

Nikša Vojvoda\*

## KONFERENCIJA „IZAZOVI HRVATSKOG PREKRŠAJNOG PRAVA“ Zagreb, 14. i 15. ožujka 2024.

U organizaciji Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu 14. i 15. ožujka 2024. godine u Društvu sveučilišnih nastavnika i drugih znanstvenika održana je konferencija „Izazovi hrvatskog prekršajnog prava“. Konferencija je organizirana u okviru uspostavnog istraživačkog projekta Hrvatske zaklade za znanost „Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive“<sup>1</sup> voditelja izv. prof. dr. sc. Marina Bonačića. Na konferenciji su sudjelovali sveučilišni nastavnici, suci, državni odvjetnici, odvjetnici, policijski službenici, drugi državni službenici koji sudjeluju u prekršajnom postupku i ostali zainteresirani za prekršajno pravo.

Uvodne su riječi održali **prof. dr. sc. Ivan Koprić**, dekan Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu; **izv. prof. dr. sc. Marin Bonačić**, voditelj projekta; **Jurica Miočić** iz Uprave za javni red i sigurnost Ravnateljstva policije; **Sanja Gospočić**, sutkinja Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, i **Vedrana Šimundža-Nikolić**, državna tajnica u Ministarstvu pravosuđa i uprave Republike Hrvatske.

### 1. ISTAKNUTE TEME

Nakon uvodnih riječi profesor **Bonačić** kao moderator otvorio je prvi panel konferencije, koji se bavio istaknutim temama. **Ana Kordej**, načelnica Sektora za propise kaznenog prava u Ministarstvu pravosuđa i uprave RH, govorila je o *Usklađivanju prekršajnog zakonodavstva s Kaznenim zakonom*. Na početku je istaknula odluku Vlade Republike Hrvatske u kojoj je navedena obveza

---

\* Nikša Vojvoda, mag. iur, asistent u statusu doktoranda na uspostavnom istraživačkom projektu Hrvatske zaklade za znanost „Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive“ (UIP-2020-02-6482), Katedra za kazнено procesno pravo, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet; niksa.vojvoda@pravo.unizg.hr; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6640-9763>

<sup>1</sup> Više o projektu: <https://www.pravo.unizg.hr/preprahr>.

stručnih nositelja izrade propisa da u pripremi nacрта prijedloga propisa prekršajne odredbe usklade s Kaznenim zakonom na način da nema preklapanja između kaznenih djela i prekršaja. Navela je razloge takve odluke i spomenula druge poduzete mjere za usklađivanje prekršajnog i kaznenog zakonodavstva, a zatim objasnila na koji je način odluka uklopljena u zakonodavni postupak. U nastavku izlaganja usredotočila se na primjere preklapanja između kaznenih djela i prekršaja u zakonodavstvu, opisala kakva je situacija nakon deset godina primjene odluke i naposljetku se osvrnula na noviju praksu ESLJP-a. U drugom izlaganju na konferenciji sutkinja Visokog prekršajnog suda **Sanja Gospočić** govorila je o *pravu okrivljenika na obrazloženu odluku o prekršaju*. Sutkinja Gospočić uvodno je podsjetila kako se prekršajni postupak prema tzv. kriterijima *Engel* treba smatrati kaznenim postupkom u širem smislu, zbog čega su na njega primjenjivi standardi o pravu na pravično suđenje u kaznenim predmetima, čija je sastavnica i pravo okrivljenika na obrazloženu sudsku odluku. Navela je najvažnije razloge uvrštavanja tog prava pod pojam prava na pravično suđenje i obrazložila pojam i sadržaj tog prava. U drugom dijelu izlaganja osvrnula se na pravnu zaštitu kod povrede prava na obrazloženu odluku o prekršaju. Govorila je kako o normativnom uređenju tako i o pravnoj praksi, posebno Ustavnoga suda Republike Hrvatske i Europskoga suda za ljudska prava u predmetima protiv RH. Sudac **Robert Završki** s Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu, upućen na rad u Visoki prekršajni sud RH, bavio se *aktualnostima vezanima uz prekršajno sudovanje*, između ostalog problemima s kojima se praksa susreće, pravima okrivljenika u praksi i povredama zbog kojih viši sudovi ukidaju prvostupanjske odluke. Nakon njega **izv. prof. dr. sc. Ante Novokmet** s Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku izlagao je o *sporazumijevanju u prekršajnom postupku*. Govoreći o temeljnim odrednicama sporazumijevanja u Prekršajnom zakonu, istaknuo je, među ostalim, kako je primjena sporazumijevanja u prekršajnom postupku usmjerena na ubrzanje postupka i rasterećivanje sudova, kako Prekršajni zakon koncept „pregovaranja o krivnji i sankciji” poznaje od 2013. godine te kako postupak sklapanja sporazuma normativno uvelike nalikuje sklapanju sporazuma u kaznenom postupku. Posebno se osvrnuo na sporazumijevanje u postupcima koji se vode zbog prekršaja nasilja u obitelji i u tom kontekstu ponudio prijedloge *de lege ferenda*.

## 2. ANALIZA ODABRANIH PREKRŠAJA

Nakon pauze za ručak otpočeo je drugi panel o analizi odabranih prekršaja, kojim je moderirao **izv. prof. dr. sc. Igor Martinović** s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. **Izv. prof. dr. sc. Marta Dragičević Prtenjača** s Pravnog fakulteta u Sveučilišta u Zagrebu, **dr. sc. Hrvoje Filipović** s Veleučilišta kriminalistike i javne sigurnosti i **izv. prof. dr. sc. Barbara Herceg Pakšić** s Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku održali su izlaganje o *dosegu članka 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira u suvremenom hrvatskom društvu*. U svojem su izlaganju govorili o razvoju čl. 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira (remećenje javnog reda i mira izvođenjem, reproduciranjem pjesama, odnosno nošenjem ili isticanjem simbola) od 1977. do 2023., predstavili poredbena rješenja u zemljama sljednicama SFRJ, kao i zemljama zapadne Europe, zatim analizirali statistiku okrivljenih za taj prekršaj, kao i praksu Visokog prekršajnog suda RH i Europskog suda za zaštitu ljudskih prava. Potom su **izv. prof. dr. sc. Sunčana Roksandić** s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i **izv. prof. dr. sc. Ivan Vukušić** s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu izlagali o *prekršajnoj zaštiti pacijenata*. Nakon uvodnih općenitih razmatranja o zdravlju i njegovoj zaštiti osvrnuli su se na njihovu regulaciju u međunarodnim i europskim dokumentima, a potom u hrvatskome pravu. Najvažniji dio svojeg izlaganja posvetili su prekršajima u zdravstvu, posebno načelu određenosti kažnjivih djela i prekršajnoj odgovornosti zdravstvenih radnika. Obrazložili su koje pojedinačne zahtjeve sadrži to načelo i istaknuli da oni nameću ograničenja zakonodavcu, ali i sucima, te postavljaju ograničenja u primjeni prekršajnog prava. Naveli su četiri primjera nepoštivanja spomenutog načela u hrvatskom pravu. Na kraju prvoga dana konferencije **izv. prof. dr. sc. Ivana Kanceljak** s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu bavila se *pravnim sredstvima privatnog prava i javnim sankcijama protiv trgovaca u slučajevima nepoštenih ugovornih odredaba i nepoštene poslovne prakse u potrošačkim ugovorima*. Svoje izlaganje započela je razlaganjem načela savjesnosti i poštenja iz čl. 4. Zakona o obveznim odnosima i njegovom primjenom na potrošačke ugovore. U tom je kontekstu istaknula kako nepoštene ugovorne odredbe i nepoštene poslovne prakse predstavljaju povredu tog načela. U nastavku je analizirala europsko i hrvatsko pravo koje uređuje sankcije za spomenute povrede. Istaknula je kako na razini Europske unije tu materiju, među ostalim, uređuje Direktiva (EU) 2019/2161 u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača, a u okviru hrvatskoga prava osvrnula se na odredbe Zakona o zaštiti potrošača.

### 3. POGLED U PROŠLOST PREKRŠAJNOG PRAVA

*Pogled u prošlost prekršajnog prava* bio je prvi panel drugoga dana konferencije, koji je moderirala **izv. prof. dr. sc. Ana Đanić Čeko** s Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku. **Prof. dr. sc. Zrinka Erent Sunko** i **doc. dr. sc. Miran Marelja** s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu održali su izlaganje naslova *Kraljev mir kao izvorište sankcioniranja prekršaja protiv javnog reda u engleskom common law sustavu*. Na početku su se osvrnuli na protupravne radnje u engleskom srednjovjekovnom kaznenom pravu i klasifikaciju zločina u tom razdoblju. Potom su se fokusirali na Statut o izdaji iz 1352., prema kojem se teški zločini (*felonies*) kažnjavaju smrću ili odsijecanjem ekstremiteta, dok građanska odgovornost postoji za niz djela koja pripadaju manjim zločinima (*misdemeanour*, lat. *malefactum*). Daljnji razvoj engleskog kaznenog prava odlikovalo je oblikovanje blažih zločina (*anour*). Zaključno su kazali da je podjela na teške i manje zločine u engleskom pravu opstala do 1967. Drugo izlaganje, o *pokušaju unifikacije prekršajnog prava u međuratnoj Jugoslaviji (1918.–1941.)* održala je **izv. prof. dr. sc. Dunja Milošić** s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Uvodno je podsjetila na šest pravnih područja koja su postojala u međuratnoj Jugoslaviji i obrazložila koji su izvori prekršajnog materijalnog i procesnog prava u svakom od njih. Ostatak svojeg izlaganja posvetila je pokušajima unifikacije prekršajnog prava u tom razdoblju. Prvi takav pokušaj bio je u nacrtu zakona o istupima, što je bio srpski termin za prekršaje, iz 1926. Drugi pokušaj unifikacije predstavljao je drugi nacrt zakona o istupima iz 1934., koji je 1937. prihvaćen u Narodnoj skupštini, no članovi Senata uspjeli su zaustaviti njegovo donošenje. Povijesni panel zaključila je **Darija Željko**, asistentica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, izlaganjem *“Kuća Sodome i Gomore”: pravno-povijesni pregled regulirane prostitucije u gradu Karlovcu do 1934. godine*. Asistentica je kazala kako je pristup prostituciji bio reglementaristički i kako je ona bila pod strogim državnim i institucionalnim nadzorom. Osvrnula se na redarstvene propise koji su regulirali prostituciju i predstavila istraživanje karlovačkog arhivskog gradiva. Potom je govorila o Zakonu o suzbijanju (s)polnih bolesti iz 1934., kojem je temeljni cilj bilo ukidanje prostitucije u cijeloj Jugoslaviji. Zaključila je, među ostalim, kako je grad Karlovac na prijelazu iz 19. u 20. st. s obzirom na prostituciju bio dijelom hrvatskih i širih europskih strujanja i kako je nakon Zakona iz 1934. počelo razdoblje žive tajne prostitucije.

#### 4. SPECIFIČNOSTI PREKRŠAJNOG POSTUPKA I

Usljedio je *Panel o specifičnostima prekršajnoga postupka I*, kojim je moderirala **prof. dr. sc. Zlata Đurđević** s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Panel je izlaganjem *Prekršajni i obavezni prekršajni nalozi kao konsenzualni oblici prekršajnog postupka* otvorio **izv. prof. dr. sc. Marin Bonacić** s istog fakulteta. Uvodno je govorio o kaznenome nalogu, njegovoj konsenzualnosti u ulozi suda u postupku o kaznenom nalogu. Nakon toga analizirao je uređenje prekršajnog i obaveznog prekršajnog naloga, a posebno se osvrnuo na njegovu konsenzualnost, prvo iz perspektive okrivljenika, a potom i iz perspektive tužitelja. Nakon analize nekoliko primjera iz prakse kao temeljni problem uočio je što ona iz perspektive tužitelja ne postoji u određenim slučajevima kada sud izdaje prekršajni nalog. Kao prijedlog rješenja naveo je regulaciju po uzoru na kazneni postupak po principu „uzmi ili ostavi“, tako da sud ne može izdavanjem prekršajnog naloga izreći sankciju koju nije predložio tužitelj. *Žurni prekršajni postupak* bio je tema sljedećeg izlaganja, koje je održao **izv. prof. dr. sc. Igor Martinović** s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. Profesor Martinović na početku se osvrnuo na odredbe Prekršajnog zakona koje reguliraju žurni postupak. S obzirom na oskudnu regulaciju žurnoga prekršajnoga postupka u svega nekoliko zakonskih odredaba, u nastavku svojeg izlaganja fokusirao se na sudsku i ustavnosudsku praksu, a spomenuo je i pojedine predmete iz prakse Europskog suda za ljudska prava o takvu postupku, ponajprije o pojedinim pravima okrivljenika. U tom kontekstu bavio se načelom kontradiktornosti, izostankom ispitivanja okrivljenika, načelom neposrednosti, naknadnim očitovanjem, odbijanjem dokaznih prijedloga, načelom materijalne istine i žalbom. Treće izlaganje u ovom panelu, o *oduzimanju slobode u prekršajnom postupku*, održala je **izv. prof. dr. sc. Marija Đuzel** s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu. Nakon uvodnih napomena o oduzimanju slobode u prekršajnom postupku objasnila je koji su konvencijski standardi primjenjivi u toj materiji. Potom je govorila o različitim oblicima oduzimanja slobode u prekršajnom postupku. Osvrnula se na zakonsko uređenje uhićenja, uhićenja bez naloga, prava uhićenika pri uhićenju, a potom je proanalizirala materijalnopravne i formalne pretpostavke za zadržavanje i postupak za njegovu određivanje, kao i njegovo trajanje i prava zadržane osobe. Nakon što se osvrnula na posebne vrste zadržavanja, na kraju svojeg izlaganja govorila je o izvršavanju kazne zatvora izrečene u prekršajnom postupku i mjerama zadržavanja. Panel su izlaganjem o *građanskom nadzoru policije u predmetima iz područja prekršajnog prava* zaključili **izv. prof. dr. sc. Aleksandar Maršavelski** i **izv. prof. dr. sc. Teo Giljević** s Pravnog fakulteta u Sveučilišta u Zagrebu. Uvodno su predstavili pravni okvir građanskog nadzora nad radom policije u Hrvatskoj. U kontekstu početnog razvoja takva nadzora govorili su o

tijelima koja su u hrvatskom zakonodavstvu nakon 2010. uvedena radi provođenja takva nadzora i zaključili kako on zbog slaba odaziva na javne pozive za sudjelovanje u tim tijelima nije zaživio. Ipak, izmjenama i dopunama Zakona o policiji iz 2019. propisano je osnivanje Povjerenstva za rad po pritužbama u zaštiti, praćenju i promicanju ljudskih prava, koje je počelo s radom 2020. U nastavku svojeg izlaganja analizirali su rad tog povjerenstva i predstavili najvažnije značajke njegovog rada od 2020. do 2024. godine.

## 5. SPECIFIČNOSTI PREKRŠAJNOG POSTUPKA II

Posljednjim panelom konferencije, koji se također bavio *specifičnostima prekršajnog postupka*, moderirala je **izv. prof. dr. sc. Marija Đuzel**. Otvorio ga je **izv. prof. dr. sc. Zoran Burić** s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu izlaganjem *Ovlasti policije u prekršajnom i kaznenom postupku u kontekstu nasilja u obitelji*. Najprije se osvrnuo na problematiku razgraničenja kaznenih djela od prekršaja u kontekstu nasilja u obitelji. Potom se bavio ovlastima i dužnostima policije u predmetima nasilja u obitelji i regulacijom uhićenja i mjera opreza u zakonima koji reguliraju tu materiju. Na kraju je istaknuo nekoliko otvorenih pitanja, primjerice postoji li potreba za proširenjem osnova za uhićenje u slučaju prekršaja vezanih uz nasilje (u obitelji) u prekršajnom pravu i postoji li potreba za produljenjem rokova uhićenja kod takvih prekršaja. U nastavku panela **doc. dr. sc. Ivana Radić** s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu osvrnula se na *maloljetnike u prekršajnom postupku*. Istaknula je kako poziciju maloljetnika u prekršajnom postupku ne regulira samo Prekršajni zakon već su primjenjivi i Zakon o kaznenom postupku, Zakon o sudovima za mladež i Direktiva 2016/800 Europske unije. Potom je ukratko izložila definiciju maloljetnika u Prekršajnom zakonu i sankcije koje je u prekršajnom postupku moguće izreći maloljetnicima. U nastavku se bavila pojedinim posebnostima prekršajnog postupka prema maloljetnicima. Uz to raspravljala je o tome je li potrebno, i ako jest, u kojoj mjeri, Direktivu 2016/800 o procesnim jamstvima za djecu osumnjičene u kaznenom postupku implementirati i u prekršajni postupak. Zaključno je spomenula dileme o regulaciji određenih pitanja u prekršajnom postupku i probleme koji se pojavljuju u praksi. Pretposljednje izlaganje na konferenciji, o *pravu na raspravu u kvazikaznenim postupcima u praksi Europskog suda za ljudska prava*, održao je **Nikša Vojvoda**, asistent u statusu doktoranda na projektu. Uvodno je govorio o autonomnom poimanju pojma kaznene optužbe u praksi Suda i dva razdoblja u njegovoj praksi: jedno je otpočelo sedamdesetih godina presudom *Engel protiv Nizozemske*, a drugo 2006. presudom *Jussila protiv Finske*. Ta je praksa uvelike utjecala na standarde o pravu na raspravu u kvazikaznenim postupcima. U nastavku

je analizirao te standarde u dva razdoblja prakse Suda. Zaključno je istaknuo kako je glavna novost u drugom razdoblju što u predmetima koji ne pripadaju „jezgri“ kaznenog prava nije uvijek potrebno održati raspravu čak ni u prvostupanjskom postupku. Posljednje izlaganje na konferenciji, o *novim dokazima kao razlogu za obnovu prekršajnog postupka*, održao je **Andrej Božinovski**, asistent u statusu doktoranda na projektu Hrvatske zaklade za znanost „Projekt nedužnosti u Hrvatskoj“. Govorio je o izvanrednom pravnom lijeku obnove prekršajnog postupka kao jednom od mehanizama ispravljanja pogrešnih osuda u tom postupku. Fokusirao se na analizu jednog od slučajeva obnove prekršajnog postupka u korist okrivljenika, naime obnovu u slučaju novih činjenica ili dokaza, i zaključio da je pravilna primjena tog instituta ključna za osiguranje pravde i ispravljanje nepravednih presuda. U svojem izlaganju istaknuo je važnost detaljne analize novih dokaza i činjenica te njihove adekvatne prezentacije u obnovljenom postupku kako bi se postigli pravedni rezultati za okrivljenike. Također je podijelio svoja iskustva iz projekta „Projekt nedužnosti u Hrvatskoj“, gdje radi na slučajevima pogrešnih osuda i zagovara pravne reforme koje bi smanjile mogućnost takvih pogrešaka u budućnosti.