

izv. prof. dr. sc. Ante Novokmet*

PRAVO NA OBAVIJEST U PREKRŠAJNOM POSTUPKU – TEORIJSKI I NORMATIVNI ASPEKT**

UDK: 343.791 : 343.359

343.232 (094.5)

343.131.5

DOI: 10.31141/zrpf.2024.61.153.337

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 20.2.2024.

U ovom radu provodi se ciljana teorijska i normativna analiza usklađenosti hrvatskog Prekršajnog zakona iz perspektive prava okrivljenika na obavijest o optužbi i postupovnim pravima obrane razvijenim u pravu Vijeća Europe i pravu Europske unije kroz tri aspekta: a) trenutak konstituiranja optužbe, tj. trenutak stjecanja procesnog položaja osumnjičenika/optuženika, b) pravo osumnjičenika/optuženika da bude obaviješten o onome što mu se stavlja na teret i pravo da bude obaviješten o svojim postupovnim pravima, te c) pravo na uvid u spis predmeta. U tom se smislu najprije razmatraju teorijske osnove pojma optužbe za kazneno djelo, minimalna jamstva obrane i pravo uvida u spis predmeta u praksi Europskog suda za ljudska prava. Potom se analiziraju temeljni zahtjevi koji proizlaze iz Direktive 2012/13/EU vezano uz pravo osumnjičenika na informaciju o onome što mu se stavlja na teret i na pravo na informaciju o postupovnim pravima, te pravo na uvid u spis predmeta. Naposljetku se analizira normativni okvir postupovnih odredbi Prekršajnog zakona, dovodi ga se u vezu s istraženim europskim pozitivnopravnim standardima te izvodi zaključak o normativnoj usklađenosti domaćeg pravnog poretka s europskom pravnom stečevinom.

Ključne riječi: *Prekršajni zakon, pravo na obavijest o optužbi, pravo na obavijest o postupovnim pravima, Direktiva 2012/13/EU, pravičan postupak*

1. UVOD

Pravo na obavijest o optužbi i pouku o minimalnim pravima obrane nedvojbeni je pravni standard kojim se osigurava donji prag jamstava zaštite građana od represivne moći državne vlasti.¹ Trenutak u kojem građanin stječe procesni položaj osumnjičenika ili okrivljenika i od kojeg treba biti poučen o pravima obrane od ključne je važnosti za ocjenu legitimiteta zahvata u njegova temeljna prava i slobode. Tom se izazovnom problematikom u svojoj praksi vrlo intenzivno bavio Europski

* Dr. sc. Ante Novokmet, izvanredni profesor na Katedri kaznenopravnih znanosti, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek, Stjepana Radića 13, Osijek; ante.novokmet@pravos.hr; <https://orcid.org/0000-0001-8833-9751>

** Ovaj je rad sufinancirala Hrvatska zaklada za znanost projektom Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive (UIP-2020-02-6482), pripisati isključivo autorima.

¹ Krapac, D., *Kazneno procesno pravo*, Institucije, Narodne novine, Zagreb 2014., str. 177.

sud za ljudska prava (dalje: ESLJP) razmatrajući i određujući autonomni pojam optužbe za kazneno djelo iz čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: EKLJP), ističući superiornost pojma optužbe u materijalnom smislu nasuprot tradicionalnom poimanju optužbe u čisto formalnom smislu.² Naime, ispravno konkretiziranje trenutka od kojeg se neka osoba ima smatrati optuženom, od ključne je važnosti za osiguranje pravičnog postupanja koje se primarno ogleda kroz prizmu jamčenja minimalnih prava obrane. Stoga se naglašava da je ESLJP evolutivnim tumačenjem Konvencije „pomaknuo“ granice prava na pravičan postupak u najranije faze postupanja koje se primjenjuje i prije formalnog početka kaznenog postupka.³ Važnost konvencijskog pojma optužbe prepoznao je i Ustavni sud Republike Hrvatske u povijesnoj odluci iz 2012. godine,⁴ kojom je prvi put »konstitucionalizirao« hrvatsko kazneno procesno pravo i naglasio važnost konstituiranja optužbe za kazneno djelo nametanjem pozitivne obveze zakonodavcu da odredi trenutak u kojem osoba dobiva status osumnjičenika te obvezu obavještanja osobe o toj činjenici i o pravima obrane.⁵

Jednako tako, na podlozi tzv. Putokaza za jačanje postupovnih prava osumnjičenika ili optuženika u kaznenom postupku,⁶ već više od deset godina traju intenzivni naponi na razini prava Europske unije za sveobuhvatno jačanje procesnog položaja osumnjičenika i okrivljenika. Rezultat tog nastojanja nekoliko je direktiva kojima se ciljano nastoje harmonizirati pojedina postupovna prava obrane prihvaćanjem zajedničkih minimalnih standarda u odnosu na osumnjičenika i okrivljenika,⁷ a među navedenim direktivama u ovom se radu posebna pozornost posvećuje Direktivi 2012/13/EU o pravu na informaciju u kaznenom postupku.⁸ I dok se pitanje prijenosa i implementacije europskih pravnih standarda najčešće

² Trechsel, S., *Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, 2005., str. 32.

³ Ivičević Karas, E., *Europeizacija hrvatskoga kaznenog procesnog prava – jačanjem procesnih jamstava do učinkovitijega kaznenog postupka*, u: Barbić, J., *Europska budućnost hrvatskog kaznenog pravosuđa*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 2018., str. 28.

⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske od 19. srpnja 2012., broj: U-I-448/2009, U-I-602/2009, U-I-1710/2009, U-I 18153/2009, U-I-5813/2010, U-I-2871/2011.

⁵ Vidi: Đurđević, Z., *Odluka Ustavnog suda RH o suglasnosti Zakona o kaznenom postupku s Ustavom*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 19, br. 2/2012, str. 427-428.

⁶ Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected and accused persons in criminal proceedings, 2009/C 295/01. <https://tinyurl.com/2y59zr8m>, 8. kolovoza 2023.

⁷ Direktiva 2010/64/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima, SL L 280, 26. 10. 2010., Direktiva 2013/48/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhiđenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima, SL L 294, 6. 11. 2013., Direktiva 2016/343/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku, SL L 65, 11. 3. 2016., Direktiva 2016/1919/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pravnoj pomoći za osumnjičenike i okrivljenike u kaznenom postupku i za tražene osobe u postupku na temelju europskog uhiđenog naloga, SL L 297, 4. 11. 2016., Direktiva 2016/800/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o postupovnim jamstvima za djecu koja su osumnjičenici ili optuženici u kaznenim postupcima, SL L 132, 21. 5. 2016.

⁸ Direktiva 2012/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o pravu na informaciju u kaznenom postupku, SL L 142, 1. 6. 2012.

promatra kroz prizmu kaznenog procesnog prava⁹ i učestalih izmjena i dopuna Zakona o kaznenom postupku¹⁰ (dalje: ZKP), čini se da je neopravdano izostao jači angažman zakonodavca te znanstvene i stručne rasprave o transponiranju pojedinih direktiva i u prekršajni postupak,¹¹ premda se u uvodnim odredbama Prekršajnog zakona¹² (dalje: PZ) napominje da su odredbe tog zakona usuglašene s Direktivom 2010/64/EU o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima i Direktivom 2012/13/EU o pravu na informaciju u kaznenom postupku.

Direktiva o pravu na informaciju u kaznenom postupku prenesena je u hrvatski Prekršajni zakon još 2013. godine.¹³ Tada je u tekstu Zakona dodan novi čl. 109.a i prvi je put propisana dužnost ovlaštenog tužitelja da u izdanom prekršajnom nalogu, odnosno obveznom prekršajnom nalogu, te prije podnošenja optužnog prijedloga nadležnom sudu ili drugom tijelu postupka pozove počinitelja (za počinitelja pravnu osobu njezina predstavnika) i utvrdi točnu adresu prebivališta i boravišta odnosno sjedišta počinitelja i uruči mu pisanu obavijest na jeziku koji razumije o njegovim pravima. Integralni dio navedene odredbe postala je i pisana obavijest u kojoj će biti naznačena prava i obveze počinitelja te posljedica nepostupanja tužitelja po navedenoj obvezi u vidu odbačaja optužnog prijedloga od strane suda (čl. 161. st. 4. PZ).¹⁴

Međutim, postavlja se pitanje je li reformski zahvat, proveden još 2013., doista oživotvorio europske pravne standarde razvijene u praksi ESLJP-a i kodificirane u Direktivi o pravu na informaciju u kaznenom postupku. Ti standardi mogu se promotriti iz tri aspekta: a) trenutak konstituiranja optužbe, tj. trenutak stjecanja

⁹ Vidi detaljno: Ivičević Karas, E., Burić, Z., *Na putu prema transponiranju Direktive o besplatnoj pravnoj pomoći u hrvatski kazneni postupak? Osvrt na Prijedlog osme novele ZKP-a*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu vol. 26, br. 2/2019, str. 417-446; Ivičević Karas, E.; Burić, Z.; Bonačić, M., *Neka pitanja usklađenosti hrvatskoga kaznenog procesnog prava s direktivama o pravima obrane – analiza sudske prakse*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu vol. 27 br. 2/2020, str. 543-569; Ivičević Karas, E.; Burić, Z.; Bonačić M., *Unapređenje procesnih prava osumnjičenika i okrivljenika u kaznenom postupku: pogled kroz prizmu europskih pravnih standarda*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu vol. 23, br. 1/2016, str. 11-58; Ivičević Karas, E., *Pomicanje granica prava na branitelja pod utjecajem europskog kaznenog prava*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu vol. 22 br. 2/2015, str. 355-382; Burić, Z.; Karas, Ž., *Prilog raspravi o dvojbama vezanima uz novu definiciju osumnjičenika i radnju njegova ispitivanja*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 24, br. 2/2017., str. 443-482; Novokmet, A., *The Europeanization of the Criminal Proceedings in the Republic of Croatia through the Implementation of the Directive 2013/48/EU*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, vol. 27, br. 2/2019, str. 97-125; Novokmet, A.; Vinković, Z., *Police Interrogation of the Suspect in Croatia After the Implementation of the Directive 2013/48/EU – State of Play and Open Questions*, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), 2, str. 418–448. <https://doi.org/10.25234/eclic/7120>

¹⁰ Zakon o kaznenom postupku od 15. prosinca 2008., Narodne novine br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 130/20, 80/22.

¹¹ Vidi: Walaszek, S., *Pravo na pravično suđenje u prekršajnom postupku*, Informator, br. 6729/2018, str. 17-20; Rašo, M.; Korotaj, G., *Novosti u postupovnim odredbama Prekršajnog zakona*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 20, br. 2/2013, str. 779-793.

¹² Prekršajni zakon od 3. listopada 2007., Narodne novine br. 107/2007, 39/2013, 157/2013, 110/2015, 70/2017, 118/2018, 114/2022.

¹³ Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona od 22. ožujka 2013., Narodne novine br. 39/2013.

¹⁴ Rašo, M.; Korotaj, G., *op. cit.* u bilj. 11, str. 786-787.

procesnog položaja osumnjičenika/optuženika, b) pravo osumnjičenika/optuženika da bude obaviješten o onome što mu se stavlja na teret i pravo da bude obaviješten o svojim postupovnim pravima, te c) pravo na uvid u spis predmeta. Stoga je cilj ovog rada istražiti kako su na normativnoj razini Prekršajnog zakona implementirani europski pravni standardi i jesu li aktualna rješenja teorijski opravdana i praktično upotrebljiva. U tom se smislu najprije razmatraju teorijske osnove pojma optužbe za kazneno djelo i minimalna jamstva obrane iz perspektive konvencijskog prava i prakse ESLJP-a. Potom se analiziraju temeljni zahtjevi koji proizlaze iz Direktive 2012/13/EU vezano uz pravo osumnjičenika na informaciju o onome što mu se stavlja na teret i pravo na informaciju o postupovnim pravima, te pravo na uvid u spis predmeta. Naposljetku se analizira normativni okvir postupovnih odredbi Prekršajnog zakona, dovodi ga se u vezu s istraženim europskim pozitivnopravnim standardima te izvodi preliminarni zaključak o normativnoj usklađenosti domaćeg pravnog poretka s europskom pravnom stečevinom.

2. KONSTITUIRANJE OPTUŽBE I STJECANJE PROCESNOG POLOŽAJA OSUMNJIČENIKA/OPTUŽENIKA

2.1. Konvencijsko pravo i praksa Europskog suda za ljudska prava

Vjerojatno najvažniji čimbenik koji je odlučujuće utjecao na prihvaćanje paradigme o protezanju jamstva prava na pravičan postupak i u najranije faze postupanja, dakle one koje u strogo formalnom smislu nisu kazneni postupak *stricto sensu*, pronalazi se u autonomnom pojmu optužbe za kazneno djelo.¹⁵ Naime, čest je slučaj da se u domaćem pravu zakonom strogo formalno definiraju pojedini stadiji kaznenog postupka (prethodni postupak, rasprava, žalbeni postupak), kao i da se samo uz određene strogo formalno definirane trenutke (pravomoćnost rješenja o provođenju istrage, potvrđivanje optužnice) veže formalno započinjanje kaznenog postupka. Praktična posljedica takve stroge procesne forme ogleđa se u tome da se procesni položaj i stjecanje procesnih prava obrane osobe u odnosu na koju se pokreće postupak vežu uz trenutak formalnog započinjanja postupka, pa obveza obavještanja o tim pravima u ranijim fazama postupanja naprosto izostaje.¹⁶

Stoga je ESLJP za trenutak započinjanja kaznenog postupka, od kojeg se uzima da je neka osoba optužena pa joj, sukladno tome, trebaju pripasti sva prava obrane, zauzeo stajalište da pojam optužbe treba promatrati u materijalnom, a ne formalnom smislu, uslijed čega treba pogledati ispod površine i istražiti pravu zbilju postupka te procijeniti je li kaznenopravni položaj neke osobe radnjama i mjerama tijela kaznenog progona u toj mjeri pogoršan da je treba smatrati okrivljenikom,

¹⁵ Trechsel, S., *op. cit.* u bilj. 2, str. 32.

¹⁶ To je vrlo znakovito primijetio Ustavni Sud Republike Hrvatske prilikom apstraktne kontrole ustavnosti Zakona o kaznenom postupku iz 2008. Vidi osobito Đurđević Z., *op. cit.* u bilj. 5, str. 425-428.

premda postupak protiv nje još uvijek nije formalno započeo.¹⁷ U tom je smislu ESLJP pošao od realiteta postupanja državnih represivnih tijela, pa se trenutkom od kojeg neka osoba postaje optužena u materijalnom smislu treba uzeti sve one radnje i mjere kojima se supstancijalno pogoršava pravni položaj neke osobe i *de facto* (konkludentno) pretvara je se u okrivljenika, iako taj položaj još uvijek nije formalnopravno stekla.¹⁸ Sukladno rečenome, ESLJP je pojam „optužbe“ definirao u materijalnom smislu riječi zauzevši stav da optužbu u materijalnom smislu čini „službena obavijest nadležne vlasti nekom pojedincu o tome da je počinio kazneno djelo“, ali i svaka radnja i mjera kojom se „suštinski utječe na osumnjičeničkovu situaciju“ bez obzira na to što u konkretnom slučaju formalno nije podignuta optužnica.¹⁹ Taj je stav ESLJP razradio u brojnim drugim predmetima pa je tako trenutkom od kojeg se neka osoba smatra optuženom uzimao trenutak uhićenja, službenu obavijest o sumnji u počinjenje kaznenog djela, stvaranje preliminarnih istraživanja i obavještanje okrivljenika o optužbi, pa i trenutak kada je nadležno tijelo podnijelo zahtjev za ukidanje kaznenoprocenog imuniteta.²⁰

Definirajući autonomni pojam optužbe za kazneno djelo, ESLJP je u biti iskovao pojam okrivljenika u materijalnom smislu riječi kao pandan pojmu okrivljenika u formalnom smislu riječi. Time je otvorio prostor za drukčiju percepciju procesne situacije osobe u odnosu na koju kazneni postupak formalno još nije započeo, ali iz stvarnog postupanja tijela kaznenog progona očito proizlazi da je smatraju okrivljenom, pa joj sukladno tome trebaju biti zagwarantirana procesna prava obrane. To je dobro primijetio Krapac, naglasivši da ne bi imalo nikakvog smisla jednoj te istoj osobi, u istoj situaciji, kod jedne kategorije državnih represivnih tijela (npr. policije, državnog odvjetništva) najprije zaniijekati zaštitu prava i sloboda, a odmah zatim, kod druge kategorije (suda) tu zaštitu omogućiti.²¹

2.2. Direktiva 2012/13/EU o pravu na informaciju u kaznenom postupku

Autonomni pojam optužbe za kazneno djelo razvijen u praksi ESLJP-a danas je postao kamen temeljac na kojem pravo EU-a kroz pojedine direktive uspostavlja minimalne europske pravne standarde na razini država članica Unije.²² Naime, harmonizacijski učinak implementacije direktiva nikad se ne bi mogao u potpunosti

¹⁷ Trechsel, S., *The Significance of International Human Rights for Criminal Procedure*, National Taiwan University Law Review, vol. 6, br. 1/2011., str. 184.

¹⁸ Deweer protiv Belgije, presuda od 27. veljače 1980., br. 6903/75, § 44. Vidi: White, R.; Ovey, C., *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2010., str. 246.

¹⁹ Foti i drugi protiv Italije, presuda od 10. prosinca 1982., br. 7604/76, 7719/76, 7781/77, 7913/77., § 52; Stavros, S., *The Guarantees for Accused Persons Under Article 6 of the European Convention on Human Rights: An analysis of the application of the convention and a comparison with other instruments*, Martinus Nijhoff, Dordrecht 1993., str. 79.

²⁰ Aleksandr Zaichenko protiv Rusije, presuda od 18. veljače 2010., br. 39660/02, § 42.

²¹ Krapac, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 231.

²² Usp. Mitsilegas, V., *The Impact of Legislative Harmonisation on Effective Judicial Protection in Europe's Area of Criminal Justice*, Review of European Administrative Law, vol. 12, br. 2/2019, str. 117-142.

ostvariti ako bi se stjecanje i jamčenje različitih prava obrane vezalo uz formalno poimanje optužbe budući da su normativna rješenja o trenutku započinjanja kaznenog postupka i formalne definicije osumnjičenika i okrivljenika različito uređena u državama članicama EU-a. Zbog toga je prihvaćanje optužbe u materijalnom smislu bio *nucleus* na kojem se danas temelji zakonodavna aktivnost Europske unije usmjerena na jačanje procesnog položaja osumnjičenika u kaznenom postupku.²³ To je jasno vidljivo iz preambule Direktive koja na više mjesta naglašava temeljenje svojih odredaba na standardima razvijenima u praksi ESLJP-a,²⁴ pravima utvrđenima u Povelji, a posebno na njezinim člancima 6., 47. i 48., kojima se nadograđuju članci 5. i 6. ECHR-a. Čvrsti i nedvojbeni stav europskog zakonodavca o optužbi u materijalnom smislu kao neizostavnom konceptu na kojem se grade minimalni standardi u Direktivi o pravu na informaciju u kaznenom postupku proizlazi iz recitala 14 koji izriječno određuje da se „u Direktivi izraz „optužba” koristi za opisivanje istog koncepta kao izraz „optužnica” koji se koristi u članku 6. stavku 1. ECHR-a.“

Za razmatranje pitanja u kojem trenutku osumnjičenik odnosno okrivljenik stječe pravo da bude obaviješten o optužbi i postupovnim pravima važna je odredba koja određuje područje primjene Direktive. Naime, čl. 2. st. 1. Direktive 2012/13/EU propisuje da se njezine odredbe primjenjuju od trenutka kada nadležna tijela država članica obavijeste osobe da su osumnjičene ili okrivljene za počinjenje kaznenog djela pa do završetka postupka, pri čemu se misli na konačno rješavanje pitanja je li osumnjičenik ili okrivljenik počinio kazneno djelo, uključujući, ako je to potrebno, određivanje sankcije i odlučivanje o žalbi. Ovako široko određeno područje primjene implicira da se pravo na informiranje o optužbi koja se stavlja na teret te pravo na informiranje o pojedinim pravima ne veže samo uz formalnu odluku o pokretanju ili započinjanju kaznenog postupka, nego trenutak u kojem se aktivira obveza obavješćavanja koicidira s autonomnim pojmom i shvaćanjem optužbe za kazneno djelo. Taj trenutak zasigurno može nastupiti puno prije nego je formalni optužni akt podnesen sudu.²⁵ Stoga se u čl. 6. st. 1. navodi da se obavijest o optužbi mora dostaviti „žurno“ kako bi se osigurala pravičnost postupka i učinkovito ostvarivanje prava obrane. Dodatno pojašnjenje pojma „žurno“ pronalazi se u recitalu 28 u kojem je objašnjeno da se obavijest o kaznenom djelu mora dostaviti najkasnije prije prvog službenog saslušanja od strane policije ili drugog nadležnog tijela. Očito je da u Direktivi nije naveden prvi, najraniji, trenutak od kojeg se obavijest treba dostaviti. To je sasvim razumljivo uzimajući u obzir da je stjecanje procesnog položaja osumnjičenika u materijalnom smislu neodređen, ali odrediv konkretni trenutak koji treba procijeniti policija ili drugo nadležno tijelo koje postupa prema građaninu u određenom trenutku. Pri tome je očito da Direktiva

²³ Cras, S.; De Matteis, L., *The Directive on the Right to Information*, Eucrium, br. 1/2013, str. 24-25.

²⁴ Vidi recitale 5, 6, 8, 14, 20, 21, 30, 32, 40, 42 Direktive 2012/13/EU.

²⁵ Usp. Allegrezza, S.; Covolo, V., *The Directive 2012/13/EU on the right to information in criminal proceedings: Status Quo Or Step Forward?* u: Đurđević, Z.; Ivičević Karas, E. (ur.) *European Criminal Procedure Law in Service of Protection of the Union Financial Interests: State of Play and Challenges*, str. 43.

određuje najkasniji trenutak za dostavu obavijesti, no nikako za to da bi domaća tijela gledala na taj trenutak kao uputu koji bi formalno-pravno najraniji trenutak bio pogodan za uobličenje normativnog rješenja za obvezu nadležnog tijela da mora dostaviti obavijest. Stoga je za očekivati da rješenja u domaćem pravu budu tako određena da odgovaraju autonomnom konceptu optužbe za kazneno djelo i da istovremeno udovoljavaju zahtjevu da dostavljena obavijest omogući praktično i djelotvorno ostvarivanje prava (recital 19). Pojmovi žurno, praktično, djelotvorno jesu autonomni koncepti prava EU-a koje će od slučaja do slučaja tumačiti Sud EU-a kako bi se osigurala učinkovita realizacija zamišljenog jačanja procesnog položaja osumnjičenika i ključni cilj ujednačenog postupanja prema osumnjičenim/okrivljenim osobama u pravosudnom prostoru Europske unije.²⁶

3. PRAVO OSUMNJIČENIKA/OKRIVLJENIKA DA BUDE OBAVIJEŠTEN O ONOME ŠTO MU SE STAVLJA NA TERET I PRAVO DA BUDE OBAVIJEŠTEN O SVOJIM POSTUPOVNIM PRAVIMA

3.1. Konvencijsko pravo i praksa Europskog suda za ljudska prava

3.1.1. Pravo na obavijest o optužbi

Pravo na obavijest o prirodi i razlozima optužbe jedno je od minimalnih prava obrane zajamčenih čl. 6. st. 3. EKLJP-a. Ono jamči svakome optuženome za kazneno djelo pravo da u najkraćem roku bude obaviješten, potanko i na jeziku koji razumije, o prirodi i razlozima optužbe koja se podiže protiv njega (čl. 6. st. 3.a EKLJP-a). Ipak, samo propisivanje prava na informiranje o optužbi ne pruža čvrsto jamstvo da će pojedinac biti pravovremeno obaviješten o prirodi i razlozima optužbe ako će tu obavijest dobivati u nekoj kasnijoj i odmakloj fazi postupka. Zbog toga je ESLJP jasno postulirao da je pitanje ostvarivanja prava na informaciju neodvojivo povezano s materijalnim pojmom optužbe za kazneno djelo iz čl. 6. st. 1. EKLJP-a.²⁷ Informiranje o optužbi ima neposredan utjecaj i na mogućnost za uspješnu pripremu obrane, pa se u praksi ESLJP-a iskristaliziralo shvaćanje da je pravovremeno stjecanje obavijesti o optužbi od ključnog utjecaja za uspješno ostvarivanje prava na pripremu obrane iz čl. 6. st. 3.b EKLJP-a. Dužnost obavještavanja primarno leži na tužitelju, a ta se obveza ne može ispuniti pasivno tako što će se obavijest samo učiniti dostupnom, a da se na nju ne privuče pažnja obrane.²⁸ Naime, okrivljenik mora stvarno primiti obavijest, pa pravna pretpostavka da je osoba primila obavijest

²⁶ Vidi: Mitsilegas, V., *The European Union and the Rights of Individuals in Criminal Proceedings*, u: Brown, D. K.; Turner, J. I.; Weisser, B., *The Oxford Handbook of Criminal Process*, Oxford University Press, 2019., str. 133.

²⁷ Vodič kroz članak 6. Konvencije – Pravo na pošteno suđenje (kazneni aspekt), Vijeće Europe, 2022., str. 64, Pélissier i Sassi protiv Francuske [VV], § 52.

²⁸ Mattoccia protiv Italije, presuda od 25. srpnja 2000., § 65.

nije dovoljna.²⁹ Jednako tako, okrivljenik treba biti propisno i potpuno obaviješten o svim izmjenama optužbe, uključujući da mu se moraju pružiti odgovarajuće vrijeme i mogućnost da na njih reagira i organizira svoju obranu na temelju svih novih informacija ili navoda.³⁰

Obavijest o optužbi mora biti „detaljna“. To, pak, znači da obavijest mora sadržavati dostatne informacije kako bi okrivljenik u potpunosti razumio optužbe koje mu se stavljaju na teret. Stoga nije dovoljno navesti naziv i pravnu kvalifikaciju djela, nego ona mora uključivati i opis iz kojeg će se razaznati činjenične okolnosti pod kojima je djelo počinjeno, uključujući način počinjenja i žrtvu kaznenog djela.³¹

U pogledu najkraćeg roka u kojem obavijest treba biti dostavljena, u praksi je zauzeto shvaćanje da se obavijest mora dostaviti pravovremeno kako bi okrivljenik imao dovoljno vremena za pripremu obrane.³² U pogledu pitanja što se smatra pravovremenim rokom valja naglasiti da ga ESLJP razmatra u neposrednoj vezi s materijalnim pojmom optužbe iz čl. 6. st. 1. EKLJP-a i vremena koje je bilo ostavljeno na raspolaganju okrivljeniku za pripremu obrane. Taj se zaključak izvodi primarno ocjenjujući uređenje domaćeg pravnog poretka u pogledu trenutka stjecanja procesnog položaja okrivljenika i vremena koje je okrivljeniku bilo ostavljeno na raspolaganju za pripremu obrane. Tako je u jednom predmetu ESLJP zauzeo shvaćanje da je obavještavanje podnositelja o optužbi četiri mjeseca prije suđenja bilo prihvatljivo, dok je u drugom predmetu ostavljanje svega nekoliko sati za pripremu obrane sud cijenio kao povredu prava na obavijest.³³

Problematika ostvarivanja prava na obavijest pojavljuje se i u vezi sa situacijom u kojoj je neka osoba lišena slobode. Naime, sukladno čl. 5. st. 2. EKLJP-a, svatko tko je uhićen mora u najkraćem roku biti obaviješten, na jeziku koji razumije, o razlozima toga uhićenja i o svakoj optužbi protiv sebe. Pritom valja naglasiti da dužnost obavještavanja o optužbi ne nastaje samo kad se radi o uhićenju *stricto sensu*, nego i kod bilo kojeg drugog lišenja slobode koje se može podvesti pod čl. 5. st. 1. EKLJP-a, dakle neovisno je li neka osoba lišena slobode u smislu da je uhićena ili je pritvorena.³⁴ U pogledu opsega obavještavanja i ovdje vrijedi zahtjev da uhićena osoba mora dobiti potpunu obavijest uključujući činjeničnu i pravnu osnovu za uhićenje, pa samo pozivanje na zakonsku osnovu za lišenje slobode nije dovoljno. Takva je informacijska osnovu važna kako bi uhićena osoba mogla eventualno propitivati pred sudom zakonitost donesene odluke o lišenju slobode. I

²⁹ C. protiv Italije, Odluka Komisije od 11. svibnja 1988.

³⁰ Mattoccia protiv Italije, § 61.

³¹ Vodič kroz članak 6. Konvencije – Pravo na pošteno suđenje (kazneni aspekt), *op. cit.* u bilj. 27, str. 71.

³² *Ibid.*

³³ Predmet C. protiv Italije, odluka Komisije od 11. svibnja 1988., u kojem je odlučeno da je obavještavanje podnositelja o optužbi četiri mjeseca prije suđenja prihvatljivo. U predmetu Borisova protiv Bugarske, 2006., § 43.-45., u kojem je podnositeljica imala samo nekoliko sati za pripremu obrane bez odvjetnika. Vodič kroz članak 6. Konvencije – Pravo na pošteno suđenje (kazneni aspekt), *op. cit.* u bilj. 27, str. 71-72.

³⁴ Vodič kroz članak 5. Europske konvencije o ljudskim pravima Pravo na slobodu i sigurnost, Vijeće Europe, 2018., str. 28.

kod lišenja slobode nužno je da se obavijest dostavi u najkraćem vremenu. Pri tome je indikativno da je lako utvrditi trenutak lišenja slobode kao realni akt od kojeg se računa vrijeme u kojem se obavijest o optužbi mora dostaviti uhićenoj osobi. I ovdje, dakako, treba početi od svakog konkretnog slučaja zasebno i ocjenjivati vrijeme u kojem je bilo razumno očekivati da bi nadležno tijelo bilo dužno dostaviti obavijest. Stoga je i sam Sud naglasio da će vremenska ograničenja određena pojmom najkraćeg roka biti zadovoljena kada je uhićena osoba obaviještena o razlozima uhićenja u roku od nekoliko sati.³⁵

3.1.2. Pravo na obavijest o postupovnim pravima

Već se iz letimičnog pogleda na Konvencijom propisana posebna jamstva okrivljenikove obrane mogu anticipirati određeni minimalni standardi koji moraju biti zadovoljeni da bi se postupak mogao smatrati pravičnim. Ti se konvencijski standardi ne odnose samo na ranije spomenuto pravo obavijesti o prirodi i razlozima optužbe, nego i na pravo optužene osobe da ima dovoljno vremena i mogućnosti za pripremu obrane, pravo da se brani sama ili uz branitelja po vlastitom izboru, odnosno pravo na besplatnog branitelja ako nema dovoljno sredstava platiti branitelja, pravo da ispituje ili dade ispitati svjedoke optužbe i da se osigura prisustvo i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe te pravo na besplatnu pomoć tumača (čl. 6. st. 3. t. e Konvencije). Za nabrojana posebna jamstva obrane iskristalizirao se općeprihvaćeni standard da predstavljaju tzv. minimalna jamstva obrane jer predstavljaju donji prag jamstava zaštite okrivljenika u sporu s državom kako bi se nadoknadio okrivljenikov slabiji položaj u odnosu na državnu represivnu vlast.³⁶ Unatoč tako propisanim standardima, sam tekst Konvencije ne propisuje pravo okrivljenika da bude obaviješten o pravima, odnosno dužnost represivnih vlasti da ga o tim pravima obavijeste. No, ipak, valja istaknuti da je u svojoj praksi ESLJP razvio autonomni (materijalni) pojam optužbe i uz njega vezao nužnost osiguranja minimalnih jamstava obrane, kako pretjerano formalističkim shvaćanjem optužbe za kazneno djelo države ne bi samovoljno ograničavale ostvarivanje tih prava.³⁷ Pritom je ESLJP otišao i korak dalje pa je u pojedinim predmetima kroz svoju praksu u okviru proceduralnih pozitivnih obveza države započeo nametati dužnost obavještavanja o pravima određenih kategorija okrivljenika. Tako je, primjerice, u predmetu Panovits uspostavio obvezu državnih tijela da osumnjičenika i okrivljenika obavijeste o njegovu pravu na branitelja i na besplatnu pravnu pomoć, ali i njihovu dužnost poduzimanja razumnih mjera kako bi se uvjerili da je okrivljenik navedena prava stvarno i razumio.³⁸

³⁵ *Ibid.*, str. 29.

³⁶ Krapac, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 177.

³⁷ Trechsel, S., *op. cit.* u bilj. 17, str. 183.

³⁸ Ivičević Karas, E.; Burić, Z.; Bonačić, M., *Unapređenje procesnih prava osumnjičenika i okrivljenika u kaznenom postupku: pogled kroz prizmu europskih pravnih standarda*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 23, br. 1/2016, str. 11-58.

3.2. Direktiva 2012/13/EU o pravu na informaciju u kaznenom postupku

3.2.1. Pravo na obavijest o optužbi

U Direktivi 2012/13/EU potanko je regulirano pravo okrivljenika na informiranje o optužbi koja mu se stavlja na teret. To je vidljivo iz odredbe čl. 6. st. 1. Direktive koja propisuje da su države članice dužne osigurati da osumnjičenici ili okrivljenici dobiju informacije o kaznenim djelima za koja se sumnjiče ili za čije su počinjenje okrivljeni. U pogledu kvalitativne osnove sadržaja obavijesti postavljena su dva apstraktno postavljena zahtjeva, tj. da obavijest mora sadržavati takve informacije koje će osigurati pravičnost postupka i djelotvorno ostvarivanje prava na obranu. Važnu pomoć u objašnjenju što navedeni zahtjevi stvarno znače daje Recital 28 u kojem je pojašnjeno da obavijest sadržava opis činjenica, uključujući, ako su poznati, vrijeme i mjesto počinjenja kažnjivog djela za koje se osumnjičenici ili okrivljenici sumnjiče ili za čije su počinjenje okrivljeni i moguće pravne kvalifikacije navodnog djela. Te bi činjenice trebalo iznijeti dovoljno detaljno uzimajući u obzir fazu kaznenog postupka u kojoj se takav opis iznosi, a radi zaštite pravičnosti postupka i omogućavanje djelotvornog ostvarivanja prava obrane.³⁹ U Direktivi je dodatno regulirano pravo na informiranje o optužbi osoba lišenih slobode pa je posebno naglašeno da osumnjičenici ili okrivljenici koji su uhićeni ili zadržani trebaju biti informirani o razlozima njihova uhićenja ili zadržavanja, uključujući o kaznenom djelu za koje se sumnjiče ili za čije počinjenje su okrivljeni (čl. 6. st. 2. Direktiva 2012/13/EU).

Osim prava okrivljenika da bude obaviješten o optužbi, u Direktivi se također ističe važnost pravovremenog obavještanja kako nadležna tijela ne bi svojim postupanjem dostavljala obavijest o optužbi u prekasnoj fazi postupka. Stoga se napominje da se obavijest o optužbi dostavlja žurno (čl. 6. st. 1. Direktiva 2012/13/EU). No, i sam pojam žurno u ovom je kontekstu neodređen, ali je ipak odrediv pravni standard, pa se u Recitalu 28 pobliže označava najkasniji trenutak dostave obavijesti, a taj je najkasnije prije prvog službenog saslušanja od strane policije ili drugog nadležnog tijela. Sasvim je jasno da Direktiva pitanje stjecanja početne obavijesti o optužbi pomiče u najranije faze postupanja nadležnih tijela, dok detaljne informacije o optužbama, uključujući vrstu i pravnu kvalifikaciju kaznenog djela, kao i vrstu sudjelovanja u postupku od strane okrivljene osobe, osigurava najkasnije za fazu dostavljanja optužnice sudu. Ipak, ovdje treba uzeti u obzir da pitanje trenutka od kojeg neka osoba stječe procesni položaj „optužene osobe“ treba tumačiti u materijalnom, a ne u formalnom smislu. Stoga se spomenuta odredba Direktive o fazi formalne ispostavljene optužnice kao posljednjem trenutku u kojem se daje detaljna obavijest o optužbi ne smije tumačiti na način da nadležna tijela imaju ovlaštenje svjesno ne obavijestiti osumnjičenika ili okrivljenika o činjeničnim i o pravnim osnovama optužbe jer je Direktivom definiran najkasniji, ali ne i najraniji

³⁹ Usp. Tsagkalidis, A., *Directive 2012/13/EU on the Right to Information in Criminal Proceedings*, ERA, Kraków, 2 March 2017, https://www.era-comm.eu/procedural_safeguards/kiosk/pdf/2017/Article_Right_to_Information.pdf, 7. veljače 2024.

trenutak obavještanja. Za određenje najranijeg trenutka potrebno je voditi se konvencijskim standardima o optužbi u materijalnom smislu kako su protumačeni u praksi ESLJP-a⁴⁰ i kodificirani kroz Direktivu 2013/48/EU o pravu na branitelja u kaznenom postupku.⁴¹ Naposljetku, valja istaknuti da se u Direktivi predmnijeva da od prvog stjecanja obavijesti o optužbi do formalno ispostavljene optužnice može proteći značajno vremensko razdoblje uslijed kojeg može doći do bitnih izmjena u činjeničnom sadržaju optužbe pa su države članice dužne osigurati da osumnjičenci ili okrivljenici budu žurno obaviješteni o svim promjenama informacija koje su ranije pružene kada je to potrebno radi osiguravanja pravičnosti postupka (čl. 6. st. 4. Direktiva 2012/13/EU).

3.2.2. Pravo na obavijest o postupovnim pravima

Za razliku od Konvencije koja nije izričito nametnula obvezu obavještanja o postupovnim pravima, nego tu obvezu nameće ESLJP evolutivnim tumačenjem Konvencije od slučaja do slučaja, Direktiva precizno određuje što treba minimalno sadržavati svaka obavijest o postupovnim pravima (čl. 3. Direktive), a potom dodatno regulira obavijest o pravima kod uhićenja (čl. 4. Direktive). Važno je napomenuti da Direktiva propisuje obvezu da osumnjičenci i okrivljenici budu obaviješteni o pravima dok stvarni opseg navedenih prava treba biti određen prema nacionalnom pravu uzimajući u obzir posebnosti uređenja postupovnih zakona u svakoj pojedinoj državi članici EU-a.⁴² I ovdje je, kao i kod obavijesti o optužbi, istaknut stav da nadležna tijela moraju žurno dostaviti obavijest o pravima.

A) Pravo na informiranje o pravima

Pravo na informiranje o pravima, kako je regulirano u čl. 3. Direktive, podrazumijeva obvezu države da kroz dostavu pouke o pravima zajamči obavještanje o tzv. minimalnim pravima koja moraju biti osigurana svakoj osumnjičenoj odnosno okrivljenoj osobi. Pritom, koristeći frazu „barem“, jasno je da tekst Direktive uspostavlja minimalne zahtjeve koji u svakom slučaju moraju biti zadovoljeni, kao minimalni europski zajednički okvir koji mora uvijek biti osiguran, dok se državama ostavlja na slobodu taj minimalni okvir pojačati jamčenjem i nekih drugih dodatnih postupovnih prava. Iz teksta Direktive stoga jasno proizlazi da su minimalna prava koja moraju biti zajamčena u svakom konkretnom slučaju: (a) pravo pristupa odvjetniku; (b) pravo na besplatan pravni savjet i uvjeti za dobivanje takvog savjeta; (c) pravo na informiranost o optužbama (d) pravo na tumačenje i prevođenje; (e) pravo na uskraćivanje iskaza (čl. 3. Direktive). U pogledu dostave obavijesti o postupovnim pravima tekst Direktive načelno je fleksibilan

⁴⁰ Usp. Cape, E., *Transposing the EU Directive on the Right to Information: A Firecracker or a Damp Squib?*, *Criminal Law Review*, br. 1/2015, str. 53.

⁴¹ Vidi: Cape, E.; Hodgson, J., *The Right to Access to a Lawyer at Police Stations: Making the European Union Directive Work in Practice*, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 5, br. 4/2014, str. 450-479.

⁴² Ivičević Karas, E.; Burić, Z.; Bonačić, M., *op. cit.* u bilj. 38, str. 26.

pa omogućuje da obavijest bude dostavljena usmeno ili u pisanom obliku, na jednostavnom i razumljivom jeziku, uzimajući u obzir posebne potrebe ranjivih osumnjičenika ili ranjivih okrivljenika (čl. 3. st. 2. Direktive).

B) Obavijest o pravima kod uhićenja

Pored obavijesti o postupovnim pravima koja se dostavlja svakom osumnjičeniku ili okrivljeniku, Direktiva posebno regulira obavještanje o postupovnim pravima osoba kojima je oduzeta sloboda. Riječ je o dodatnom, širem, spektru prava koje je po prirodi stvari potrebno zajamčiti ne samo u slučaju uhićenja, nego i bilo kojeg drugog oblika lišenja slobode.⁴³ To je vidljivo i iz Recitala 21 u kojem je jasno istaknuto da se dužnost dostave obavijesti odnosi na svaku situaciju u kojoj su tijekom kaznenog postupka osumnjičenici ili optuženici lišeni slobode u smislu čl. 5. st. 1. t. (c) ECHR-a, kako ga se tumači u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava. Stoga je u čl. 4. st. 2. propisano da obavijest o pravima iz čl. 3. st. 1. dodatno sadrži i informaciju o: (a) pravu pristupa spisu predmeta; (b) pravu obavješćivanja konzularnih tijela i jedne osobe; (c) pravu pristupa hitnoj liječničkoj pomoći i (d) najveći mogući broj sati ili dana za vrijeme kojih osumnjičenici ili okrivljenici mogu biti lišeni slobode prije njihova izvođenja pred pravosudno tijelo.⁴⁴ Važno je napomenuti da obavijest o pravima također sadrži temeljne informacije o svakoj mogućnosti pobijanja zakonitosti uhićenja prema nacionalnom pravu; ostvarivanja preispitivanja zadržavanja; ili podnošenja zahtjeva za privremeno puštanje na slobodu (čl. 3. st. 3. Direktive).

Za razliku od generalnog prava na informiranje o pravima za koje je zadržan fleksibilan način dostave obavijesti u usmenom ili pisanom obliku, obavijest o pravima kod uhićenja dostavlja se isključivo u pisanom obliku. Pri tome je potrebno osigurati da te osobe pročitaju obavijest o pravima te je smiju držati u svom posjedu cijelo vrijeme dok im je sloboda oduzeta (čl. 4. st. 1. Direktive). Direktiva, dalje, nalaže da obavijest o pravima bude sastavljena na jednostavnom i razumljivom jeziku (čl. 4. st. 4. Direktive), a države su dužne osigurati osumnjičenicima ili okrivljenicima dobivanje obavijesti o pravima napisanu na jeziku koji oni razumiju. Ako obavijest o pravima nije dostupna na odgovarajućem jeziku, osumnjičenike ili okrivljenike se o njihovim pravima informira usmeno na jeziku koji oni razumiju. Obavijest o pravima na jeziku koji oni razumiju predaje im se bez nepotrebnog odgađanja (čl. 4. st. 5. Direktive).⁴⁵

⁴³ Usp. Ivičević Karas, E.; Burić, Z.; Bonačić, M., *op. cit.* u bilj. 38, str. 27.

⁴⁴ Vidi: Soo, A., *Key issues of the right to information under Directive 2012/13/EU*, str. 4-5. https://www.era-comm.eu/procedural_safeguards/kiosk/pdf/papers/5_Key_issues_of_the_right_to_information.pdf, 7. veljače 2024.

⁴⁵ Cras, S.; De Matteis, L., *op. cit.* u bilj. 23, str. 27-28.

4. PRAVO UVIDA U SPIS PREDMETA

4.1. Konvencijsko pravo i praksa Europskog suda za ljudska prava

Pravo uvida u spis predmeta jedno je od temeljnih prava okrivljenikove obrane koje se po prirodi stvari neposredno nadovezuje na pravo na obavijest o optužbi i pravo na pouku o postupovnim pravima obrane. Iako pravo uvida u spis predmeta ne proizlazi iz pojedinačno pobrojanih prava okrivljenikove obrane, ono je ipak sadržano u odredbi čl. 6. st. 3. t. b. EKLJP-a koja jamči svakom okrivljeniku odgovarajuće vrijeme i mogućnosti za pripremu obrane.⁴⁶ Sasvim je, pak, razumljivo da okrivljenik to pravo može ostvariti samo ako mu je omogućen uvid u spis predmeta i ostavljeno dovoljno vremena da sagleda sve materijale sadržane u njemu. To je ključno kako bi se uspostavila barem približna ravnoteža između tužitelja i okrivljenika tijekom postupka, a osobito se to odnosi na početne i najranije faze postupka u kojima okrivljenik dobiva prvu informaciju o optužbi i pristup spisu predmeta.⁴⁷

Zbog toga je u praksi ESLJP-a još ranije razvijeno shvaćanje da su tijela kaznenog progona dužna razotkriti obrani kako materijalne dokaze koje terete okrivljenika tako i one koji mu idu u korist.⁴⁸ Ipak, pravo na uvid u spis nije apsolutno i ESLJP je u svojoj praksi razvio stav da to pravo može iznimno biti ograničeno, ako za takvo ograničenje postoji legitimna svrha kao što je zaštita nacionalne sigurnosti, izvora informacija, ugroženih svjedoka odnosno radi zaštite rezultata policijskog istraživanja.⁴⁹ Ako je u nekom slučaju došlo do takvog ograničenja pristupa materijalima spisa predmeta, ono će biti opravdano samo ako je bilo nužno potrebno i ako je u kasnijem tijeku postupka omogućeno naknadno saniranje takvog ograničenja, npr. omogućavanjem naknadnog uvida u spis u kasnijoj fazi postupka uz ostavljanje dovoljno vremena i mogućnosti za pripremu obrane.⁵⁰

Ponešto je drugačija situacija kad je riječ o ostvarivanju prava uvida u spis osobe koja je lišena slobode. Za navedeni slučaj ESLJP je uspostavio određene zahtjeve u pogledu faze postupka u kojoj takvo pravo treba pripasti okrivljeniku kao i u odnosu na doseg obveze razotkrivanja koja obvezuje tužitelja.⁵¹ Naime, čl. 5. st. 4. EKLJP-a jamči svakoj osobi lišenoj slobode uhićenjem ili pritvaranjem pravo pokrenuti sudski postupak u kojem će se brzo odlučiti o zakonitosti pritvaranja ili o puštanju na slobodu ako je pritvaranje bilo nezakonito. U tom je smislu ESLJP naglasio da načelo jednakosti oružja postavlja zahtjev da se okrivljeniku treba omogućiti uvid u spis kako bi mogao na učinkovit način osporavati zakonitost odluke o lišenju

⁴⁶ Soo, A., *op. cit.* u bilj. 44, str. 7.

⁴⁷ Vidi osobito: Pajčić, M., *Pravo okrivljenika na uvid u spis predmeta tijekom prethodnog kaznenog postupka u pravim sustavima nekih europskih država i praksi Europskog suda za ljudska prava*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 17, br. 1/2010, str. 25-52.

⁴⁸ *Edwards v. United Kingdom*, br. 13071/87, § 36.

⁴⁹ Cape, E.; Namoradze, Z., *Effective Criminal Defence in Eastern Europe*, LARN, 2012., str. 43.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, str. 44.

slobode.⁵² To konkretno znači da okrivljenik mora imati na raspolaganju priliku da razmotri informacije i dokaze koji ga terete, kao što su rezultati policijskih i drugih istraga, bez obzira na to hoće li saznanja do kojih je došao biti od koristi za uspješnu pripremu obrane.⁵³ Čak štoviše, ESLJP je naglasio da uvid u sažetak spisa predmeta nije dovoljan kao ni usmeni prikaz činjenica i dokaza. Stoga bi nadležna tijela trebala omogućiti uvid u spis predmeta u svim situacijama kada je to bitno za obranu i ne bi trebala biti pretjerano formalna u tome.⁵⁴

4.2. Direktiva 2012/13/EU o pravu na informaciju u kaznenom postupku

Pravo uvida u spis predmeta izrijekom je zajamčeno u čl. 7 Direktive 2012/13/EU. Pri tome valja napomenuti da se u pogledu načina ostvarivanja tog prava na više mjesta ciljano spominje pravo uvida u materijale, a ne samo općenito pravo uvida u spis predmeta. Time je došla do izražaja ideja da pravo pristupa spisu predmeta podrazumijeva pristup materijalnim dokazima, kako su definirani nacionalnim pravom, bez obzira na to jesu li u korist ili na štetu osumnjičenika ili okrivljenika, a u posjedu su tijela nadležnih za određenih kazneni predmet, te se kao primjer navode dokumenti, fotografije i audio i videozapisi (Recital 31).⁵⁵

Kada je riječ o načinu ostvarivanja prava na pristup spisu predmeta u Direktivi se posebno regulira ostvarivanje tog prava za osobe lišene slobode, a posebno za sve ostale okrivljenike.⁵⁶

U pogledu ostvarivanja prava na pristup spisu predmeta za osobe lišene slobode Direktiva izričito propisuje da su države članice dužne osigurati da dokumenti povezani s predmetnim slučajem koji se nalaze u posjedu nadležnih tijela, a ključni su za djelotvorno pobijanje, u skladu s nacionalnim pravom, zakonitosti uhićenja ili zadržavanja, budu dostupni uhićenim osobama ili njihovim odvjetnicima (čl. 7. st. 1. Direktive).⁵⁷ No, samo jamčenje prava pristupa spisu predmeta neće biti učinkovito ako istovremeno nije osiguran vremenski okvir u kojem osoba lišena slobode može ostvariti uvid u spis predmeta. Stoga je u Direktivi predviđeno da dokumente, te ako je to potrebno, fotografije, zvučne i videozapise koji su ključni za djelotvorno pobijanje zakonitosti uhićenja ili zadržavanja osumnjičenika ili okrivljenika, treba učiniti dostupnima osumnjičenicima ili okrivljenicima ili njihovim odvjetnicima najkasnije prije nego nadležno pravosudno tijelo treba odlučiti o zakonitosti uhićenja ili zadržavanja te pravovremeno kako bi se omogućilo djelotvorno ostvarivanje prava na pobijanje zakonitosti uhićenja ili zadržavanja (Recital 30).

⁵² Vidi Schöps protiv Njemačke, br. 25116/94, presuda od 13. veljače 2001., §47-55.

⁵³ Cape, E., Namoradze, Z., *op. cit.* u bilj. 65, str. 44.

⁵⁴ Mooren protiv Njemačke, br. 11364/03, presuda od 9. srpnja 2009., § 121-125.

⁵⁵ Za kritiku vidi: Pivaty, A.; Soo, A., *Article 7 of the Directive 2012/13/EU on the Right to Information in Criminal Proceedings: A Missed Opportunity to Ensure Equality of Arms in Pre-Trial Proceedings?*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, vol. 27, br. 2/2019, str. 126-154.

⁵⁶ Soo, A., *op. cit.* u bilj. 44, str. 8.

⁵⁷ Cras, S.; De Matteis, L., *op. cit.* u bilj. 23, str. 30.

Za ostale okrivljenike i osumnjičenike koji nisu lišeni slobode, u Direktivi je propisano da je država dužna osigurati tim osobama ili njihovim odvjetnicima pristup barem svim onim materijalnim dokazima koji se nalaze u posjedu nadležnih tijela, bez obzira na to jesu li ti dokazi u korist ili na štetu osumnjičenika ili okrivljenika, kako bi se osigurala pravičnost postupka i kako bi oni pripremili obranu (čl. 7. st. 2. Direktive). U pogledu trenutka od kojeg je potrebno osigurati pravo pristupa spisu predmeta, Direktiva propisuje da je uvid u spis predmeta potrebno osigurati pravovremeno kako bi se omogućilo djelotvorno ostvarivanje prava na obranu, a najkasnije prilikom podizanja optužnice pred sudom (čl. 7. st. 3. Direktive). Iako je navedena odredba prilično široko propisana i označava tek najkasniji trenutak za osiguravanje prava na pristup predmetu, valja napomenuti da je u uvodnim odredbama jasno istaknuto da se u Direktivi 2012/13/EU pojmu optužbe pristupa na isti način kako je taj koncept razvijen u praksi ESLJP-a (Recital 14). Stoga se pojam „pravovremenog“ ostvarivanja prava na pristup spisu predmeta treba razmatrati u kontekstu materijalnog pojma optužbe za kazneno djelo, neovisno o formalnom trenutku u kojem je protiv neke osobe bila podignuta optužnica za kazneno djelo. Takav stav europskog zakonodavca šalje jasnu poruku državama članicama da tek podizanje optužnice pred sudom nije trenutak koji bi u kontekstu Direktive bio smatran pravovremenim, pa odlaganje ostvarivanja prava na uvid u spis predmeta za kasnije faze postupka, kao što je podizanje optužnice pred sudom, neće biti sukladno europskim pravnim standardima razvijenim u praksi ESLJP-a i kodificiranim kroz odredbe Direktive.

Valja istaknuti da je u Direktivi dodatno uređeno ograničenje prava na pristup spisu predmeta. U tom su smislu uspostavljeni određeni kriteriji koji moraju biti ispunjeni da bi se nametanje takvog ograničenja smatralo opravdanim, pod uvjetom da se time ne dovodi u pitanje pravo na pravično suđenje.⁵⁸ Takvo ograničenje moguće je uspostaviti samo u odnosu na osumnjičenike i okrivljenike koji nisu lišeni slobode kada bi takav pristup spisu predmeta mogao dovesti do ozbiljnog ugrožavanja života ili temeljnih prava druge osobe, ili ako bi takvo uskraćivanje bilo prijeko potrebno radi zaštite važnog javnog interesa, kao što je to u slučajevima kada bi pristup mogao ugroziti istragu koja je u tijeku ili ozbiljno naštetiti nacionalnoj sigurnosti države članice u kojoj se vodi kazneni postupak (čl. 7. st. 4.).⁵⁹ Uzimajući u obzir da se tim ograničenjem izravno onemogućava okrivljenika u ostvarivanju jednog od temeljnih jamstava obrane, Direktiva izriječno propisuje da takvu odluku može donijeti samo pravosuđe, a ako ga nije donijelo, tada je nužno osigurati naknadnu sudsku kontrolu odluke o uskrati prava uvida u spis predmeta.⁶⁰

Naposljetku, Direktiva izriječno propisuje da ostvarivanje prava na pristup spisu predmeta treba biti besplatno (čl. 7. st. 5. Direktive), no time se ne dovode u pitanje odredbe domaćeg prava o plaćanju pristojbi za izdavanje preslika dokumenata iz spisa predmeta, ili za slanje materijala okrivljenicima ili njihovim odvjetnicima (Recital 34).

⁵⁸ Usp. Tsagkalidis, A., *op. cit.* u bilj. 39, str. 12.

⁵⁹ Vidi: Soo, A., *op. cit.* u bilj. 44, str. 9.

⁶⁰ Cras, S.; De Matteis, L., *op. cit.* u bilj. 23, str. 30.

5. IMPLEMENTACIJA DIREKTIVE 2012/13/EU U HRVATSKOM PREKRŠAJNOM ZAKONU – KRITIČKI OSVRT IZ TEORIJSKOG I NORMATIVNOG ASPEKTA

5.1. Područje i doseg primjene europskih pravnih standarda u hrvatskom prekršajnom postupku

Vežanje obveze dostave obavijesti o optužbi i postupovnim pravima obrane netom prije podnošenja optužnog prijedloga u formalnom smislu riječi može se promotriti iz perspektive čl. 2. st. 2. Direktive 2012/13/EU. U konkretnom slučaju sama Direktiva otvara mogućnost da se za određena lakša kaznena djela, pa i prekršaje ne primjenjuje obveza obavještanja o optužbi i postupovnim pravima obrane kako to proizlazi iz teksta Direktive kada je pravom države članice predviđeno izricanje sankcija za lakša djela od strane tijela koja nisu sudovi nadležni u kaznenim stvarima, a izricanje takve sankcije može se pobijati podnošenjem žalbe takvom sudu, pa će se Direktiva primjenjivati samo na postupke pred tim sudom nakon podnošenja takve žalbe. U navedenom slučaju ostvarivanje postupovnih prava zajamčenih Direktivom bit će osigurano građaninu ako odluči ostvariti svoje pravo na pristup sudu ulaganjem pravnog sredstva protiv odluke tijela koje nije sud u smislu zakona.

U tom su smislu u Hrvatskoj za određene lakše prekršaje, u cilju bržeg i efikasnijeg postupanja, uvedeni instituti prekršajnog naloga i obveznog prekršajnog naloga koje može izdati tijelo državne uprave i bez provođenja prekršajnog postupka. Ipak, to ne znači da okrivljenik neće ostvariti pravo na obavijest o optužbi i obavijest o postupovnim pravima obrane budući da mu je ovlašten tužitelj i u takvim slučajevima dužan dostaviti takvu obavijest sukladno čl. 234. st. 3 PZ-a. Osim toga, okrivljeniku stoji na raspolaganju prigovor protiv prekršajnog naloga kojim može zahtijevati sudsku zaštitu protiv takve odluke, a u postupku pred sudom bit će mu osigurano obavještanje o optužbi i postupovnim pravima obrane. Stoga je potrebno naglasiti da u hrvatskom Prekršajnom zakonu nije ograničeno građaninu pravo na ostvarivanje obavijesti o optužbi i postupovnim pravima ni kod najlakših prekršaja, a dodatno je putem prava na podnošenje prigovora protiv prekršajnog naloga i obveznog prekršajnog naloga osigurano pravo na učinkovito pravno sredstvo i poštovanje ustavnog prava na kontrolu pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku pred sudom prvog stupnja ili drugim ovlaštenim tijelom.

Navedena se problematika može promotriti i u kontekstu prakse ESLJP-a i poznatog predmeta Jussila protiv Finske⁶¹ u kojem je sud prvi put uspostavio razliku između tzv. jezgre i periferije kaznenog prava.⁶² U tom je predmetu otvorio mogućnost da se u nekim predmetima koji pripadaju periferiji kaznenog prava okolnost da okrivljeniku nisu bila osigurana sva prava, primjerice iz načela pravičnog postupka

⁶¹ Jussila protiv Finske, zahtjev br. 73053/01, presuda od 23. studenog 2006.

⁶² Vidi detaljno: Vojvoda, N., „Jezgra“ i „periferija“ kaznenog prava u praksi Europskog suda za ljudska prava. Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 30, br. 1/2023, str. 73-95.

(pravo na suđenje na javnoj, usmenoj i kontradiktorno provedenoj raspravi), neće nužno smatrati povredom članka 6., ako Sud zaključi da takvo pravo nije trebalo osigurati uzimajući u obzir bagatelnost djela koje se stavlja na teret nekoj osobi. Za ocjenu je li u konkretnom slučaju riječ o predmetu koji pripada jezgri ili periferiji kaznenog prava, sud je utvrdio kriterij stigmatizacije te vrste i visine sankcije.⁶³ Uzimajući u obzir hrvatski prekršajni postupak i težinu sankcije koja prijete počinitelju prekršaja, ne može se izvoditi jednostrani zaključak koji bi to predmeti bili jezgri, a koji periferni. Riječ je o *questio facti* svakog slučaja, a sama činjenica vrste i visine sankcije definitivno nije i ne smije biti ključni kriterij jer neki predmet može poprimiti elemente stigmatizacije zbog niza drugih kriterija koji izlaze izvan okvira vrste i težine sankcije. U trenutnoj fazi razvoja i uzimajući u obzir da praksa ESLJP-a još uvijek nije jasna i konzistentna u kontekstu konkretnog preciziranja koji bi postupci pripadali u sferu jezgre, a koji periferije kaznenog prava, valjalo bi u pogledu hrvatskih prekršajnih postupaka zauzeti restriktivan pristup tako strogoj podjeli budući da bi pretjerano inzistiranje, na tom još uvijek neodređenom pravnom standardu, moglo u slučaju nekritične primjene u bitnome narušiti pravnu sigurnost te jednakost i ravnopravnost građana pred zakonom.

5.2. Konstituiranje optužbe u Prekršajnom zakonu

Problematiku konstituiranja optužbe za prekršaj u hrvatskom Prekršajnom zakonu valja sagledati s obzirom na: stadije prekršajnog postupka, trenutak pokretanja i započinjanja prekršajnog postupka, te procesni položaj osumnjičenika i okrivljenika.

Već letimičnim pogledom na strukturu prekršajnog postupka može se zaključiti da Prekršajni zakon u glavi XXIII. „Tijek postupka do donošenja presude“ razlikuje stadij izvida prekršaja i stadij glavne rasprave. Između njih smjestio se prijelazni stadij pokretanja prekršajnog postupka i priprema za glavnu raspravu, dok je u glavi XXVI. i XXVII. reguliran postupak po pravnim lijekovima, redovnim i izvanrednim.⁶⁴ Iz navedenoga stoga proizlazi da se u hrvatskom prekršajnom postupku strogo formalno razlikuju tri stadija postupka: izvidi prekršaja, glavna rasprava i postupak po pravnim lijekovima. Pri tome je indikativno da je stadij izvida dominantno neformalna faza postupka, ne samo zbog toga što u njoj prekršajni postupak formalno nije započeo, nego i zbog toga što se u pravilu tijekom izvida poduzimaju neformalne, dakle otkrivačke i spoznajne djelatnosti, a tek iznimno hitno izvođenje dokaza usmjereno na pribavljanje dokaza. Ipak, budući da odredba čl. 159. st. 1. PZ-a otvara mogućnost poduzimanja i drugih dokaznih radnji koje bi bilo svrhovito poduzeti, i onda kada nisu hitne, kao i da se zapisnici o tako provedenim radnjama mogu koristiti kao dokaz u prekršajnom postupku, upitno je je li naziv „izvidi“ za ovaj stadij postupka doista valjano rješenje budući da se u izvidima očito poduzimaju radnje koje su dio prekršajnog postupka *stricto*

⁶³ *Ibid.*, str. 87-89.

⁶⁴ Usp. Veić, P.; Gluščić, S., *Prekršajno pravo*, Narodne novine, Zagreb 2013., str. 181.

sensu i koje imaju kasnije snagu dokaza u postupku. Taj problem još više dolazi do izražaja ako se uzme u obzir da ovlaštene osobe tijela državne uprave tijekom izvida u pravilu poduzimaju neformalne izvidne radnje i mjere, među kojima prikupljaju i obavijesti od građana, dok istovremeno u toj postupovnoj etapi mogu formalno ispitati osumnjičenika. Stoga je potpuno jasno da je stadij izvida prekršaja samo prividno neformalan i da se u toj fazi postupka poduzimaju dokazne radnje. Naime, iako je riječ o neformalnoj fazi postupka, ovlaštene osobe tijela državne uprave stvarno, dakle suštinski (materijalno) svojim radnjama i mjerama itekako pogoršavaju procesni položaj osobe u odnosu na koju se te radnje poduzimaju i očito je da tom stadiju postupka predznak „neformalno“ nikako ne odgovara.

Takvu strogo formalnu strukturu prekršajnog postupka nedvojbeno podržava strogo formalno definiranje pokretanja i započinjanja prekršajnog postupka. Naime, prekršajni postupak se, u pravilu, pokreće: 1. izdavanjem prekršajnog naloga, 2. podnošenjem optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja (čl. 157. st. 1. PZ-a), dok prekršajni postupak započinje: 1. otvaranjem glavne rasprave, 2. u postupku bez glavne rasprave, ispitivanjem okrivljenika ili izvođenjem drugog dokaza (čl. 157. st. 2. PZ-a).⁶⁵ Navedene definicije pokretanja i započinjanja prekršajnog postupka nisu samo u službi ciljanog razdvajanja neformalnog od formalnog stadija postupka, nego imaju i još jednu, možda i najvažniju ulogu. Ta se uloga ovih definicija odnosi na određivanje formalnog trenutka u kojem okrivljeniku pripada pravo da bude obaviješten o optužbi protiv njega.⁶⁶ Na ovaj način, zaogrnuo plaštem stroge formalne procedure o pokretanju i započinjanju prekršajnog postupka, trenutak ostvarivanja prava na obavijest o optužbi odlaže se za kasniju fazu postupka koja koincidira s trenutkom pokretanja prekršajnog postupka. Uzimajući u obzir sve što je ranije rečeno o stvarnom dosegu zahvata u prava i slobode pojedinca tijekom stadija izvida prekršaja, jasno je da pod krinkom stroge forme hrvatski prekršajni zakon poznaje samo konstituiranje optužbe u formalnom smislu i da formalni trenutak obavještanja ne odgovara realitetu zbivanja u najranijim fazama prekršajnog postupka koje prethode donošenju odluke o podnošenju optužnog prijedloga.

Tako određena formalna struktura prekršajnog postupka bitno utječe na formiranje procesnog položaja okrivljenika. Sam zakonski tekst uopće ne sadrži definiciju pojma osumnjičenika i okrivljenika, iako te pojmove spominje vezano uz pojedine stadije postupka.⁶⁷ Unatoč tome, pažljivim čitanjem teksta zakona može se zaključiti da se pojam okrivljenik koristi kao opći naziv za osobu protiv koje se vodi prekršajni postupak, a i sam zakon propisuje da je okrivljenik stranka u postupku (čl. 108. st. 1. t. 2. PZ-a).⁶⁸ No, ako se pravo uzme, počinitelj prekršaja stječe procesni položaj stranke tek u postupku pred sudom, stoga je u čisto procesnom

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Rašo, M.; Korotaj, G., *op. cit.* u bilj. 11, str. 786.

⁶⁷ Strogo formalno određenje pojma i procesnog položaja okrivljenika bila je boljka i nekadašnjeg Zakona o prekršajima. Vidi: Gajski, D., *Vrste okrivljenika u prekršajnom postupku i prisilne mjere prema njima s osvrtom na rješenja iz prijedloga novog Zakona o prekršajima*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 12, br. 2/2005, str. 781-805.

⁶⁸ Usp. Veić, P.; Gluščić, S., *op. cit.* u bilj. 61, str. 122.

smislu okrivljenik samo ona osoba protiv koje je započeo prekršajni postupak. Interesantno je primijetiti da Prekršajni zakon u općim odredbama postupovnog dijela u čl. 85. st. 1. PZ-a „Pravo na obranu“ predviđa da okrivljenik mora već na prvom ispitivanju biti obaviješten o prekršaju za koji se tereti i dokazima koji ga terete. Pri tome je kao pravilo određeno da se smatra da je okrivljenik obaviješten o prekršaju za koji se tereti ako je uredno primio optužni prijedlog (čl. 85. st. 2. PZ-a). S druge strane, indikativno je da sam zakon na pojedinim mjestima spominje pojam osumnjičenika i to u odredbama koje reguliraju prava uhićene ili zadržane osobe (čl. 86. st. 1. PZ-a) te u stadiju izvida prekršaja kad su ovlaštene osobe tijela državne uprave ovlaštena provesti ispitivanje osumnjičenika sukladno odredbama Zakona o ispitivanju okrivljenika u prekršajnom postupku (čl. 158. st. 6. i 8. PZ-a). Iz navedenog je sasvim jasno da je zakonodavac bio svjestan činjenice da sam trenutak uhićenja ili, pak, odluka ovlaštenih tijela državne uprave da provedu ispitivanje osumnjičenika u fazi izvida u kojoj se provode tek obavijesni razgovori s građanima predstavlja tako dalekosežan zahvat u prava i slobode pojedinca da je taj trenutak trebalo i formalno označiti. To je učinjeno kroz korištenje pojma osumnjičenik, premda u tekstu zakona nije propisana definicija osumnjičenika. S druge strane, određivanje pojma osumnjičenika za navedene dvije situacije nije dosljedno pratila i obveza nadležnih tijela da ga posebno obavijeste o optužbi, dostavom pisane obavijesti i pouke o pravima iz čl. 109.a st. 1. PZ-a, nego se uhićena osoba samo usmeno obavještava o razlozima uhićenja ili zadržavanja, a ako se ispituje kao osumnjičenik ili okrivljenik, usmeno se poučava da nije dužna iskazivati te da ima pravo na stručnu pomoć branitelja kojeg može sama izabrati (čl. 86. st. 1.). Navedena nedosljednost zakonskog teksta jednako je vidljiva i u čl. 158. st. 6. PZ-a kad prikupljajući obavijesti ovlaštena osoba tijela državne uprave, kada postupa u okviru svoje nadležnosti za provođenje nadzora, ispituje građanina u svojstvu osumnjičenika. Tada se osumnjičenika samo upozorava da ima pravo uzeti branitelja te da nije dužan iznijeti svoju obranu niti odgovarati na pitanja (čl. 158. st. 6. u vezi s čl. 171. PZ-a).

5.3. Pravo na obavijest o optužbi i pravo na obavijest o postupovnim pravima u hrvatskom Prekršajnom zakonu

5.3.1. Procesni trenutak obavještavanja o optužbi i postupovnim pravima obrane

Središnja odredba Prekršajnog zakona u kojoj se ocrtavaju ideje europskog zakonodavca o potrebi detaljnog i pravovremenog obavještavanja o optužbi i postupovnim pravima nalaze se u čl. 109.a PZ-a. Tom je odredbom hrvatski zakonodavac pokušao na jednom mjestu odrediti procesni trenutak mjerodavan za obavještavanje počinitelja prekršaja.⁶⁹ Tako je propisano da je ovlaštenu tužitelj

⁶⁹ Vidi: Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, P.Z.E. br. 226., 6. prosinca 2012., str. 2.

dužan utvrditi točnu adresu prebivališta i boravišta počinitelja odnosno sjedišta počinitelja i uručiti mu pisanu obavijest o optužbi i postupovnim pravima obrane na jeziku koji razumije prije podnošenja optužnog prijedloga nadležnom sudu ili drugom tijelu postupka.⁷⁰

Implementirajući procesni koncept „prije podnošenja optužnog prijedloga“ zakonodavac je nastojao osigurati jednak procesni tretman u kontekstu ostvarivanja obveze da se svakog počinitelja prekršaja obavijesti o prirodi i razlozima optužbe i postupovnim pravima obrane.⁷¹ U traganju za najboljim rješenjem propisao je neodređeni, ali u nekoj fazi postupanja ipak odrediv trenutak obavještanja. No, to je učinio uz usko pridržavanje strogo formalno propisane strukture Prekršajnog zakona koji u čl. 157. st. 1. t. 1 PZ-a propisuje da se prekršajni postupak pokreće izdavanjem prekršajnog naloga odnosno podnošenjem optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja.⁷²

Međutim, okosnica oko koje je na europskoj razini uspostavljen trenutak od kojeg nastaje obveza državnih tijela da upoznaju počinitelja prekršaja s optužbom i postupovnim pravima obrane jest pojam optužnice iz čl. 6. st. 1. EKLJP-a kako je protumačen u praksi ESLJP-a.⁷³ Direktiva 2012/13/EU izrijeком je prihvatila taj koncept propisujući u Recitalu 14 da se „izraz „optužba” koristi za opisivanje istog koncepta kao izraz „optužnica” koji se koristi u čl. 6. st. 1. EKLJP“. Promatrajući, s druge strane, tekst Prekršajnog zakona, stječe se dojam da ovaj koncept nije oživotvoren u aktualnom normativnom kontekstu. Naime, zakon je, doduše, ciljano i precizno propisao obvezu obavještanja o optužbi i postupovnim pravima obrane taksativno navodeći sadržaj pisane pouke o pravima, pa je na taj način naizgled udovoljio proklamiranim europskim pravnim standardima, no pri tome je izgubio iz vida da taksativno nabrojana prava moraju građaninu pripasti puno prije nego što je to trenutak donošenja odluke o podnošenju formalnog optužnog akta nadležnom sudu. Taj trenutak potrebno je odrediti u materijalnom smislu pažljivim promatranjem stvarnih procesnih odnosa koji se razvijaju i postoje u odnosu između ovlaštenog tužitelja i počinitelja uočavanjem različitih situacija u najranijim fazama postupanja u kojima se progresivno stvara odluka ovlaštenog tužitelja o podizanju optužnog akta. U kojem će trenutku takvo progresivno postupanje ovlaštenog tužitelja stvoriti materijalnu osnovu optužbe, od kojeg trenutka građaninu trebaju pripasti sva prava obrane, ne može se vezati uz formalni optužni akt, nego uz postojanje određenog stupnja vjerojatnosti sumnje da je građanin počinio određeni prekršaj odnosno kad takva sumnja još nije izdiferencirana onda i uz svaku radnju i mjeru represivnog tijela koje supstancijalno pogoršava njegovu procesnu situaciju i na konkludentan ga način pretvara u počinitelja.

⁷⁰ Walaszek, S., *op. cit.* u bilj. 11, str. 17-18, Rašo, M.; Korotaj, G., *op. cit.* u bilj. 11, str. 787.

⁷¹ Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, *op. cit.* u bilj. 66, str. 35.

⁷² Usp. Veić, P.; Glušić, S., *op. cit.* u bilj. 61, str. 181-183.

⁷³ Vidi: Vitkauskas, D., *Protecting the Right to a Fair Trial Under the European Convention on Human Rights, A handbook for legal practitioners*, 2nd edition, Council of Europe, 2017., str. 27-28.

Iz navedenog je očito da je u trenutnom zakonskom tekstu forma obavještanja zadovoljena, pa bi se površnim pogledom na takvo uređenje mogao izvesti pogrešan zaključak da je Prekršajni zakon usklađen s europskim standardima. Zakonodavac je u nastojanju da se uskladi sa zahtjevima iz Direktive 2012/13/EU prednost dao formi postupanja kroz: a) pisanu pouku o pravima, b) propisivanje pojedinih procesnih prava, c) vezanje stjecanja obavijesti uz zakonsku formu pokretanja prekršajnog postupka. Pri tome je zanemario ključne standarde o materijalnom smislu optužbe koji u tolikoj mjeri utječu na ostvarivanje same biti prava zajamčenih Direktivom da nije moguće izvesti jednostrani zaključak o uspješnosti usklađivanja domaćeg zakonodavnog okvira s Direktivom 2012/13/EU.

5.3.2. Obavještanje o optužbi i postupovnim pravima osumnjičenika, okrivljenika i počinitelja prekršaja

Ključni razlozi zašto Direktiva 2012/13/EU nije uspješno prenesena u Prekršajni zakon leže u strogom razlikovanju neformalnog stadija izvida i hitnog izvođenja dokaza te formalnog stadija pokretanja prekršajnog postupka, priprema za glavnu raspravu i glavne rasprave, formalnog pokretanja i započinjanja prekršajnog postupka te u nedosljednom korištenju pojmova osumnjičenik, okrivljenik i počinitelj.

Najprije je potrebno istaknuti da se u Direktivi 2012/13/EU izrijeком naglašava da se njezin normativni okvir na jednak način primjenjuje na osumnjičenike i okrivljenike, bez obzira na njihov pravni status, državljanstvo ili nacionalnost (Recital 16). Zbog toga se kroz čitav tekst Direktive u istom kontekstu spominju pojmovi osumnjičenik i okrivljenik kako razlikovanje u pojmovima ne bi prilikom prenošenja pojedinih odredaba Direktive bilo pogrešno protumačeno na način da se neka prava primjenjuju samo na osumnjičene ili samo na okrivljene osobe.⁷⁴ Time je došao do punog izražaja i materijalni pojam optužbe koji se dominantno temelji na stvarnom načinu postupanja državnih tijela i s njim u vezi stjecanja procesnog položaja osumnjičenika i okrivljenika u materijalnom, a ne formalnom smislu riječi.⁷⁵ Pri tome je indikativno da se informacije zajamčene Direktivom 2012/13/EU trebaju pružati žurno, a najkasnije prije prvog službenog saslušanja osumnjičenika ili okrivljenika od strane policije ili od strane drugog nadležnog tijela (Recital 19).⁷⁶

Prekršajni zakon ne sadrži definiciju počinitelja, osumnjičenika, okrivljenika i osuđenika, nego te pojmove koristi na različitim mjestima kako bi to u načelu trebalo proizlaziti iz logične pravne argumentacije o tome što jest, a što nije prekršajni postupak u formalnom smislu riječi.⁷⁷ Stoga je i aktualno procesno rješenje u kojem se „počinitelja“ obavještava o prirodi i razlozima optužbe i njegovim postupovnim

⁷⁴ Vidi: Mitsilegas, V., *EU Criminal Law after Lisbon, Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Hart, 2016., str. 162-164.

⁷⁵ Tsagkalidis, A., *op. cit.* u bilj. 39, str. 2.

⁷⁶ Soo, A., *op. cit.* u bilj. 48, str. 4.

⁷⁷ Vidi: Veić, P.; Gluščić, S., *op. cit.* u bilj. 61, str. 122-124.

pravima obrane vezano uz trenutak koji neposredno predstoji podizanju optužnog prijedloga (čl. 109.a st. PZ-a). Premda je moguće značajan broj pravnih situacija u prekršajnom postupku dovesti u vezu s takvom formalnom strukturom prekršajnog postupka, ipak su u normativnom kontekstu Prekršajnog zakona vidljive problematične situacije zbog nedosljednog i nejasno diferenciranog položaja osumnjičenika, okrivljenika i počinitelja unatoč tome što se spominju na različitim mjestima u zakonu. Pojam i definicija osumnjičenika, okrivljenika i počinitelja nije sam sebi svrha, niti je tu da daje ljepši prizvuk fazi postupka koja se provodi, nego ima jasne i nedvojbene implikacije na procesni položaj i sudbinu građanina u odnosu na kojeg državna tijela poduzimaju radnje i mjere u okviru svojih ovlasti.

Tipičan primjer takve nedosljednosti jest postupanje prema osumnjičeniku. Naime, u čl. 156. st. 6. PZ-a propisano je ovlaštenje tijela državne uprave da prilikom prikupljanja obavijesti ispita neku osobu u svojstvu osumnjičenika. Pritom su ga samo dužni upozoriti da ima pravo uzeti branitelja koji može biti nazočan njegovu ispitivanju (čl. 156. st. 6. PZ-a) i upozoriti ga u smislu 171. st. 2. PZ-a da nije dužan iznijeti svoju obranu niti odgovarati na pitanja. U navedenom slučaju u potpunosti izostaje dostava pisane obavijesti iz čl. 109.a st. 1. PZ-a pri čemu na najbolji način dolazi do izražaja posljedica formalne odredbe da se samo počinitelju dostavlja pisana pouka neposredno prije podnošenja optužnog prijedloga.

Nedosljednost zakonskog teksta vidljiva je i u općoj odredbi čl. 85. st. 1. PZ-a koja propisuje da okrivljenik mora već na prvom ispitivanju biti obaviješten o prekršaju za koji se tereti i dokazima koji ga terete pri čemu se smatra da je okrivljenik obaviješten o prekršaju za koji se tereti ako je uredno primio optužni prijedlog. S druge strane, čl. 109.a st. 1. izriekom propisuje da se pisana pouka dostavlja prije podnošenja optužnog prijedloga, a cijela odredba govori o „namjeravanom“ podnošenju optužnog prijedloga.

Kamen spoticanja dosljednom osiguranju jednakog procesnog tretmana u prekršajnom postupku bez obzira na to je li riječ o osumnjičeniku ili okrivljeniku zasigurno leži u samom čl. 109.a st. 1. u kojem se jamstvo procesnih prava obrane veže uz generički pojam počinitelja prekršaja. Ne samo da ne postoji zakonska definicija počinitelja, nego je riječ o jednom općenitom pojmu materijalnog kaznenog prava koji nije svojstven procesnim pravima uopće. Osim toga, pojam počinitelj ima vrlo stroge izvanjske konotacije i smjera ka deklariranju da je neka osoba doista počinila prekršaj. Stoga je korištenje pojma počinitelja u fazi postupka u kojoj se to tek treba utvrditi u izravnoj značenjskoj suprotnosti s jamstvom pretpostavke nedužnosti izriekom propisane u općim odredbama Prekršajnog zakona.⁷⁸ Uslijed nepostojanja jasne zakonske definicije tko doista jest počinitelj u smislu zakona, a kako sam zakonski tekst na različitim mjestima koristi pojmove osumnjičenik i okrivljenik, jasno je da se na taj način stvara pravna nesigurnost

⁷⁸ O pretpostavci nedužnosti u europskom pravosudnom prostoru vidi detaljno: Novokmet, A., *Pretpostavka okrivljenikove nedužnosti i prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o jačanju određenih vidova te pretpostavke u kaznenom postupku* u: Kurtović Mišić, A.; Pajčić, M.; Korošec, D. et al. (ur.), *Europeizacija kaznenog prava i zaštita ljudskih prava u kaznenom postupku i postupku izvršenja kaznenopravnih sankcija*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split 2017., str. 113-142.

ne samo kroz zakonski tekst, nego i u svakodnevnom postupanju državnih tijela u različitim stadijima prekršajnog postupka. To još više dolazi do izražaja uzme li se u obzir tekst Direktive 2012/13/EU u kojem se ciljano nameće shvaćanje da se položaj jedne te iste osobe ne smije razlikovati u ostvarivanju prava da bude upoznata s optužbom protiv sebe i procesnim pravima obrane samo zato što nosi naziv osumnjičenik ili okrivljenik, i baš su zbog toga ti pojmovi korišteni kao istoznačnice i nisu alternativno postavljeni.⁷⁹

Stoga se može zaključiti da se u Prekršajnom zakonu trenutno ne ostvaruje dosljedno jednak tretman osumnjičenika, okrivljenika i počinitelja jer je stjecanje tih procesnih pozicija uvjetovano primarno formalnom fazom postupka i time je li nešto označeno kao neformalna ili formalna faza postupka te je li postupak tek pokrenut ili je započeo. To je uostalom najbolji pokazatelj da konvencijski i europski standardi pojma optužbe u materijalnom smislu riječi i s njim povezano stjecanje procesnih prava obrane nije dosljedno provedeno u hrvatskom Prekršajnom zakonu.

5.3.3. Obavještavanje o optužbi i postupovnim pravima osoba lišenih slobode

Obavještavanju o optužbi i postupovnim pravima osoba lišenih slobode dan je poseban naglasak pa se u Direktivi izriječno navodi da se njezine odredbe primjenjuju na osumnjičenike ili optuženike lišene slobode u smislu čl. 5. st. 1. t. (c) EKLJP-a, kako ga se tumači u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava (Recital 21), a informacije o važećim postupovnim pravima trebalo bi pružiti putem pisane obavijesti o pravima koja je sastavljena na razumljiv način kako bi se pomoglo tim osobama da razumiju svoja prava (Recital 22).⁸⁰

Analizom normativnog uređenja Prekršajnog zakona može se uvidjeti da zakonodavac nije dosljedno prenio zahtjeve iz Direktive 2012/13/EU. Naime, u općoj odredbi Prekršajnog zakona u čl. 86. st. 1. propisano je da osoba uhićena ili zadržana pod sumnjom da je počinila prekršaj mora biti odmah upoznata o razlozima uhićenja ili zadržavanja, na njezin će zahtjev nadležno tijelo o uhićenju ili zadržavanju izvijestiti njezinu obitelj ili drugu osobu koju ona odredi, a ako se ispituje kao osumnjičenik ili okrivljenik i poučiti da nije dužna iskazivati te da ima pravo na stručnu pomoć branitelja kojeg može sama izabrati.⁸¹ Jednako tako, u konkretnim odredbama Prekršajnog zakona koje razrađuju odredbe o uhićenju propisano je da će policija: 1. odmah obavijestiti uhićenika o razlozima njegova uhićenja, 2. na traženje uhićenika u roku od 12 sati od uhićenja obavijestiti njegovu obitelj o uhićenju. Roditelja ili skrbnika uhićenog maloljetnika o uhićenju će se obavijestiti neovisno o želji uhićenika, 3. o uhićenju obavijestiti nadležno tijelo socijalne skrbi ako je potrebno poduzeti mjere za zbrinjavanje djece i drugih članova obitelji uhićenika o kojima se on brine, a u postupku povezanim s nasiljem u obitelji

⁷⁹ Mitsilegas, V., *loc. cit.*

⁸⁰ Soo, A., *op. cit.* u bilj. 48, str. 4-6.

⁸¹ Veić, P.; Gluščić, S., *op. cit.* u bilj. 61, str. 143-144.

obvezno odmah obavijestiti radi mogućeg zbrinjavanja članova obitelji oštećenih tim nasiljem (čl. 134. st. 2.).⁸²

Iz ovako prikazane normativne strukture Prekršajnog zakona jasno je da izostaju bitni konstruktivni elementi obvezne pisane pouke o pravima propisane čl. 4. Direktive. Ne samo da su odredbe Prekršajnog zakona fragmentirane i da materiju uhićenja reguliraju na različitim mjestima, nego u potpunosti izostaje obveza nadležnih tijela da dostave pisanu pouku o pravima. Čak štoviše, izrijeком je u odredbi čl. 109.a st. 1. PZ-a isključena dostava pisane pouke uhićenoj osobi. Takvo bi rezoniranje imalo smisla kad bi način i sadržaj pisane pouke bio posebno uređen za osobe lišene slobode u odgovarajućim odredbama Prekršajnog zakona. Međutim, odredbe Prekršajnog zakona koje reguliraju uhićenje uopće nisu bile predmetom ciljanog usklađivanja zbog čega je u potpunosti izostalo harmoniziranje relevantnih odredaba Prekršajnog zakona s Direktivom 2012/13/EU.

5.4. Pravo uvida u spis predmeta u Prekršajnom zakonu

Pravo uvida u spis predmeta jedno je od temeljnih, taksativno nabrojanih, prava o kojem se okrivljenik obavještava dostavom pisane obavijesti o pravima zajamčenom u čl. 109.a st. 1. t. 3. PZ-a. Konkretno je propisano tako da okrivljenik kod tijela postupka ima pravo razgledati spis i upoznati se s dokazima protiv sebe. Spomenuto jamstvo dalje je razrađeno u čl. 150. PZ-a na način da stranke i sudionici u postupku, nakon pokretanja postupka, imaju pravo razgledati, prepisivati i preslikavati pojedine dijelove spisa, a sud može to dopustiti i svakomu drugom u čijem je to opravdanom interesu.⁸³ Posebno je, pak, propisano da branitelj ima pravo razgledati spise i pribavljene predmete koji služe za utvrđivanje činjenica u postupku nakon što je sudu podnesen optužni prijedlog (čl. 115. st. 8. PZ-a). Iz prikazanih odredaba Prekršajnog zakona može se uočiti da okrivljenikovo pravo na uvid u spis predmeta značajno odstupa od europskih pravnih standarda. Naime, ranije je rečeno da se u konvencijskom pravu kao i pravu EU-a jasno razlikuju procesne situacije u kojima se ostvaruje pravo na uvid u spis predmeta ovisno o tome je li okrivljenik lišen slobode ili se brani sa slobode. Međutim, Prekršajni zakon ne sadrži takvo razlikovanje, nego na jedinstven način uređuje pravo uvida u spis.

Kada je riječ o osobi lišenoj slobode, primjerice uhićeniku ili zadržanoj osobi, hrvatski prekršajni zakon ne propisuje izrijeком pravo uvida u spis. Naime, uhićena odnosno zadržana osoba, prema općoj odredbi o pravima uhićene i zadržane osobe obavještava se o razlozima uhićenja ili zadržavanja, a ako se ispituje kao osumnjičenik ili okrivljenik poučava se da nije dužna iskazivati te da ima pravo na stručnu pomoć branitelja kojeg može sama izabrati (čl. 86. st. 1. PZ-a); na isti način obavještavanje je određeno i u čl. 134. st. 2. t. 1. PZ-a. Ipak, u kontekstu mjere uhićenja, indikativno je da je policija dužna, uz optužni prijedlog, dovesti

⁸² *Ibid.*

⁸³ Veić, P.; Gluščić, S., *op. cit.* u bilj. 61, str. 125.

uhićenika sucu u roku od 12 sati od uhićenja, dok najdulje zadržavanje uhićenika do dovođenja sucu ne može trajati dulje od 24 sata od uhićenja. Iako se, sukladno čl. 109.a st. 1. PZ-a, uz optužni prijedlog izrijekom veže obveza dostave pisane obavijesti, koja između ostalog uključuje i obavijest o pravu uvida u spis, ipak je u istoj odredbi izrijekom isključena dostava pisane obavijesti u slučaju kad je počinitelj prekršaja uhićen. Iz prikazanih odredbi koje reguliraju uhićenje jasno je da uhićenik dobiva samo osnovnu obavijest o razlozima uhićenja, a kako je isključena obveza dostave pisane obavijesti o pravima, koja uključuje i pravo uvida u spis predmeta, tada uhićena osoba nema priliku stvoriti nužnu informacijsku osnovu za propitivanje zakonitosti uhićenja pred sudom. Iz svega navedenog proizlazi da aktualno normativno uređenje PZ-a nije usklađeno s relevantnim odredbama Direktive 2012/13/EU budući da osoba lišena slobode informaciju o postupovnim pravima ne dobiva pisanu obavijest o pravima niti dobiva osnovne informacije o mogućnosti pobijanja zakonitosti uhićenja, ostvarivanja preispitivanja zadržavanja, ili podnošenja zahtjeva za privremeno puštanje na slobodu. Premda je propisano da uhićena osoba u relativno kratkim rokovima treba biti dovedena pred sud, koji će odlučiti o zakonitosti uhićenja, to i dalje ne otklanja prigovor suštinske naravi da uhićenoj ili zadržanoj osobi nije omogućen pravovremen uvid u konkretnu dokumentaciju (fotografije, zvučne i videozapise) ključnu za djelotvorno pobijanje zakonitosti uhićenja ili zadržavanja osumnjičenika ili okrivljenika. U kontekstu pojma pravovremenog uvida u spis predmeta Direktiva određuje samo najkasniji trenutak, tj. najkasnije prije nego nadležno pravosudno tijelo treba odlučiti o zakonitosti uhićenja ili zadržavanja. Sasvim je razumljivo da taj trenutak treba nastupiti prije samog ročišta na kojem će sud ocjenjivati zakonitost uhićenja, kako bi uhićena ili zadržana osoba imala dovoljno vremena i mogućnosti za pravovremenu pripremu za ročište na kojem će se odlučivati o zakonitosti uhićenja.

Drugačije je postupanje u pogledu okrivljenika koji se brani sa slobode. U navedenoj situaciji okrivljenik ostvaruje pravo na uvid u spis predmeta, sukladno čl. 109.a st. 1. PZ-a, budući da je ovlašten tužitelj dužan, prije podnošenja optužnog prijedloga nadležnom sudu ili drugom tijelu postupka, utvrditi točnu adresu prebivališta i boravišta počinitelja odnosno sjedišta počinitelja i uručiti mu pisanu obavijest na jeziku koji razumije. Ta obavijest, dakako, uključuje i pravo da kod tijela postupka razgleda spis i upozna se s dokazima protiv sebe (čl. 109.a st. 1. t. 3. PZ-a). To se pravo ostvaruje na način da okrivljenik nakon pokretanja postupka pred sudom ima pravo razgledati, prepisivati i preslikavati pojedine dijelove spisa (čl. 150. st. 1. PZ-a). Međutim, tekst Direktive govori o pravu okrivljenika na pristup materijalima kako bi se omogućilo djelotvorno ostvarivanje prava na obranu i to najkasnije prilikom podizanja optužnice pred sudom. Stoga je očito da postoji stanoviti raskorak između obavijesti o pravima koja se dostavlja okrivljeniku prije podnošenja optužnog prijedloga i trenutka stvarnog uvida u spis koji odobrava sud nakon pokretanja postupka. To više jer iz samog teksta Direktive proizlazi da pristup materijalima treba biti osiguran najkasnije prilikom podizanja optužnice pred sudom. Stoga se pokazuje upitnim omogućuje li postojeće zakonsko rješenje

pravovremeno ostvarivanje prava na uvid u spis i ostvaruje li se na taj način pravo na djelotvornu obranu.

Jednako je kompleksno pitanje ostvarivanja prava na uvid u spis predmeta i materijalima predmeta do trenutka podizanja optužnog prijedloga i pokretanja postupka pred sudom. Iz teksta zakona proizlazi da ovlaštenu tužitelj nije dužan omogućiti okrivljeniku uvid u spis predmeta tijekom izvida prekršaja i hitnog izvođenja dokaza, pa čak ni osumnjičeniku kojeg je formalno ispitao u svojstvu osumnjičenika (čl. 158. st. 6. PZ-a). Iako se u tekstu Direktive spominje pojam „najkasnijeg“ trenutka, ne treba smetnuti s uma da se pojam optužbe kako je razvijen u praksi ESLJP-a i prihvaćen u Direktivi treba tumačiti u materijalnom, a ne u formalnom smislu riječi. Stoga bi trebalo uzeti u obzir da samo formalno ispostavljeni optužni akt (podneseni optužni prijedlog) ne znači nužno i prvi akt kojim se nekoj osobi stavlja na teret neki prekršaj jer je ovlaštenu tužitelj postupajući prema nekoj osobi u toj mjeri supstancijalno pogoršao položaj neke osobe da je stvarno treba smatrati osumnjičenikom odnosno okrivljenikom neovisno što protiv nje još nije formalno ispostavljen optužni akt. Zbog toga bi valjalo razmotriti mogućnost propisivanja i jamčenja minimalnih jamstava obrane i na pojedine ranije faze postupka u kojima bi moglo doći do takvih zahvata u prava i slobode pojedinca koje ne predstavljaju formalno pokrenuti prekršajni postupak, ali mu konvergiraju do te mjere da bi trebalo pomaknuti granice prava na obranu i zajamčiti ih osumnjičeniku i okrivljeniku i prije formalno podnesenog optužnog prijedloga pred sudom.

Prekršajni zakon posebno regulira uskratu prava na uvid u spis u odredbi čl. 150. st. 2 i 3. propisujući da sud može uskratiti pravo na uvid u spis: 1. ako je potrebno time zaštititi osobu okrivljenika ili drugog sudionika u postupku, 2. ako je razgledavanje, prepisivanje i preslikavanje pojedinih dijelova spisa koje se provodi na zahtjev stranke, sudionika postupka i druge osobe s opravdanim interesom protivno interesima obrane okrivljenika ili oštećenika. Na taj je način djelomično podudaran opseg ograničenja prava na uvid u spis po uzoru na Direktivu, ali je određen jako široko i u cijelosti je prepušten diskrecijskoj ocjeni suda na prosudbu je li svrhovito ostvarivanje prava na uvid u spis. Stoga bi *pro futuro* valjalo jasno i određeno propisati kriterije i uvjete pod kojima do takvog ograničenja može doći kako bi unaprijed bili poznati konkretni uvjeti i okolnosti koji opravdavaju takvo postupanje budući da aktualna odredba prekršajnog zakona dopušta puno restriktivniji pristup ograničenju prava na uvid u spis nego što ga to propisuje Zakon o kaznenom postupku za puno teže i složenije povrede pravnog poretka određene kao kazneno djelo.

6. ZAKLJUČAK

Provedena teorijska i normativna analiza hrvatskog Prekršajnog zakona pokazuje dosljedan formalnopravni izričaj i supstancijalno različit procesni model postupanja koji u značajnoj mjeri odstupa od temeljnih smjernica zacrtanih u postojećim konvencijskim i europskim pravnim standardima.

Ta je sadržajna neusklađenost primjetna u svim promotrenim segmentima postupovnih odredbi Prekršajnog zakona. Koncept optužbe utemeljen je na čisto formalnom konceptu, premda je pojam optužbe u materijalnom smislu riječi odavno neupitni standard i *nucleus* na kojem se gradi jačanje procesnog položaja osumnjičenika i okrivljenika. To za posljedicu ima daljnji fundamentalni nedostatak da je dostava obavijesti o pravima vezana uz formalnopravni trenutak pokretanja prekršajnog postupka i neposredno predstoji trenutku podizanja optužnog prijedloga, zbog čega se to temeljno pravo obrane ostvaruje u kasnoj i odmakloj fazi postupka. Uz dostavu obavijesti o pravima usko je vezano ostvarivanje okrivljenikova prava na uvid u spis predmeta kako iz perspektive okrivljenika koji se brani sa slobode, tako i onog koji je lišen slobode. Upravo je ovaj potonji doveden u krajnje neravnopravan položaj jer je za te kategorije okrivljenika zakonom čak izrijekom isključeno pravo na dostavu obavijesti o pravima prije podnošenja optužnog prijedloga.

Osobita je specifičnost postupovnih djela Prekršajnog zakona odredba čl. 82. st. 3. koja propisuje da se u slučaju nepostojanja odredbe o pojedinim pitanjima postupka na odgovarajući način, kad to bude primjereno svrsi prekršajnog postupka, primjenjuju odredbe Zakona o kaznenom postupku odnosno Zakona o sudovima za mladež. Budući da je u Zakonu o kaznenom postupku kudikamo detaljnije i preciznije transponirana Direktiva 2012/13/EU, otvoreno je pitanje otklanjaju li se strukturalni deficiti Prekršajnog zakona smislenom primjenom odredaba Zakona o kaznenom postupku.

Stoga se nužnim pokazuje provesti empirijsko istraživanje prakse postupanja u prekršajnom postupku kako bi se provjerili teorijski i normativni prigovori postojećeg zakonskog uređenja i stvorila solidna osnova za predlaganje konkretnih koraka k dosljednom ostvarivanju europskih pravnih standarda u normativnoj strukturi Prekršajnog zakona.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Allegrezza, S.; Covolo, V., *The Directive 2012/13/EU on the right to information in criminal proceedings: Status Quo Or Step Forward?* u: Đurđević, Z.; Ivičević Karas, E. (ur.) *European Criminal Procedure Law in Service of Protection of the Union Financial Interests: State of Play and Challenges*, str. 41-53.
2. Burić, Z.; Karas, Ž., *Prilog raspravi o dvojbama vezanima uz novu definiciju osumnjičenika i radnju njegova ispitivanja*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 24, br. 2/2017., str. 443-482.

3. Cape, E.; Namoradze, Z., *Effective Criminal Defence in Eastern Europe*, LARN, 2012.
4. Cape, E.; Hodgson, J., *The Right to Access to a Lawyer at Police Stations: Making the European Union Directive Work in Practice*, New Journal of European Criminal Law, vol. 5, br. 4/2014, str. 450-479.
5. Cape, E., *Transposing the EU Directive on the Right to Information: A Firecracker or a Damp Squib?*, Criminal Law Review, br. 1/2015, str. 48-67.
6. Cras, S.; De Matteis, L., *The Directive on the Right to Information*, Eu crim, br. 1/2013, str. 22-32.
7. Đurđević, Z., *Odluka Ustavnog suda RH o suglasnosti Zakona o kaznenom postupku s Ustavom*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 19, br. 2/2012, str. 409-438.
8. Gajski, D., *Vrste okrivljenika u prekršajnom postupku i prisilne mjere prema njima s osvrtom na rješenja iz prijedloga novog Zakona o prekršajima*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 12, br. 2/2005, str. 781-805.
9. Ivičević Karas, E.; Burić, Z.; Bonačić M., *Unapređenje procesnih prava osumnjičenika i okrivljenika u kaznenom postupku: pogled kroz prizmu europskih pravnih standarda*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu vol. 23, br. 1/2016, str. 11-58.
10. Ivičević Karas, E.; Burić, Z.; Bonačić, M., *Neka pitanja usklađenosti hrvatskoga kaznenog procesnog prava s direktivama o pravima obrane – analiza sudske prakse*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu vol. 27 br. 2/2020, str. 543-569.
11. Ivičević Karas, E.; Burić, Z.; Bonačić, M., *Unapređenje procesnih prava osumnjičenika i okrivljenika u kaznenom postupku: pogled kroz prizmu europskih pravnih standarda*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 23, br. 1/2016, str. 24-25.
12. Ivičević Karas, E.; Burić, Z., *Na putu prema transponiranju Direktive o besplatnoj pravnoj pomoći u hrvatski kazneni postupak? Osvrt na Prijedlog osme novele ZKP-a*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu vol. 26, br. 2/2019, str. 417-446.
13. Ivičević Karas, E., *Europeizacija hrvatskoga kaznenog procesnog prava – jačanjem procesnih jamstava do učinkovitijega kaznenog postupka*, u: Barbić, J., *Europska budućnost hrvatskog kaznenog pravosuđa*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 2018., str. 23-48.
14. Ivičević Karas, E., *Pomicanje granica prava na branitelja pod utjecajem europskog kaznenog prava*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu vol. 22 br. 2/2015, str. 355-382.
15. Krapac, D., *Kazneno procesno pravo*, Institucije, Narodne novine, Zagreb 2014.
16. Mitsilegas, V., *EU Criminal Law after Lisbon, Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Hart, 2016.
17. Mitsilegas, V., *The European Union and the Rights of Individuals in Criminal Proceedings*, u: Brown, D. K.; Turner, J. I.; Weisser, B., *The Oxford Handbook of Criminal Process*, Oxford University Press, 2019, str. 115-139.

18. Mitsilegas, V., *The Impact of Legislative Harmonisation on Effective Judicial Protection in Europe's Area of Criminal Justice*, Review of European Administrative Law, vol. 12, br. 2/2019, str. 117-142.
19. Novokmet, A., *Pretpostavka okrivljenikove nedužnosti i prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o jačanju određenih vidova te pretpostavke u kaznenom postupku*, u: Kurtović Mišić, A.; Pajčić, M.; Korošec, D. et al. (ur.), *Europeizacija kaznenog prava i zaštita ljudskih prava u kaznenom postupku i postupku izvršenja kaznenopravnih sankcija*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split 2017., str. 113-142.
20. Novokmet, A., *The Europeanization of the Criminal Proceedings in the Republic of Croatia through the Implementation of the Directive 2013/48/EU*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, vol. 27, br. 2/2019, str. 97-125.
21. Novokmet, A.; Vinković, Z., *Police Interrogation of the Suspect in Croatia After the Implementation of the Directive 2013/48/EU – State of Play and Open Questions*, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), 2, str. 418-448. <https://doi.org/10.25234/ecllic/7120>
22. Pajčić, M., *Pravo okrivljenika na uvid u spis predmeta tijekom prethodnog kaznenog postupka u pravnim sustavima nekih europskih država i praksi Europskog suda za ljudska prava*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 17, br. 1/2010, str. 25-52.
23. Pivaty, A.; Soo, A., *Article 7 of the Directive 2012/13/EU on the Right to Information in Criminal Proceedings: A Missed Opportunity to Ensure Equality of Arms in Pre-Trial Proceedings?*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, vol. 27, br. 2/2019, str. 126-154.
24. Rašo, M.; Korotaj, G., *Novosti u postupovnim odredbama Prekršajnog zakona*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 20, br. 2/2013, str. 779-793.
25. Soo, A., *Key issues of the right to information under Directive 2012/13/EU*, https://www.era-comm.eu/procedural_safeguards/kiosk/pdf/papers/5_Key_issues_of_the_right_to_information.pdf
26. Stavros, S., *The Guarantees for Accused Persons Under Article 6 of the European Convention on Human Rights: An analysis of the application of the convention and a comparison with other instruments*, Martinus Nijhoff, Dordrecht 1993.
27. Trechsel, S., *Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, 2005.
28. Trechsel, S., *The Significance of International Human Rights for Criminal Procedure*, National Taiwan University Law Review, vol. 6, br. 1/2011., str. 177-204.
29. Tsagkalidis, A., *Directive 2012/13/EU on the Right to Information in Criminal Proceedings*, ERA, Kraków, 2 March 2017, https://www.era-comm.eu/procedural_safeguards/kiosk/pdf/2017/Article_Right_to_Information.pdf
30. Veić, P.; Gluščić, S., *Prekršajno pravo*, Narodne novine, Zagreb 2013.
31. Vitkauskas, D., *Protecting the Right to a Fair Trial Under the European Convention on Human Rights, A handbook for legal practitioners*, 2nd edition, Council of Europe, 2017.

32. Vojvoda, N., „Jezgra“ i „periferija“ kaznenog prava u praksi Europskog suda za ljudska prava. Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 30, br. 1/2023, str. 73-95.
33. Walaszek, S., *Pravo na pravično suđenje u prekršajnom postupku*, Informator, br. 6729/2018, str. 17-20.

RIGHT TO INFORMATION IN CRIMINAL PROCEEDINGS – THEORETICAL AND NORMATIVE ASPECTS

In this paper, a targeted theoretical and normative analysis of the harmonization of the Croatian Misdemeanour Act is carried out from the perspective of the right of the accused to be notified of the charge and of the procedural rights of the defense developed in the law of the Council of Europe and the law of the European Union in three aspects: a) the moment of forming the accusation, i.e. the moment of acquiring the procedural position of the suspect/accused, b) the right of the suspect/accused to be informed about what s/he is being charged of, the right to be informed about his/her procedural rights, and c) the right to inspect the case file. In this sense, the theoretical foundations of the concept of accusation of a criminal offense, the minimum defense guarantees, and the right to inspect of the case file in the practice of the European Court of Human Rights are firstly considered. The basic requirements arising from Directive 2012/13/EU are then analyzed in relation to the suspect's right to information about what s/he is accused of and to the right to information about procedural rights, as well as the right to inspect the case file. Finally, the normative framework of the procedural provisions of the Misdemeanor Act is analyzed, relating it to researched European positive legal standards, and drawing a conclusion on the normative compliance of the domestic legal order with the European legal acquis.

Key words: *Misdemeanor Law, right to notification of accusation, right to be informed of procedural rights, Directive 2012/13/EU, fair trial*