovinske koristi, zatim oduzimanje predmeta određenih odredbama Kaznenog zakonika. Ako prekršajni državni organ ocijeni da se za određeni prekršaj treba izreći posebna prekršajna mjera, tu mjeru ne smije izreći sam, već se mora provesti prekršajni postupak pred nadležnim sudom, bez obzira na težinu i prirodu izvršenog prekršaja.

Među najspornije prekršajne sankcije ulazi novčana kazna, odnosno visina novčane kazne, predviđena u većini zakona. Sporna je ne samo visina već i mogućnost (propisana posebnim zakonom) izricanja veće sankcije od one maksimalne utvrđene Zakonom o prekršajima (*lex generalis* propis za

materiju prekršaja). Evidentna je razlika u kaznama koje može izreći sud i onima koje može izreći prekršajno upravno tijelo. Analiza posebnih propisa dovodi do zaključka da sud izriče niže novčane kazne od prekršajnih upravnih tijela. Prema odredbi iz čl. 15. st. 3. Zakona o prekršajima, pri određivanju novčane kazne iznimka je postala pravilo te se s previsoko utvrđenim novčanim kaznama napušta bit prekršajne odgovornosti. Štoviše, za manje povrede (prekršaje) predviđena je viša novčana kazna negoli za kazneno djelo (iz određenih područja), iako je riječ o većoj i mnogo ozbiljnijoj povredi. Sa sigurnošću tvrdim da to nije bila namjera zakonodavca kada je propisivao odredbu iz čl. 15. st. 3. pa ta odredba u prvoj sljedećoj izmjeni Zakona o prekršajima mora biti ukinuta. Osim te intervencije, stručnu javnost posebno je začudila intervencija nad čl. 31. Zakona, kojim se uvodi mogućnost da pod iznimno olakšavajućim okolnostima, kada je zakonom predviđena minimalna novčana kazna, ona može biti umanjena na jednu trećinu propisane minimalne novčane kazne.

U odnosu na prekršajnu nadležnost Upravnog suda Republike Makedonije, od stupanja na snagu Zakona o prekršajima i Zakona o upravnim sporovima, a zaključno sa 31. 12. 2010., Sud je primio ukupno 4.797 tužbi protiv odluka prekršajnih upravnih tijela.²⁰

Od svih provedenih postupaka pred Upravnim sudom protiv odluka o prekršajima koje su donijela prekršajna upravna tijela do 31. 12. 2010. riješene su bile 1.423 tužbe²¹ odnosno 30,87% ukupnog broja podnesenih tužbi.

U odnosu na efikasnost Upravnog suda, može se reći da se nije pokazao dovoljno efikasnim imajući u vidu da je zaključno s prosincem 2010. riješio svega 30,87% otvorenih predmeta, što je ukupno manje od jedne trećine. Prema prirodi predmeta, Upravni sud bilježi najveći stupanj efikasnosti kod riješavanja tužbi protiv odluka prekršajnih organa u sastavu MUP-a: te presude čine 43,99% ukupnog broja riješenih predmeta. Trend se nastavlja (s malim odstupanjima) s obujmom primljenih predmeta. Zatim, 25,51% ukupnog broja riješenih predmeta predstavljaju presude koje je Upravni sud donio po tužbama protiv odluka Carinske uprave, 7,66% su presude po tužbama protiv odluka Ministarstva rada i socijalne politike, 8,36% su presude po tužbama protiv odluka Ministarstva gospodarstva i Državnog tržišnog inspektorata, a 8,92% su presude po tužbama protiv

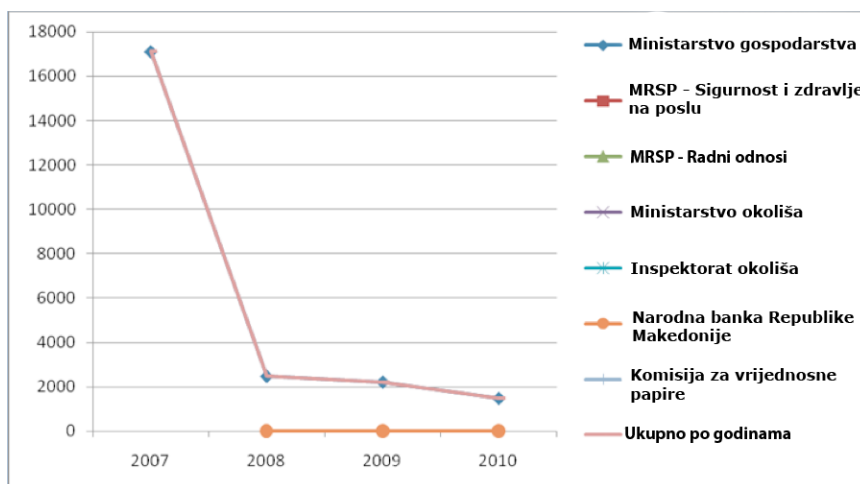
²⁰ Upravni sud, br. 03-5/4 od 1. 3. 2011.

²¹ Upravni sud, br. 03-3/4 od 1. 3. 2011.

odluka Ministarstva prometa i veza. Presude donesene na osnovi tužbi protiv odluka ostalih tijela iznose manje od 2% (pojedinačno).

Zakon o prekršajima predviđa posebnu vrstu nadležnosti, i to nadležnost suda (redovnog građanskog suda) koji sudi o prekršajima u prekršajnom postupku. Prekršajni postupak provodi se na zahtjev ovlaštenog tijela i oštećenog, tj. podnosioca zahtjeva. Ovlaštena tijela su tijela državne uprave, javni tužitelj, tijela jedinica lokalne samouprave i druga tijela i pravne osobe koje imaju javne ovlasti, a u čije nadležnosti ulazi neposredno izvršavanje ili nadzor nad zakonima koji propisuju prekršaje. Oni su dužni podnijeti zahtjev za povodenje prekršajnog postupka kada postoji osnovana sumnja da je izvršen prekršaj (čl. 80. ZP).

Grafikon 2. Broj podnesenih zahtijeva za provođenje prekršajnog postupka pred nadležnim sudom na razini Republike Makedonije (2007.–2010., po tijelima)



Iz priloženog grafikona vidi se da se broj podnesenih zahtijeva za provođenje prekršajnog postupka pred nadležnim (prekršajnim) sudom većim dijelom sastoji od zahtijeva podnesenih od Komisije za prekršaje u sastavu Ministarstva gospodarstva. Ono što je zanimljivo jest to što su – za razliku od broja provedenih prekršajnih postupaka pred prekršajnim (upravnim) tijelom gdje dominira MUP, prekršajni postupci provedeni pred sudom za prekršaje u 99,5% slučajeva pokrenuti od Ministarstva gospodarstva.

Kod izvršavanja odluka o prekršaju može se primijetiti zabrinjavajuća situacija. Naime, i kod ministarstava i kod ostalih prekršajnih tijela i organa postotak izvršenih odluka donesenih u prekršajnom postupku vrlo je malen.

Na primjer, u okviru Prekršajne komisije za sigurnost i zdravlje na poslu u sastavu Ministarstva rada i socijalne politike, od ukupno donesenih 267 rješenja izvršeno je njih samo 49. To je svega 18,4%. S druge strane, Prekršajna komisija za radne odnose u istom ministarstvu nema izvršeno niti jedno svoje rješenje od njih ukupno 764 donesena (tijekom perioda obuhvaćenog analizom).

U okviru Ministarstva poljoprivrede, od ukupno donesena 62 rješenja tijekom analiziranog perioda, prekršajna komisija u Upravi za veterinarstvo izvršila je samo dva rješenja ili 3,2%, a Prekršajna komisija za lovstvo niti jedno rješenje, od njih 41 donesenog, nije izvršeno.

U okviru Ministarstva prometa i veza, Prekršajna komisija za javnu čistoću tijekom analiziranog perioda riješila je ukupno 9.300 predmeta. Izvršena su samo 173 rješenja ili njih 1,9%, od kojih je za 130 rješenja naplaćena novčana kazna, a 43 su izvršena prisilnom naplatom.

U okviru Ministarstva financija, točnije komisije Uprave za javne prihode, u periodu obuhvaćenom analizom doneseno je ukupno 2.413 rješenja, od kojih je izvršeno njih svega 652 ili 27%. Uprava za velike porezne obveznike – Skopje riješila je 16 prekršajnih postupaka, a izvršena su samo 2 rješenja, odnosno 12,5%. Prekršajna komisija formirana u okviru Carinska uprave riješila je 3.260 prekršajnih predmeta, a njih 798 dostavljeno je Državnom pravobraniteljstvu za izvršenje.²²

Moguće obrazloženje za tako malen postotak efikasnosti izvršavanja odluka o prekršajima može biti ponašanje osoba (fizičkih i pravnih) kojima je određena sankcija. Naime, zakonski zastupnik odnosno branitelj ili sam oštećeni i vlasnik oduzetih predmeta u prekršajnom postupku protiv odluke o prekršaju mogu podnijeti tužbu za provođenje upravnog spora, a tužba odgađa izvršenje odluke o plaćanju novčane kazne (čl. 67. ZP). Ali, kako smo već objasnili u ovom radu, Upravni sud je primio 4.609 tužbi protiv odluka prekršajnih tijela, a riješio ih je 1.423 ili 30,87%, što znači da je za vrijeme koje smo uzeli u analizu većina predmeta još bila u postupku.

²² Za ostala ministarstva nema podataka.

4. Zaključak

Nedostatak Zakona o prekršajima je njegova tehnička nedorečenost, odnosno nastojanje da se u istom zakonskom tekstu sistematiziraju dva potpuno različita tipa prekršaja kao kažnjivih dijela. Naime, sudski prekršaji i dalje bi trebali ostati predmet reguliranja ovog Zakona i za njih bi trebala vrijediti osnovna načela Zakona o prekršajima, čije su postavke bliske principima sudskih postupaka, prije svega kaznenog postupka. I sama terminologija upotrijebljena u Zakonu svjedoči tome.

S druge strane, u stručnoj javnosti osjeća se potreba da se napravi jasna razlika između sudskog prekršaja (onako kako je on definiran u Zakonu o prekršajima) i tzv. »upravnog prijestupa«, koji je samo načelno uređen postojećim Zakonom o prekršajima, a praktički se uređuje sukladno Zakonu o općem upravnom postupku na koji upućuje i sam Zakon o prekršajima. Trenutačno, Zakon o prekršajima neprirodno je sjedinjenje dviju različitih vrsta postupaka koje vode potpuno različita tijela vlasti: sudska i izvršna, oživotvorena u njihovu predstavniku – upravi. Stoga je potrebno *de lege ferenda* razmisliti o donošenju novog Zakona o upravnim prijestupima kojim će se detaljno urediti pravila vođenja prekršajnog postupka pred državnim tijelima i pravnim osobama s javnim ovlastima. Osim toga, novim se Zakonom o upravnim prijestupima mora stvoriti osnova za formiranje novog – drugostupanjskog tijela na razini središnje države koje će odlučivati o žalbama protiv rješenja prekršajnih tijela. Trenutačno Zakon o prekršajima ne predviđa pravo žalbe protiv prekršajnih rješenja državnih tijela, već nezadovoljne stranke mogu podnijeti tužbe Upravnom sudu, čime se ponovo vraćamo u situaciju da se sud opterećuje odlučivanjem o minornim dijelima, no ovaj put umjesto da to radi redovni sud za prekršaje, ta uloga pripada Upravnom sudu.

Potrebno je pozdraviti formiranje Državne komisije za odlučivanje u upravnom postupku i postupcima iz radnih odnosa u drugom stupnju.²³ Komisija je državno tijelo samostalno u svom radu, nadležno odlučivati u upravnom postupku u drugom stupnju. Kada rješava u drugom stupnju o rješenjima donesenim u prvom stupnju, Komisija primjenjuje odredbe Zakona o općem upravnom postupku, a u posebnim slučajevima primjenjuje i odredbe drugih posebnih materijalnih zakona. Potrebno je preporučiti zakonodavcu da u Zakonu o prekršajima predvidi nadležnost ove komisije

²³ Zakon o osnivanju Državne komisije za odlučivanje u upravnom postupku i postupku iz radnih odnosa u drugom stupnju (Sl. list RM br. 51/2011).

kao drugostupanjskog tijela koje će odlučivati o žalbama protiv prvostupanjskih odluka prekršajnih tijela. Na taj će se način stvoriti pravi filter za provođenje sudskih postupaka pred Upravnim sudom. Utoliko više što je najnovijim izmjenama Zakona o sudovima iz 2010. formiran i tzv. Viši upravni sud, pa će se postupak za dokazivanje krivnje počinitelja upravnog prekršaja sada prvo odvijati u samoj državnoj upravi u prvom stupnju, a tome će slijediti dva stupnja u sudskim postupcima koji će cijeli postupak odužiti unedogled.

Dosadašnja simbioza nadležnosti suda i organa uprave (prekršajne komisije za rješavanje o prekršajima) može se prevladati:

- donošenjem novog Zakona o upravnim prijestupima, u kojem bi bio reguliran pojam »upravnog prijestupa«, a Zakon o općem upravnom postupku bio bi određen kao postupak za njihovo rješavanje, u njemu bi bile određene komisije za rješavanje prijestupa u prvom stupnju i bila bi predviđena nadležnost Državne komisije za rješavanje o žalbama protiv akata upravnih tijela, a time i rješavanje o žalbama protiv upravnih prijestupa, ili
- u postojećem Zakonu o prekršajima izdvajanjem posebnog dijela koji bi bio posvećen upravnim prijestupima (postupak i tijela nadležna za odlučivanje o njima). To bi u krajnjoj liniji opet značilo miješanje sudske s upravnom nadležnošću za rješavanje o prekršajima ili upravnim prijestupima, ali bi taj problem ipak jednim dijelom bio prevladan. Ipak, u skladu s postojećim iskustvom i našom kaznenopravnom teorijom, ovaj način prevladavanja postojećeg stanja je prihvatljiviji, i zahtijeva samo manje intervencije u postojeći Zakon o prekršajima, negoli donošenje novog Zakon o upravnim prijestupima.

Literatura

- Antolisei, F. (2000) *Manuale di diritto penale, Parte generale*. Milano: Quindicesima edizione a cura di Luigi Conti
- Ignatov, A. N., Jo. A. Krasikov (2001) *Kurs rossijskogo ugotovnog prava, tom 1*. Moskva: Obmaja časti
- Jescheck, Hans-Heinrich, Thomas Weigend (1996) *Lehrbuch des Strafrechts, Allg. Teil, Fünfte Aufl.*, Berlin
- Kambovski, V. (2004) *Kazneno pravo, opšti deo*. Skopje: Kultura
- Novosel, D., M. Rašo, Z. Burić (2010) *Razgraničenje kaznenih djela i prekršaja u svjetlu presude ... Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 17(2): 785–812

Schottelius, H. (1954) Die Trennung zwischen kriminellen Unrecht und Verwaltungsunrecht, Materialien zur Strafrechtsreform, 2. Band, Allg. Teil, Bonn

Pravni izvori

Maresti v. Croatia, App. no. 5579/07

Odluka Ustavnog suda U. br. 313/95 od 10. 7. 1996.

Tomasović protiv Republike Hrvatske, preuzeto sa: <http://www.mprh.hr/presuda-europskog-suda-za-ljudska-prava-tomasovic>

Tsonyo Tsoner v. Bulgaria, 14 January 2010, App. no. 2376/03

Sergey Zlotukhin v. Russia, 10 February 2009, App. no. 14939/03

Ustav Republike Makedonije, br. 08-4642/1, 17. 11. 1991. RM Skopje

Zakon o osnivanju Državne komisije za odlučivanje u upravnom postupku i postupcima iz radnih odnosa u drugom stupnju, Sl. list RM 51/2011

Zakon o prekršajima, Sl. list RM 62/06

Misdemeanours in Macedonia

Summary

The paper attempts to delineate a felony and an administrative infraction, which is essential for the imposition of criminal or misdemeanour sanctions. All the elements found support the quantitative differences between criminal acts (felonies) and violations of legal good (of different levels) that are indisputably treated as criminal offences and not as administrative infractions. It is necessary to correct certain disadvantages in their treatment as felonies, since there are numerous lesser offences. Therefore, a revision of the Law on Misdemeanours is rather pressing. In addition to decriminalising such offences, courts can be disburdened by introducing alternatives to tortious liability into the Law on Misdemeanours as well as the institute of mediation. Further disburdening of the courts can be achieved by ensuring competent handling of cases by the police and administrative authorities prior to court proceedings. Thus, only complex cases and appeals would be dealt with by the judiciary. Finally, a new Law on Misdemeanours should include measures for simplifying and accelerating misdemeanour proceedings.

Key words: *criminal act (felony), administrative infraction, misdemeanour, administrative procedure*