

PRIMJENJIVOST DIREKTIVA EUROPSKE UNIJE O PROCESNIM PRAVIMA OBRANE U KVAZIKAZNENIM POSTUPCIMA S OSVRTOM NA HRVATSKI PREKRŠAJNI POSTUPAK

*Izv. prof. dr. sc. Marin Bonačić**
*Nikša Vojvoda, mag. iur.***

UDK: 343.11:343.232(497.5:4EU)
343.192:343.232(497.5:4EU)
339.923:061.1>(4)EU
DOI: 10.3935/zpfz.76.3.4
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: ožujak 2025.

U radu se analizira jesu li, i u kojoj mjeri, procesne direktive Europske unije o pravima osumnjičenika i okrivljenika u kaznenom postupku primjenjive na kvazikaznene postupke, uz osvrt na njihovu primjenjivost u hrvatskome prekršajnom postupku. Uvodno se iznose osnovne informacije o direktivama i primjećuje manji fokus literature na njihovu primjenjivost na kvazikaznene postupke. U središnjem, drugome, dijelu rada razmatraju se često složena pravila o njihovoj primjenjivosti na kvazikaznene postupke i ističe važnost prakse Europskog suda za ljudska prava kao kompenzacijskog mehanizma u situacijama kada direktive nisu primjenjive. Na temelju toga treći se dio bavi primjenjivošću direktiva u hrvatskom prekršajnom postupku te se daje osvrt na način kako su one transponirane.

Ključne riječi: direktive o procesnim pravima obrane; prekršajni postupak; kvazikazneni postupci; prava obrane; europeizacija prekršajnog prava

* Dr. sc. Marin Bonačić, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb; marin.bonacic@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9951-0921

** Nikša Vojvoda, mag. iur., asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb; niksa.vojvoda@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0001-6640-9763

1. UVOD ***

Nakon što je Lisabonskim ugovorom¹ Europska unija (EU) dobila veće ovlasti za regulaciju kaznenog i kaznenog procesnog prava, u razdoblju koje je slijedilo doneseno je šest pravno obvezujućih direktiva kojima se reguliraju različita procesna prava okrivljenika u kaznenom postupku (dalje: direktive o procesnim pravima).² To su Direktiva 2010/64/EU o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenom postupku³, Direktiva 2012/13/EU o pravu na informiranje u kaznenom postupku⁴, Direktiva 2013/48/EU o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku⁵, Direktiva 2016/1919/EU o pravnoj pomoći za osumnjičenike i okrivljenike u kaznenom postupku⁶, Direktiva 2016/343/EU o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u

*** Ovaj rad je sufinancirala Hrvatska zaklada za znanost projektom *Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive* (UIP-2020-02-6482). Ovaj se rad djelomično temelji na dijelovima različitih poglavlja doktorske disertacije Nikše Vojvode pod naslovom *Procesna jamstva u kvazikaznenim postupcima*, čija se obrana očekuje tijekom 2026. godine na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

¹ Ugovor iz Lisabona o izmjenama i dopunama Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice, Službeni list Europske unije br. C 306/1 od 17. prosinca 2007.

² Za više o donošenju Direktiva vidi npr. Riehle, C.; Clozel, A., *10 years after the roadmap: procedural rights in criminal proceedings in the EU today*, ERA Forum, vol. 20, 2020., str. 321 – 323.

³ Direktiva 2010/64/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima, Službeni list Europske unije br. L 280/1 od 26. listopada 2010. (dalje: Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje).

⁴ Direktiva 2012/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o pravu na informiranje u kaznenom postupku, Službeni list Europske unije, br. L 142/1 od 1. lipnja 2012. (dalje: Direktiva o pravu na informiranje).

⁵ 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 uhidbenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima, Službeni list Europske unije br. L 294/1 od 6. studenoga 2013. (dalje: Direktiva o pravu na pristup odvjetniku).

⁶ 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 uhidbenog naloga, Službeni list Europske unije br. L 297/1 od 4. studenoga 2016. (dalje: Direktiva o pravnoj pomoći).

kaznenom postupku⁷ i Direktiva 2016/800/EU o postupovnim jamstvima za djecu koja su optuženici ili osumnjičenici u kaznenim postupcima⁸.

Iako su primarno usmjerene na formalne kaznene postupke, direktive sadržavaju odredbe o svojoj primjeni (i) na postupke slične kaznenomu, tzv. kvazi-kaznene postupke⁹, kao što su prekršajni, upravno-kazneni i slični postupci.¹⁰ Budući da primjena direktiva nije ograničena na pojedino područje prava EU-a, one su od općeg značaja za regulaciju procesnih jamstava u nacionalnim kvazi-kaznenim postupcima. Unatoč tomu, u ključnim se sekundarnim izvorima koji obrađuju direktive pitanje njihove primjenjivosti u tim postupcima spominje tek uzgredno¹¹, najčešće u kontekstu Direktive o pravu na pristup odvjetniku.¹² Iznimka je Mitsilegas, koji primjećuje kako pojam kaznenog postupka u

⁷ 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, Službeni list Europske unije br. L 65/1 od 11. ožujka 2016. (dalje: Direktiva o pretpostavci nedužnosti).

⁸ 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, Službeni list Europske unije br. L 132/1 od 21. svibnja 2016. (dalje: Direktiva o postupovnim jamstvima za djecu).

⁹ Kvazikaznenima ili kaznenom sličnima se mogu "nazvati svi oni postupci koji formalnopravno nisu kazneni te koji s kaznenim postupkom imaju bitnih sličnosti, no koji se od njega u određenoj mjeri i razlikuju" (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. 74, na temelju definicije u: Franssen, V.; Harding, C. (ur.), *Criminal and Quasi-criminal Enforcement Mechanisms in Europe: Origins, Concepts, Future*, Bloomsbury, Oxford, 2022., *Introduction*, str. 1 – 8).

¹⁰ Weyembergh, A.; Joncheray, N., *Punitive Administrative Sanctions and Procedural Safeguards, A Blurred Picture That Needs to be Addressed*, New Journal of European Criminal Law, vol. 7, br. 2, 2016., str. 202.

¹¹ Vidi npr. Hodgson, J., *Criminal procedure in Europe's Area of Freedom Security and Justice*, u: Mitsilegas, V.; Bergström, M.; Konstantidines, T. (ur.), *Research Handbook on EU Criminal Law*, Edward Elgar, Padstow, 2016., str. 175; Klip, A., *Fair Trial Rights in the European Union: Reconciling Accused and Victim's Rights*, u: Rafaraci, T.; Belfiore, R. (ur.), *EU Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Springer, Cham, 2019., str. 8 – 9, 17; Jimeno-Bulnes, M., *The Right of Access to a Lawyer in the European Union: Directive 2013/48/EU and Its Implementation in Spain*, u: *ibid.*, str. 62.

¹² Vidi npr. Armenta Deu, T.; Urban, L., *The right of access to a lawyer under Directive 2013/48/EU*, u: Alegrezza, S.; Covolo, V. (ur.), *Effective Defence Rights in Criminal Proceedings: A European and Comparative Study on Judicial Remedies*, Wolters Kluwer, Milano, 2018., str. 69; Bachmaier Winter, L., *The EU Directive on the Right to Access to a Lawyer: A Critical Assessment*, u: Ruggeri, S. (ur.), *Human Rights in European Criminal*

direktivama nije definiran i da za opseg njihove primjene ključnu ulogu imaju autonomni koncepti.¹³ U recentnim radovima hrvatskih autora analizirana je primjenjivost pojedinih direktiva na hrvatski prekršajni postupak kao i nedostatci u njihovoj transpoziciji¹⁴, no sustavna analiza primjenjivosti svih direktiva na kvazikaznene postupke i dalje nedostaje.

U radu se razmatra u kojoj se mjeri direktive o procesnim pravima primjenjuju na kvazikaznene postupke te nastaju li zbog ograničenja pravne praznine u zaštiti procesnih prava okrivljenika. Rad se temelji na normativnoj analizi relevantnih izvora prava EU-a (direktive, pripremni materijali, Povelja o temeljnim pravima¹⁵ i praksa Suda EU-a), Vijeća Europe (Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP)¹⁶ i standardi iz prakse Europskog suda za ljudska prava) te sekundarnoj literaturi. S tim u skladu, u drugom dijelu rada analizira se opseg primjene direktiva na kvazikaznene postupke kao i kompenzacijski mehanizmi za zaštitu procesnih prava okrivljenika u slučaju njihove neprimjenjivosti. Nakon toga, u trećem dijelu razmatra se primjenjivost direktiva na hrvatski prekršajni postupak te kako su transponirane. Pritom se ne analizira transpozicija svake pojedine odredbe direktiva, nego se razmatra zakonodavna tehnika kojom su direktive transponirane u prekršajno zakonodavstvo. Primjerenost transpozicije ocjenjuje se razmatranjem odredaba Prekršajnog

Law: New Developments in European Legislation and Case Law after the Lisbon Treaty, Springer, Cham, 2015., str. 115 – 117.

¹³ Mitsilegas, V., *EU Criminal Law After Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Bloomsbury, Oxford, 2018., str. 178.

¹⁴ Burić, Z.; Filipović, H., *Right of Access to a Lawyer in Misdemeanour Proceedings: Compliance of Croatian Law and Practice with EU Standards*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 2026. (advance article), str. 1 – 22; Đuzel, M., *Deprivation of Liberty in Croatian Misdemeanour Proceedings – Application of European Detention and Penitentiary Standards*, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), vol. 8, 2024., str. 85 – 112; Đuzel, M.; Novokmet, A., *Right to Information in Misdemeanour Proceedings – Analysis of Practitioners' Experience in Croatia*, Balkan Social Science Review, vol. 26, 2025., str. 7 – 31; Novokmet, A., *Pravo na obavijest u prekršajnom postupku – teorijski i normativni aspekt*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 61, br. 3, 2024., str. 337 – 366; Radić, I., *Application of EU Legal Standards in Misdemeanour Proceedings Towards Juveniles in Croatia*, Policija i sigurnost, vol. 34, br. 1, 2025., str. 1 – 14.

¹⁵ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije br. C 326/391 od 26. listopada 2012. (hrvatski prijevod: SL C 202/389 od 7. lipnja 2016.).

¹⁶ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06, 13/17.

zakona (dalje: PZ)¹⁷ i supsidijarno primjenjivih Zakona o kaznenom postupku (dalje: ZKP) i Zakona o sudovima za mladež (dalje: ZSM).¹⁸ Nakon provedene analize, u četvrtom se dijelu iznose završne napomene.

2. PRIMJENJIVOST DIREKTIVA NA KVAZIKAZNE NE POSTUPKE

Od šest direktiva EU-a o procesnim pravima okrivljenika u kaznenom postupku, njih pet primjenjive su i na određene kvazikaznene postupke. Različita pitanja koja se pritom javljaju razmatraju se u sljedećem pododjeljku (*infra* 2.1.). Direktiva o pretpostavci nedužnosti slijedi drukčiji pristup pa će se razmotriti zasebno (*infra* 2.2.). Nakon toga, razmatraju se kompenzacijski mehanizmi za zaštitu prava osumnjičenika i okrivljenika u slučaju neprimjenjivosti direktiva (*infra* 2.3.) te se iznosi zaključak o primjenjivosti direktiva o procesnim pravima na kvazikaznene postupke (*infra* 2.4.).

2.1. Opseg primjene pet direktiva na kvazikaznene postupke

2.1.1. *Autonomno tumačenje pojma kaznenog postupka*

Pet direktiva o procesnim pravima kao temeljno pravilo propisuje svoju primjenjivost u kaznenom postupku.¹⁹ Prvi korak u raspravi o opsegu primjene direktiva stoga je definiranje pojma kaznenog postupka.

U nadnacionalnom pravu je, kada se od država traži jačanje određenih jamstava okrivljenika u kaznenom postupku, odavno napušten formalni, a prihvaćen autonomni pristup pojmu kaznene optužbe i kaznenog djela, a stoga i kaznenog postupka. Ukratko, autonomni pristup polazi od toga da se kaznenom optužbom,

¹⁷ Prekršajni zakon, Narodne novine, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22.

¹⁸ Zakon o kaznenom postupku, 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, 130/20, 80/22, 36/24, 72/25, i Zakon o sudovima za mladež, Narodne novine, br. 84/11, 143/12, 148/13, 56/15, 126/19. PZ u čl. 82. st. 3. propisuje da se, ako Zakon ne sadržava odredbe o pojedinim pitanjima postupka, u prekršajnom postupku na odgovarajući način, kada to bude primjereno svrsi prekršajnog postupka, primjenjuju odredbe ZKP-a i ZSM-a.

¹⁹ Čl. 1. st. 1. Direktive o pravu na tumačenje i prevođenje, čl. 1. i čl. 2. st. 1. Direktive o pravu na informiranje, čl. 1. i čl. 2. st. 1. i 3. Direktive o pravu na pristup odvjetniku, čl. 1. st. 1. t. (a) Direktive o pravnoj pomoći, čl. 1. i čl. 2. st. 1. Direktive o postupovnim jamstvima za djecu. Direktive su primjenjive i u postupku europskog uhidbenog naloga, što nije predmet ovog rada.

odnosno kaznenim djelom ne smatra samo djelo koje je formalno određeno kao takvo. U suprotnom bi države svoje obveze zaštite prava u kaznenom postupku lako mogle izigrati preklasifikacijom djela iz kaznene u neku drugu kažnjivu sferu.²⁰ Europski sud za ljudska prava (ESLJP) je stoga još 1970-ih, u presudi *Engel i drugi protiv Nizozemske*, razvio kriterije prema kojima se ocjenjuje je li pojedina optužba kaznena.²¹ Polazišni je kriterij formalna klasifikacija: ako je djelo formalno kazneno, u pripadajućem se postupku moraju poštovati jamstva predviđena za kaznene postupke.²² Međutim, čak i ako djelo nije formalno kazneno, ono će se u konvencijskom smislu smatrati kaznenim ako je takvo po svojoj prirodi ili po visini zapriječene sankcije.²³ Ako prema tim kriterijima, koji se po presudi u kojoj su utvrđeni nazivaju kriteriji *Engel*, optužba, tj. djelo budu ocijenjeni kao kazneni, u pripadajućem se postupku moraju poštovati jamstva koja konvencijsko pravo predviđa za kaznene postupke.²⁴ Svaki od tih kriterija i njihov međusobni odnos ESLJP je dodatno razradio u nizu kasnijih presuda.²⁵ Takav je pristup s istim motivima i određenim razlikama u pristupu poslije preuzeo i Sud EU-a, u čijoj se praksi tri kriterija, opet prema presedanu, nazivaju kriterijima *Bonda*.²⁶

S obzirom na prihvaćanje autonomnog shvaćanja pojma kaznene optužbe u praksi Suda EU-a, kao i na upućivanje na praksu ESLJP-a u recitalima direktiva, pojam kaznenog postupka u svih pet direktiva o procesnim pravima treba se

²⁰ U kontekstu konvencijskog prava vidi npr. Andrijauskaite, A., *Exploring the penumbra of punishment under the ECHR*, New Journal of European Criminal Law, vol. 10, br. 4, 2019., str. 363.

²¹ *Engel i drugi protiv Nizozemske*, broj zahtjeva 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, od 8. lipnja 1976.

²² Franssen, V., *La notion "pénale": mot magique ou critère trompeur? Réflexions sur les distinctions entre le droit pénal et le droit quasi pénal*, u: Brach-Thiel, D. (ur.), *Existe-t-il un seul non bis in idem aujourd'hui?*, L'Harmattan, Paris, 2017., str. 68 – 69.

²³ *Engel i drugi protiv Nizozemske*, § 82; vidi i Bonačić, M.; Rašo, M., *Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteta de lege ferenda*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 19, br. 2, 2012., str. 443.

²⁴ Vojvoda, *op. cit.* u bilj. 9, str. 78.

²⁵ European Court of Human Rights, Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb), 2025., str. 9 – 12; vidi i Franssen, *op. cit.* u bilj. 22, str. 70 – 78.

²⁶ Sud EU-a, presuda u predmetu C-489/10 (predmet *Bonda*) od 5. lipnja 2012.; vidi Caeiro, P., *The influence of the EU on the "blurring" between administrative and criminal law*, u: Weyembergh, A.; Galli, F. (ur.), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law: the influence of the EU*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2014., str. 181 – 190.

tumačiti na način da obuhvaća sve postupke koji se vode u povodu djela koja se navedenim pristupom mogu smatrati kaznenima.²⁷ Takvo shvaćanje potvrđuju i shvaćanja o primjenjivosti direktiva na kvazikaznene postupke u komparativnim sustavima, poput njemačkog²⁸ i poljskog²⁹. Unatoč takvu osnovnom pravilu direktive sadržavaju i dodatna pravila koja ograničavaju njihov opseg primjene u određenim kvazikaznenim postupcima.

2.1.2. Ograničenje primjenjivosti u određenim postupcima

Pet direktiva EU-a o procesnim pravima okrivljenika u kaznenom postupku izričito uređuje pitanje svojeg važenja u kvazikaznenim postupcima. To pitanje direktive uređuju na sličan način, pod određenim pretpostavkama dopuštajući ograničenja svoje primjene na određene faze kvazikaznenog postupanja. S obzirom na određene razlike u izričaju potrebno je, kako bi se utvrdio točan opseg njihove primjene na kvazikaznene postupke, osvrnuti se na relevantne odredbe i recitale svake od pet direktiva.

Prva direktiva o procesnim pravima, o pravu na tumačenje i prevođenje, pitanje svoje primjene regulira u čl. 1. st. 3. Ta odredba propisuje da se Direktiva, ako je pravom države članice predviđeno da kazne za prekršaje izriče neko drugo tijelo, a ne sud nadležan za kaznene stvari, primjenjuje samo na postupke pred takvim sudom nakon podnošenja žalbe. Ta je odredba razjašnjena u recitalu 16.:

²⁷ Da koncept kaznenog postupka u kontekstu Direktive o pravu na tumačenje i prevođenje treba shvatiti u skladu s praksom ESLJP-a, ističe i: Morgan, C., *The new European directive on the rights to interpretation and translation in criminal proceedings*, u: Braun, S.; Taylor, J. L. (ur.), *Videoconference and remote interpreting in criminal proceedings*, Intersentia, Guildford, 2012., str. 8.

²⁸ U Njemačkoj se shvaćanje da u kontekstu europskog prava pod pojam kaznenoga treba obuhvatiti i prekršajno pojavilo i kod drugih europskih propisa. Vidi npr. Hörauf, D., *Ordnungswidrigkeiten und der europäische Straftatenbegriff – Subkategorie- oder aliud-Verhältnis? Eine an den Umsetzungspflichten des deutschen Gesetzgebers orientierte Begriffskonturenanalyse am Beispiel des aktuellen Richtlinienentwurfs zum Datenschutz in Strafsachen*, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, vol. 6, 2013., str. 276 – 279.

²⁹ Bien Wgowska, I., *Access to a Lawyer in Proceedings for Minor Offences Under Polish and European Union Law*, Review of European and Comparative Law, vol. 41, br. 2, 2020., str. 178. O mogućem drukčijem shvaćanju vidi Kärner, M., *Procedural Rights in the Outskirts of Criminal Law: European Union Administrative Fines*, Human Rights Law Review, vol. 22, br. 4, 2022., str. 13.

U nekim državama članicama je neko drugo tijelo, a ne sud koji je nadležan u kaznenim postupcima, nadležno izricati kazne za razmjerno male prijestupe. To je na primjer moguće u slučaju prometnih prekršaja, koji su česti, a utvrđuju se prometnim kontrolama. U takvim bi situacijama bilo nerazumno zahtijevati od nadležnoga tijela da osigura sva prava iz ove Direktive. Kad je pravom države članice predviđeno da kaznu za prekršaj izriče takvo tijelo, a postoji pravo žalbe sudu nadležnome u kaznenim stvarima, ovu Direktivu bi trebalo primijeniti *samo na postupak pred tim sudom, nakon podnošenja žalbe*.³⁰

Kriterij iz posljednje rečenice recitala nalazi se i u Direktivi o pravu na informiranje koja, uz sitne razlike u izričaju, pitanje primjene na kvazikaznene postupke uređuje na jednak način.³¹ Iz prve dvije direktive, dakle, proizlazi da u slučajevima kada za razmjerno male prijestupe (1. pretpostavka) u prvome stupnju odlučuje tijelo koje se ne može smatrati sudom nadležnim za kaznene stvari (2. pretpostavka), one nisu primjenjive na stadije postupka pred takvim tijelom, već tek u kasnijem postupku pred sudom. Recitali direktiva njihovu ograničenu primjenu povezuju uz "razmjerno male prijestupe" (Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje), tj. "relativno lakša djela" (Direktiva o pravu na informiranje), ne definirajući te pojmove³², već navodeći prometne prekršaje kao primjer.

Direktiva o pravu na pristup odvjetniku na sličan način, no nešto preciznije i šire, uređuje pitanje opsega svoje primjene na kvazikaznene postupke (čl. 2. st. 4.):

4. Ne dovodeći u pitanje pravo na pošteno suđenje, u pogledu lakših kažnjivih djela:

(a) ako je pravom države članice predviđeno izricanje sankcija od strane tijela koje nije sud nadležan za kaznene stvari, a na izricanje takve sankcije može se uložiti žalba ili je moguće izvršiti upućivanje na takav sud; ili

³⁰ Istaknuli autori.

³¹ Vidi recital 17. i čl. 1. st. 2. Direktive o pravu na informiranje. Tako zaključuje i Kärner, M., *Interplay between European Union criminal law and administrative sanctions: Constituent elements of transposing punitive administrative sanctions into national law*, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 13, br. 1, 2022., str. 55.

³² Neodređenost pojma "razmjerno mali prijestupi" vidljiva je i u inačicama dviju direktiva na drugim jezicima. S engleskog, njemačkog i francuskog jezika doslovan prijevod mogao bi biti "relativno mali prijestupi" ili "relativno mala kažnjiva djela" (engl. *relatively minor offences*; njem. *relativ geringfügiger Zuwiderhandlungen*; franc. *infractions relativement mineures*). Ukratko o odredbama o opsegu primjene Direktive o pravu na informiranje i njezinoj primjeni u hrvatskom prekršajnom postupku vidi Đuzel, Novokmet, *op. cit.* u bilj. 14, str. 8 – 9.

(b) ako se oduzimanje slobode ne može izreći kao sankcija, ova se Direktiva primjenjuje samo na postupke pred sudovima nadležnima u kaznenim stvarima.

Recitali Direktive o pravu na pristup odvjetniku također su precizniji. U recitalu koji sadržajno odgovara recitalima iz dvije prethodne direktive dodatno se navodi ne samo da se može raditi o prometnim prekršajima nego i kako takva relativno lakša djela *ne podrazumijevaju oduzimanje slobode* (recital 16.) i, što je još važnije, Direktiva sadržava dodatni recital 17.:

U pojedinim državama članicama određena lakša kažnjiva djela, osobito manji prometni prekršaji, *lakša kažnjiva djela* u vezi općih lokalnih propisa i manjih prekršaja protiv javnog reda, *smatraju se kaznenim djelima*. U takvim bi situacijama bilo *nerazborito zahtijevati* da nadležna tijela osiguraju *sva prava iz ove Direktive*. Ako pravo države članice predviđa da se u pogledu lakših kažnjivih djela *oduzimanje slobode ne može izreći kao sankcija*, ova bi se Direktiva stoga trebala primjenjivati *samo na postupke pred sudom* koji je nadležan za kaznene stvari.³³

Čini se da taj recital pojašnjava značenje prethodnoga i da sugerira da nema potrebe za primjenom svih jamstava iz direktiva, čak ni kada se lakša djela u domaćem sustavu formalno smatraju kaznenim djelima.³⁴ Direktiva o pravu na pravnu pomoć i Direktiva o postupovnim jamstvima za djecu slijede sličan pristup.³⁵

³³ Istaknuli autori.

³⁴ U tom kontekstu Kärner ističe da ova Direktiva, za razliku od prethodne dvije, pravi razliku između lakših kaznenih i lakših upravnih djela (Kärner, *op. cit.* u bilj. 19, str. 55). U *Practitioners' Tools on EU Law – Legal Aid Directive, Fair Trials*, studeni 2020., <https://www.fairtrials.org/app/uploads/2021/12/FT-Toolkit-on-Legal-Aid-Directive.pdf>, pristupljeno 20. ožujka 2025., str. 23, u kontekstu Direktive o pravu na pravnu pomoć (koja slijedi isti pristup kao Direktiva o pravu na pristup odvjetniku) ističe se kako bi pojašnjenje Suda EU-a o ograničenjima iz spomenutih recitala svakako bilo dobrodošlo.

³⁵ Direktiva o pravu na pravnu pomoć, čl. 2. st. 4., recitali 11. – 13.; Direktiva o postupovnim jamstvima za djecu, čl. 2. st. 6. i recitali 15. i 16. Tako i: Kärner, *op. cit.* u bilj. 19, str. 56. Radić, međutim, na temelju recitala 14. Direktive o postupovnim jamstvima za djecu zaključuje kako je ona u kvazikaznenim postupcima primjenjiva samo u slučajevima oduzimanja slobode (Radić, *op. cit.* u bilj. 14, str. 20).

Unatoč dodatcima, ni tri novije direktive ne definiraju precizno što se to smatra lakšim kažnjivim djelima, kod kojih se direktive primjenjuju u ograničenu opsegu, pa je taj pojam podložan različitim interpretacijama.³⁶ Recitali direktiva, osim toga, ne pojašnjavaju kakva su to lakša kažnjiva djela koja se "smatraju kaznenima" – jesu li to samo djela koja formalno nisu kaznena, no autonomnim se pristupom smatraju kaznenima, ili i lakša formalno kaznena djela. U dvojbi treba se opredijeliti za tumačenje prema kojem se lakšim kažnjivih djelima koja se smatraju kaznenima mogu smatrati i jedna i druga.³⁷

Iz izloženoga proizlazi da tri novije direktive preciznije uređuju opseg svoje primjene u postupcima gdje je za prvostupanjsko odlučivanje nadležno tijelo različito od suda nadležnog za kaznene stvari. Precizniji izričaj novijih direktiva ne znači, međutim, da je pitanje opsega njihove primjene regulirano drukčije nego u Direktivi o pravu na tumačenje i prevođenje, odnosno Direktivi o pravu na informiranje, jer među recitalima iz dvije skupine direktiva nema bitne razlike. Budući da su sve direktive dio jedinstvenoga zakonodavnog paketa temeljenoga na Planu za jačanje postupovnih prava osumnjičenika ili okrivljenika u kaznom postupku³⁸, recitali novih direktiva mogu biti od pomoći u tumačenju prijašnjih direktiva, čiji su recitali manje određeni. Temeljno je pravilo o primjeni direktiva u postupcima za lakša djela isto: one su na takve postupke primjenjive (tek) u fazi koja se odvija pred sudom nadležnim za kaznene stvari, bez obzira na to smatra li se djelo u autonomnom smislu ili čak formalno kaznenim djelom, pod uvjetom da za njega nije propisana sankcija oduzimanja slobode. *A contrario*, direktive su uvijek primjenjive u postupku pred sudom nadležnim za kaznene stvari, kao i u drugim postupcima u kojima je propisana sankcija oduzimanja slobode.³⁹ Praksa Suda EU-a pomaže u tumačenju pojma suda nadležnog za kaznene stvari i time temeljnog pravila o opsegu primjene direktiva (više *infra* 2.1.3.). Tri novije direktive, međutim, sadržavaju i pravila koja u određenim slučajevima proširuju njihovu primjenu (*infra* 2.1.4.).

³⁶ Kärner, *op. cit.* u bilj. 29, str. 13.

³⁷ Slično, zbog drukčijih razloga, zaključuje i Kärner (*ibid.*).

³⁸ Rezolucija Vijeća od 30. studenoga 2009. o planu za jačanje postupovnih prava osumnjičenika ili okrivljenika u kaznenom postupku, Službeni list Europske unije br. C 295/1 od 4. prosinca 2009.

³⁹ Zanimljivo, Bachmaier Winter, *op. cit.* u bilj. 9, u kontekstu Direktive o pravu na pristup odvjetniku zaključuje kako će se, kada je djelo klasificirano kao kazneno, ali o njemu odlučuje tijelo koje nije sud (npr. kazneni nalog u Njemačkoj), direktiva primjenjivati tek u stadiju postupka pred sudom (str. 117). O opsegu primjene Direktive o pravu na odvjetnika i njezinoj primjenjivosti u hrvatskom prekršajnom postupku vidi Burić, Filipović, *op. cit.* u bilj. 14, str. 7 – 9.

2.1.3. Sud “koji ima nadležnost u kaznenim stvarima”

Značenje pojma “sud nadležan za kaznene stvari” Sud EU-a pojasnio je u predmetu C-60/12 (*Baláž*) u kojem je odbacio formalistički pristup rekavši da taj pojam “ne može biti prepušten shvaćanjima svake države članice”⁴⁰, nego da ga treba tumačiti autonomno i ujednačeno⁴¹ pritom vodeći računa o kontekstu odredbe i cilju koji se u tom slučaju Okvirnom odlukom o načelu uzajamnog priznanja novčanih kazni želi postići.⁴² Iako kriteriji nisu sasvim izričito navedeni u presudi, iz njezina obrazloženja proizlazi kako je “sud nadležan za kaznene stvari” svako tijelo koje ispunjava dva kriterija: (a) zadovoljava definiciju pojma sud⁴³, dakle mora biti ustanovljen zakonom, stalan, neovisan, itd.⁴⁴, i (b) primjenjuje postupak koji u bitnome ima karakteristike kaznenog postupka.⁴⁵ U konkretnom predmetu Sud je ocijenio kako austrijski *Unabhängiger Verwaltungssenat*, neovisno upravno tijelo koje je nadležno za odlučivanje o žalbama u području upravnih prekršaja⁴⁶, zadovoljava definiciju suda u smislu čl. 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije⁴⁷, pozivajući se na prijašnju odluku o tom tijelu u kojem je Sud među ostalim zbog jamstava neovisnosti to

⁴⁰ Sud EU-a, presuda u predmetu C-60/12 od 14. studenoga 2013. (dalje: predmet *Baláž*), t. 25.

⁴¹ U hrvatskom prijevodu navodi se “jedinstveno”, a u engleskoj verziji “uniform”. U hrvatskom prijevodu Mišljenja Nezavisne odvjetnice Sharpston navodi se “ujednačeno”. Mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston u predmetu *Baláž*, t. 41 *et seq.* Misli se na to da tumačenje ne smije ovisiti o kvalifikaciji u državama članicama. U t. 47 Mišljena navodi se primjerice: “Smatram da su poteškoće povezane s davanjem prednosti ujednačenom tumačenju, pred onim kojim se ta odredba definira na temelju nacionalnog prava (...)”

⁴² Okvirna odluka Vijeća 2005/214/PUP od 24. veljače 2005. o primjeni načela uzajamnog priznavanja novčanih kazni, Službeni list Europske unije br. L 76/16 od 22. ožujka 2005.; Sud EU-a, predmet *Baláž*, t. 26.

⁴³ *Ibid.*, t. 32 i 38.

⁴⁴ *Ibid.*, t. 32, ali i predmet na koji se tamo upućuje, naime: Sud EU-a, presuda u predmetu C-196/09 od 14. lipnja 2011., t. 37 uz tamo citiranu praksu. Sud u t. 37 navodi kako je za ocjenu pojma suda nadležnog za kaznene stvari potrebno uzeti u obzir niz objektivnih čimbenika o tijelu i njegovu djelovanju.

⁴⁵ *Ibid.*, t. 36 – 42.

⁴⁶ Vidi *ibid.*, t. 39.

⁴⁷ Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), Službeni list Europske unije br. C 326/47 od 26. listopada 2012.

tijelo smatrao sudom.⁴⁸ Također je ocijenio kako primjenjuje kazneni postupak i njegova jamstva, odnosno da ispunjava drugi kriterij da bi se mogao smatrati sudom nadležnim za kaznene stvari.⁴⁹

Nema razloga da takvo shvaćanje ne bude od značaja i za druge europske propise⁵⁰, poput direktiva o procesnim pravima okrivljenika u kaznenom postupku.⁵¹ Ipak se čini kako, s obzirom na različitost propisa u pitanju, standard prema kojem se procjenjuje je li riječ o “sudu koji ima nadležnost u kaznenim stvarima” treba biti nešto drukčiji.

Budući da uzajamno priznanje pretpostavlja “da države članice imaju povjerenje u kaznenopravne sustave drugih država članica te, osobito, da su prava osumnjičenih i optuženih osoba zaštićena u skladu sa zajedničkim minimalnim standardima”, kod Okvirne odluke imalo je smisla značenje pojma “sud nadležan u kaznenim stvarima” definirati kao “sud koji primjenjuje postupak koji u bitnome ima karakteristike kaznenog postupka”. Time je osigurano da se omogući priznanje samo onih stranih odluka koje su temeljene na postupku u kojem su poštovana minimalna procesna jamstva. Takvim se standardom zapravo štiti osuđenika jer ne bi bilo mjesta primjeni Okvirne odluke, pa ni uzajamnom priznanju, u slučaju postupka koji se nije vodio pred sudom nadležnim u kaznenim stvarima.⁵²

Kontekst direktiva o procesnim pravima različit je. Dok se Okvirnom odlukom zaštita okrivljenika osiguravala priznanjem samo onih odluka koje su poštovale procesna jamstva na razini kaznenog postupka, direktivama se upravo želi protegnuti određene kaznene standarde (i) na neke postupke koji formalno nisu kazneni. Puko precrtavanje standarda iz predmeta *Baláž* bilo bi protivno cilju direktiva. One bi se, naime, prema tome primjenjivale samo u postupcima

⁴⁸ Sud EU-a, presuda u predmetu C-258/97 od 4. ožujka 1999., t. 18; Mišljenje Nezavisne odvjetnice u tom predmetu t. 14., citirano u Sud EU-a, predmet *Baláž*, t. 38.

⁴⁹ Vidi Sud EU-a, predmet *Baláž*, t. 39 – 42.

⁵⁰ Nezavisna odvjetnica Sharpston tako ističe: “Kako je Sud više puta zaključio, iz potrebe za ujednačenom primjenom prava Unije i načela jednakosti proizlazi da se pojmovi iz određene odredbe prava Unije, koja za potrebe određivanja svojeg značenja i opsega primjene ne upućuje izričito na pravo država članica, obično moraju autonomno i ujednačeno tumačiti u čitavoj Europskoj uniji, vodeći računa o kontekstu odredbe te o cilju koji se želi postići dotičnim propisom.” *Ibid.*, t. 43.

⁵¹ Vidi: Kärner, *op. cit.* u bilj. 19, str. 56 – 57. Kärner nakon izlaganja opsega primjene procesnih direktiva ističe kako je on u skladu s okvirnom odlukom iz 2005. pa u kontekstu okvirne odluke spominje predmet *Baláž*.

⁵² Vidi: Sud EU-a, predmet *Baláž* (t. 28–30); Mišljenje Nezavisne odvjetnice Sharpston u istom predmetu, t. 44.

u kojima se već primjenjuju kaznenoprocena jamstva, pa njihova primjena ne bi donosila veliku dodanu vrijednost. Standard iz predmeta *Baláž* trebalo bi prilagoditi novom kontekstu, i to na način da se pojam “sud nadležan u kaznenim stvarima” odnosi na svaki sud koji *primjenjuje ili bi trebao primjenjivati pravila kaznenog postupka*. Sud EU-a u svojoj je praksi prihvatio ESLJP-ov autonomni pristup pojmu kaznene optužbe. Stoga bi se sudom koji bi “trebao primjenjivati pravila kaznenog postupka” mogao smatrati *svaki sud koji odlučuje o optužbi koja se prema ocjeni luksemburškoga suda može smatrati kaznenom*.

2.1.4. Proširenje opsega primjenjivosti na oduzimanje slobode

Uz izloženo temeljno pravilo o opsegu primjenjivosti tri novije direktive sadržavaju i odredbe koje ih proširuju. Direktiva o pravu na pristup odvjetniku tako propisuje da se u svakom slučaju primjenjuju u potpunosti kada je osumnjičeniku ili optuženoj osobi oduzeta sloboda, neovisno o fazi kaznenog (i svakog koji se smatra takvim, *op. a.*) postupka (čl. 3. st. 4., zadnja rečenica). Slično, Direktiva o postupovnim jamstvima za djecu na kraju odredbe o ograničenom opsegu primjene propisuje kako se u svakom slučaju primjenjuje kada je dijete lišeno slobode, neovisno o fazi kaznenog postupka (čl. 2. st. 6., zadnja rečenica), a Direktiva o pravu na pravnu pomoć da se ona u svakom slučaju primjenjuje u potpunosti kada je osumnjičeniku ili optuženoj osobi oduzeta sloboda, neovisno o fazi kaznenog postupka (čl. 2. st. 4., zadnja rečenica). Takvo proširenje primjenjivosti na slučajeve oduzimanja slobode jedna je od bitnih razlika u odnosu na dvije starije direktive, koje ga ne sadržavaju.

2.2. Poseban slučaj Direktive o pretpostavci nedužnosti

Direktiva o pretpostavci nedužnosti jedina je od direktiva o procesnim pravima oko čije se primjene na kvazikaznene postupke postavljaju dodatna pitanja.⁵³ Odredbom o njezinu području primjene propisano je kako se primjenjuje na fizičke osobe koje su osumnjičenici ili optuženici u kaznenom postupku te se primjenjuje u svim stadijima kaznenog postupka, od trenutka kada je osoba osumnjičena ili optužena za počinjenje kaznenog djela ili navodnog kaznenog djela pa sve do trenutka kada odluka o konačnom utvrđivanju je li ta osoba počinila predmetno kazneno djelo postane konačna (čl. 2.).

⁵³ Kärner, *op. cit.* u bilj. 19, str. 57. Navodi kako je pitanje područja primjene te Direktive kontroverzno.

Recitali direktive ne daju jednoznačne smjernice za tumačenje te odredbe. U prvoj rečenici recitala 11. navedeno je kako se Direktiva treba primjenjivati samo na kaznene postupke, kako ih tumači Sud EU-a, ne dovodeći u pitanje praksu ESLJP-a. Sud EU-a pojmu kaznene optužbe, a stoga i kaznenog postupka, pristupa autonomno, zbog čega prva rečenica recitala upućuje na zaključak da primjena Direktive nije ograničena samo na postupke koji se formalno smatraju kaznenima, već dolazi u obzir njezina primjena primjerice na punitivne upravne postupke. Međutim, druga rečenica recitala 11. ide u prilog drukčijem zaključku jer je u njoj navedeno kako se Direktiva ne bi trebala primjenjivati na građanske postupke ili na upravne postupke, među ostalim ako potonji mogu dovesti do sankcija, kao što su postupci u vezi s tržišnim natjecanjem, trgovinom, financijskim uslugama, prometom, porezima ili prirezima, i istrage upravnih tijela u vezi s takvim postupcima. Dvije rečenice recitala 11. upućuju na različit zaključak o primjeni Direktive na kvazikaznene postupke jer prva rečenica ide u prilog širem tumačenju pojma kaznenog postupka, a druga upućuje na njegovo usko formalno tumačenje.⁵⁴

Za područje primjene relevantan je i recital 30., u kojem je navedeno kako pravo braniti se šutnjom i pravo osobe da samu sebe ne izloži kaznenom progono ne bi trebalo spriječiti države članice u donošenju odluke da se kod lakših kažnjivih djela, kao što su manja prometna kažnjiva djela, vođenje postupka ili nekih njegovih faza odvija pisanim putem ili bez ispitivanja osumnjičene ili optužene osobe od strane nadležnih tijela u vezi s predmetnim kaznenim djelom, pod uvjetom da je to u skladu s pravom na pošteno suđenje. Recital 30. primjenu prava iz Direktive u postupcima kod "lakših" kažnjivih djela time zapravo prepušta volji država članica.

S jedne strane, s obzirom na to da Sud EU-a prihvaća autonomni pristup pojmu kaznenog postupka, što je i navedeno u prvoj rečenici recitala 11. Direktive, jedno moguće tumačenje jest kako je Direktiva primjenjiva u svim postupcima koje Sud EU-a smatra kaznenima, dakle i u nacionalnim kvazikaznenim postup-

⁵⁴ Kärner, *op. cit.* u bilj. 19, str. 57. Kärner nakon navođenja dvaju relevantnih recitala zaključuje kako su oni u međusobnoj suprotnosti. Ističe: "Prva rečenica implicira da formalna klasifikacija postupka nije odlučna, dok druga rečenica priječi primjenu Direktive na postupke koji formalno nisu klasificirani kao kazneni." (*ibid.*) Slično ističe i Lamberigts, koji nakon navođenja dviju rečenica iz recitala navodi kako se, kada se čitaju zajedno, dvije rečenice čine čudnima i predstavljaju rizik od zamučivanja područja primjene Direktive. Prije toga, međutim, on navodi kako se Direktiva primjenjuje samo na kaznene, a ne i na "punitivne upravne postupke" (Lamberigts, S., *The Directive on the Presumption of Innocence: A Missed Opportunity for Legal Persons?*, *Eucrim: the European Criminal Law Associations' Forum*, br. 1, 2016., str. 37).

cima. S druge strane, nekoliko argumenata govori u prilog drukčijem zaključku. Prije svega, sam tekst Direktive, za razliku od teksta ostalih direktiva o procesnim pravima, ne govori o njezinoj primjeni na kvazikaznene postupke. Štoviše, države članice odbile su takav prijedlog, kao i prijedlog recitala koji bi upućivao na kriterije *Engel* iz prakse Europskog suda za ljudska prava.⁵⁵ Iz toga se može zaključiti kako države članice nisu bile spremne protegnuti primjenu Direktive o pretpostavci nedužnosti na kvazikaznene postupke. Osim toga, druga rečenica recitala 11. Direktive ističe kako ona nije primjenjiva u upravnim postupcima u kojima se *među ostalim* izriču sankcije u određenim tehničkim područjima, a recital 30. Direktive navodi kako Direktivu ne treba primijeniti kod lakših kažnjivih djela *kao što* su prometna djela. Važno je primijetiti kako te odredbe tek primjerično (što je vidljivo iz izraza “među ostalim” i “kao što”) navode lakša djela kod kojih Direktiva nije primjenjiva. Međutim, treba priznati kako te dvije odredbe nisu sasvim izričite i kako je moguće i drukčije tumačenje, da Direktiva nije primjenjiva samo u kvazikaznenim postupcima u povodu apostrofiranih vrsta lakših kažnjivih djela pa bi, *a contrario*, mogla biti primjenjiva u kvazikaznenim postupcima za teža djela, kao što su prekršaji nasilja u obitelji.

Unatoč otvorenim pitanjima, autori smatraju kako izostanak odredbe o primjeni direktive u kvazikaznenim postupcima u njezinu operativnom tekstu i dvije odredbe iz recitala koje, tumače li se doslovno, isključuju njezinu primjenu u svim kvazikaznenim postupcima trebaju prevladati pred odredbom iz prve rečenice recitala 11. Time se autori priklanjaju stajalištu kako Direktiva nije primjenjiva u kvazikaznenim postupcima, bez obzira na vrstu djela. Ipak, odredbe i recitali Direktive ne daju jasan odgovor na pitanje koje je od nekoliko mogućih stajališta ispravno, zbog čega će konačnu ocjenu morati dati Sud EU-a.

2.3. Kompenzacijski mehanizmi u slučaju neprimjenjivosti direktiva

Sve direktive o procesnim pravima obrane sadržavaju klauzulu o neregresiji (engl. *non-regression clause*), prema kojoj se nijednu odredbu direktive ne “tumači kao ograničavanje ili odstupanje od bilo kojeg prava i proceduralnih odredaba zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih

⁵⁵ Cras, S.; Erbežnik, A., *The Directive on the Presumption of Innocence and the Right to Be Present at Trial: Genesis and Description of the New EU-Measure*, Eucrim: the European Criminal Law Associations' Forum, br. 1, 2016., str. 28 – 29. Prema Crasu i Erbežniku kao kompromisno rješenje prihvaćena je prva rečenica recitala 11., koja govori o praksi Suda EU-a, koji i sam priznaje autonomni pristup pojmu kaznene optužbe, a u recitalu je navedeno i kako to ne dovodi u pitanje praksu ESLJP-a (*ibid.*).

sloboda, Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, drugim relevantnim odredbama međunarodnog prava ili pravom bilo koje države članice kojim je predviđena viša razina zaštite”.⁵⁶

Ta je klauzula osobito važna u slučajevima kada se direktive ne primjenjuju na kvazikaznene postupke. Naime u praksi ESLJP-a se autonomni pristup pojmu kaznene optužbe razvio ne samo s obzirom na formalnu klasifikaciju djela već i s obzirom na trenutak njezina postojanja. To je utvrđeno još u predmetu *Deweer protiv Belgije*, gdje je također optužba definirana kao svaka službena obavijest okrivljeniku koju je izdalo nadležno tijelo i kojom se sugerira da je počinio kazneno djelo.⁵⁷ U predmetu *Foti protiv Italije* Sud je otišao i korak dalje rekavši kako u određenim slučajevima kaznena optužba postoji već od trenutka kada su poduzete mjere koje uz sebe donose implikaciju kaznene optužbe i kojima se bitno utječe na poziciju okrivljenika.⁵⁸ Kao primjeri takvih situacija mogu se istaknuti uhićenje pod sumnjom da je okrivljenik počinio djelo, ispitivanje u svojstvu okrivljenika⁵⁹, ili provođenje određene dokazne radnje u prethodnom postupku. To je važno jer Konvencija posebna prava obrane jamči svakoj osobi koja je optužena za kazneno djelo, dakle od trenutka postojanja kaznene optužbe.⁶⁰

Kako u praksi ESLJP-a ne postoje razlike ovisno o tome postupa li u povodu kaznene optužbe sud ili upravno tijelo, EKLJP se primjenjuje i u slučajevima kada direktive nisu primjenjive, npr. kada u prvom stupnju odlučuju upravna tijela, a nije moguća zatvorska sankcija.⁶¹ Stoga, u slučajevima kada u ranim fazama postupaka direktive nisu primjenjive, EKLJP ostaje vrijediti kao svojevrsni kompenzacijski mehanizam, koji nadomješta neprimjenjivost direktiva u određenom stadiju postupka (pet direktiva) ili u potpunosti (Direktiva o pret-

⁵⁶ Čl. 8. Direktive o pravu na tumačenje i prevođenje; isto ili slično čl. 10. Direktive o pravu na informiranje; čl. 14. Direktive o pravu na pristup odvjetniku; čl. 11. Direktive o pravnoj pomoći; čl. 10. Direktive o pretpostavci nedužnosti; te čl. 23. Direktive o postupovnim jamstvima za djecu.

⁵⁷ *Deweer protiv Belgije*, zahtjev br. 6903/75 od 27. veljače 1980., § 46.

⁵⁸ *Foti i drugi protiv Italije*, zahtjevi br. 7604/76; 7719/76; 7781/77; 7913/77 od 10. prosinca 1982., § 52.

⁵⁹ Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, *op. cit.* u bilj. 25, str. 9 – 10 (gdje se navodi još primjera). Vidi i Novokmet, *op. cit.* u bilj. 14, str. 341.

⁶⁰ Iznimno, pravo na konfrontaciju sa svjedocima optužbe može se ostvariti tek u kasnijim stadijima postupka.

⁶¹ Neki, međutim, smatraju kako Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje najmanje treba zadovoljiti standarde razvijene u praksi ESLJP-a. Morgan, *op. cit.* u bilj. 27, str. 7.

postavci nedužnosti). Pritom je ESLJP u predmetu *Jussila protiv Finske* utvrdio da se jamstva iz članka 6. Konvencije ne primjenjuju nužno u punom opsegu ako predmet ne pripada jezgri kaznenog prava⁶², što je razradio u kasnijoj praksi.⁶³

Kao kompenzacijski mehanizam primjenjuje se i Povelja EU-a o temeljnim pravima, koja načelno pruža jednaku zaštitu kao i konvencijsko pravo (vidi čl. 53. Povelje). Povelja (čl. 48.) je osobito važna kod neprimjenjivosti Direktive o pretpostavci nedužnosti. Međutim Povelja, za razliku od konvencije i procesnih direktiva, nije primjenjiva u svim nacionalnim kvazikaznenim postupcima, već samo u postupcima kojima se implementira europsko pravo.⁶⁴

2.4. Zaključak o primjenjivosti direktiva na kvazikaznene postupke

Direktive o procesnim pravima razlikuju se u pogledu svoje primjenjivosti na kvazikaznene postupke. Pet ih izričito regulira svoju primjenjivost na takve postupke, dok Direktiva o pretpostavci nedužnosti to ne čini. Iz recitala i odredaba tih pet direktiva proizlazi da su one bez ograničenja primjenjive u svim postupcima koji se vode pred sudom nadležnim za kaznene stvari, u skladu s tumačenjem Suda EU-a, uz potrebnu prilagodbu kontekstu direktiva o procesnim pravima. Ograničenja primjenjivosti direktiva postoje u slučajevima kada u prvom stupnju za lakše djelo (bez obzira smatra li ga se autonomnim pristupom kaznenim) ne odlučuje takav sud, nego najčešće neko upravno tijelo, no samo u slučajevima kada nije zapriječena sankcija oduzimanja slobode. U tim je slučajevima dovoljno da se prava iz direktive primijene u stadiju postupka pred sudom nadležnim za kaznene stvari. Tri novije direktive u svakom su slučaju primjenjive i kod oduzimanja slobode (bez obzira na tijelo koje odlučuje i na propisanu sankciju). Za razliku od toga, Direktiva o pretpostavci nedužnosti uopće se ne primjenjuje u kvazikaznenim postupcima.

Ograničenje primjene direktiva na kvazikaznene postupke nije slučajnost, nego je riječ o političkoj odluci. Vijeće i Komisija su izričito isključili punu primjenu direktiva na upravne postupke.⁶⁵ Glavni razlozi vidljivi su iz već izloženih recitala, u kojima se navodi da bi bilo "nerazumno" ili "nerazborito"

⁶² *Jussila protiv Finske*, zahtjev br. 73053/01, od 23. studenoga 2006., § 43.

⁶³ Vidi Vojvoda, *op. cit.* u bilj. 9, str. 81 *et seq.*

⁶⁴ To proizlazi iz prakse Suda EU-a, presuda u predmetu C-617/10 od 26. veljače 2013., t. 16 – 23.

⁶⁵ Sellier, E.; Weyembergh, A., *Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation*, European Parliament, Bruxelles, 2018., str. 39.

tražiti punu primjenu direktiva kod lakših kažnjivih ponašanja. Međutim, u tim slučajevima prava osumnjičenika i okrivljenika štite se klauzulom o neregresiji i primjenom EKLJP-a u slučajevima kada direktive nisu primjenjive, a nekada i Povelje o pravima EU-a.

Tablica 1: Opseg primjenjivosti direktiva o procesnim pravima u kvazikaznenim postupcima

Procesna situacija	Starije direktive		Novije direktive			Poseban režim
	2010/64 tumačenje i prevođenje	2012/13 informiranje	2013/48 pristup odvjetniku	2016/1919 pravna pomoć	2016/800 jamstva za djecu	2016/343 pretpostavka nedužnosti
Postupak pred sudom nadležnim za kaznene stvari (prvostupanjski ili žalbeni)	+	+	+	+	+	–
Prvostupanjski postupak pred upravnim tijelom (zapriječena sankcija oduzimanja slobode)	+	+	+	+	+	–
Prvostupanjski postupak pred upravnim tijelom (lakše djelo, bez sankcije oduzimanja slobode)	–	–	–/+	–/+	–/+	–
Postupak pred sudom nadležnim za kaznene stvari u povodu pravnog lijeka na odluku upravnog tijela	+	+	+	+	+	–

Legenda: + direktiva je primjenjiva; – direktiva nije primjenjiva; –/+ direktiva nije primjenjiva, ali se primjenjuje od trenutka oduzimanja slobode

Napomene: EKLJP (čl. 6.) primjenjiv je kao kompenzacijski mehanizam u svim postupcima koji se prema autonomnom pristupu (kriteriji *Engel*) smatraju kaznenima, uključujući faze postupka u kojima direktive nisu primjenjive te u odnosu na pretpostavku nedužnosti (čl. 6. st. 2. EKLJP-a). U postupcima u kojima se implementira europsko pravo kompenzacijski mehanizam je i Povelja EU-a o temeljnim pravima, osobito čl. 48. o pretpostavci nedužnosti.

3. DIREKTIVE O PROCESNIM PRAVIMA I HRVATSKI PREKRŠAJNI POSTUPAK

ESLJP je više puta bio u prigodi očitovati se o naravi optužbe u hrvatskom prekršajnom pravu, a time i naravi hrvatskoga prekršajnog postupka, te je zaključio da je zapravo riječ o kaznenom postupku.⁶⁶ Time je ispunjena osnovna pretpostavka primjenjivosti direktiva na hrvatski prekršajni postupak. Međutim, opseg primjene ovisi o obliku i fazi prekršajnog postupka, što će biti razmotreno u nastavku (*infra* 3.1.). Nakon toga, razmotrit će se i zakonodavna tehnika kojom su direktive transponirane u prekršajno zakonodavstvo te neka otvorena pitanja (*infra* 3.2.).

3.1. Primjenjivost direktiva na hrvatski prekršajni postupak

Prije izložena pravila o opsegu primjene direktiva u kvazikaznenim postupcima dopuštaju ograničenja njihove primjene u slučaju kada u prvom stupnju ne postupa sud nadležan za kaznene stvari i kada nije propisana sankcija oduzimanja slobode. Uz to, tri se novije direktive u svakom slučaju primjenjuju od trenutka oduzimanja slobode, odnosno uhićenja i zadržavanja u prekršajnom postupku. S obzirom na uređenje hrvatskoga prekršajnog postupka, u nastavku će se razmotriti primjenjivost direktiva u prekršajnom postupku pred sudovima (*infra* 3.1.1.), u (prvostupanjskim) postupcima pred tijelima državne uprave (*infra* 3.1.2.), u postupcima za izdavanje obaveznog prekršajnog i prekršajnog naloga (*infra* 3.1.3.), te će se nakon toga iznijeti zaključak o primjenjivosti direktiva na hrvatski prekršajni postupak (*infra* 3.1.4.).

3.1.1. Primjenjivost na prekršajne postupke pred sudovima

U prekršajnim predmetima sude općinski sudovi i Visoki prekršajni sud RH (čl. 93. st. 1. PZ-a). Ti sudovi ispunjavaju prvi od dva kriterija iz predmeta *Baláž*: ustanovljeni su zakonom te u istoj mjeri kao i svi drugi sudovi u Republici Hrvatskoj ispunjavaju zahtjeve neovisnosti i nepristranosti.⁶⁷ Postupovne odredbe

⁶⁶ V. npr. Bonačić, M.; Tomašić T., *Implementacija standarda Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom prekršajnom pravu i praksi*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 24, br. 2, 2017., str. 388 – 399; vidi i Burić, Filipović, *op. cit.* u bilj. 14, str. 5 – 7.

⁶⁷ Uspostavljanje, ustrojstvo i nadležnost tih, kao i svih ostalih sudova u RH, uređeni su normama zakonskog ranga (konkretno Zakon o sudovima, Narodne novine,

PZ-a uvelike slijede postupovne odredbe kaznenog postupka, uz prilagodbe prikladne pravu lakših djela koje zahtijeva ekonomičnije postupanje. S obzirom na to, a imajući u vidu i da je ESLJP više puta hrvatski prekršajni postupak u zahtjevima koje mu postavlja izjednačio s kaznenim, ispunjen je i drugi kriterij, da je riječ o postupku koji u bitnome nalikuje kaznenomu. Prekršajni sudovi se stoga mogu smatrati sudovima nadležnima za kaznene stvari u smislu direktiva o procesnim pravima obrane.

Kako je utvrđeno (*supra* 2.1.2.), direktive se beziznimno primjenjuju u postupcima pred sudom nadležnim za kaznene stvari.⁶⁸ S obzirom na to, može se zaključiti da se one primjenjuju u svim oblicima i stadijima prekršajnog postupka pred sudovima: u redovitom prekršajnom postupku s glavnom raspravom i u žurnom postupku⁶⁹, kao i (ovisno o zahtjevima pojedine direktive) u stadijima koji im prethode; u postupku prema maloljetnicima⁷⁰; te u postupku u povodu žalbe i izvanrednih pravnih lijekova.

3.1.2. Primjenjivost na prekršajne postupke pred tijelima državne uprave

Uz sudove, kada je to propisano posebnim zakonom, prekršajni postupak u prvom stupnju mogu voditi i tijela državne uprave, osim postupka po prigovoru protiv obaveznog prekršajnog naloga (čl. 93. st. 1. PZ-a). Takva mogućnost predviđena je u nekoliko zakona, npr. u Zakonu o poreznoj upravi predviđeno je da

br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, 155/23, 36/24, 136/25, i PZ-om), jamstva neovisnosti sudaca koji postupaju u prekršajnim predmetima jednaka su jamstvima neovisnosti ostalih sudaca u RH, a mehanizmi za otklanjanje nepristranosti (norme o izuzeću) uređeni PZ-om (čl. 104.) odgovaraju mehanizmima u drugim procesnim zakonima.

⁶⁸ Radić, međutim, smatra kako se Direktiva o postupovnim jamstvima za djecu u hrvatskom prekršajnom postupku treba primijeniti samo u slučaju oduzimanja slobode (Radić, *op. cit.* u bilj. 14, str. 10).

⁶⁹ Čl. 221. PZ-a propisuje da se žurni prekršajni postupak vodi: 1. za prekršaje za koje je kao jedina kazna propisana novčana kazna do 1327,23 eura za fizičku osobu, novčana kazna do 3981,68 eura za pravnu osobu i do 1327,23 eura za odgovornu osobu u pravnoj osobi (a moguće ga je na prijedlog tužitelja provesti za prekršaje za koje je propisana veća kazna); 2. protiv maloljetnog počinitelja prekršaja; 3. protiv uhićenika; 4. protiv okrivljenika kojemu je određeno zadržavanje; 5. protiv okrivljenika koji nema stalno prebivalište ili boravak u RH; te 6. po prigovoru protiv obaveznog prekršajnog naloga, zbog poricanja prekršaja, uz dodatna pravila o vođenju žurnog postupka po koneksitetu.

⁷⁰ Glava XXIX. PZ-a, čl. 223. – 227.

prekršajni postupak vodi Porezna uprava (čl. 3.).⁷¹ U tim predmetima u drugom stupnju, u povodu žalbe, odlučuje Visoki prekršajni sud RH (čl. 95. t. 1. PZ-a).

Tijela državne uprave prekršajni postupak vode prema postupovnim odredbama koje se odnose na prekršajne sudove, osim ako u posebnoj glavi XXV. PZ-a nije drukčije propisano (čl. 187. PZ-a). Stoga se može zaključiti da ne postoje bitne razlike u postupanju u odnosu na sudove. Međutim, upravna se tijela ne mogu smatrati sudom jer ne zadovoljavaju jamstva neovisnosti i nepristranosti. Prvostupanjski prekršajni postupak pred tijelima državne uprave stoga se može opisati kao postupak u kojem se za lakša djela izriču sankcije pred tijelom koje nije sud nadležan za kaznene stvari i u kojem je moguće podnošenje žalbe kaznenom sudu. Stoga prekršajni postupak pred tijelima državne uprave, kao i stadij koji mu prethodi, potpadaju pod temeljno pravilo o ograničenoj primjeni direktiva. Direktive se u takvim postupcima ne primjenjuju u postupku pred tijelom državne uprave, nego tek u stadiju postupka pred sudom nadležnim za kaznene stvari.

Tijela državne uprave ne mogu izreći kaznu zatvora (čl. 35. st. 3. PZ-a) pa se ne primjenjuje ta iznimka od ograničenja primjene direktiva u kvazikaznenim postupcima. Iznimke su jedino predmeti u kojima je došlo do oduzimanja slobode, što je moguće i u postupku pred tijelima državne uprave, kada se primjenjuju tri novije direktive. Naime, zadržavanje se može odrediti za sve prekršaje za koje se može izreći novčana kazna veća od 1327,23 eura (čl. 135. st. 1. PZ-a), a tijelo državne uprave treba zatražiti određivanje (ili produljenje) od nadležnog općinskog suda (čl. 189. st. 7. PZ-a). Ako je takva osoba zatečena u počinjenju prekršaja može se i uhititi (čl. 134. st. 1. PZ-a).

Rješenje prema kojem Visoki prekršajni sud (VPSRH) postupa kao klasični žalbeni sud odlučujući o žalbi na odluke tijela državne uprave specifičnost je hrvatskoga prekršajnog sustava. Pravila o odgađaju primjene direktiva zasigurno su bila krojena za sustave u kojima se u povodu prigovora ili žalbe na odluke upravnih tijela provodi postupak pune jurisdikcije, u kojem kazneni sud (shvaćeno autonomno), primjenjujući pravila koja su u bitnome pravila kaznenog postupka, preispituje odluku upravnog tijela. Kao primjeri mogu se navesti njemački sustav, u kojem upravna tijela uvijek izdaju rješenje o novčanoj kazni te se sud uključuje tek u povodu prigovora⁷², te slovenski, koji poznaje prvostupanjsku nadležnost prekršajnih tijela (brzi postupak) i sudova (redoviti postupak), ali je protiv rješenja prekršajnih tijela uvijek predviđen zahtjev za

⁷¹ Zakon o poreznoj upravi, Narodne novine, br. 115/16, 98/10, 155/23, 152/24.

⁷² Za kratak prikaz njemačkog uređenja na hrvatskom vidi Bonačić, M.; Lončar, S., *Državni odvjetnik u prekršajnom postupku: normativni okvir i postupanje u praksi*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 32, br. 2, 2025., str. 487.

sudsku zaštitu.⁷³ U Hrvatskoj to dovodi do neujednačenih rezultata da se direktive primjenjuju u prvostupanjskom postupku pred sudom, ali ne i u postupku pred tijelima državne uprave, iako ona postupaju po gotovo potpuno istim postupovnim pravilima. Time su okrivljenici u postupcima pred sudom dvostruko zaštićeni: o optužbi protiv njih odlučuje sudbeno tijelo uz primjenjivost direktiva, dok u postupku pred tijelima državne uprave to nije slučaj. Pritom je važno naglasiti kako problem nejednakog tretmana okrivljenika ublažava to što se prema PZ-u postupak pred tijelima državne uprave vodi prema istim pravilima kao postupak pred sudom. Osim toga, u postupku pred tijelima državne uprave kao kompenzacijski mehanizam primjenjuje se konvencijsko pravo (vidi *supra*, pod 2.3). Unatoč jednakim pravilima u postupanju i konvencijskom pravu kao kompenzacijskom mehanizmu, okrivljenici su u postupku pred tijelima državne uprave u lošijoj poziciji jer se ne mogu izravno pozivati na odredbe direktiva u slučajevima njihove pogrešne ili nepotpune zakonodavne transpozicije. Takva razlika u pravima okrivljenika, prema mišljenju autora, nije opravdana i otvara šire pitanje nadležnosti tijela državne uprave u prekršajnom postupku, koje prelazi okvire ovoga rada.

3.1.3. *Primjenjivost na (obavezne) prekršajne naloge*

Postupak o prekršajnom nalogu postupak je u kojem sud, tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak ili određeni ovlašteni tužitelji (vidi čl. 229. PZ-a) prije pokretanja postupka, odnosno nakon pokretanja glavne rasprave (čl. 228. st. 1. t. 2 PZ-a), izdaju prekršajni nalog sa sankcijom za okrivljenika u slučajevima kada je prekršaj utvrđen na jedan od predviđenih načina, o čemu postoji vjerodostojna dokumentacija (čl. 230. – 233. PZ-a). Prekršajnim se nalogom mogu izreći sve prekršajne sankcije za punoljetne počinitelje prekršaja, osim kazne zatvora i zaštitnih mjera, osim zabrane upravljanja motornim vozilom (čl. 228. st. 3. i 4. PZ-a). Ako osoba protiv koje je izdan prekršajni nalog protiv njega ne podnese prigovor u roku od osam dana, ako od prigovora odustane ili ga se odrekne⁷⁴, prekršajni nalog postaje pravomoćnim (čl. 235. PZ-a). Na sličan je način uređen i postupak obaveznog prekršajnog naloga, s time da se on mora izdati za lakše prekršaje te su predviđene blaže sankcije, a mogu ga izdati samo državni odvjetnik i tijelo državne uprave kao ovlašteni tužitelji (čl. 239.

⁷³ Vidi Erbežnik, A., *Prikaz sustava slovenskog prekršajnog prava i odluke Ustavnog suda Republike Slovenije koje su znatno utjecale na njegov razvoj*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 29, br. 1, 2022., str. 103 – 108.

⁷⁴ Odricanjem se smatra i plaćanje u prekršajnom nalogu izrečene novčane kazne prije ili nakon podnošenja prigovora (čl. 235. st. 5. PZ-a).

i čl. 109. st. 1. i 2. PZ-a), odnosno i drugi ovlašteni tužitelji u slučaju prekršaja propisanih odlukama jedinica lokalne i područne samouprave (čl. 240. PZ-a).

Postupak izdavanja obaveznog prekršajnog naloga i postupak izdavanja prekršajnog naloga treba razmotriti odvojeno. Obavezne prekršajne naloge izdaju ovlašteni tužitelji te se njima ne može izreći sankcija oduzimanja slobode⁷⁵, a u povodu prigovora kojim se poriče počinjenje prekršaja pred sudom se provodi prvostupanjski (žurni) postupak. S obzirom na svoja ograničenja primjene, direktive o procesnim pravima okrivljenika nisu primjenjive na postupak izdavanja obveznih prekršajnih naloga, nego tek u žurnome postupku pred sudom u povodu prigovora (vidi čl. 244. PZ-a). Direktive se primjenjuju i u slučaju prigovora zbog izrečene odnosno primijenjene prekršajnopravne sankcije ili troškova, kada sud o prigovoru odlučuje izvan glavne rasprave ili žurnog postupka (čl. 242. st. 1. t. 2 i čl. 244. st. 2. PZ-a).

U postupku za izdavanje prekršajnog naloga situacija je nešto složenija. U slučaju kada prekršajni nalog izdaje ovlašteni tužitelj ili tijelo državne uprave koje vodi prekršajni postupak, nije moguće izreći kaznu zatvora, a općinski se sud, kao sud nadležan za kaznene stvari, u predmet uključuje u povodu prigovora te o prigovoru odlučuje na glavnoj raspravi. Čini se da se u tom slučaju primjenjuje ograničenje i da se direktive primjenjuju tek u postupku pred općinskim sudom. Međutim, izdavanje prekršajnog naloga je uvijek fakultativno (v. čl. 232. i 233. PZ-a), što znači da ovlašteni tužitelj u svakom predmetu može birati hoće li podnijeti optužni prijedlog ili izdati prekršajni nalog, odnosno tražiti njegovo izdavanje od suda. S obzirom na to da se ne može unaprijed znati koji će oblik postupka slijediti, direktive bi se trebale primjenjivati kao da će se postupak voditi pred općinskim sudom, odnosno sudom nadležnim za kaznene stvari. Isto je i u slučajevima kada općinski sud, kao sud nadležan za kaznene stvari, samostalno izdaje prekršajni nalog na temelju optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja (čl. 230. PZ-a). Za razliku od toga, u slučajevima kada prekršajni nalog izdaje tijelo državne uprave koje vodi postupak (čl. 231. PZ-a), nije riječ o postupku pred sudom nadležnim za kaznene stvari te se direktive primjenjuju tek u žalbenom postupku pred VPSRH-om.

U svim opisanim slučajevima kada se direktive načelno ne primjenjuju, doći će do primjene tri novije direktive (o pravu na pristup odvjetniku, o pravnoj pomoći i o postupovnim jamstvima za djecu) ako dođe do oduzimanja slobode osumnjičeniku ili optuženoj osobi (v. *supra* 2.1.4. i 3.1.2.).

⁷⁵ Čl. 239. st. 1. i 4. PZ-a predviđa izricanje novčane kazne do 663,61 eura za fizičku osobu, do 1327,23 eura za počinitelja prekršaja fizičku osobu obrtnika i osobu koja obavlja drugu samostalnu djelatnost, do 1990,84 eura za pravnu osobu i do 663,61 eura za odgovornu osobu u pravnoj osobi.

3.1.4. Zaključak o primjenjivosti direktiva u hrvatskom prekršajnom postupku

Na temelju izloženoga, direktive o procesnim pravima obrane, izuzev Direktive o pretpostavci nedužnosti, primjenjive su u prvostupanjskom i žalbenom postupku pred sudovima. Za razliku od toga, nisu primjenjive na prekršajni postupak koji vode tijela državne uprave. Kod izdavanja obveznih prekršajnih naloga direktive se primjenjuju tek u postupku pred sudom u povodu prigovora. Kod izdavanja prekršajnih naloga direktive se ne primjenjuju u slučajevima pred tijelima državne uprave u povodu prigovora ili kada ih ta tijela izdaju. S obzirom na fakultativnost izdavanja prekršajnih naloga ovlaštenih tužitelja, direktive bi se trebale primjenjivati i prije njihova izdavanja, a svakako se primjenjuju u slučajevima kada ih općinski sud samostalno izdaje. Neovisno o navedenim pravilima, tri novije direktive primjenjuju se uvijek kada dođe do oduzimanja slobode. U slučajevima kada direktive nisu primjenjive, kao kompenzacijski mehanizam primjenjuju se EKLJP i, uz ograničenja, Povelja o pravima EU-a (v. *supra* 2.3).

Tablica 2: *Opseg primjenjivosti direktiva o procesnim pravima u hrvatskome prekršajnom postupku*

Procesna situacija	Starije direktive		Novije direktive			Poseban režim
	2010/64 tumačenje i prevođenje	2012/13 informiranje	2013/48 pristup odvjetniku	2016/1919 pravna pomoć	2016/800 jamstva za djecu	2016/343 pretpostavka nedužnosti
Postupci pred sudovima						
Prvostupanjski postupak pred sudom	+	+	+	+	+	–
Žalbeni postupak pred sudom	+	+	+	+	+	–
Postupci pred tijelima državne uprave						
Prvostupanjski postupak pred TDU-om	–	–	–/+	–/+	–/+	–
Žalbeni postupak pred VPSRH-om	+	+	+	+	+	–
Obvezni prekršajni nalog						
Izdavanje obveznog prekršajnog naloga	–	–	–/+	–/+	–/+	–

Procesna situacija	Starije direktive		Novije direktive			Poseban režim
	2010/64 tumačenje i prevođenje	2012/13 informiranje	2013/48 pristup odvjetniku	2016/1919 pravna pomoć	2016/800 jamstva za djecu	2016/343 pretpostavka nedužnosti
Postupak u povodu prigovora (žurni postupak pred sudom)	+	+	+	+	+	–
Prekršajni nalog						
Prekršajni nalog koji izdaje sud	+	+	+	+	+	–
Prekršajni nalog koji izdaje ovlašteni tužitelj	+	+	+	+	+	–
Prekršajni nalog koji izdaje TDU	–	–	–/+	–/+	–/+	–
Postupak u povodu prigovora na prekršajni nalog (pred sudom)	+	+	+	+	+	–

Legenda: + direktiva je primjenjiva; – direktiva nije primjenjiva; –/+ direktiva nije primjenjiva, ali se primjenjuje od trenutka oduzimanja slobode; +* direktive bi se trebale primjenjivati s obzirom na fakultativnost prekršajnog naloga

Napomene: EKLJP (čl. 6.) primjenjiv je kao kompenzacijski mehanizam u svim prekršajnim postupcima koji se prema autonomnom pristupu (kriteriji *Engel*) smatraju kaznenima, uključujući faze u kojima direktive nisu primjenjive te u odnosu na pretpostavku nedužnosti (čl. 6. st. 2. EKLJP-a). U prekršajnim postupcima u kojima se implementira europsko pravo kompenzacijski mehanizam je i Povelja EU-a o temeljnim pravima, osobito čl. 48. o pretpostavci nedužnosti.

3.2. Osvrt na način transpozicije direktiva u hrvatsko prekršajno zakonodavstvo

U prethodnom dijelu utvrđeno je da je pet direktiva primjenjivo na hrvatski prekršajni postupak, a da Direktiva o pretpostavci nedužnosti nije primjenjiva. U odnosu na te direktive, PZ u članku 1.a navodi da je usklađen s Direktivom o pravu na tumačenje i prevođenje i Direktivom o pravu na informiranje. Preostale tri Direktive (Direktiva o pravu na pristup odvjetniku, Direktiva o pravnoj pomoći i Direktiva o postupovnim jamstvima za djecu), iako nedvojbeno predstavljaju izvor hrvatskog prekršajnog prava, nisu spomenute. Međutim, te tri direktive transponirane su u ZKP-u (čl. 1.a t. 7, 12 i 13) i u ZSM-u (čl. 1.a t. 3), koji se supsidijarno primjenjuju u prekršajnom postupku (čl. 82. st. 3. PZ-a). S obzirom na to, može se zaključiti da su i one neizravno transponirane u prekršajni postupak.

Može se postaviti pitanje je li takav način transponiranja direktiva zadovoljavajući i, prema mišljenju autora, odgovor je negativan iz niza razloga. Prvo, u skladu s čl. 82. st. 3. PZ-a, ZKP i ZSM se supsidijarno primjenjuju samo ako PZ ne sadržava odredbe o pojedinim pitanjima postupka. Kako direktive u pravilu podižu standarde prava obrane, moguće je da PZ sadržava drukčija rješenja koja priječe supsidijarnu primjenu odredbi usklađenih s direktivama. Drugo, čak i kada ne postoje takve odredbe, rješenja iz ZKP-a i ZSM-a ne odgovaraju uvijek strukturi i pravilima prekršajnog postupka. To je vidljivo iz formulacije da se njihove odredbe primjenjuju “na odgovarajući način, kada to bude primjereno svrsi prekršajnog postupka”. Da je tako, pokazuje i činjenica da su dvije transponirane direktive različito transponirane u kaznenom i prekršajnom postupku.⁷⁶ To dovodi do trećeg problema, a to je da je katkad vrlo teško utvrditi primjenjuje li se neka odredba o procesnim pravima supsidijarno u prekršajnom postupku i na koji način. Takvo tumačenje može biti izazovno i za praktičare, a osobito je sporno iz pozicije osumnjičenika ili okrivljenika, koji ne mora imati pravno znanje, a od kojega se očekuje da za sadržaj svojih prava u postupku na odgovarajući način i primjereno svrsi prekršajnog postupka tumači odredbe ZKP-a i ZSM-a. Dodatni problem može predstavljati činjenica da su istraživanja pokazala kako procesne direktive nisu u potpunosti transponirane ni u kaznenom postupku.⁷⁷

U opisanoj situaciji, rješenje za osumnjičenike i okrivljenike može biti i izravna primjena odredaba procesnih direktiva. Naime, one se mogu izravno primijeniti ako nacionalni zakonodavac nije na vrijeme ili precizno ispunio obvezu usklađivanja svojeg zakonodavstva s njima, a njihove su odredbe dovoljno jasne, precizne i bezuvjetne.⁷⁸ VPSRH je u svojoj praksi izravno primijenio Direktivu o tumačenju i prevođenju, za koju je naveo da je implementirana u prekršajni postupak te da je okrivljeniku trebalo dostaviti optužni prijedlog na njegovu jeziku.⁷⁹ Činjenica da je VPSRH posegnuo za izravnom primjenom direktive, unatoč tomu što je ona transponirana u PZ, upućuje na to da postojeća tran-

⁷⁶ Usporedi npr. čl. 8. ZKP-a i čl. 87. PZ-a o tumačenju i prevođenju.

⁷⁷ Đurđević, Z.; Ivičević Karas, E.; Bonačić, M.; Burić, Z., *Croatia: Implementation of Directives on Procedural Rights for Suspects and Accused Persons: State of Play and Critical Profiles*, u: Contissa, G.; Lasagni, G.; Caianiello, M.; Sartor, G. (ur.), *Effective Protection of the Rights of the Accused in the EU Directives: A Computable Approach to Criminal Procedure Law*, Brill, Leiden, Boston, 2022., str. 74 – 93.

⁷⁸ Kostoris, R. E., *European Law and Criminal Justice*, u: Kostoris, R. E. (ur.), *Handbook of European Criminal Procedure*, Springer, Padova, 2018., str. 26. Slično: Gruodytė, E.; Milčiuvienė, S.; Palionienė, N., *The Principle of Direct Effect in Criminal Law: Theory and Practice*, European Studies, vol. 7, 2020., str. 68.

⁷⁹ VPSRH, odluka br. Ppž-12017/2022 od 15. prosinca 2022., odjeljak 10. Autori napominju da, za razliku od ZKP-a za optužnicu, čl. 87. PZ-a ne navodi izričito

spozicija nije dostatna. To dodatno potvrđuje potreba za izričitom i sadržajno adekvatnom transpozicijom direktiva o pravima obrane u PZ.

4. ZAKLJUČAK

Pet direktiva EU-a o procesnim pravima okrivljenika u kaznenom postupku primjenjivo je, s obzirom na autonomni pristup pojmu kaznenog djela prihvaćen u praksi Suda EU-a i ESLJP-a, i na kvazikaznene postupke. Njihova je primjena ograničena u postupcima za lakša djela pred tijelima koja nisu sudovi nadležni za kaznene stvari, pod uvjetom da nije propisana sankcija oduzimanja slobode. U tim slučajevima direktive su primjenjive tek u postupku u povodu prigovora ili žalbe koji se vodi pred sudom nadležnim za kaznene stvari, što se tumači u skladu sa standardom iz predmeta *Baláž*, prilagođenom kontekstu procesnih direktiva. Primjena tri novije direktive proširena je na oduzimanje slobode kao procesne mjere. Za razliku od toga, Direktiva o pretpostavci nedužnosti nije primjenjiva na kvazikaznene postupke. Takva su ograničenja rezultat svjesne političke odluke, ali su prava osumnjičenika i okrivljenika ipak zaštićena klauzulom o neregresiji, kojom se osigurava primjena EKLJP-a i Povelje u slučajevima neprimjenjivosti direktiva.

U hrvatskom prekršajnom postupku ta pravila dovode do različitih rezultata ovisno o obliku postupka i tijelu koje odlučuje. Strukturi direktiva najviše odgovaraju postupak pred prekršajnim sudovima, kada se pet direktiva primjenjuje, i postupak za izdavanje obveznog prekršajnog naloga, kada se primjenjuju tek u postupku u povodu prigovora. Prvostupanjski postupak pred tijelima državne uprave je u nesuglasju sa strukturom direktiva, što dovodi do toga da se one u njemu ne primjenjuju te su okrivljenici u tim postupcima u nejednakom položaju u odnosu na okrivljenike u postupku pred sudom. Problem ublažava to što tijela državne uprave postupaju po istim pravilima kao prekršajni sudovi, odnosno što i u postupku pred tijelima državne uprave vrijede konvencijski standardi o pretpostavci nedužnosti. Autori ipak smatraju kako ovakvo uređenje u Direktivi dovodi do neprihvatljivih rezultata jer se okrivljenici u prekršajnim postupcima pred tijelima državne uprave neće moći izravno pozivati na odredbe Direktive. Kod prekršajnih naloga situacija je najsloženija jer se u nekim slučajevima direktive primjenjuju (prekršajni nalozi suda), katkada bi se trebale primjenjivati i prije postupka u povodu prigovora pred sudom (prekršajni nalozi ovlaštenih tužitelja), a katkada se ne primjenjuju (prekršajni nalozi zatraženi od tijela

optužni prijedlog kao dokument koji se mora prevesti. Vidi i VPSRH, odluka br. Ppž-9865/2024 od 12. prosinca 2024., odlomci 5.2.1. – 5.5.

državne uprave i oni koje ta tijela izdaju). Tri novije direktive se, neovisno o navedenim pravilima, primjenjuju uvijek kada dođe do oduzimanja slobode.

Što se tiče transpozicije, tri direktive nisu izravno transponirane u PZ, nego se on oslanja na supsidijarnu primjenu ZKP-a i ZSM-a. Takav pristup nije zadovoljavajući jer PZ može sadržavati odredbe koje onemogućavaju takvu supsidijarnu primjenu, jer transpozicijska rješenja iz tih zakona ne odgovaraju uvijek strukturi i pravilima prekršajnog postupka i jer se od okrivljenika ne može očekivati da samostalno utvrđuje sadržaj pravila koja se supsidijarno primjenjuju. Da je transpozicija nezadovoljavajuća potvrđuje i praksa VPSRH-a koji je posegnuo za izravnom primjenom Direktive o tumačenju i prevođenju. Iz tih razloga, potrebna je izričita i sadržajno adekvatna transpozicija direktiva u PZ kako bi se zadovoljili kriteriji jasnoće, preciznosti i pravne sigurnosti.

LITERATURA

- Andrijauskaite, A., *Exploring the penumbra of punishment under the ECHR*, New Journal of European Criminal Law, vol. 10, br. 4, 2019., str. 363 – 375, DOI: 10.1177/2032284419868789
- Armenta Deu, T.; Urban, L., *The right of access to a lawyer under Directive 2013/48/EU*, u: Alegrezza, S.; Covolo, V. (ur.), *Effective Defence Rights in Criminal Proceedings: A European and Comparative Study on Judicial Remedies*, Wolters Kluwer, Milano, 2018., str. 65 – 82.
- Bachmaier Winter, L., *The EU Directive on the Right to Access to a Lawyer: A Critical Assessment*, u: Ruggeri, S. (ur.), *Human Rights in European Criminal Law: New Developments in European Legislation and Case Law after the Lisbon Treaty*, Springer, Cham, 2015., str. 111 – 131.
- Bien Wgowska, I., *Access to a Lawyer in Proceedings for Minor Offences Under Polish and European Union Law*, Review of European and Comparative Law, vol. 41, br. 2, 2020., str. 175 – 196, DOI: 10.31743/recl.6157
- Bonačić, M.; Lončar, S., *Državni odvjetnik u prekršajnom postupku: normativni okvir i postupanje u praksi*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 32, br. 2, 2025., str. 479 – 511, DOI: 10.54070/hlj.32.2.10
- Bonačić, M.; Rašo, M., *Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioritete de lege ferenda*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 19, br. 2, 2012., str. 439 – 472.
- Bonačić, M.; Tomašić T., *Implementacija standarda Europskog suda za ljudska prava u hrvatskom prekršajnom pravu i praksi*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 24, br. 2, 2017., str. 381 – 411.

- Burić, Z.; Filipović, H., *Right of Access to a Lawyer in Misdemeanour Proceedings: Compliance of Croatian Law and Practice with EU Standards*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 2026. (advance article), str. 1 – 22, DOI: 10.1163/15718174-bja10082
- Caeiro, P., *The influence of the EU on the “blurring” between administrative and criminal law*, u: Weyembergh, A.; Galli, F. (ur.), *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law: the influence of the EU*, Editions de l’Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2014., str. 171 – 190.
- Cras, S.; Erbežnik, A., *The Directive on the Presumption of Innocence and the Right to Be Present at Trial: Genesis and Description of the New EU-Measure*, Eucrim: the European Criminal Law Associations’ Forum, br. 1, 2016., str. 25 – 36, DOI: 10.30709/eucrim-2016-002
- Đurđević, Z.; Ivičević Karas, E.; Bonačić, M.; Burić, Z., *Croatia: Implementation of Directives on Procedural Rights for Suspects and Accused Persons: State of Play and Critical Profiles*, u: Contissa, G.; Lasagni, G.; Caianiello, M.; Sartor, G. (ur.), *Effective Protection of the Rights of the Accused in the EU Directives: A Computable Approach to Criminal Procedure Law*, Brill, Leiden, Boston, 2022., str. 74 – 93, DOI: 10.1163/9789004513396_007
- Đuzel, M., *Deprivation of Liberty in Croatian Misdemeanour Proceedings – Application of European Detention and Penitentiary Standards*, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), vol. 8, 2024., str. 85 – 112, DOI: 10.25234/eclic/32272
- Đuzel, M.; Novokmet, A., *Right to Information in Misdemeanour Proceedings – Analysis of Practitioners’ Experience in Croatia*, Balkan Social Science Review, vol. 26, 2025., str. 7 – 31, DOI: 10.46763/BSSR25262607dj
- Erbežnik, A., *Prikaz sustava slovenskog prekršajnog prava i odluke Ustavnog suda Republike Slovenije koje su znatno utjecale na njegov razvoj*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 29, br. 1, 2022., str. 91 – 122, DOI: 10.54070/hlj.29.1.4
- Franssen, V., *La notion “pénale”: mot magique ou critère trompeur? Réflexions sur les distinctions entre le droit pénal et le droit quasi pénal*, u: Brach-Thiel, D. (ur.), *Existe-t-il un seul non bis in idem aujourd’hui?*, L’Harmattan, Paris, 2017., str. 57 – 91.
- Franssen, V.; Harding, C. (ur.), *Criminal and Quasi-criminal Enforcement Mechanisms in Europe: Origins, Concepts, Future*, Bloomsbury, Oxford, 2022, DOI: 10.5040/9781509932894
- Gruodytė, E.; Milčiuvienė, S.; Palionienė, N., *The Principle of Direct Effect in Criminal Law: Theory and Practice*, European Studies, vol. 7, 2020., str. 66 – 87, DOI: 10.2478/eustu-2022-0047

- Hodgson, J., *Criminal procedure in Europe's Area of Freedom Security and Justice*, u: Mitsilegas, V.; Bergström, M.; Konstantidines, T. (ur.), *Research Handbook on EU Criminal Law*, Edward Elgar, Padstow, 2016., str. 168 – 188.
- Hörauf, D., *Ordnungswidrigkeiten und der europäische Straftatenbegriff – Subkategorie- oder aliud-Verhältnis? Eine an den Umsetzungspflichten des deutschen Gesetzgebers orientierte Begriffskonturenanalyse am Beispiel des aktuellen Richtlinienentwurfs zum Datenschutz in Strafsachen*, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, vol. 6, 2013., str. 276 – 279.
- Jimeno-Bulnes, M., *The Right of Access to a Lawyer in the European Union: Directive 2013/48/EU and Its Implementation in Spain*, u: Rafaraci, T.; Belfiore, R. (ur.), *EU Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Springer, Cham, 2019., str. 57 – 70.
- Kärner, M., *Interplay between European Union criminal law and administrative sanctions: Constituent elements of transposing punitive administrative sanctions into national law*, New Journal of European Criminal Law, vol. 13, br. 1, 2022., str. 42 – 68, DOI: 10.1177/20322844221085918
- Kärner, M., *Procedural Rights in the Outskirts of Criminal Law: European Union Administrative Fines*, Human Rights Law Review, vol. 22, br. 4, 2022., str. 1 – 24, DOI: 10.1093/hrlr/ngac027
- Klip, A., *Fair Trial Rights in the European Union: Reconciling Accused and Victim's Rights*, u: Rafaraci, T.; Belfiore, R. (ur.), *EU Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Springer, Cham, 2019., str. 3 – 25.
- Kostoris, R. E., *European Law and Criminal Justice*, u: Kostoris, R. E. (ur.), *Handbook of European Criminal Procedure*, Springer, Padova, 2018., str. 3 – 63.
- Lamberigts, S., *The Directive on the Presumption of Innocence: A Missed Opportunity for Legal Persons?*, Eucrim: the European Criminal Law Associations' Forum, br. 1, 2016., str. 36 – 42, DOI: 10.30709/eucrim-2016-003
- Mitsilegas, V., *EU Criminal Law After Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Bloomsbury, Oxford, 2018.
- Mitsilegas, V.; Bergström, M.; Konstantidines, T. (ur.), *Research Handbook on EU Criminal Law*, Edward Elgar, Padstow, 2016., DOI: 10.4337/9781783473311
- Morgan, C., *The new European directive on the rights to interpretation and translation in criminal proceedings*, u: Braun, S.; Taylor, J. L. (ur.), *Videoconference and remote interpreting in criminal proceedings*, Intersentia, Guildford, 2012., str. 5 – 10.
- Novokmet, A., *Pravo na obavijest u prekršajnom postupku – teorijski i normativni aspekt*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 61, br. 3, 2024., str. 337 – 366, DOI: 10.31141/zrpf.2024.61.153.337

- Radić, I., *Application of EU Legal Standards in Misdemeanour Proceedings Towards Juveniles in Croatia*, *Policija i sigurnost*, vol. 34, br. 1, 2025., str. 1 – 14, DOI: 10.59245/ps.34.1.1
- Riehle, C.; Clozel, A., *10 years after the roadmap: procedural rights in criminal proceedings in the EU today*, *ERA Forum*, vol. 20, 2020., str. 321 – 325, DOI: 10.1007/s12027-019-00579-5
- Sellier, E.; Weyembergh, A., *Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation*, European Parliament, Bruxelles, 2018.
- 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, DOI: 10.54070/hlj.30.1.4
- Weyembergh, A.; Joncheray, N., *Punitive Administrative Sanctions and Procedural Safeguards, A Blurred Picture That Needs to be Addressed*, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 7, br. 2, 2016., str. 190 – 209, DOI: 10.1177/203228441600700208

Summary



Marin Bonačić *

Nikša Vojvoda **

APPLICABILITY OF EUROPEAN UNION DIRECTIVES ON
PROCEDURAL DEFENCE RIGHTS IN QUASI-CRIMINAL
PROCEEDINGS WITH REFERENCE TO CROATIAN
MISDEMEANOUR PROCEEDINGS

This paper examines the applicability of six EU directives on the procedural rights of suspects and accused persons in criminal proceedings to quasi-criminal proceedings, with particular reference to Croatian misdemeanour law. Based on a normative analysis of the directives, their recitals, preparatory materials, and the case law of the CJEU and ECtHR, the paper identifies the rules governing their scope of application. Five of these directives apply to quasi-criminal proceedings, but their application is limited where minor offences are adjudicated by a body other than a court having jurisdiction in criminal matters and no custodial sentence is possible. The three newer directives extend their full application to situations involving deprivation of liberty, regardless of the stage of the proceedings. The Directive on the presumption of innocence is not applicable to quasi-criminal proceedings. Where the directives do not apply, the ECHR and the EU Charter serve as compensatory mechanisms. Applied to Croatian misdemeanour proceedings, these rules produce uneven results. The directives fully apply in proceedings before misdemeanour courts, and their applicability is limited in first-instance proceedings before state administration bodies and in mandatory misdemeanour order proceedings, where they apply only upon appeal or objection. In misdemeanour order proceedings, the directives sometimes apply or should apply from the outset, and sometimes only after an objection has been lodged. The paper argues that the current transposition, which relies on subsidiary application of the Criminal Procedure Act for three directives, is inadequate and that explicit transposition into the Misdemeanour Act is needed.

Key words: EU Directives on procedural rights of the defence; misdemeanour proceedings; quasi-criminal proceedings; rights of the defence; Europeanisation of misdemeanour law

* Marin Bonačić, Ph. D., Associate Professor, University of Zagreb Faculty of Law, Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb, Croatia; marin.bonacic@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9951-0921.

** Nikša Vojvoda, mag. iur., Assistant, University of Zagreb Faculty of Law, Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb, Croatia; niksa.vojvoda@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0001-6640-9763