

Marko Rašo*

BITNE NOVOSTI U POSTUPOVNOM DIJELU PRIJEDLOGA NOVOG ZAKONA O PREKRŠAJIMA

Zakon o prekršajima (Narodne novine, br. 88/02.,122/02.,187/03.,105/04. i 127/04. - u nastavku ZOP/02) u primjeni je od 1. listopada 2002. Vrijeme od nepune tri godine njegove primjene u praksi bilo je dovoljno za ocjenu svih njegovih dobrih rješenja, ali još više njegovih brojnih slabosti, nedorečenosti i praznina, konceptijskih slabosti, kao i normativno pogrešnih rješenja te u kojoj su mjeri ostvareni najavljeni i očekivani ciljevi donošenjem tog zakona.

Slijedom stalnog izražavanja nezadovoljstva kako struke tako i javnosti i svih onih kojih se na bilo koji način tiče stanje u segmentu prekršajnog sudovanja, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske (u nastavku: VPSRH) ocijenio je stanje te u mjesecu veljači 2004. pokrenuo inicijativu za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama ili, još bolje, novog zakona o prekršajima. Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, prihvativši inicijativu, početkom mjeseca prosinca 2004. godine odredilo je Radnu skupinu za izradu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima. Radna skupina je, na kraju svoga rada, sastavila Prijedlog novog zakona o prekršajima (u nastavku: Prijedlog zakona) i sredinom mjeseca listopada 2005. prosljedila ga Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske u daljnju zakonodavnu proceduru.

Namjera je autora prikazati bitna rješenja važećeg ZOP/02 koja je Radna skupina ocijenila kao slabostima tog zakona, a potom prikazati rješenja koja se, kao bolja predlažu u zamjenu Prijedlogom zakona.

1. UVODNE NAPOMENE

Nema sumnje da je donošenje Zakona o prekršajima 2002. godine značilo zaokruženje reforme prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj glede njegova:

- a) usuglašavanja s Ustavom Republike Hrvatske,
- b) usuglašavanja s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,

* Marko Rašo, sudac Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske

c) cjelovitog uređenja, tj. općeg dijela materijalnog prekršajnog prava i prekršajnog postupka.

No, samo donošenje ZOP/02 uvelike je praćeno upozoravanjem struke na slabosti pojedinih koncepcijskih rješenja i pogreški normativne naravi. Primjena u praksi ZOP/02 pokazala je da reforma prekršajnog prava samo glede njegova usklađenja s Ustavom Republike Hrvatske, Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te cjelovitog uređenja prekršajnog prava nije sama po sebi dostatna da se poluče očekivani rezultati u području prekršajnog sudovanja.

Prije pokretanja inicijative za izmjene ili izradu novog Zakona o prekršajima, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske održao je niz konzultacijsko-edukacijskih sastanaka na regionalnoj razini sa svim prekršajnim sudovima, proveo anketiranje svih prekršajnih sudova koji su u pisanom obliku dali iznimno značajne i korisne savjete i sugestije u kojim je dijelovima nužno mijenjati ZOP/02. Budući da su predstavnici Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske u značajnoj mjeri sudjelovali u izradi Prijedloga zakona, spoznaje do kojih je na istaknuti način došao imale su iznimno veliko značenje i implementirane su u Prijedlog zakona. Stoga Prijedlog zakona i sve značajne novosti koje se predlažu imaju puni legitimitet kod struke.

Pri izradi Prijedloga zakona nužno se imalo na umu ova načelna stajališta:

- a) Jedno je od temeljnih načela prekršajnog postupka da se postupak provodi brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanje svih nepotrebnih radnji i troškova te onemogućavanje svake zlouporabe prava što pripadaju strankama i sudionicima u postupku;
- b) Osloboditi prekršajni postupak od pretjeranog preuzimanja svih odredbi kaznenog postupka koje nisu primjerene svrsi i naravi prekršajnog postupka, sukladno načelu ekonomičnosti i razmjernosti (mnogi kritičari s pravom upozoravaju da je prekršajni postupak kako je sada uređen “kazneni postupak u malom”);
- c) Međutim, držeći se prethodnih načela, ne ugroziti u bitnom već dostignutu razinu prava stranaka u prekršajnom postupku;
- d) Svuda gdje nema bitnih razlika u postupovnim pravilima za izvođenje pojedinih radnji u kaznenom postupku i prekršajnom postupku osloboditi Zakon o prekršajima nepotrebnog ponavljanja istovjetnih normi, a glede izvođenja tih radnji pozvati se na odgovarajuću primjenu Zakona o kaznenom postupku.

U nastavku slijedi prikaz uređenja pojedinih bitnih rješenja postupka prema ZOP/02 i značajne novosti s tim u vezi u Prijedlogu zakona.

2. STRANKE I DRUGI SUDIONICI PREKRŠAJNOG POSTUPKA

a) Ovlašteni tužitelj

Odredbe članaka 105. do 113. ZOP/02, osim što su iznimno loše nomotehničke razine, i normativno su neuspjeli način uređenja tako značajnog poglavlja prekršajnog postupka kao što su stranke i drugi sudionici u postupku. Brojne su normativne pogreške glede ovlaštenih podnositelja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, osobito državnog odvjetnika, jer se normativno (članak 109. stavak 1.) ustanovljuje njegova obveza progona počinitelja prekršaja (u normi se pogrešno naznačuje "progon prekršaja") iako je iz cjeline Zakona jasno da tome nije tako. Ustanovljen je, po uzoru na kazneni postupak, za prekršajni postupak neprimjeren institut "supsidijarnog tužitelja" (stavak 6. članka 109.) koji među inim nepotrebno pridonosi usporavanju postupka. Pritom nedostaje jasno i potpuno pravilo o tzv. konkurenciji zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka (u slučaju da protiv istog počinitelja prekršaja i za isti prekršaj zahtjev podnese više ovlaštenih podnositelja).

Stoga se Prijedlogom zakona (glava XIV., članci 108. do 116.) pod naslovom: Subjekti prekršajnog postupka, uređuje pitanje stranaka i drugih sudionika prekršajnog postupka. Pri uređenju sustava ovlaštenika za prekršajni progon vodilo se računa o nekoliko bitnih polazišta:

- jasno i normativno na pregledan način odrediti tko su stranke i drugi sudionici u postupku,
- nužno odrediti novi primjereniji pravnotehnički naziv ovlaštenika za prekršajni progon,
- odrediti i novi primjereniji naziv akta kojim se pokreće prekršajni postupak,
- sve ovlaštenike za prekršajni progon načelno staviti u jednak pravni položaj,
- odrediti pravila vođenja postupka u slučaju tzv. konkurencije optužnih akata ovlaštenika za prekršajni progon,
- redefinirati, prekršajnom postupku primjerenom, institut tzv. supsidijarnog tužitelja.

Slijedom istaknutog, primjerenom sudskom postupku, prekršajni postupak pokreće "ovlašteni tužitelj" (članak 83.), a čini to podnošenjem "optužnog prijedloga" (članak 160. stavak 1.). Stranke u prekršajnom postupku jesu ovlašteni tužitelj i okrivljenik, sudionici u prekršajnom postupku su branitelj okrivljenika, zakonski zastupnik ili opunomoćenik, oštećenik i druga osoba koje se tiče vođenje određenog prekršajnog postupka.

Ovlašteni tužitelji su državni odvjetnik, tijelo uprave, pravna osoba s javnim ovlastima i oštećenik. Pritom su značajna pravila postupka:

- točno je određeno vrijeme do kojeg je časa moguća konkurencija podnesenih optužnih prijedloga (do zakazivanja glavne rasprave u postupcima u kojima

se postupak vodi po pravilima o glavnoj raspravi, odnosno do poziva za ispitivanje okrivljenika u postupcima u kojima se ne vodi glavna rasprava, već tzv. "žurni postupak" (članak 221.);

- državni odvjetnik ovlašten je podnijeti optužni prijedlog za sve prekršaje, pri konkurenciji ovlaštenih tužitelja ako je jedan od njih državni odvjetnik, postupak se vodi na temelju njegova optužnog prijedloga, a kad je oštećenik tužitelj u konkurenciji ovlaštenih tužitelja, tijelo državne vlasti uvijek ima prednost pred oštećenikom tužiteljem. Kad je u konkurenciji više oštećenika tužitelja protiv istog počinitelja prekršaja i za isti prekršaj, vodi se jedinstveni postupak po svim optužnim prijedlozima;
- ako tijekom postupka ovlašteni tužitelj odustane od prekršajnog progona kao jedini koji je podnio optužni prijedlog, samo državni odvjetnik ima pravo preuzeti postupak ili nanovo podnijeti optužni prijedlog (članak 109. stavak 5.).

b) Okrivljenik

Prema odredbi članka 105. stavka 1. ZOP/02 okrivljenik u prekršajnom postupku je fizička osoba i pravna osoba, a sukladno tome odredbama članaka 30. i 32. ZOP/02 propisan je i okvir novčane kazne odnosno globe za počinitelja prekršaja fizičku osobu i počinitelja prekršaja pravnu osobu. Tako pojednostavljeno razlikovanje okrivljenika u prekršajnom postupku postalo je ograničavajuće za realnije propisivanje novčane kazne i pravilnu i pravičnu primjenu načela o individualiziranju kazne okrivljeniku, sukladno njegovu financijskom potencijalu, mogućnost prekršajnog progona svih onih koji su počinili prekršaj te osobito njihovo učinkovito procesuiranje u postupku.

S ciljem otklanjanja tih slabosti, Prijedlogom zakona ustanovljuje se (članak 114. stavak 1.) širi krug okrivljenika u prekršajnom postupku:

1. fizička osoba,
2. fizička osoba obrtnik i osoba koja se bavi drugom samostalnom djelatnošću,
3. pravna osoba i s njom izjednačeni subjekt,
4. odgovorna osoba u pravnoj osobi.

Zahvaljujući tome, člankom 33. predviđa se propisivanje posebnih okvira novčane kazne za svakog od tih okrivljenika i unutar tako propisanog okvira izricanje novčane kazne svakome od predviđenih okrivljenika. Nema opravdanja za jednak okvir novčane kazne za počinitelja prekršaja uvjetno rečeno "običnu" fizičku osobu i počinitelja prekršaja fizičku osobu obrtnika i osobu koja se bavi drugom samostalnom djelatnošću kad se zna da su mnoge od njih financijskog potencijala gotovo kao i mnoge pravne osobe. Novčana kazna, osim što se odmjerava prema težini prekršaja, odmjerava se i prema imovinskim

prilikama počinitelja prekršaja jer samo u tom slučaju ona primjereno pogađa počinitelja prekršaja na način da utječe na njega da više ne čini prekršaj.

U prilog takvog razlikovanja više okrivljenika fizičke osobe odredbe su, primjerice, članka 3. točaka 31., 32., 33. i 33.a Zakona o doprinosima za obvezna osiguranja (Narodne novine, br. 147/02. i 177/04.) koje glase:

“31. samostalna djelatnost obrta registrirana je djelatnost prema propisima o obrtu te s obrtom izjednačena gospodarska djelatnost, upisana u registar poreznih obveznika prema propisima o porezu na dohodak.”

“32. samostalna djelatnost poljoprivrede i šumarstva registrirana je djelatnost prema propisima o poljoprivredi i poticajima u poljoprivredi, upisana u registar poreznih obveznika prema propisima o porezu na dohodak.”

“33. samostalna djelatnost slobodnog zanimanja registrirana je (profesionalna) djelatnost doktora medicine i stomatologije, višeg zubara, magistra farmacije, diplomiranog inženjera medicinske biokemije, veterinaru, odvjetnika, javnog bilježnika, revizora, inženjera, arhitekta, poreznog savjetnika, tumača, prevoditelja, znanstvenika, književnika, izumitelja, predavača, odgojna djelatnost te djelatnost turističkog vodiča, umjetnika, športaša i drugih sličnih djelatnosti čije je obavljanje uređeno posebnim propisom, upisana u registar poreznih obveznika prema propisima o porezu na dohodak.”

“33.a ostale samostalne djelatnosti registrirane su (profesionalne) djelatnosti medicinske sestre, zubnog tehničara, fizioterapeuta, novinara i filmskoga radnika, čije je obavljanje uređeno posebnim propisom, upisane u registar poreznih obveznika prema propisima o porezu na dohodak.”

I samo površan pogled na fizičke osobe obuhvaćene i definirane citiranim odredbama upućuje nesumnjivo na slabost sadašnjeg sustava jednakog pozicioniranja okrivljenika fizičke osobe u sustavu prekršajne odgovornosti i propisivanja jednakog okvira novčane kazne (općeg minimuma i maksimuma) primjerice za fizičku osobu koja čini prekršaj “pogrešnog parkiranja” i za neku od tih fizičkih osoba koje čine prekršaj u obavljanju naznačenih svojih djelatnosti.

Jednako tako pojedini posebni propisi prepoznali su postojanje pojedinih subjekata koji statusno nisu ni pravna osoba, ni fizička osoba, primjerice članak 3. točka 5.b Zakona o doprinosima za obvezna osiguranja, koja glasi: “drugi subjekt je osoba ili više osoba (udruga) koje nemaju svojstvo pravne ni fizičke osobe, a ovim im je Zakonom propisana jedna ili više od sljedećih obveza: obveza doprinosa, obveza obračunavanja, obveza plaćanja, obveza izvješćivanja”.

Stoga odredba članka 114. stavka 1. točke 3., kojom se definira kao okrivljenik “pravna osoba i s njom izjednačeni subjekt”, ima cilj stvaranje pravnoga okvira za mogućnost prekršajnog procesuiranja i svih “drugih subjekata”.

c) Branitelj okrivljenika i njegovo sudjelovanje u postupku

Prijedlogom zakona (članak 172. stavak 1.) okrivljeniku se garantira pravo da se tijekom cijelog prekršajnog postupka, pa i prije njegova pokretanja, brani uz pomoć branitelja, a iznimno ustanovljuje se obveza i upozoriti ga na to pravo prije njegova ispitivanja i omogućiti mu da si uzme branitelja ako se:

- ispituje kao osumnjičenik (članak 158. stavak 6.),
- ispituje kao uhićenik (članak 172. stavak 2.),
- utvrdi da je nijem ili gluh u bilo kojoj fazi postupka, s time da ako si u tom slučaju ne uzme branitelja, postavit će mu se branitelj po službenoj dužnosti u daljnjem tijeku do pravomoćnog dovršetka postupka (članak 172. stavak 3.).

Time se u svemu, primjereno prekršajnom postupku, štite ljudska prava i temeljne slobode okrivljenika u prekršajnom postupku, sukladno zahtjevu članka 6. stavka 3. alineje c/ Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine - Međunarodni ugovori, 18/97., 6/99., 8/99., 14/02. i 13/03.) i zahtjevu članka 29. stavka 2. alineje 4. Ustava RH (Narodne novine, 41/01. - pročišćeni tekst i 55/01. - ispravak).

Na temelju tako definiranog okrivljenikova prava na branitelja i braniteljevo sudjelovanje u postupku, uspostavljaju se pravila postupka:

- okrivljeniku se, bez iznimke, garantira pravo na obranu uz pomoć branitelja, a iznimno ako si ne uzme sam branitelja, postavit će se branitelj po službenoj dužnosti,
- u pravilu o okrivljeniku ovisi hoće li se koristiti pravom na branitelja,
- hoće li branitelj i faktično sudjelovati u postupku protiv njegova branjenika ovisi, osim iznimno, isključivo o njegovoj procesnoj disciplini i odnosu s njegovim branjenikom,
- sud nije obvezan odgađati raspravu ili ispitivanje okrivljenika (članak 167. stavak 3.) zbog nedolaska uredno pozvanog okrivljenikova branitelja (osim u slučaju iz članka 172. stavka 3.).

Na istaknuti se način ostvaruje okrivljenikovo pravo obrane uz pomoć branitelja primjereno za prekršajni postupak, redefinira sadašnje rješenje tog prava koje je uređeno neprimjereno gotovo jednako kao u kaznenom postupku te se sprječava svaka zlouporaba tog prava i time opstrukcija postupka. Time se ostvaruje nakana Prijedloga zakona: održati za okrivljenika u bitnom već dostignutu razinu prava u prekršajnom postupku, primjerenu tom postupku, a istodobno ostvariti učinkovitiji prekršajni postupak.

3. MJERE ZA OSIGURANJE NAZOČNOSTI OKRIVLJENIKA U POSTUPKU I USPJEŠNO PROVOĐENJE POSTUPKA

Prijedlogom zakona u sustavu odredbi o mjerama za osiguranje nazočnosti okrivljenika u postupku i uspješno provođenje prekršajnog postupka (članci 127. do 137.), bitne su novosti u sustavu mjera opreza te nove mjere u posebnim slučajevima (zadržavanje ili jamstvo u posebnim slučajevima i posebne mjere policije za neposredno sprječavanje počinitelja prekršaja pod utjecajem opojnih sredstava da nastavi s činjenjem prekršaja).

a) Mjere opreza

U sustavu mjera opreza (članci 130. do 132.) kao samostalnim mjerama za uspješno provođenje prekršajnog postupka predlažu se bitne novosti:

- određuje se za koje prekršaje sud može primijeniti mjere opreza (za prekršaje propisane zakonom), u kojem ih času može odrediti (nakon podnošenja optužnog prijedloga), uvjeti za njihovu primjenu (osiguranje nazočnosti okrivljenika u postupku, sprječavanje da čini nove prekršaje ili da ga se spriječi u njegovu sprječavanju dokazivanja prekršaja),
- određuju se nove mjere (zabrana posjećivanja određenog mjesta ili područja, zabrana približavanja određenoj osobi ili zabrana uspostavljanja i održavanja veze s određenom osobom),
- otklanja se pogreška u vezi s određivanjem mjere opreza privremenog oduzimanja vozačke dozvole za upravljanje vozilom, a proširuje se i na dozvolu za upravljanje zrakoplovom, plovilom i svakim drugim prijevoznim sredstvom,
- ustanovljuje se obveza njihova preispitivanja svaka dva mjeseca,
- tijela uprave koja vode prekršajni postupak samostalno primjenjuju mjere opreza pod jednakim uvjetima kao i sud, a sud (VPSRH) ostvaruje njihov nadzor samo u žalbenom postupku,
- predlaže se da policija i sva inspekcijska tijela uprave mogu odrediti privremeno sve predviđene mjere opreza, najdulje do osam dana, i prije pokretanja prekršajnog postupka,
- jasno se određuje sadržaj svake od predviđenih mjera opreza i tko je izvršava.

Tako uređenim sustavom mjera opreza očekuje se nesumnjiv doprinos učinkovitosti postupka, sprječavanja činjenja prekršaja, a precizno pravno uređen sustav garantira zaštitu okrivljenika da mjere ne budu određene kad to nije nužno ili, kad su određene, da ne traju više negoli je potrebno za uspješno provođenje konkretnoga postupka. Ustanovljivanjem mogućnosti da policija i sva inspekcijska tijela uprave mogu privremeno najdulje do osam dana odrediti

primjenu svih propisanih mjera opreza i prije pokretanja prekršajnog postupka, ostvaruje se vrlo učinkovit način da se u samome začetku onemoguću počinitelja prekršaja u daljnjem činjenju nedopuštenih radnji prekršaja i zaštita oštećenika prekršajem.

b) Zadržavanje ili jamstvo u posebnim slučajevima

Specifičan je problem u prekršajnom postupku osigurati uspješno provođenje prekršajnog postupka i još više osigurati izvršenje pravomoćne odluke o prekršaju u predmetu postupka protiv osobe koja nema stalno prebivalište ili boravište u Republici Hrvatskoj. Problem je to veći kad se zna da ako takav počinitelj prekršaja napusti područje Republike Hrvatske, prekršajni sud nema pravne mogućnosti osigurati njegovu nazočnost u postupku ni izvršenje odluke o prekršaju protiv takva počinitelja prekršaja. Naznačeni se problem do sada pravno različito rješavao. Zakon o prekršajima (Narodne novine, br. 2/73., 5/73. - ispr., 21/74., 9/80., 25/84., 52/87., 27/88., 43/89., 8/90., 41/90., 59/90., 91/92. i 33/95.) rješavao je to odredbom članka 144. stavka 3. koja, uz ostalo, glasi: "Ako bi kažnjeni zbog odlaska iz zemlje mogao osujetiti izvršenje rješenja, tijelo koje je u prvom stupnju donijelo rješenje o prekršaju može odrediti da se ono izvrši odmah bez obzira na žalbu." Proglašavanjem rješenja o prekršaju izvršnim i prije negoli je postalo pravomoćno, pa i u slučaju podnesene žalbe kao redovitog pravnog lijeka protiv rješenja o prekršaju, narušava se ustavno načelo o suspenzivnom djelovanju podnesene žalbe; ZOP/02 s pravom je takvu odredbu izostavio. Međutim ZOP/02, izostavljajući citiranu odredbu, ne rješava taj problem na drugi primjeren način i stoga je sada u praksi velika praznina pa su zato brojni postupci protiv okrivljenika koji nemaju stalno prebivalište ili boravak u Republici Hrvatskoj ili koji su napustili Republiku Hrvatsku i nema mogućnosti dovršetka tih postupaka prije njihove zastare. Jednako su tako brojna i pravomoćna rješenja o prekršaju koja nije moguće izvršiti jer su takvi okrivljenici prije izvršenja napustili Republiku Hrvatsku.

Stoga se Prijedlogom zakona predlaže ovakva odredba članka 136.:

"(1) Kad je okrivljeniku koji nema stalno prebivalište ili boravište u Republici Hrvatskoj nepravomoćnom presudom izrečena kazna, a nema zakonskih uvjeta da se protiv njega odredi ili produlji zadržavanje (članak 135. stavak 3. ovoga zakona), ponudit će mu sud da položi jamstvo u visini iznosa izrečene novčane kazne, visini određenih troškova postupka i naknade štete koju je obvezan naknaditi. Ako je izrečena kazna zatvora, dio jamstva kojim se osigurava izvršavanje kazne zatvora odredit će se razmjerno visini izrečene kazne, pri čemu će se uzeti u obzir i vrijeme koje je proveo u zadržavanju. (2) Ako okrivljenik ne položi jamstvo prema stavku 1. ovoga članka, sud će, i mimo uvjeta iz članka 135. stavka 3. ovoga zakona, produljiti ili odrediti okrivljenikovo zadržavanje

koje može trajati do isteka izrečene kazne zatvora, odnosno onoliko koliko bi mu zamjenom umjesto neplaćene novčane kazne bio određen zatvor. (3) Ako okrivljenik položi jamstvo prema stavku 1. ovoga članka, o tom će se jamstvu odlučivati smislenom primjenom odredbe članka 133. ovoga Zakona. (4) Prigodom polaganja jamstva prema stavku 1. ovoga članka, okrivljenik je dužan sudu predati punomoć za osobu koju on izabere i ovlasti za primanje pismena i svih sudskih odluka u daljnjem tijeku postupka, za slučaj njegova napuštanja Republike Hrvatske prije pravomoćnosti i izvršenja odluke o prekršaju. Ako to ne učini, sud je ovlašten dostavu obavljati oglašavanjem na oglasnoj ploči suda”.

Predloženom se odredbom nesumnjivo korektno i na pravno dopustiv način sprječava opstrukcija postupka i njegovo dovršenje protiv počinitelja prekršaja koji nemaju stalno prebivalište ili boravište u Republici Hrvatskoj te se ostvaruju uvjeti za uspješno izvršenje pravomoćnih odluka o prekršaju protiv tih počinitelja prekršaja.

c) Posebne mjere policije za neposredno sprječavanje počinitelja prekršaja pod utjecajem opojnih sredstava da nastavi s činjenjem prekršaja

Odredbom članka 137. Prijedloga zakona ustanovljuje se nova mjera u posebnom slučaju koja glasi:

“(1) Prema osobi pod utjecajem opojnih sredstava koja je zatečena u počinjenju prekršaja, ako osobite okolnosti upućuju na to da će nastaviti s radnjom prekršaja, policija može naredbom radi neposrednog sprječavanja nastavka činjenja prekršaja odrediti mjeru: 1. smještanja u posebnu prostoriju do prestanka djelovanja opojnog sredstva, ali ne u trajanju duljem od 12 sati, 2. premještanja motornog vozila na određeno mjesto do prestanka djelovanja opojnog sredstva, ali ne dulje od 12 sati. O mjestu premještanja vozila, policija obavještava osobu prema kojoj je naređena ta mjera i vlasnika vozila, ako je riječ o osobi različitoj od vozača, čim je to moguće, a najkasnije do prestanka mjere. Nakon prestanka poduzete mjere vozač ili vlasnik mogu preuzeti vozilo. Ako policija smatra da to ne ugrožava ostvarivanje svrhe mjere, može vozilo i prije isteka roka na koji je mjera određena predati vlasniku ili od njega opunomoćenoj osobi. Troškove premještanja i čuvanja vozila snosi vozač. (2) Ministar nadležan za unutarnje poslove pravilnikom će urediti način provedbe i mjere iz stavka 1. točke 2. (3) Za neosnovanu ili nezakonitu primjenu mjere iz stavka 1. ovoga članka, osoba prema kojoj je mjera poduzeta ima pravo na naknadu štete”.

Ta je odredba modificirana i proširena odredba članka 147. ZOP/02 kojom se ustanovljuje mogućnost da policija osobu koja je zatečena da čini radnju prekršaja na neposredan i učinkovit način spriječi u daljnjem nastavljanju ili ponavljanju radnje prekršaja. Praksa je pokazala potrebu za primjenom takve

mjere osobito prema osobi zatečenoj u činjenju prekršaja ugrožavanja sigurnosti cestovnog prometa koja se ne pokorava naredbi policijskog službenika i jedini je način da je se spriječi da i dalje sudjeluje kao vozač u prometu i time nastavlja s radnjom prekršaja. Zbog ograničenog vremena primjene mjere, ne predviđa se pravno sredstvo protiv određivanja njezine primjene, ali se odredbom jasno deklarira pravo osobe na naknadu štete ako je neka od predviđenih mjera protiv nje nezakonito primijenjena, što se utvrđuje u odgovarajućem posebnom postupku.

4. SUSTAV PRAVNIH LIJEKOVA

a) Redoviti pravni lijek

Sustav pravnih lijekova prema ZOP/02 normativno je najlošiji dio tog zakona. Odredba članka 87. ZOP/02 imala je ambiciju cjelovito urediti sustav redovitih pravnih lijekova, a zapravo je unijela potpuni pravni nered i velike pogreške u taj sustav.

Prije svega odredbom se odluke protiv kojih je dopuštena ili nije dopuštena žalba dijele na: 1. rješenje o prekršaju i 2. odluke koje se donose u prekršajnom postupku radi priprema ili vođenja postupka. Pritom se određuje da je protiv prvostupanjskog rješenja o prekršaju uvijek dopuštena žalba, a protiv odluke koja se donosi radi priprema ili vođenja postupka žalba nije dopuštena, osim ako je tim zakonom određeno drukčije. Takvom podjelom izvan sustava ostale su sve odluke (rješenja) koje se donose prije pokretanja postupka, tijekom trajanja prekršajnog postupka ili nakon njegovog dovršetka, a u vezi su s prekršajnim postupkom, koje nisu ni rješenje o prekršaju ni rješenje radi priprema ili vođenja postupka, primjerice: rješenje o odbačaju žalbe protiv rješenja o prekršaju. Stoga se i dogodilo da ZOP/02 ne propisuje pravo žalbe protiv: rješenja kojim se odbacuje žalba protiv rješenja o prekršaju (članak 213.), rješenja kojim se odbacuje zahtjev za obnovu prekršajnog postupka (članak 229.), rješenja kojim se dopušta ili odbija zahtjev za obnovu prekršajnog postupka (članak 230.), rješenja kojim se odbacuje zahtjev za izvanredno ublažavanje kazne (članak 234.), rješenja iz članka 248., rješenja iz članka 255., a evidentno je da je riječ o odlukama protiv kojih bi svakako trebalo postojati pravo žalbe.

Nedosljednom primjenom pravila iz stavka 3. članka 87. dogodila se nedopustivo jedna od najvećih pogreška sustava, pa tako nije dopuštena žalba protiv rješenja donesenog na temelju članka 115. stavka 3., tj. rješenja kojim se odbacuje neuredan zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

Stavkom 2. članka 87. nomotehnički se potpuno neprimjereno na mjestu gdje se govori o žalbi uređuje i pitanje podnošenja ili nepodnošenja prigovora protiv prekršajnog naloga, a riječ je o dva pravna lijeka sasvim različite pravne naravi.

Također, jedna od najvećih pogreška sustava odredba je članka 244. prema kojoj žalbu protiv rješenja o prekršaju protiv maloljetnog počinitelja prekršaja na njegovu štetu može podnijeti samo državni odvjetnik, što znači neovisno o tome je li i podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. U praksi to znači da podnositelj zahtjeva, ako nije riječ o državnom odvjetniku, na štetu maloljetnog počinitelja prekršaja ne može podnijeti žalbu.

Stavak 4. članka 87. ZOP/02 predviđa neprihvatljivu pravnu pretpostavku da se okrivljenik koji je dragovoljno izvršio rješenje o prekršaju (platio novčanu kaznu i troškove postupka) odrekao prava na žalbu protiv tog rješenja, pa u slučaju da podnese žalbu, ona se rješenjem odbacuje kao nedopuštena. Naime, pretpostavljanje okrivljenikove volje izvodi se samo iz činjenice njegove neaktivnosti, a ne iz njegove aktivnosti (ako je osoba podnijela žalbu protiv rješenja o prekršaju, onda nije moguće i prihvatljivo iz te činjenice izvoditi pravnu pretpostavku da se ona odrekla prava na žalbu, pa i uz činjenicu da je prethodno dragovoljno izvršila rješenje jer je i u tom slučaju legitiman njezin pravni interes da se nedvojbeno raspravi pitanje njezine krivnje).

b) Izvanredni pravni lijek

Člankom 233. stavkom 1. ZOP/02 propisuje se izvanredni pravni lijek "zahtjev za izvanredno ublažavanje kazne" bez uspostavljanja cenzusa visine izrečene kazne. S obzirom na nisko predviđene opće minimume kazni (novčane i kazne zatvora), u prekršajnom postupku sasvim je sadržajno upitan izvanredni pravni lijek izvanrednog ublažavanja kazne bez određivanja cenzusa o visini izrečene kazne koje se izvanredno ublažavanje može zahtijevati.

Člankom 236. ZOP/02 propisuje se mogućnost podnošenja izvanrednog pravnog lijeka "zahtjev za izvanredno preispitivanje odluke u prekršajnom postupku" (pod uvjetima te odredbe), s bitnim uvjetom da je u postupku prethodno korišten redoviti pravni lijek žalbe. Upravo stoga i zbog činjenice ustroja prekršajnih sudova, a to da je Visoki prekršajni sud RH sada i ubuduće žalbeni sud protiv svih prvostupanijskih odluka o prekršaju suda i tijela uprave koja vode prekršajni postupak, propušta se imati na umu da time Visoki prekršajni sud RH nepotrebno u kratkom vremenu dva puta preispituje istu prvostupanijsku odluku o prekršaju i ponovo svoju odluku o prekršaju, za razliku od kaznenog postupka u kojem "zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude" logično nije moguće podnijeti protiv presude Vrhovnog suda RH (članak 425. ZKP).

Polazeći od iznesenih razloga u vezi s razmatranim pitanjima, s ciljem otklanjanja normativnih pogrešaka i pojednostavljenja žalbenog sustava u funkciji ubrzanja postupka, Prijedlogom zakona se određuje:

- ako ovim zakonom nije određeno drukčije, protiv presude (rješenja o prekršaju) prvostupanjskog suda odnosno tijela uprave koje vodi prekršajni postupak ovlaštene osobe mogu podnijeti žalbu u roku osam dana od dana dostave prijepisa presude odnosno rješenja o prekršaju (članak 191. stavci 1. i 4.);
- protiv rješenja prvostupanjskog suda donesenog prije započinjanja postupka, u tijeku i nakon provedenog postupka stranke i osobe kojih su prava povrijeđena mogu uvijek podnijeti žalbu kad ovim zakonom nije propisano da žalba nije dopuštena. Žalba se podnosi sudu koji je donio rješenje u roku tri dana od dana dostave rješenja, osim ako ovim zakonom nije određen drugi rok (članak 211. stavak 1.).
- ako ovim zakonom nije određeno drukčije, protiv naredbe nije dopuštena žalba ili drugo pravno sredstvo (članak 212.).

Uspostavom tih pravila o žalbi normativno ispravno i nomotehnički pojednostavljeno se uređuje:

- odluke protiv kojih je dopuštena žalba jesu: presuda, rješenje o prekršaju, rješenje i naredba,
- protiv prvostupanjske odluke o prekršaju (presude i rješenja o prekršaju) uvijek je dopuštena žalba, osim ako ovim zakonom nije određeno drukčije (iznimka o nedopuštenosti žalbe protiv presude je članak 244. stavci 1. i 3.),
- na jednom se mjestu određuje rok za žalbu protiv odluke o prekršaju od osam dana i nomotehnički se ostale odredbe u Zakonu oslobađaju nepotrebnog ponavljanja žalbenog roka,
- za prekršajni postupak u kojem nema prethodnog postupka neprimjerena je i nepotpuna podjela na “rješenje radi pripreme ili vođenja postupka” te se umjesto toga čini podjela na rješenja donesena prije, u tijeku i nakon provedenog postupka uz određenje da stranke i osobe kojih su prava tim rješenjem povrijeđena mogu uvijek podnijeti žalbu kad ovim zakonom nije propisano da žalba nije dopuštena, u roku tri dana od dana dostave rješenja, osim ako ovim zakonom nije određen drugi rok.

Uspostavom takvog pravila svodi se na minimum mogućnost normativne pogreške o tome je li žalba dopuštena ili ne, kao i pitanje roka za njezino podnošenje (rok je uvijek tri dana, osim ako ovim zakonom nije određen drugi rok). Time se nomotehnički zakonski tekst pojednostavnjuje jer se samo u odredbama kojima se određuje donošenje odluka protiv kojih se ne predviđa pravo žalbe (svakako je tih odredbi značajno manje) to i naznačuje, a u svim ostalim slučajevima pozivom na članak 211. žalba je dopuštena, a da se to u svakoj odredbi posebno ne naznačuje. Pritom je koncepcija da se isključuje pravo žalbe protiv rješenja u pravilu u onim slučajevima kad pravno pitanje koje se rješava tim rješenjem može biti i žalbeni prigovor protiv presude, a da time osoba koja

smatra da joj je rješenjem povrijeđeno neko njezino pravo ne trpi štetu (primjericice nedopuštena je žalba protiv rješenja o izuzeću, članak 106. stavak 6., protiv rješenja o izdvajanjima iz spisa, članak 121. i dr., jer su to pitanja koja se s uspjehom mogu riješiti i žalbenim prigovorom protiv presude).

Treba naglasiti da se izostavlja odredba da se okrivljenik, ako je dragovoljno izvršio presudu, time odrekao prava na žalbu jer je njegovo pravo i obveza izvršiti presudu, a pritom je pravno neprihvatljivo na temelju takvog njegova postupka izvoditi zaključak da se time odrekao prava na žalbu.

- člankom 217. stavkom 1. predviđa se izvanredni pravni lijek "zahtjev za izvanredno ublažavanje kazne" kojim se određuje mogućnost njegova podnošenja za izrečenu kaznu zatvora bez ograničenja, a za izrečenu novčanu kaznu određuje se imovinski cenzus visine izrečene novčane kazne za svaku vrstu okrivljenika za koju je moguće podnošenje zahtjeva. Naime, nije realno očekivati da se za novčanu kaznu izrečenu okrivljeniku fizičkoj osobi do 10.000,00 kuna, okrivljeniku fizičkoj osobi obrtniku i osobi koja se bavi drugom samostalnom djelatnošću do 30.000,00 kuna te okrivljeniku pravnoj osobi do 50.000,00 kuna nakon izricanja tih kazni pojave okolnosti kojih nije bilo kad se ta kazna izricala ili sud za njih nije znao, i da bi, ako su postojale, očito dovele do blaže osude. Neodređivanjem takvog ograničenja realna je opasnost da se zahtjev za izvanredno ublažavanje kazne nekritički podnosi i za najniže izrečene novčane kazne što svakako nije svrha i cilj tog izvanrednog pravnog lijeka.

Sukladno prije navedenom, ne predviđa se više izvanredni pravni lijek "zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude" jer bi zbog načina ustroja prekršajnih sudova Visoki prekršajni sud RH u tom slučaju u kratkom vremenu dva puta preispitivao istu prvostupanjsku odluku o prekršaju kao i svoju odluku donesenu u žalbenom postupku, a to ovaj izvanredni pravni lijek čini sasvim neracionalnim, a time i nepotrebnim.

5. TIJEK PREKRŠAJNOG POSTUPKA

Odredbama članaka 189. do 193. i članaka 200. do 203. ZOP/02 uređuje se tijek prekršajnog postupka pred sudom i tijelom uprave koje vodi prekršajni postupak. Postupak je uređen tako da se tijelo postupka odlučuje na zakazivanje pripremnog ročišta (članak 189. stavak 1.) ili odmah u predmetu određuje glavnu raspravu. Odmah treba naglasiti da su odredbe o glavnoj raspravi šture i podnormirane jer se njima ne određuju bitna postupovna pravila o održavanju i vođenju rasprave, njezinu prekidu i nastavljanju vođenja prekinute rasprave, već se propisuju samo pravila o pozivanju okrivljenika na raspravu, sadržaj poziva okrivljeniku, posljedice njegova nedolaska na raspravu (članak 189. stavci 2. do 7.), propisuje se javnost glavne rasprave (članak 190.), stegovno

kažnjavanje stranaka i drugih sudionika u postupku (članak 191.) te provedba glavne rasprave (članci 192. i 193.). Ako se stoga ima u vidu odredba članka 78. stavka 2. ZOP/02 koja glasi: "Ako ovaj Zakon ne sadrži odredbe o pojedinim pitanjima postupka, na odgovarajući će se način primijeniti odredbe Zakona o kaznenom postupku", proizlazi da se u prekršajnom postupku glavna rasprava vodi uz primjenu bitnih postupovnih pravila o tome iz Zakona o kaznenom postupku, a to dalje znači provođenje glavne rasprave prema tim pravilima zakona i za najlakše i za najteže prekršaje, što se svakako čini neprimjerenim s obzirom na razmjernost težine djela prekršaja i kaznenih djela. Uzme li se u obzir općepoznata nediscipliniranost stranaka u postupku, a osobito u prekršajnom postupku, uspostavljanjem takve strukture glavne rasprave i u prekršajnom postupku stvoreni su nedopustivi uvjeti za opstruiranje prekršajnog postupka i njegovu neučinkovitost, a to je praksa i pokazala. Naime, prema Izvješću o radu Visokog prekršajnog suda RH i prvostupanjskih prekršajnih sudova za 2003. godinu, proizlazi da su prekršajni sudovi od ukupnog broja predmeta u radu u 2003. godini riješili 65,91% predmeta radom 374 suca. Prema Izvješću o radu Visokog prekršajnog suda RH i prvostupanjskih prekršajnih sudova za 2004. godinu (kad se postupak provodio uglavnom prema ZOP/02), proizlazi da su prekršajni sudovi od ukupnog broja predmeta u radu u 2004. godini riješili 59,56% predmeta radom 379 sudaca. Dakle, radom i nešto većeg broja sudaca riješeno je manje predmeta. Pritom prema nadzoru Visokog prekršajnog suda RH, nije to rezultat osobno manjeg truda u radu sudaca, već je neučinkovitost postupka upravo rezultat povećane mogućnosti opstruiranja postupka od stranaka i drugih sudionika u postupku.

Stoga, imajući na umu navedeno kao i jedno od najbitnijih načela prekršajnog postupka - "načelo ekonomičnosti postupka" - prema kojem se postupak vodi brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova i onemogućavanje svake zlouporabe prava sudionika u postupku, Prijedlogom zakona vođenje postupka uređuje se tako da se izostavlja odredba o "pripremnom ročištu" jer se u praksi nisu ostvarili očekivani učinci njegova uvođenja u postupak. Vođenje postupka u glavnoj raspravi uređuje se u potpunosti ovim zakonom (članci 165. do 178.), s pravilima o glavnoj raspravi primjerenim prekršajnom postupku. No najbitnija je novina prijedlog da se vođenje prekršajnog postupka primjenom pravila o glavnoj raspravi bitno reducira na teže prekršaje tako da se postupak za lakše prekršaje i postupak u posebnim slučajevima provodi prema pravilima o "žurnom postupku" (članak 221.), bit kojega je da se u tom postupku ne primjenjuju odredbe ovoga zakona o glavnoj raspravi, njezinu zakazivanju i vođenju, već sud sukladno odredbama ovoga zakona poziva okrivljenika, svjedoke, vještaka i ostale radi ispitivanja te kada na temelju dokaza dobivenih njihovim iskazom i drugih dokaza u spisu ocijeni da je stanje stvari dovoljno razjašnjeno, donosi odluku o prekršaju (članak 222. stavci 2. i 3.). Žurni se prekršajni postupak, na temelju članka 221. stavaka 1. i 2., vodi:

1. za prekršaje za koje je kao jedina kazna propisana novčana kazna do 10.000,00 za fizičku osobu, novčana kazna do 30.000 kuna za pravnu osobu i do 10.000 kuna za odgovornu osobu u pravnoj osobi,
2. protiv maloljetnog počinitelja prekršaja,
3. protiv uhićenika (članak 134. stavak 4. ovoga Zakona),
4. protiv okrivljenika kojem je određeno zadržavanje (članak 135. stavak 1. ovoga Zakona),
5. protiv okrivljenika koji nema stalno prebivalište ili boravak u Republici Hrvatskoj,
6. po prigovoru protiv obaveznog prekršajnog naloga, zbog poricanja prekršaja.

Žurni se postupak može na prijedlog tužitelja provesti i za prekršaj za koji je propisana kazna veća od one navedene u stavku 1. točki 1. ovoga članka, ali u tom slučaju prekršajni sud ne može izreći veću kaznu od one predviđene u stavku 1. točki 1. ovoga članka

Na taj se način postiže učinkovitiji prekršajni postupak za lakše prekršaje (članak 221. stavak 1. točka 1.) te učinkovitiji postupak u za to posebno opravdanim slučajevima (članak 221. stavak 1. točke 2. do 6.), a stavkom 2. članka 221. predviđa se mogućnost provođenja žurnog prekršajnog postupka i u svim drugim slučajevima ako to predloži ovlašteni tužitelj, s time da u tom slučaju postoji ograničenje u visini izricanja sankcije.

6. PREKRŠAJNI NALOG

U postupku izdavanja prekršajnog naloga predlažu se značajne novosti a otklanjaju se i brojni nedostaci u sadašnjem postupku izdavanja prekršajnog naloga. Općim uvjetima za izdavanje prekršajnog naloga (članak 228.) jasno se određuje:

- prekršajni se nalog može izdati prije i nakon pokretanja prekršajnog postupka,
- prekršajni se nalog može izdati samo protiv punoljetnog počinitelja prekršaja,
- otklanja se ograničavanje u izricanju odnosno primjeni prekršajnopравnih sankcija prekršajnim nalogom, tj. svaki ovlašteni izdavatelj može izreći ili primijeniti prekršajnim nalogom svaku prekršajnopравnu sankciju i druge mjere propisane za punoljetne počinitelje prekršaja, uz jasno naznačavanje da se prekršajnim nalogom ne može primijeniti kazna zatvora, čime se bitno proširuje mogućnost odlučivanja o prekršajnoj odgovornosti počinitelja prekršaja izdavanjem prekršajnog naloga, a to svakako ubrzava rješavanje prekršajnih predmeta i pojeftinjuje prekršajno sudovanje.

Značajna je novost glede sadržaja obrazloženja prekršajnog naloga (članak 234. stavak 2.) i sadržaja prigovora protiv prekršajnog naloga (članak 237.

stavak 2.). U obrazloženju prekršajnog naloga ukratko se navode samo dokazi i Zakonom drugi predviđeni uvjeti, koji opravdavaju njegovo izdavanje. Naime, prihvaćajući da je prekršajni nalog svojevrsna ponuda njegova izdavatelja počinitelju prekršaja da prihvati krivnju za prekršaj i sankciju za taj prekršaj bez provođenja postupka (što on ne mora prihvatiti), da se prekršajni nalog često izdaje i na mjestu počinjenja prekršaja, nije moguće obrazloženo prekršajnog naloga izraditi kako se to propisuje za obrazloženje presude. Stoga se za obrazloženje prekršajnog naloga određuje minimum sadržaja, tj. naznaka dokaza i drugih propisanih uvjeta koji opravdavaju izdavanje prekršajnog naloga. Bitna je novost i u sadržaju prigovora protiv prekršajnog naloga. Naime okrivljenik se ne mora zadovoljiti s izdanim prekršajnim nalogom i prihvatiti sankciju, već podnošenjem prigovora kojim poriče prekršaj ostvaruje pravo na provođenje postupka i raspravljanje o svojoj krivnji. Ako okrivljenik prihvati krivnju, a prigovora samo izrečenoj odnosno primijenjenoj prekršajnoj sankciji, od njega se traži i na nj se prenosi teret da u tom slučaju obrazloži prigovor i podnese dokaze o činjenicama na kojima temelji prigovor te time argumentira izricanje odnosno primjenu za njega povoljnije prekršajne sankcije negoli je izrečena odnosno primijenjena mu izdanim prekršajnim nalogom (u protivnom ostaje prekršajna sankcija iz prekršajnog naloga).

7. OBAVEZNI PREKRŠAJNI NALOG

Tijekom izrade Prijedloga zakona postavilo se pitanje je li moguće “lakše prekršaje” (prekršaji manjeg značenja) ovim zakonom izuzeti od sudske nadležnosti procesuiranja njihovih počinitelja i odrediti stvarnu nadležnost uprave. S tim u vezi opredjeljenje je ovog Prijedloga zakona:

- za sve propisane prekršaje, neovisno o njihovoj težini, u postupku njihova procesuiranja nužno je osigurati određeni oblik i sudske nadležnosti,
- ne povećavati daljnji opseg prvostupanjskog vođenja prekršajnog postupka od tijela uprave,
- pojednostavniti način prekršajnog procesuiranja počinitelja lakših prekršaja.

Naime, za svaki oblik kažnjive radnje, pa i za djelo prekršaja, ustavna je obveza u postupku procesuiranja njegova počinitelja u nekom obliku osigurati sudsku zaštitu. Prema sadašnjem stanju, značajna je stvarna nadležnost tijela uprave u vođenju prekršajnog postupka u prvom stupnju (Carinska uprava, Porezna uprava, lučke kapetanije i Devizni inspektorat), koja su tijela u ovom času na zadovoljavajućoj razini osposobljena za vođenje postupka. Ocjena je da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prema sadašnjem ustroju (riječ je o više od četiri stotine jedinica lokalne samouprave) nisu u mogućnosti prihvatiti punu stvarnu nadležnost vođenja prvostupanjskog prekršajnog postup-

ka. Pritom na pitanje treba li lakša djela prekršaja zadržati u stvarnoj sudskoj nadležnosti valja odgovoriti protupitanjem treba li ta djela uopće propisivati prekršajno kažnjivim radnjama. No odgovor na to pitanje nadilazi ovlasti Zakona o prekršajima, već se samo može uputiti sugestija da predlagatelji propisa kojima se propisuju prekršaji ozbiljno preispitaju strukturu propisanih prekršaja i razmisle o potrebi dekriminalizacije brojnih lakših djela prekršaja, a ubuduće kad propisuju prekršaje također imaju na umu je li baš nužno i najlakše oblike povrjeđivanja javnog poretka i društvene discipline propisivati prekršajno kažnjivim radnjama.

Slijedeći naznačena načelna stajališta, a prihvaćajući potrebu trenutačnog rješavanja problema lakših oblika prekršaja koji u svakom slučaju opterećuju sustav prekršajnog prava, predlaže se u sustav prekršajnog postupka uvođenje “obveznog prekršajnog naloga” (članci 239. do 244.), kojim se, u bitnom, određuje:

- ovlašteni tužitelji, državni odvjetnik i tijelo uprave obvezni su protiv svakog počinitelja prekršaja propisanog propisima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te za prekršaj propisan zakonom za koji je određena novčana kazna do iznosa prema stavku 1. točki 2. članka 239., umjesto podnošenja optužnog prijedloga sudu, izdati “obavezni prekršajni nalog”;
- isti tužitelji mogu, pod uvjetima stavka 2. članka 239., izdati prekršajni nalog i za prekršaj propisan zakonom za koji je propisana i stroža novčana kazna negoli stavkom 1. točkom 2. članka 239.;
- ovlašteni tužitelji, pravna osoba s javnim ovlastima i oštećenik u ovom slučaju, ako je riječ o prekršaju propisanom odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, podnose nadležnom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave zahtjev za izdavanje obveznog prekršajnog naloga (članak 240. stavak 1.).

O prigovoru protiv obaveznog prekršajnog naloga odlučuje nadležni prekršajni sud (članci 241. do 244.) i njegova je odluka donesena u povodu prigovora pravomoćna. Na taj se način prekršajni postupak za tzv. lakše prekršaje bitno pojednostavnjuje i pred tijelom uprave i pred sudom, a osigurava se sudska zaštita u procesuiranju i tih prekršaja.

8. O JOŠ NEKIM ZNAČAJNIJIM NOVOSTIMA

Osim već napomenutih tematski danih bitnih novosti, slijedi prikaz i drugih bitnijih novosti u pojedinim odredbama Prijedloga zakona.

Stavkom 2. članka 89. ustanovljuje se i u prekršajnom postupku ovlast suda i drugog prekršajnog tijela na uskratu prava na postupovnu radnju stranci i drugom sudioniku postupka koji tom radnjom očigledno odugovlače postupak ili na drugi način zlouporabljuju prava iz ovoga zakona.

Nesumnjivo je da se i u prekršajnom postupku, kao i u kaznenom postupku, događa pribavljanje dokaza na nezakonit način, pa se zbog značenja tog pitanja člankom 90. izrijekom naznačuje da se u prekršajnom postupku sudske odluke ne mogu temeljiti na nezakonitim dokazima i naznačuje se koji su to nezakoniti dokazi.

Budući da se Prijedlogom zakona (članak 191. stavak 1. i članak 211. stavak 1.) odluke u prekršajnom postupku protiv kojih je moguće podnošenje žalbe dijele na presude (odnosno rješenja o prekršaju tijela uprave koje vodi prekršajni postupak) te rješenja koja se donose prije, u tijeku i nakon postupka, nema više rješenja radi pripreme ili vođenja postupka (članak 90. stavak 2. ZOP/02), slijedom čega se više i ne predviđa prekršajno vijeće u prekršajnom sudu i njegova nadležnost za odlučivanje o žalbama protiv tih rješenja (članak 93. stavak 3. ZOP/02).

Odredbe članka 98. do 100. ZOP/02 zbog svoje iznimno loše normative uređenosti gotovo su izjednačile dva potpuno različita procesna instituta: “prenošenje mjesne nadležnosti” i “sukob nadležnosti”. Stoga su odredbama čl. 101. do 103. Prijedloga zakona otklonjene sve te normative pogreške.

Odredbama članka 104. do 107. Prijedloga zakona otklanjaju se brojne pogreške i nepotpunosti u vezi s institutom izuzeća koje su evidentne u odredbama članka 101. do 104. ZOP/02, polazeći prije svega od jasnog razgraničenja između razloga za isključenje suca od obavljanja sudačke dužnosti i mogućnosti da sudac bude otklonjen od obavljanja te dužnosti.

Značajna je novost odredba članka 117. stavka 4. koja ustanovljuje bitno drukčiji pravni režim prema neurednim i nepotpunim podnescima negoli to uređuje odredba članka 115. stavka 3. ZOP/02.

Naime, Prijedlogom zakona primarno se polazi od toga da se nerazumljivi i nepotpuni podnesci, koji su nerazumljivi ili nepotpuni na način da se na temelju njih ne može postupati, rješenjem odbacuju, osim ako Zakonom nije određeno drukčije, a to znači da Zakon kod svakog podneska predviđa da prije njegova odbacivanja treba podnositelja podneska pozvati da u određenom roku ispravi ili dopuni podnesak, pa ako to ne učini, podnesak se odbacuje.

U praksi Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske uočene su, na praktičnoj razini, mnogobrojne slabosti članka 126. stavka 1. ZOP/02 prema kojem o molbi za povrat u prijašnje stanje odlučuje prekršajni sud odnosno drugo tijelo postupka, pa je slijedom tog iskustva odredbom članka 125. stavka 1. Prijedloga zakona određena nadležnost VPSRH za odlučivanje o molbi za povrat u prijašnje stanje.

Odredba članka 146. ZOP/02 o zadržavanju u prekršajnom postupku bitno je preuređena nomotehnički i glede osnova za zadržavanje tako da se odredbom članka 135. Prijedloga zakona u bitnom određuju:

1. osnove za određivanje zadržavanja (postojanje osnovane sumnje da je određena osoba počinila prekršaj određene vrste ili težine (uvodna odredba stavka 1.),

2. posebna osnova za određivanje zadržavanja (točke 1. do 3. stavka 1.).

Odredbama članaka 145. do 149. Prijedloga zakona o dostavi odluka u prekršajnom postupku otklanjaju se pogreške i praznine u sadašnjim odredbama o tome, za stranke u postupku predviđaju se veće posljedice ako izbjegavaju dostavu, više se pod određenim uvjetima predviđa mogućnost isticanja odluka o prekršaju (osim odluke kojom je izrečena kazna zatvora) na oglasnu ploču suda i tako postiže učinkovitija dostava, a posljedica toga je ubrzanje postupka.

U postupku izvršenja odluka o prekršaju (članci 151. i 152. Prijedloga zakona) predviđaju se brojne novosti a ispravlja se pogreška o poistovjećivanju pravomoćnosti i izvršnosti odluke.

Prijedlogom zakona (članak 157.) sada se točno određuje kad se prekršajni postupak pokreće (1. izdavanjem prekršajnog naloga, 2. podnošenjem optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja, što je osobito bitno s obzirom na prijelazne i završne odredbe Prijedloga zakona), a kada prekršajni postupak započinje (otvaranjem glavne rasprave odnosno ispitivanjem okrivljenika ili izvođenjem drugog dokaza u postupku u kojem se ne zakazuje glavna rasprava).

Člankom 179. stavcima 6. do 9. Prijedloga zakona jasno se naznačuje kome se presuda dostavlja, svaki se ovlaštenik prava na žalbu može samostalno odreći toga prava nakon što mu je presuda priopćena ili dostavljena i određuje se kada sud nije dužan sastavljati obrazloženje presude.

Značajna je i odredba članka 213. kojom se ustanovljuju brojne novosti u vezi s obnovom prekršajnog postupka na štetu okrivljenika, a člankom 220. stavkom 3. ustanovljuje se značajna novost glede podnošenja izvanrednog pravnog lijeka zahtjeva za zaštitu zakonitosti.

Na kraju valja istaknuti i odredbu koje više nema u Prijedlogu zakona. Naime, odredba članka 149. ZOP/02 propisuje: “(1) Ako postoji osnovana sumnja da je okrivljenik počinio prekršaj u stanju neubrojivosti ili u stanju uslijed svoje duševne smetnje ozbiljno i izravno ugrožava vlastiti život ili zdravlje ili sigurnost, odnosno život ili zdravlje ili sigurnost drugih osoba, prekršajni sud će ga rješenjem uputiti u psihijatrijsku ustanovu radi provođenja postupka za prisilno zadržavanje i prisilni smještaj. (2) Prekršajni sud utvrdit će postojanje pretpostavaka za upućivanje okrivljenika u psihijatrijsku ustanovu iz stavka 1. ovoga članka na temelju mišljenja liječnika vještaka.”

Već je na prvi pogled jasno da je riječ o potpuno podnormiranoj odredbi i prirode samoga postupka i sadržaja materije koju regulira. U praksi se događa da policija osobu koju zatekne u činjenju prekršaja (najčešće u području nasilja), za koju ona ocijeni da je počinila prekršaj u stanju neubrojivosti, fizički privodi u sud i od suca zahtjeva da istog časa izda rješenje kojim tu osobu upućuje u psihijatrijsku ustanovu, pritom ne podnoseći nikakav zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka i slično. Na taj se način suca stavlja u položaj “liječnika” koji piše uputnicu toj osobi za prisilni smještaj, a to sudac nikako nije. Ako

sudac tog časa i traži liječnika koji bi utvrdio stanje svijesti te osobe, najčešće to nije moguće istog časa ostvariti iz razumljivih razloga, a u tom je slučaju nedefiniran status te osobe i nije definirano kakve su ovlasti suda prema toj osobi.

Međutim, odredba članka 24. Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama (Narodne novine, br. 111/97., 27/98. - ispravak., 128/99. i 79/02.) propisuje: "Osobu s duševnim smetnjama za koju se osnovano sumnja da može neposredno ugroziti vlastiti život ili zdravlje odnosno život ili zdravlje drugih u osobito žurnim slučajevima mogu ovlaštene službene osobe Ministarstva unutarnjih poslova dovesti u psihijatrijsku ustanovu nadležnu prema prebivalištu ili boravištu osobe odnosno prema mjestu na kojem je osoba trenutačno zatečena bez prethodnoga liječničkog pregleda iz članka 23. stavka 1. ovoga Zakona". Polazeći od te odredbe, a izbjegavajući nepotrebno dvostruko postupanje da policija dovodi osobu u sud samo da bi od suda dobila rješenje za njezino odvođenje u psihijatrijsku ustanovu, kada to može i sama učiniti na temelju citirane odredbe, u Prijedlogu zakona nije više sadržana odredba članka 149. ZOP/02 jer je policija i sama ovlaštena na takvo postupanje na temelju citirane odredbe članka 24. Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama.

9. UMJESTO ZAKLJUČKA

Prijedlogom novog zakona o prekršajima predlažu se doista brojne i značajne novosti u prekršajnom pravu, poglavito u prekršajnom postupku. Taj je prijedlog pokušaj konačnog sustavnog uređenja prekršajnog prava, kako samog Zakona, tako i ostvarenja interne koherentnosti s jedne strane Zakona o prekršajima kao temeljnog zakona a s druge strane svih posebnih propisa kojima se propisuju prekršaji i koji moraju biti u suglasju s temeljnim Zakonom. Stoga se očekuje da će zakonodavac pokazati dovoljno sluha za to u daljnjoj zakonodavnoj proceduri donošenja novog zakona o prekršajima.

LITERATURA

Zakon o prekršajima (Narodne novine, br. 88/02., 122/02., 187/03., 105/04. i 127/04.)

Summary

KEY NOVELTIES IN THE PROCEDURAL PART OF THE PROPOSAL OF THE NEW MISDEMEANOURS ACT

The Misdemeanour Act ("Official Gazette" no. 88/02, 122/02, 187/03, 105/04 and 127/04 – hereinafter ZOP/02) has been in force since 1 October 2002. Less than three years of its application in practice have been sufficient to assess all its good solutions, but even more its numerous weaknesses, vague wordings and gaps, conceptual weaknesses, and normatively incorrect solutions, as well as the extent to which the announced and expected objectives have been met by the enactment of this Act.

Following the continuous expression of dissatisfaction by the profession, the public, and all those who have in any way been affected by the situation in the segment of misdemeanour adjudication, the High Misdemeanour Court of the Republic of Croatia (hereinafter: VPSRH) assessed the situation and, in February 2004, initiated the passing of an Act on the Amendments of this Act, or even better, a new Misdemeanours Act. The Croatian Ministry of Justice accepted this initiative and, at the beginning of December 2004, established a Working Group to draw up the Act on the Amendments of the Misdemeanours Act. The Working Group completed the work of drawing up the Proposal of the new Misdemeanours Act (hereinafter: Proposal) and forwarded it to the Ministry of Justice for further legislative procedure in mid October 2005. In this paper, the author shows the key solutions of the applicable ZOP/02 which the Working group found to be the weak points of this Act, and then presents the proposed improvements. They relate to improvements in the provisions on the authorised complainant and defendant in misdemeanour proceedings, on the defence attorney, on precautionary measures and detention and guarantees in special cases, on special law enforcement measures to immediately prevent the perpetrator of a misdemeanour under the influence of narcotic substances from continuing to commit the misdemeanour, on the system of regular and extraordinary legal remedies in misdemeanour proceedings, and on the misdemeanour order.

