

Dr. sc. Ivo Josipović*

PROJEKT NOVOG PREKRŠAJNOG ZAKONODAVSTVA: EVOLUCIJA POSTOJEĆEG MODELA PREKRŠAJNOG SUSTAVA

Nakon manje od tri godine od opsežne reforme prekršajnog prava, Ministarstvo pravosuđa pokrenulo je novu reviziju Zakona o prekršajima, odgovarajući na brojne zahtjeve iz prakse i teorije da se taj zakon promijeni. Iako važeći Zakon o prekršajima ima u svojoj osnovi dosljedne reformske ciljeve, njihova realizacija nije dovela do poboljšanja efikasnosti prekršajnog sustava. Dapače, svi objektivni pokazatelji govore suprotno. Radna grupa Ministarstva pripremila je potpuno novi tekst Zakona o prekršajima kojeg radna verzija, ne mijenjajući temeljni koncept Zakona, donosi brojne novosti usmjerene primarno na povećanje efikasnosti prekršajnog sudovanja. U radu se analiziraju učinci dosadašnje primjene Zakona o prekršajima te osnovne novosti koje bi trebalo donijeti novo zakonodavstvo.

1. REFORMA PREKRŠAJNOG SUSTAVA IZ 2002. GODINE I OSTVARENJE NJEZINIH CILJEVA U POGLEDU EFIKASNOSTI POSTUPKA

Kada je Hrvatski sabor je na svojoj sjednici 11. srpnja 2002. donio Zakon o prekršajima,¹ stručna je javnost s nadom očekivala kako je dovršena reforma prekršajnog prava. Očekivalo se stabilnije vrijeme za prekršajni sustav, vrijeme u kojemu će se događati "fino podešavanje", a ne više veliki reformski zahvati. Ipak, i tada je bilo upozorenja da je, unatoč dobrim idejama, način na koji je donesen ZOP generirao brojne nedostatke u tome zakonu i da će Zakon donijeti teško rješive probleme.^{2,3} Zakon je prihvaćen tek u trećem čitanju,⁴ u kojemu je

* Dr. sc. Ivo Josipović, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

¹ Narodne novine, 88/2002, 122/02, 187/03, 105/04 i 127/04 (ispr.), stupio na snagu 1. listopada 2002. (dalje: ZOP).

² Usp. Ivo Josipović, Proslov – Novi Zakon o prekršajima: reformski iskorak ili nedomišljeni eksperiment, str. 3 i dalje, u: Zakon o prekršajima, redakcijski proišćeni tekst Zakona s komentarskim bilješkama, objašnjenjima, Narodne novine, Zagreb, 2002. Ovaj se rad, u određenim dijelovima, oslanja na citirani rad. Naime, taj je rad analizirao osnovne karakteristike tada novog

podneseno čak 89 amandmana na Konačni prijedlog zakona (od čega ih je 66 došlo iz Odbora za zakonodavstvo). To dovoljno govori o kvaliteti pripremljenog zakonskog projekta. Ukupno je prihvaćeno čak 60 amandmana od kojih je 52 podnio Odbor za zakonodavstvo. No, svi problemi koji su se javljali u postupku donošenja Zakona više, zapravo, nisu važni te služe više za budućnost kao pouka kako ne treba pripremati zakone. Kao što će podaci pokazati, rezultati primjene Zakona o prekršajima nisu dobri i upućuju na potrebu ozbiljnih korekcija u zakonodavstvu. Odgovarajući na brojne zahtjeve iz pravosuđa te iz akademskih krugova, u Ministarstvu pravosuđa formirana je radna grupa koja je pripremila projekt novog prekršajnog zakonodavstva. Vlada Republike Hrvatske kao ovlašteni predlagatelj zakona nije se još očitovala o tome prihvaća li taj projekt i hoće li ga uputiti u zakonodavni postupak. Sam projekt zadržava osnovni koncept dosadašnjeg Zakona, ali donosi i brojne velike i važne novosti koje bi mogle dovesti do podizanja efikasnosti prekršajnog prava. Iako je zadržan osnovni koncept postojećeg Zakona, radna grupa predlaže donošenje potpuno novog zakona iz dva razloga. Kao prvo, postojeći tekst sadržava toliko velik broj sadržajnih i nomotehničkih pogrešaka i samo njihovo ispravljanje vjerojatno bi narušilo u Saboru prihvaćen standard da se u zakon izmjenama i dopunama intervenira ako se mijenja do 1/3 odredbi, a da preko toga treba izraditi novi zakon. Drugo, novosti koje se nastoje ugraditi često idu za otklonom od ponekad nekritički unesenih instituta kaznenog materijalnog i procesnog prava i nove odredbe koje sadržava spedičnosti vezane za prirodu prekršajnog postupka

Zakona, a sada se detaljnije govori o učincima njegovih pojedinih odredbi te se daje usporedba s novopredloženim rješenjima.

³ Radna grupa osnovana još 1997. godine "nadživjela je" više ministara pravosuđa i nakog burnog rada, u tijeku kojega joj se mijenjao ne samo sastav već i konceptijski pristup materiji, dovršila je svoj rad nakon gotovo pet godina. Najveći zaokret radna je grupa napravila nakon prvog čitanja Zakona u Saboru napuštanjem koncepta dvodiobe kažnjivih djela na prijestepe i prekršaje.

⁴ Brojne nomotehničke slabosti Zakona, pa i konceptualne nedomišljenosti, proizlaze iz hrabrog poteza predlagatelja (Ministarstva pravosuđa) koje je, doslovno, vikend prije upućivanja Zakona u drugo čitanje, zamijenilo tekst koji je pripremila radna grupa "recikliranom" radnom verzijom Zakona iz prije prvog čitanja koji je još prvotno sadržavao prijestepe i prekršaje. Ne čude brojne slabosti nomotehničke i konceptualne naravi koje je sadržavao tako pripremljeni tekst nastao redukcijom prijestupa, ali čudi upornost predlagatelja da ne prihvati dobronamjerne prijedloge koji su u prvom redu dolazili s Visokog prekršajnog suda. Činjenica da je Konačni prijedlog zakona pripremljen za treće čitanje dostavljen Visokom prekršajnom sudu na mišljenje tek dva-tri dana prije isteka roka za očitovanje, kao i neprihvaćanje brojnih primjedbi toga suda, znakovito je. To što su mnoge od tih primjedbi prihvaćene amandmanima u Saboru nije moglo odlučujuće popraviti cjelinu Zakona. Zato unatoč prihvaćenim amandmanima Zakon sadržava brojne slabosti, nedorečenosti, pa i elementarne pogreške koje će se u budućnosti morati otkloniti opsežnim izmjenama i dopunama Zakona.

(posebno načelo ekonomičnosti!) reflektiraju se i na ostale dijelove zakonskog teksta. U ovom radu, koji je načelne prirode, neće se iznositi detalji projekta novog prekršajnog zakonodavstva, ne samo jer detalji prelaze okvire načelnih razmatranja, već i zato što, sukladno dogovoru, autori ostalih radova/referata⁵ koji se bave prekršajnim pravom detaljno razmatraju novine koje se predlažu u pojedinim segmetnima prekršajnog zakonodavstva.

Za sudsku praksu relativno kratko vrijeme koje je proteklo od stupanja na snagu Zakona (1. listopada 2002.) pokazalo je da, osim često vrlo dramatičnih nomotehničkih propusta koji idu na dušu predlagatelju Zakona i njegovu "vikend zakonopiscu", postoje i drugi konceptijski problemi za koje je više ili manje "zaslužna" cijela radna grupa.⁶ Naime, imajući na umu važne reformske razloge kojima se s teorijskog stajališta nema što prigovoriti, zaboravljeni su određeni praktični aspekti reforme i potreba da normativni okvir prekršajnog prava odgovara njegovoj socijalnoj (kriminalnopolitičkoj⁷) svrsi. Razlozi reforme bili su⁸: 1. usuglašavanje s Ustavom Republike Hrvatske; 2. usuglašavanje s Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda; 3. ostvarenje koherentnosti (interne i eksterne) prekršajnog prava te 4. unapređenje (modernizacija) sukladno iskustvima Hrvatske i razvijenih demokratskih zemalja. Pri tome, **podizanje efikasnosti postupka jedan je od najvažnijih ciljeva** koji su se željeli postići. Reforma prekršajnog prava provedena ZOP-om iz 2002. godine pošla je i od činjenice da dotadašnje stanje prekršajnog prava nije bilo zadovoljavajuće. Već je tada bilo jasno kako je lakonski odgovor "kako su za sve krivi sudovi i suci" sasvim sigurno bio pogrešan i prije reforme, a da takav odgovor, barem što se tiče prekršajnog prava, nije točan ni danas kad sustav prekršajnog prava trpi možda i žešće kritike nego što je to bilo prije reforme iz 2002. godine. Najbolju i vrlo realnu sliku stanja u prekršajnom sudovanju daju iscrpna i realna godišnja izvješća o radu Visokog prekršajnog suda u kojima se iz godine u godinu upozorava na brojne objektivne pokazatelje lošeg stanja i ukazuje na razloge, pri čemu bi strogi kritičar mogao reći da se ukazuje uglavnom na

⁵ Referati pripremljeni za XVIII. redovito savjetovanje Hrvatskog udruženja za kaznene znanosti i praksu *Dogradnja kaznenopravnog sustava u Republici Hrvatskoj*, 7.-10.12.2005. objavljeni u ovom istom broju Hrvatskog ljetopisa za kazneno pravo i praksu.

⁶ To se, dakako, odnosi i na autora ovoga rada.

⁷ Možda termin "kriminalnopolitička svrha" nije najsretniji s obzirom na pravnu prirodu prekršaja koje sigurno ne bi trebalo stavljati u kategoriju "kriminala", ali riječ je o terminu koji je *terminus tehnicus* pa se kao takav i koristi.

⁸ Razlozi reforme gotovo su istovjetno određeni u: Horvatić, Željko, *Temeljna polazišta za preuređenje hrvatskog prijestupnog i prekršajnog prava*, te u: Josipović, Ivo, *Neki organizacijski i postupovni aspekti reforme prekršajnog prava u svjetlu mitova koji joj (ne) mogu biti temelj*. Oba rada objavljena su u Hrvatskom ljetopisu za kazneno pravo i praksu, vol. 6., br. 2/1999., prvi na str. 429-443, a drugi na str. 445-460.

objektivne, a manje na subjektivne slabosti sustava.⁹ Glavni indikatori nezadovoljavajućeg stanja, od kojih je stanje predmeta (broj neriješenih predmeta, zastare) posljedica, a ostali uglavnom njegovi uzroci, od kojih su mnogi istaknuti i u Izvješću za 2001. koje je prethodilo reformi¹⁰, ali i u posljednjem Izvješću za 2004. godinu.¹¹ Najvažniji indikatori koji opravdavaju zaključak o neuspjehu reforme mogu se sažeti u nekoliko konstatacija:

a) Kretanje broja prvostupanjskih predmeta pred prvostupanjskim sudovima s trendom je porasta neriješenih predmeta, a stanje je na tom planu lošije nego prije reforme. Tako je u 2001. godini zaprimljeno 382.717 predmeta, što uz 178.688 neriješenih predmeta iz prošle godine čini impresivnih 561.405 predmeta koje su prvostupanjski sudovi imali u radu. Pri tome nije nevažan podatak da su suci rješavali u prosjeku 966 predmeta, iako je norma 800 predmeta po sucu.¹² Međutim, nakon reforme podaci su još gori, iako je u 2004. godini zaprimljeno nešto manje predmeta nego prethodnih godina (371.303). "Od ukupnog broja predmeta u radu u 2004. godini prvostupanjski prekršajni sudovi riješili su 316.994 predmeta i dovršili (zastare) 44.591 predmet. Na kraju izvještajnog razdoblja na dan 31. prosinca 2004. godine ostalo je neriješenih 245.411 predmeta. Kada se broj riješenih predmeta 316.994 (ne uključujući dovršene predmete) podijeli s brojem sudaca prvostupanjskih prekršajnih sudova (379), tada je svaki sudac u prosjeku riješio 836 predmeta (u 2003. godini 862 predmeta)."¹³ Ali, broj riješenih predmeta po sucu manji je za više od sto nego u vremenu prije reforme.

b) Visoki prekršajni sud dobio je u godini prije reforme (2001.), uz 29.841 neriješeni predmet iz protekle godine, nova 31.373 predmeta te je u radu imao ukupno 61.214 predmeta. Podatak da je od tog broja riješio 16.294 ili 26,62% govori dovoljno sam za sebe i jasno je, između ostalog, indicirao osjetno premali broj sudaca prema broju predmeta.¹⁴ Nakon reforme, 2004. godine Visoki prekršajni sud imao je u radu ukupno čak 110.611 predmeta, od čega 71.609 neriješe-

⁹ Zanimljivo je da se cijeli odlomci kojima se upozorava na probleme praktično prepisuju iz godine u godinu, što pokazuje da se ti problemi ne rješavaju.

¹⁰ Izvješće o radu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske s pregledom rada prvostupanjskih prekršajnih sudova za 2001. godinu, Zagreb, ožujak 2002. godine (dalje: Izvješće 2001.).

¹¹ Izvješće o radu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske s pregledom rada prvostupanjskih prekršajnih sudova za 2004. godinu, Zagreb, ožujak 2005. godine (dalje: Izvješće 2004.).

¹² Iznimno kvalitetan, sveobuhvatan i iscrpan statistički pregled prekršajnih postupaka sadržan je u radu Cajner-Mraović, I.-Akmadžić, Z., Kretanje i struktura prekršaja u Hrvatskoj - pregled stanja sa stajališta društvenog nadzora. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 8., br. 1/2001., str. 231-283.

¹³ Izvješće za 2004. godinu, str. 6.

¹⁴ Izvješće za 2001. godinu.

nih iz prethodne godine (bolje: prethodnih godina) i 39.002 novoprimitljiva predmeta. Od toga broja riješio je 33.672 predmeta,¹⁵ od čega je obustavom postupka zbog zastare prekršajnog progona riješeno ukupno 19.586 predmeta. Dakle, Visoki prekršajni sud riješio je znatno više predmeta nego u 2001. godini, a i čak 13.335 predmeta više nego u 2003. godini. U Izvješću se taj podatak jasno povezuje s činjenicom osjetnog povećanja broja sudaca (u ožujku 2004. godine na dužnost je stupilo čak 16 novih sudaca a broj savjetnika povećan je sa 3 na 7).¹⁶

c) Sliku o broju (ne)riješениh predmeta dodatno kviri podatak da je znatan broj predmeta "riješeni" nastupom zastare. Prije reforme (2001. godine) to se desilo u 35.183 predmeta pred prvostupanjskim sudovima (9,25%) te u čak 5.778 (35,46%) drugostupanjskih predmeta pred Visokim prekršajnim sudom. U 2004. godini zastara je nastupila u 44.591 predmetu pred prvostupanjskim sudovima te u 19.586 predmeta pred Visokim prekršajnim sudom, što je osjetno pogoršanje.^{17,18} Ali, "... broj predmeta u kojima je stvarno nastupila zastara prekršajnog progona (ali nije doneseno rješenje o obustavi postupka) znatno je veći te po procjeni Suda (nakon pregleda upisnika za 2001, 2002, 2003, 2004 godinu) iznosi oko 42.300 predmeta. Zaista toliki broj predmeta koji dopijeva u zastaru katastrofalnih je razmjera te čini upitnom opću efikasnost prekršajnog sudovanja. Svaka zastara predstavlja obezvrjeđenje silnog truda svih sudionika koji su sudjelovali u pokretanju i vođenju prekršajnog postupka, ne opravdava velike troškove uložene u vođenje postupka, a predstavlja i izostanak moguće materijalne dobiti za državu u pogledu plaćanja kazne ili troškova postupka."¹⁹ Ako se tome doda podatak da je prvostupanjsko rješenje potvrđeno u samo 9.224 slučaja, a da je prvostupanjsko rješenje ukinuto u 3.004 slučaja (od kojih će gotovo svi, po prirodi stvari, otići u zastaru), slika efikasnosti prekršajnog pravosuđa zaista je, kako kaže Visoki prekršajni sud, katastrofalna. Prema poda-

¹⁵ Za razliku od 2003. godine kad je riješeno 20.337 predmeta.

¹⁶ Izvješće za 2004., str. 5.

¹⁷ Idem. Štoviše, u Izvještaju za 2001. navodi se kako je broj zastara bio i veći (oko 20.000 predmeta!) ali da (još?) nije doneseno rješenje o obustavi prekršajnog postupka. Takva konstatacija vjerojatno stoji i za 2004. godinu. S obzirom na to da je neriješen ostao praktično dvogodišnji broj predmeta koji je riješio Visoki prekršajni sud, očekivati je da će, kako je dio vremena već potrošen u prvostupanjskom postupku, dobar dio neriješenih predmeta također završiti apsolutnom zastarom.

¹⁸ "Isto tako, po nekim pokazateljima 'prosječna starost' novih predmeta u momentu prispjeća u Visoki prekršajni sud iznosi preko 14 mjeseci od dana počinjenja djela prekršaja, a kako je notorno da se predmeti zbog pretrpanosti suda mogu u pravilu uzeti u rad u prosjeku tek nakon 1 godine od njihovog prispjeća u sud, očite su velike šanse za zastarijevanje velikog broja predmeta." (Izvješće za 2004. godinu, str. 11.)

¹⁹ Idem.

cima Visokog prekršajnog suda, koji svakako zaslužuje svaku pohvalu zbog napora koje čini na uspostavljanju kvalitetnijeg prekršajnog sustava pa i spremnosti da otvoreno analizira probleme u sustavu, situacija za prvih devet mjeseci u 2005. godini još je poraznija. Broj neriješenih predmeta pred prekršajnim sudovima prešao je tristo tisuća (!). Pred Visokim prekršajnim sudom na dan 30. rujna 2005. ukupno ima u radu 117.458 predmeta, s tim da je (bez zastara) riješeno 12.726 predmeta. Dakle, s pravom se na kraju godine može očekivati drastičan porast broja neriješenih predmeta, uz enorman broj predmeta koji su otišli u zastaru. Sve to potvrđuje prije iznesenu tezu o negativnim efektima reforme prekršajnog prava učinjene Zakonom o prekršajima iz 2002. godine.

Kao razloge velikog broja zastara, Visoki prekršajni sud navodi:²⁰

- nedostupnost okrivljenika i drugih stranaka u postupku,
- nepotpune ili pak pogrešne podatke o točnom identitetu okrivljenika, a posebno pravnih osoba, zbog kojih je valjalo vraćati zahtjeve njihovim podnositeljima na dopunu ili ispravak,
- nepopunjenost prekršajnih sudova dovoljnim brojem sudaca odnosno posljedično prenošenje i gomilanje neriješenih predmeta iz prethodnih godina,
- postupovna rješenja koja omogućuju strankama (dakako, primarno okrivljeniku) da opstruiraju postupak odnosno dispozicije stranaka.²¹

d) 117.965,945,03 kune naplaćenih novčanih kazni u 196.150 od ukupno 317.593 pravomoćna i izvršna rješenja (tek 67,78%) indiciralo je slabu efikasnost postupka izvršenja u razdoblju prije reforme.²² Ali, nakon provedene reforme, 2004. godine donesena su 362.294 pravomoćna i izvršna rješenja od kojih je izvršeno ukupno 191.712 ili 52,91%. Pritom je ukupno naplaćeno novčanih kazni u iznosu od 101.970.302,58 kuna²³. Dakle, i ti podaci lošiji su nego u vremenu prije reforme.

²⁰ Izvješće za 2004. godinu, str. 9.

²¹ Iako, po prirodi stvari, postupak opstruira primarno okrivljenik, vrlo su česti slučajevi u kojima predmet odlazi u zastaru ili dolazi do oslobađajuće odluke zato što, unatoč brojnim pozivima, kod predmeta prekršaja iz područaj sigurnosti prometa policajac koji treba biti svjedok ne dolazi na raspravu.

²² Rješenja o prekršaju izvršavaju porezne uprave prema Uputi o naplati i prisilnoj naplati poreza, pristojbi i drugih proračunskih prihoda koju je ministar financija donio na temelju članka 17. Zakona o sustavu državne uprave (NN 75/93) i Zakona o Poreznoj upravi (NN 75/93). Upitno je može li pravna norma tog ranga (podzakonski propis koji čak nije ni objavljen u *Narodnim novinama*) biti pravni temelj za izvršenje naplate i izvršenje novčanih kazni i drugih prihoda proračuna. No, to se pitanje ovdje neće otvarati jer prelazi okvire ovoga rada.

²³ 2003. godine naplaćeno je novčanih kazni u iznosu od 100.874.449,95 kn. Ta je godina prijelazna i u njoj je većina predmeta još uvijek vođena prema starom Zakonu.

e) Popunjenost sudačkih mjesta dugi niz godina ne zadovoljava i ističe se kao glavni razlog zastara i broja neriješenih predmeta. Prije reforme prekršajnog postupka, ali i provođenja reforme pravosuđa koju provodi nova Vlada, u 2001. godini u 114 prekršajnih sudova radila su 394 suca, a u Visokom prekršajnom sudu 30 sudaca. Nepopunjeno je bilo 50 sudačkih mjesta te 45 savjetničkih, 55 pripravnčkih i 186 ostalih mjesta (administrativno osoblje). Treba istaknuti da je nepopunjenost sudačkih mjesta u prethodnim godinama bila još mnogo izrazitija i sigurno je pridonijela gomilanju zaostataka.²⁴ U 2004. godini u prvostupanjskim prekršajnim sudovima sudačku dužnost obnašalo je 379 sudaca a u Visokom prekršajnom sudu 45 sudaca. Ostala su nepopunjena 53 mjesta sudaca, 144 mjesta sudskih savjetnika, 139 sudačkih vježbenika i 199 ostalih djelatnika - državnih službenika i namještenika. Uz to, prema tzv. Okvirnim mjerilima, prema broju predmeta, broj sudaca bi i u Visokom prekršajnom sudu i u prvostupanjskim sudovima trebao biti znatno veći.²⁵

f) Izvješća i prije reforme i danas ističu lošu opremljenost, tehničku zaostalost sudova, loše stanje zgrada sudova, uključivši i značajan nedostatak prostora koji onemogućuje popunu sudova potrebnim kadrovima. Tehnološka zaostalost (oprema, posebice kompjutori) i nedostatak novca (i vremena!) za stručno usavršavanje također su važni problemi prekršajnih sudova koji se ponavljaju iz godine u godinu

Druga grana prekršajnog prava, ona u kojoj prekršaje vode upravna tijela, u pogledu ažurnosti i efikasnosti daje znatno bolju sliku. Tome pridonosi činjenica da se ta tijela mahom bave predmetima u kojima je propisan dulji zastarni rok te jednostavniji i "invikvizitorniji" način postupanja. I iznosi izrečenih novčanih kazni u "upravno-prekršajnom sustavu" daleko su veći zbog činjenice da su u propisima iz njihove nadležnosti predviđene višestruko veće novčane kazne. Međutim, naplata novčane kazne neefikasna je. Konstatacije u pogledu rada upravno-prekršajnih tijela koje su stajale prije 2002. godine uglavnom stoje i sada i ovdje ih neću posebno isticati.²⁶

2. OSTALI CILJEVI REFORME I NJIHOVO OSTVARENJE

Teza da smo u reformu prekršajnog prava ušli radi usklađivanja s Ustavom i Europskom konvencijom o ljudskim pravima samo je djelomično točna. Naime, već je prije udovoljeno ustvanopravnom i međunarodnopravnom zahtjevu

²⁴ Josipović, op. cit., str. 7, prema Izvješću za 2001. godinu.

²⁵ Izvješće za 2004. godinu, str. 19.

²⁶ Usp. Ivo Josipović, Zakon o prekršajima, str. 8-10.

da o pravima i dužnostima građana, posebice o kaznama, može (barem u konačnici) odlučivati samo sud, definitivno je otpao "prevođenjem" sudaca za prekršaje iz upravne sfere 1995. godine u prekršajne sudove, dakle u sustav pravosuđa.²⁷ Ali, i nakon donošenja Zakona o prekršajima u određenim grupama prekršaja zadržano je prvostupanjsko odlučivanje upravnih tijela. O razlozima zbog kojih je u Zakonu ustanovljen "mješoviti" sustav nadležnosti (sudski i upravni), može se nagađati. Kad bi odgovor bio želja za povećanom efikasnošću, sasvim se jasno nameće zaključak da bi, ako je pretpostavka o većoj efikasnosti upravnih tijela točna, svu prvostupanjsku nadležnost trebalo dati tijelima uprave (osim tamo gdje je za neki prekršaj zapriječena kazna zatvora). Teško je, međutim, povjerovati u to da zakonodavac toliko iracionalno odlučuje o jednom velikom pravnom području kakvo je prekršajno pravo da bi, svjestan da upravna tijela brže i efikasnije odlučuju o prekršajima, glavninu predmeta ipak alocirao sudovima. Iako bi površno čitanje statističkih podataka moglo navesti na zaključak da su upravna tijela zaista efikasnija od sudova, takav bi zaključak bio, barem bez dubljih analiza, neoprezan. Naime, ispušta se iz vida da je danas odlučivanje pred upravnim tijelima olakšano specijalizacijom koja omogućuje daleko manji broj predmeta po broju osoba (sudaca, upravnih službenika) koje u svakom od sustava (sudski, upravni) donose odluku, da specijalizacija sama po sebi omogućuje veću efikasnost te, posebno, da su, u pravilu, za prekršaje iz nadležnosti upravnih tijela predviđeni dulji zastarni rokovi. Isto tako, vrlo načelno govoreći i ne dovodeći u pitanje stručnost osoba koje u sustavu državne uprave odlučuju o prekršajima, pretpostavka je da su suci kvalificiraniji od upravnih službenika, pa i moguća kvaliteta odlučivanja ne može biti razlogom za "mješoviti" sustav. Naredni mogući razlog za "mješoviti sustav" jest pretpostavljeni interes Vlade da određenu vrstu predmeta u kojima ima naročit interes (posebno one koji se tiču financija) zadrži u domeni državne uprave i tako, zbog specifičnog položaja upravnih službenika u sustavu državne vlasti i hijerarhije u njoj, ima veći nadzor nad postupkom odlučivanja o određenoj vrsti prekršaja. Dakako, ovdje se ne misli na mogući banalni oblik utjecaja putem formalnog ili neformalnog davanja naloga za odlučivanje u konkretnom slučaju (danas i upravna tijela kad odlučuju o prekršajima, barem prema dostupnim podacima, imaju visok stupanj samostalnosti u primjeni zakona). Iako oba navedena razloga (omogućivanje veće efikasnosti povjeravanjem određene vrste predmeta specijaliziranim i manje opterećenim tijelima te posebna briga o nekoj vrsti predmeta) sigurno daju svoj doprinos postojanju "mješovitog" sustava, ne treba zanemariti ni povijesne razloge i određenu društvenu inerciju koji, ako su se moža i izgubili izvorni razlozi lociranja neke vrste predmeta u upravu, i danas dovode do dualne prvostupanjske nadležnosti za odlučivanje o prekršajima. Ipak, Zakon o prekršajima učinio je

²⁷ O racionalnosti tog poteza bit će riječi kasnije.

velik napredak time što je dokinuo do tada postojeći sustav u nekim područjima prekršajnog sudovanja u kojima je i prvostupajnska i drugostupajnska nadležnost bila locirana u državnu upravu.²⁸

Nadalje, reformom koja je rezultirala donošenjem Zakona o prekršajima 2002. godine željele su se otkloniti dvije velike i važne slabosti dotadašnjeg prekršajnog sustava: disfunkcionalnost i nekoherentnost (interna i eksterna). Vidjet ćemo, na tom su planu učinjeni određeni pomaci, ali neki od efekata nisu onakvi kakve se željelo prilikom kreiranja ZOP-a.²⁹

Disfunkcionalnost dotadašnjeg prekršajnog sustava njegova je karakteristika da ne ostvaruje u dovoljnoj mjeri ciljeve zbog kojih postoji. Ona se ponajprije očitovala u kroz tri činjenice: 1. ogroman broj predmeta koji prekršajni sustav ne može svladati; 2. neujednačenost i nedovoljnu kvalitetu prvostupajnskih odluka koje generiraju pravnu nesigurnost građana i velik broj ukidnih rješenja Visokog prekršajnog suda, 3. procesna rješenja koja omogućuju opstrukciju postupka i time, također, povećavaju broj zastara. Dakako, nisu samo određena zakonodavna rješenja razlog opstrukciji, već i to što se sudovi ne koriste učinkovito ni onim procesnim rješenjima koja im stoje na raspolaganju. No to nije boljka samo prekršajnog sustava, već i cijelog hrvatskog pravosuđa. U konačnici, disfunkcionalnost potkopava specijalnopreventivne i generalno-preventivne učinke prekršajnog sustava. Podaci o broju predmeta i zastarama koji su izneseni za 2001. i 2004. godinu jasno pokazuju da disfunkcionalnost nije otklonjena, dapače, moglo bi se reći da se ona i produbljuje. Iako nije moguće procijeniti utjecaj svake od komponenti koja dovodi do disfunkcionalnosti, barem broj predmeta pred sudovima i nemogućnost njihova svladavanja (bez obzira na to koliko pojedini uzrok participira u konačnom rezultatu) jasno pokazuju da reforma nije ostvarila svoj cilj.

Inkoherentnost sustava prekršajnog prava kao cjeline očituje se u eksternoj i internoj inkoherentnosti. Eksterna inkoherentnost odnosi se na neusklađenost s ostalim dijelovima pravnog sustava, posebice s grupacijom (sustavom) kojoj (kojem) prekršajno pravo pripada: kaznenom pravu u širem smislu, posebice kaznenom materijalnom i kaznenom procesnom pravu. *Eksterna inkoherentnost*

²⁸ Članak 91. t. 1. ZOP odlučivanje u drugom stupnju isključivo stavlja u nadležnost Visokog prekršajnog suda, bez obzira na to jesu li u prvom stupnju odlučivali sudovi ili upravna tijela. Posebno je sustav dvostupnog odlučivanja u državnoj upravi bio drastičan kod prekršaja iz nadležnosti Financijske policije i bio je posebno osjetljiv jer je Financijska policija kao upravno tijelo otkrivala i prijavljivala prekršaj, a zatim o njemu odlučivala i u prvom i u drugom stupnju. Pri tome je mogla izreći drakonske novčane kazne, znatno teže od onih u kaznenom postupku, te izreći i druge mjere koje mogu iznimno pogoditi prekršitelja. Istina, protiv drugostupajnske odluke mogao se pokrenuti upravni spor, no faktične mogućnosti osporavanja prekršajne odluke (posebice iz činjeničnih razloga) nisu bile osobite.

²⁹ Dio razmatranja koji slijedi temelji se na dijelu citiranog autorova rada, str. 11 i dalje.

očituje se u činjenici da prekršajno pravo prije donošenja novog Zakona o prekršajima nije bilo koherentno sa srodnim kaznenim materijalnim i kaznenim procesnim pravom, s kojima pripada u kategoriju (sustav) kaznenog prava u širem poimanju.³⁰ Ako su kazneno pravo (materijalno i procesno) s prekršajnim (materijalnim i procesnim) u istom pravom u sustavu, znači da postoje određena načela koja uređuju njihov odnos (povezivanje i razlikovanje) unutar tog sustava. Neka, najosnovnija od tih načela, moguće je, međutim, podvrgnuti ozbiljnoj kritici. Ipak, način na koji je u novom Zakonu otklonjena ta vrsta inkohrentnosti problematičan je jer je dokinuo pozitivne specifičnosti upravno-prekršajnog postupka i legitimnim učinio pitanje je li uopće potrebno posebno prekršajno zakonodavstvo (opći dio materijalnog prava i postupovne odredbe) ili se, umjesto globalnog i masovnog prepisivanja KZ-a i ZKP-a, naprosto u te zakone mogao ugraditi dio koji se odnosi na specifičnosti prekršaja. Prvo načelo, prema kojem kazneno materijalno pravo sankcionira teške (ili barem od prekršaja teže) povrede pravnih dobara, a prekršaji lakše, te da su stoga i kazne za kaznena djela teže od prekršajnih, jedan je od mitova koji prema dosadašnjem stanju stvari nije mogao podnijeti ozbiljniju kritiku. Iako je možda teško raditi usporedbe težine povreda različitih pravnih dobara, navedeni je mit teško pravdati uspoređujući društvenu opasnost, narušenost osobnih ili javnih pravnih dobara kod npr. kaznenih djela uvrede (čl. 199. KZ), nadrilječništva (članak 244. KZ), mučenja životinja (članak 260. KZ), ili protuzakonite naplate i isplate (članak 350. KZ) sa, primjerice, nekim teškim gospodarskim ili financijskim prekršajima. Sukladno tome, u prekršajnom postupku bilo je (a takva je situacija i danas) moguće izreći daleko teže novčane kazne (i do 2.000.000 kuna) nego u kaznenom postupku.³¹ Zakon o bankama, propisujući za prekršaj kaznu zatvora od dvije godine, definitivno je srušio barijeru prekršaja i kaznenih djela koja se temeljila na težini povrede pravnih dobara i za to predviđenim kaznama.³² Na

³⁰ Kazneno pravo u širem smislu riječi obuhvaća kazneno materijalno i kazneno procesno pravo te pravo izvršenja kaznenih sankcija. Usp. Bayer, V., Kazneno procesno pravo - odabrana poglavlja, knjiga I., MUP RH, Zagreb, 1995., str. 3. Međutim, isti autor privredni kazneni postupak, prekršajni i disciplinski postupak navodi kao "ostale vrste kaznenih postupaka" (idem, str. 27). Iz toga se logički može zaključiti da i Bayer prekršajno (materijalno i procesno pravo) svrstava u kazneno pravo i kazneni postupak u najširem poimanju.

³¹ Teško je zamisliti da bi se i najteža novčana kazna od 500 dnevnih dohodaka za kaznena djela iz koristoljublja (članak 51. stavak 2. KZ) mogla iole približiti visini nekih prekršajnih kazni. Isto tako, često se ističe da primjena drugih sankcija u prekršajnom postupku (primjerice, oduzimanje ribarskog broda) ima iznimno teške posljedice kakve se rijetko susreću u kaznenom postupku, osim za zaista najteža kaznena djela.

³² Zakon o bankama, Narodne novine 161/98, članak 106. stavak 2. Bez obzira na to što će mnogi tu anomaliju staviti u politički kontekst (tzv. slučaj Lepej u kojemu su otkriveni podaci o računima Predsjednika Republike), citirani propis ima iznimno pravno značenje jer je u cijelosti srušio mit o razgraničenju prekršaja i kaznenih djela na temelju zapriječenih kazni. Donošenjem novog Zakona o bankama (Narodne novine, 84/2002) ta je anomalija otpala.

postupovnoj razini inkoherentnost se u odnosu na kazneni postupak očitovala u naizgled dvije kontradiktorne konstatacije. Prema prvoj, postoji velik broj prekršaja za koje je zapriječena vrlo visoka novčana kazna s mogućnošću primjene drugih ozbiljnih mjera (oduzimanje predmeta, zabrana obavljanja djelatnosti, npr.) i za koje procesne garancije koje poznaje prekršajni postupak nisu bile dovoljne. Te bi garancije trebale biti razmjerne zapriječenoj kazni i garancijama koje se okrivljenicima daju u kaznenom postupku za djela za koja je moguće izreći kaznu usporedive težine. Druga konstatacija je ona da je i prije donošenja ZOP-a prekršajni postupak bio prekomplikiran, da je poznavao različite forme i procesne garancije nepotrebne za prekršaje kao lakša narušavanja pravnog poretka. Slobodno se može reći da je ZOP u odnosu na prijašnje propise u kompliciranosti otišao još korak dalje. Kontradikcija navedenih konstatacija tek je prividna i posljedica je unutarne nekoherentnosti prekršajnog prava koje sadržava prekršaje različitih priroda i težina, često tek formalno prepoznatljivih u odnosu na kaznena djela. Zato su obje konstatacije točne i nije bilo lako pronaći rješenja kojima bi se problemi o kojima govore anulirali. To prije što "popravljanje" stanja na jednoj strani može dovesti do pogoršanja na drugoj strani. Upravo to se, nažalost, i dogodilo. Novi Zakon o prekršajima donosi iznimno krut i kompliciran postupak i pitanje je odgovara li tom karakteristikom željenim rezultatima reformi.

Posebno je zanimljiv fenomen tzv. *interne nekoherentnosti prekršajno-pravnog sustava*. Na planu materijalnog prekršajnog prava ona se očitovala prije svega u šarolikosti kazni koje su u posebnim zakonima svojom visinom učinile besmislenom odredbu članka 7. prije važećeg Zakona o prekršajima koji je određivao okvire kazni.³³ Taj oblik inkoherentnosti novi je Zakon o prekršajima ipak, načelno govoreći, ublažio, i to ponajprije zahvaljujući relativno dobroj disciplini zakonodavca koji više ne propisuje novčane kazne izvan okvira ZOP-a te dosljednosti Visokog prekršajnog suda u primjeni kaznenih okvira predviđenih ZOP-om. Internu koherentnost prekršajnog sustava nije lako održavati s obzirom na ogroman broj prekršajnih inkriminacija u različitim zakonima.³⁴ Uz to, ističe se kako raznorodnost prekršajnih normi i njihova loša

³³ Ima i drugih nekoherentnosti, kako između Zakona o prekršajima i posebnih zakona koji sadržavaju prekršajne odredbe, tako i između samih posebnih zakona.

³⁴ Gotovo nepregledan popis zakona koji sadržavaju prekršaje sadržan je u radu: Cvitanović, Leo, Represivni sadržaji u novom hrvatskom prijestupnom i prekršajnom pravu, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 8., br. 1/2001., str. 81-88. Na osam gusto otisnutih stranica ispisan je ogroman broj zakona svrstanih u sljedeće grupacije: 1. Pravo društava - obrt; 2. Radni odnosi - intelektualno vlasništvo; 3. Građanskopravni i obiteljski odnosi; 4. Gospodarske proizvodne aktivnosti; 5. Gospodarske uslužne djelatnosti - zaštita prirode i okoliša; 6. Trgovina - devizni i carinski sustav; 7. Ustanove - javne djelatnosti; 8. Financijsko posredovanje - javne financije - posredovanje - revizija te 9. Ustrojstvo vlasti - upravni i sudski postupci. Iako je ta klasifikacija, koja slijedi logiku ING-registra, možda mogla biti i drukčija, popis koji je sačinjen odlično oslikava stanje prekršajnog prava.

nomotehnička kvaliteta proizlaze i iz činjenice da ih se propisuje u zakonima koje pripremaju različita ministarstva, kadrovski neekipirana za kvalitetnu zakonodavnu proceduru.³⁵ Gotovo potpunom unifikacijom postupka pred sudovima i postupka pred upravnim tijelima ZOP je otklonio najveći broj prigovora koji su se odnosili na internu inkoherentnost u prekršajnom postupkovnom pravu i kada neke forme same po sebi ne bi bile neprimjerene odlučivanju o prekršajima (bez obzira na to vodi li se postupak pred sudovima ili pred upravnim tijelima), moglo bi se ustvrditi da je na tom planu ZOP donio važan napredak. To se posebno odnosi na načelo jednakosti građana koja je bila dovedena u pitanje različitim postupanjem (pred sudom u odnosu na postupak pred upravnim tijelima) u istoj vrsti predmeta (prekršaji). Posebno, hvale vrijedan napredak na tom planu odnosi se na već spomenuto dokidanje dvostupanjskog odlučivanja upravnih tijela. Međutim, svakako treba napomenuti da dilema o sudskom ili upravnom karakteru prekršajnog sustava (vrsta sankcije, nadležnost za odlučivanje, organizacija) u našem pravnom sustavu nije ni približno riješena. Kao prvo, u Hrvatskoj nije "izbrušeno" jasno konceptualno stajalište o prekršajima. Izbor između dvaju osnovnih stajališta, onog po kojemu su prekršaji narušavanja pravnog poretka koja zaslužuju upravno-kaznenu reakciju te onog po kojemu su prekršaji kazene radnje iz sustava najšire shvaćenog kaznenog prava za koja je (primarno radi zaštite okrivljenika) nadležan sud, zapravo nije učinjen.³⁶ Da drugonavedeni koncept nije u potrebnoj mjeri osviješten i odabran, govori činjenica da se pri donošenju novog kaznenog materijalnog i procesnog zakonodavstva 1997. godine nije ni pomišljalo na kreiranje jedinstvenog sustava koji bi obuhvatio materijalno-pravne i procesno-pravne aspekte i eventualnu trodiobu kaznena djela - prijestupi - prekršaji. Inače, novo kazneno materijalno i procesno zakonodavstvo donijelo je niz pozitivnih novina, ali se teško može okarakterizirati reformatorskim. Za eventualni globalni reformatorski zahvat nisu sazreli uvjeti, pa će možda neka buduća reforma razmotriti i integraciju prekršajnog (i nekog novoprofiliranog) prijestupnog prava.³⁷ Integracija

³⁵ Usp. Derenčinović, Davor, Posebno prijestupno i prekršajno zakonodavstvo prije i poslije donošenja Zakona o prijestupima i prekršajima, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol.8., br. 1/2001., str. 97.

³⁶ Sustavom sudske nadležnosti smatram i onaj model u kojemu je barem drugostupanjska nadležnost sudska. Sustav u kojemu upravna tijela odlučuju i u prvom i u drugom stupnju, bez obzira na eventualni upravni spor, to, držim, nije.

³⁷ Tvrdnja o nereformskom karakteru novog kaznenog materijalnog i procesnog zakonodavstva zahtijevala bi puno više obrazloženja nego što to dopušta tematika kojom se bavi ovaj rad. Isti je slučaj i s mogućom tvrdnjom o inkoherentnosti i disfunkcionalnosti pojedinih rješenja za koja argumentaciju možemo naći ne samo u kritici koju pojedinim rješenjima upućuje praksa već i u nekim već ostvarenim izmjenama i dopunama zakonodavstva. "Brušenje" novog zakonodavstva koje podrazumijeva i njegovu kritiku najnormalnija je pojava i za dobro provedenu promjenu zakonodavstva, poput ove koja je učinjena u domeni kaznenog materijalnog i procesnog

prekršajnog prava u sustav kaznenog prava u širem smislu kako je provedena novim Zakonom o prekršajima prije bi se mogla ocijeniti nekritičkim i ne odviše spretnim prepisivanjem pojedinih odredbi Kaznenog zakona i Zakona o kaznenom postupku nego osviještenim postupkom profiliranja novog, integriranog kaznenog sustava. Nažalost, pri tome su se izgubile prednosti koje može imati upravno-prekršajna razina odlučivanja o prekršajima te je stvoren sustav u kojemu pisci Zakona i nehotice nameću pitanje potrebe paralelnog postojanja prekršajnih sudova i upravno-prekršajnih tijela. Naime, ako nema (gotovo) nikakve razlike u materijalnopравnim i procesnopравnim okvirima upravno-prekršajnog postupka i sudskog prekršajnog postupka, onda je logično postaviti pitanje, s jedne strane, razlikovanja sudske i upravne razine odlučivanja o prekršajima, a s druge strane razlikovanje sudske razine (prekršajni sudovi) u odnosu na općinske sudove (sumarni kazneni postupak).

Isto tako, postavlja se pitanje znači li postojanje upravne razine odlučivanja o prekršajima (koja se gotovo ne razlikuje od sudske): a) da je materija o kojoj odlučuju upravna tijela manje važna te da se može povjeriti upravi, a ne pravosuđu, ili b) da su za specijaliziranu materiju (financijski prekršaji, npr.) upravna tijela kompetentnija i efikasnija od sudova, ili c) da razlikovanje upravne od sudske razine prvostupanjskog odlučivanja o prekršajima nema racionalnu osnovu i da treba razmisliti o ukidanju jedne od njih. Zapravo, toliko glofiriciran prelazak sudova za prekršaje 1995. godine iz uprave u pravosuđe kao trenutak harmonizacije prekršajnog prava s EKLJP i Ustavom³⁸ bio je nedovoljan i nedorečen korak. Naime, ako analiziramo zašto su se od upravnih tijela koja su do tada odlučivala o prekršajima (prekršajni sudovi koji su tada bili dio uprave i druga specijalizirana upravna tijela) upravo prekršajni sudovi "emancipirali" u pravosuđe, možemo pronaći za to samo jedan opravdani razlog. To nije ni vrsta prekršaja o kojoj su ta tijela odlučivala, ni razlika u proceduri koju su primijenjivali, ni kadrovska situacija, već činjenica da su prekršajni sudovi izricali kazne zatvora, a ostala tijela ne. Upravo je situacija da su prije Izmjena i dopuna Zakona o prekršajima iz 1995. godine³⁹ izricali kaznu zatvora bila protivna Ustavu i Europskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Taj se problem, teoretski govoreći, mogao riješiti i jednostavnije no što je to bilo prevođenje dijela sustava iz uprave u pravosuđe. Dakako, time se ne želi reći da je taj "prelazak" bio nepotreban i pogrešan korak. Dapače! Ali,

prava. To, međutim, ne znači poziv na brzo i nepromišljeno mijenjanje propisa, već na sustavnu analizu koja bi s vremenom dovela do otklanjanja uočenih slabosti na način koji ne bi narušio stabilnost ustanovljenog sustava kaznenog materijalnog i procesnog prava.

³⁸ Usp. Kovačić, Antonija, Pravnopovijesni prikaz prekršajnog i prijestupnog prava u Hrvatskoj, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 8., br. 1/2001., str. 34.

³⁹ Narodne novine, 33/95.

takav zahvat trebalo je pratiti i preoblikovanje cijelog sustava prekršajnog prava i redistribucija predmeta u kojoj bi, bez obzira na materiju, prekršaji određene težine (prema zaprijećenoj kazni i drugim mjerama) prešli u sudsku nadležnost, a "lakši" prekršaji bili prebačeni u preoblikovani sustav upravno-prekršajnog odlučivanja. Ili je, ako je kriterij diobe bio drugi (naglašena potreba za efikasnošću, npr.), takvom kriteriju trebalo prilagoditi procesni instrumentarij i osigurati odgovarajuću sudsku zaštitu. Nažalost, takvo što nije učinjeno ni tada, ali ni prilikom najnovije reforme. Načelno govoreći, pravosuđe (prekršajni sudovi) trebali bi se rasteretiti najlakših prekršaja (po različitim mogućim kriterijima), a upravnopravna razina odlučivanja trebala bi brzo i efikasno rješavati one prekršaje kojih sankcija manje zadire u prava i slobode građana te u ekonomske i druge interese pravnih i fizičkih osoba. Drugo moguće rješenje, da se cijelo prvostupanjsko odlučivanje odvija na upravnoj, a drugostupanjsko na sudskoj razini, nije realno s obzirom na povijesni razvoj našeg prekršajnog prava i prihvaćene standarde odlučivanja o prekršajima. Postoje i drugi pokazatelji neprofiliranosti globalnog koncepta, poput činjenice da, s jedne strane, postoji tendencija koncentriranja odlučivanja o prekršajima u prekršajne sudove uz unifikaciju prekršanog postupka, a da se, s druge strane, uvodi globa, kao tipično upravno-kazneni mehanizam. Čak su se javljala i radikalna stajališta prema kojima se globa ne bi naplaćivala prisilno, niti bi se primjenjivao supletorni zatvor, što, dakako, nije prihvaćeno. Sve što je rečeno o mogućoj preraspodjeli predmeta između uprave i pravosuđa treba gledati i u kontekstu dekriminalizacije koju je, prema uzoru na neke druge države, moguće dobrim dijelom provesti i tako da se određeni prekršaji, pa i najlakša kaznena djela, iz sudske prebace u upravnu nadležnost. U zemljama u kojima je jasnije izražena razlika između sudske i upravne domene odlučivanja o kažnjivim radnjama upravo je poimanje nekog ponašanja kao moralno i pravno neprihvatljivog i njegovo razlikovanje od "tehničkog" kršenja pravnih normi kriterij razlikovanja sudskog kaznenog od administrativnog kaznenog prava.⁴⁰

Internu koherentnost svakog sustava, pa i sustava prekršajnog prava, ozbiljno ugrožava činjenica da ne postoji odgovarajući ustavnopravni okvir za očuvanje njegove koherentnosti. Dosadašnja je praksa pokazala da, ma koliko zakonodavac ne uspijeva odoljeti sirenskom zovu sankcija izvan okvira koje predviđa organski zakon. Ustavom utvrđena hjerarhija pravnih normi: Ustav - zakon - podzakonski akti ne daje pravni mehanizam koji bi spriječio da se kasnijim ili

⁴⁰ Usp. Mirelle Delmas-Marty, *Différenciation des systèmes Juridiques de Sanctions à Dominante Pénale ou Administrative*, *Revue Internationale de Droit Pénal*, 1-2/1998., str. 27-66. Svakako, treba primijetiti da i u drugim državama često manje ili više postoji preklapanje, nejasnoće u razgraničenju i nedosljednosti u uređenju upravne i sudske razine odlučivanja o kažnjivim radnjama, pa Hrvatska nije u tome posebna iznimka.

posebnim zakonom ne propišu sankcije izvan okrija organskog zakona. Kako nedostatak međustupnja između zakona i Ustava koji bi bio rezerviran za organske zakone (zakonik ili sl.) nije samo boljka prekršajnog prava, bilo bi dobro kad bi neka buduća reforma ustavnog prava donijela odgovarajuće promjene. Do tada, teško je vjerovati da će Zakonom o prekršajima postavljeni okviri sankcija (članci 25.-52. ZOP-a) dugo izdržati nasrtaje represivno nastrojenih predlagatelja zakona. To više što su česta očekivanja politike od sustava prekršajnog prava koja su nespojiva s njegovom koherentnošću. Naime, Vlada je u više navrata izrazila očekivanja od sustava prekršajnog prava koja daleko nadilaze njegove mogućnosti i namjenu dovodeći ne samo do rješenja koja se ne mogu provesti već i do rješenja koja su na samoj granici ustavnosti. Tako se pri razmatranju politike suzbijanja "rada na crno" spominjalo ukidanje zastare (!) i trajna zabrana rada pojedinih tvtki. Međutim, u pojedinim zakonima zakonodavac već nije odolio za "izvansustavnim" rješenjima, kako pri propisivanju postupovnih tako i pri propisivanju materijalnopравnih odredbi. Primjerice, Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima,⁴¹ pod pritiskom javnosti da se stane na kraj divljanju navijača, donosi rješenja koja su neprovediva. Tako odredba članka 33. stavka 1. donosi normu koja polazi od pretpostavke da je organizator športske priredbe (najčešće privatnopravni subjekt) u položaju zahtijevati od suca da dođe "dežurati" na priredbu.⁴² Nejasno je i što bi uopće dežurni sudac mogao raditi na športskoj priredbi. Ako je zakonodavac mislio da bi na samom mjestu događaja sudac donosio odluke o prekršaju, onda je, zapravo, predvidio masovno kršenje ne samo odredbi ZOP-a o provođenju rasprave nego i ustavnih odredbi o pravu na pravičan postupak. Za sve druge odluke koje se eventualno mogu donijeti prije započinjanja postupka postoje mehanizmi koji uključuju aktivnosti policije i, po potrebi, sud koji radi u svom redovitom prostoru. Drugi primjer narušavanja sustava je Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji⁴³ koji, uz ostale mjere kojima bi se mogla naći zamjerka, predviđa i zaštitnu mjeru udaljavanja iz stana, kuće ili nekog drugog stambenog objekta,⁴⁴ koja, kao i druge mjere iz članka 7. toga zakona, uopće nije zaštitna

⁴¹ Narodne novine, 117/03

⁴² "Ako je športsko natjecanje, na temelju mjerila iz članka 6. ovoga Zakona, ocijenjeno s visokom opasnošću od izbijanja nereda i nasilja, organizator mora na tom športskom natjecanju osigurati prisustvo suca prekršajnog suda."

⁴³ Narodne novine, 116/2003.

⁴⁴ **Zaštitna mjera udaljenja iz stana, kuće ili nekog drugog stambenog prostora**
Članak 12.

(1) Zaštitna mjera udaljenja iz stana, kuće ili nekoga drugoga stambenog prostora može se izreći osobi koja je počinila nasilje prema članu obitelji s kojim živi u stanu, kući ili nekom drugom stambenom prostoru, ako postoji opasnost da bi bez provođenja ove mjere počinitelj mogao ponovno počiniti nasilje.

mjera, već mjera opreza. Način kako je ta mjera opisana (puka provedba od strane policije) i kojom se bez ikakve sudske odluke zadire u jedno od temeljnih ljudskih prava (pravo na dom) čini je upitnom s aspekta ustavnosti. Svakako, treba istaknuti da oponiranje načinu na koji evidentne društvene probleme zakonodavac rješava u opisanim odredbama dvaju navedenih zakona, nikako ne znači da ne prepoznajem velike probleme koje nosi nasilje u obitelji i nasilje na športskim terenima. Upitan je samo način njihova rješavanja koji je "izvan-sustavan" i, zapravo, ne donosi pravo rješenje jer je ili potpuno neprimjenjiv (Zakon o športu) ili donosi nove pravne i faktične probleme koje rješenje izvornog problema čini "preskupim".

3. POSEBNO O EKONOMIČNOSTI I RAZMJERNOSTI I NOVIM RJEŠENJIMA KOJA IH PODRŽAVAJU

Jedna od važnih karakteristika sustava prekršajnog sudovanja je njegova neekonomičnost i nerazmjernost resursa koji se angažiraju u odnosu prema objektivnom društvenom značenju određenog dijela prekršaja. Potpuni je paradoks da za prekršaje čije društveno značenje možemo, između ostaloga, mjeriti i visinom zapriječene novčane kazne (velik broj prekršaja ima zapriječenu novčanu kaznu između 300,00 i 500,00 kuna) država u dva stupnja sudovanja angažira četiri vrhunski obrazovana pravnik (suca) te administrativni aparat. Čak kada u takvim slučajevima u ogromnom broju predmeta i ne bi nastupila zastara (koja cijelo "ulaganje" u prekršajni progon čini besmislenim), postavlja se pitanje postoji li razmjernost između društvenog značenja prekršaja, s jedne, i zapriječene i izrečene kazne i troškova postupka (pod pretpostavkom da se uopće naplate!) s druge strane.⁴⁵ Iako temeljno ekonomsko i moralno pitanje, pitanje razmjernosti inherentno je i pravno pitanje, posebno u kontekstu eksterne harmonizacije prekršajnog pravnog sustava u odnosu na kazneno materijalno i kazneno procesno pravo. "Preharmonizacija" o kojoj je bilo riječi i dovela je do nekritičkog prepisivanja instituta kaznenog materijalnog i kaznenog proces-

(2) Osoba kojoj je izrečena mjera iz stavka 1. ovoga članka dužna je odmah napustiti stan, kuću ili neki drugi stambeni prostor uz prisutnost policijskog službenika.

(3) Mjera iz stavka 1. ovoga članka određuje se u trajanju koje ne može biti kraće od jednog niti dulje od tri mjeseca.

(4) Ministar unutarnjih poslova donijet će provedbene propise o načinu provedbe zaštitne mjere.

⁴⁵ Čak i kada se naplate troškovi postupka, oni su vrlo daleko od stvarnih troškova. Eventualna realna naplata troškova dovela bi do nerazmjera druge vrste: okrivljenika bi, umjesto državu, teretili troškovi koji su u nerazmjeru s društvenim značenjem prekršaja za koji se vodio postupak.

nog prava u prekršajni zakon. Posebno, kada je riječ o institutima procesnog prava, kompliciranost "prepisanih" formi nedvojbeno odlučno utječe na mogućnost opstrukcije i masovni nastup zastare postupka i time pojačava efekt globalne neekonomičnosti prekršajnog postupka. Iako je sigurno da prekršajno sudovanje nije i ne treba biti ustrojeno na način da "pokriva troškove", jasno je kako racionalno organizirani sustav mora poštovati načelo razmjernosti koje nije samo ekonomski, već i moralno profilirano. Očita nerazmjernost (ekonomska, moralna) koja postoji u našem prekršajnom sustavu, polazeći od postavke da se i lakši prekršaji (ako već nije moguća njihova dekriminalizacija) moraju kažnjavati, traži uspostavu ekonomičnijeg sustava koji angažira manje ljudskih i materijalnih resursa i dovodi do bržeg donošenja odluke.

Glavni instrument racionalnog korištenja ljudskih resursa (čitaj: angažmanu najobrazovanijeg kadra, onog sudačkog) načelno se može ostvariti na nekoliko načina. Prvi je dekriminalizacija velikog broja prekršaja. Taj pristup, s obzirom na trendove u zakonodavstvu, ne samo da nije realan, već, dapače, broj prekršaja stalno raste. Gotovo da i nema zakona koji ne sadržava veći ili manji broj prekršaja.⁴⁶ Drugi je način rasterećenje sudova tako da se veći broj predmeta alokira upravnim tijelima. Može se pretpostaviti da će, s obzirom na ustavnu poziciju pravosuđa i sudaca i njihovu stručnu kvalifikaciju, to biti lakši predmeti sa sankcijama koje manje zadiru u prava građanina-okrivljenika. Treća mogućnost je pojednostavljenje formi pred samim sudom tako da se smanji angažman sudaca (broj i vrsta aktivnosti, broj angažiranih sudaca). Projekt novog prekršajnog zakonodavstva kombinira drugi i treći način, dok je prvi izvan domašaja projekta jer traži globalnu političku odluku koja će se provesti kroz sve resore prilikom donošenja posebnih zakona kojima se propisuju prekršaji.⁴⁷

Rasterećenje pravosuđa (sudaca) i prebacivanje dijela predmeta upravi predlaže se na dva načina. Prvo, rasterećenje pravosuđa nastoji se postići daljnjom liberalizacijom prekršajnog naloga (članci 234.-238. Prednacrt zakona o prekršajima), uvođenjem obveznog prekršajnog naloga (članci 239.-244. Prednacrt) i motiviranjem naplate kazne na mjestu događaja (članak 245. Prednacrt). Tim institutima koriste se upravna tijela, i to ona koja obavljaju nadzor nad provođenjem pojedinih propisa.⁴⁸ Osim što rasterećuju samo pravosuđe, ti insti-

⁴⁶ O tome da inflacija prekršajnih odredbi i nerealne ambicije zakonodavca da kroz prekršajno pravo rješava probleme koje nije moguće riješiti prekršajnim pravom, ili barem ne na način kako to zakonodavac želi, već je bilo riječi.

⁴⁷ Osobno, mislim da takvo što uopće ne treba očekivati i da će se broj prekršajnih djela propisan u posebnim zakonima samo dalje povećavati.

⁴⁸ Valja napomenuti da se prekršajnim nalogom koristi i prekršajni sud, no za ova razmatranja to nije od važnosti. Međutim, valja samo napomenuti da prekršajni nalog, kao forma konsenzualnog načina rješavanja prekršajnog spora, ima određene konceptualne razlike ovisno o tome izdaje li ga sud ili upravno tijelo, posebno kad se kao ovlašteni tužitelj javlja oštećenik. Na

tuti ne traže formiranje novih upravnih tijela za odlučivanje o prekršajima niti opterećuju dodatno postojeća upravna tijela koja odlučivanje o prekršajima već imaju u svojoj nadležnosti. Posebno rasterećenje pravosuđa treba donijeti tzv. obvezni prekršajni nalog. Riječ je o slučajevima lakših prekršaja kad se obligatorno izdaje obvezni prekršajni nalog (članak 239. stavak 1. Prednacrta) te slučajevima nešto težih prekršaja u kojima je moguće izreći kaznu koja je u okvirima one koja odgovara obveznom prekršajnom nalogu (članak 239. stavak 2. Prednacrta). Uvjetno, taj oblik obveznog prekršajnog naloga možemo nazvati nepravim obveznim prekršajnim nalogom.⁴⁹ Nadalje, obvezni prekršajni nalog predviđen je za sve prekršaje koje propisuju jedinice lokalne samouprave.⁵⁰ Da bi se u cijelosti valorizirao potencijal odredbi o prekršajnom nalogu i obveznom prekršajnom nalogu, treba imati u vidu i odredbe o žurnom (sumarnom) postupku koji se nadovezuje na postupak u povodu prigovora protiv obveznog prekr-

ne sasvim jasan i dosljedan način to je izrazilo Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u zahtjevu za zaštitu zakonitosti br. U-DO-67/03 od 17. listopada 2003. koji je Vrhovni sud Republike Hrvatske u presudi br. Kzz-31/03-2 od 16. prosinca 2004. odbio iz razloga jer rješenje iz Zakona o prekršajima o prigovoru protiv kaznenog naloga ne podržava stajalište državnog odvjetnika kako je dopuštena žalba tužitelja na kazneni nalog. U Prednacrta problem je riješen tako što na temelju članka 229. stavka 2. sud za izdavanje prekršajnog naloga u postupku u kojemu je tužitelj oštećenik treba njegovu suglasnost.

⁴⁹ **Opći uvjeti za izdavanje obveznog prekršajnog naloga**
Članak 239.

(1) Ovlašteni tužitelji iz članka 109. stavka 1. točke 1. i 2. ovoga zakona prije pokretanja prekršajnog postupka protiv počinitelja prekršaja, uključivši i maloljetnika, obvezno će izdati prekršajni nalog (obvezni prekršajni nalog) za:

1. prekršaj propisan odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
2. prekršaj propisan zakonom za koji je kao kazna propisana samo novčana kazna do 500,00 kuna za fizičku osobu, 5.000,00 kuna za počinitelja prekršaja fizičku osobu obrtnika i osobu koja obavlja drugu samostalnu djelatnost, 10.000,00 kuna za pravnu osobu i 5.000,00 kuna za odgovornu osobu u pravnoj osobi.

(2) Ovlašteni tužitelj iz članka 109. stavaka 1. i 2. ovoga zakona može izdati prekršajni nalog sukladno odredbama o obveznom prekršajnom nalogu i ako je zakonom za određeni prekršaj propisana novčana kazna veća od onih iz stavka 1. točke 2. ovoga članka, ako je prema odredbama ovoga zakona za odnosni prekršaj moguće izreći opomenu ili novčanu kaznu do iznosa iz stavka 1. točke 2. ovoga članka. U tom će se slučaju primijeniti odredba stavka 4. ovoga članka.

(3) – (7) ...

⁵⁰ **Obvezno izdavanje prekršajnog naloga kad je tužitelj pravna osoba s javnim ovlastima ili oštećenik**

Članak 240.

(1) U slučaju kad je prekršaj propisan propisom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave a ovlašteni tužitelj je osoba s javnim ovlastima ili oštećenik, ovlašteni će tužitelj nadležnom tijelu lokalne i područne (regionalne) samouprave podnijeti zahtjev za izdavanjem obveznog prekršajnog naloga.

(2) – (4) ...

šajnog naloga (članci 221. i 222. Prednacrta). Inače, nova profilacija žurnog postupka kao dijelom obligatornog, a dijelom fakultativnog (članak 221. stavak 2. Prednacrta) znatno širi mogućnost primjene skraćenih formi u prekršajnom postupku.⁵¹ Posebno treba istaknuti veliku novost koju sukladno načelu razmjernosti i ekonomičnosti donosi odredba članka 244. stavka 3. o tome da kad je prekršajni sud u povodu obveznog prigovora donio presudu, protiv takve presude nema mogućnosti žalbe. Naime, načelno je samim prvostupanjskim postupkom provedena sudska kontrola prvostupanjske odluke nadležnog tijela da izda obvezni prekršajni nalog. Dakako, uvijek ostaje mogućnost i izvanrednog pravnog lijeka. Takvim je uređenjem kod bagatelnih prekršaja ispunjen ustavni zahtjev kako protiv svake prvostupanjske odluke (ovdje, obvezni prekršajni nalog) mora postojati mogućnost žalbe ili druge sudske zaštite (članak 18. Ustava Republike Hrvatske). Takvim je rješenjem, s obzirom na bagatelnost djela, spriječeno da se Visoki prekršajni sud u vijeću od tri suca bavi objektivno

⁵¹ **Uvjeti za vođenje žurnog postupka**

Članak 221.

(1) Žurni se prekršajni postupak 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 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 obveznog prekršajnog naloga, zbog poricanja prekršaja.

(2) Žurni se postupak može na prijedlog tužitelja provesti i za prekršaje kod kojih 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.

(3) Prekršajni postupak započet kao žurni provest će se i pravomoćno dovršiti kao žurni postupak bez obzira na to postoje li i dalje uvjeti za vođenje žurnog postupka iz stavka 1. ovoga članka.

(4) Ako se istodobno vodi postupak protiv pravne osobe i odgovorne osobe u pravnoj osobi, žurni će se postupak provesti samo ako za vođenje žurnog postupka postoje uvjeti predviđeni stavkom 1. točkom 1. ovoga članka i za pravnu osobu i za odgovornu osobu u pravnoj osobi. Ako se protiv odgovorne osobe treba provesti žurni postupak na temelju stavka 1. točaka 3.-5. ovoga članka, žurni će se postupak provesti i protiv pravne i protiv odgovorne osobe.

(5) Ako se istodobno vodi postupak protiv više okrivljenika, žurni će se postupak provesti ako u odnosu na sve okrivljenike, odnosno na sve prekršaje, postoje uvjeti za vođenje žurnog postupka prema stavku 1. točki 1. ovoga članka. Ako se protiv nekog od okrivljenika treba provesti žurni postupak na temelju stavka 1. točaka 3-5. ovoga članka, žurni će se postupak provesti protiv svih okrivljenika.

(6) Ako se istodobno vodi postupak protiv punoljetnog i maloljetnog počinitelja prekršaja, uvijek će se provesti žurni postupak.

(7) Ako se vodi postupak protiv okrivljenika koji je neki prekršaj počinio kao maloljetnik, a neki kao punoljetna osoba, provest će se žurni postupak.

beznačajnim predmetima. Ako se to možda i ne vidi na prvi pogled, iz uređenja obveznog prekršajnog naloga i žurnog postupka proizlazi da se prekršaji koji su propisani od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u cijelosti "izmiču" iz nadležnosti Visokog prekršajnog suda (osim u slučaju izvanrednih pravnih lijekova). Naime, to proizlazi iz propisane ovlasti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za propisivanje prekršaja (članak 33. Prednacrta), činjenice da se za te prekršaje izdaje obvezni prekršajni nalog i poslije vodi žurni postupak u kojemu nema posebne žalbe. Isto tako, može se pretpostaviti da će uz takvo uređenje dio predmeta u cijelosti otići od prekršajnih sudova. S druge strane, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave morat će osigurati službu koja će "servisirati" izdavanje obveznih prekršajnih naloga ili naprosto ne propisivati ili manje propisivati prekršaje. Očito, takvim se uređenjem odgovornost za prekršajni sustav dijelom stavlja i na lokalnu (regionalnu) razinu.

Rasterećenje sudova i omogućivanje veće efikasnosti Prednacrt nastoji ostvariti i napuštanjem rješenja koje je ZOP bez pravih razloga "prepisao" iz Kaznenog zakona i Zakona o kaznenom postupku te uvođenjem novih rješenja koja u prekršajni sustav unose korekcije kojima se uvažavaju specifičnosti prekršajnog prava.⁵² Posebno su interesantna ona rješenja u kojima vidno jača akuzatorno načelo a odgovornost za konačni rezultat u većoj se mjeri alocira strankama. Najizrazitije promjene u tom smislu učinjene su u materiji redovitog pravnog lijeka (žalbe), a najviše postavljanjem novih granica ispitivanja presude u povodu žalbe.⁵³ Najveća promjena sastoji se u tome da se po službenoj dužnosti ispituju samo povrede materijalnog prava na štetu okrivljenika i nastup zastare. Sve ostalo u dispoziciji je stranaka. U režimu pravnih lijekova valja spomenuti i dokidanje izvanrednog preispitivanja odluke u prekršajnom postupku (kores-

⁵² Istina, ima i rješenja koja u nekim segmentima još više približavaju prekršajno i kazneno pravo. To se u prvom redu vidi u nazivlju. Optužni akt se u prekršajnom postupku prema Prednacrtu, kao i u sumarnom kaznenom postupku, naziva optužnim prijedlogom. Još više, približavanje donosi napuštanje termina "rješenje o prekršaju" i uvođenje "presude" kao akta kojim prekršajni sud odlučuje o prekršaju.

⁵³ **Granice ispitivanja prvostupanjske presude i neka ograničenja**
Članak 202.

(1) Drugostupanjski sud ispituje presudu u onom dijelu u kojem se pobija žalbom, i to iz osnova i razloga koje žalitelj navodi u žalbi. U dijelu u kojemu po žalbi ispituje presudu, sud po službenoj dužnosti ispituje i jesu li presudom na štetu okrivljenika povrijeđene odredbe prekršajnog materijalnog prava i je li u postupku nastupila zastara prekršajnog progona.

(2) U povodu žalbe tužitelja može se prvostupanjska presuda ukinuti ili preinačiti i u korist okrivljenika.

(3) Na povredu iz članka 195. stavka 1. točke 2. ovoga zakona žalitelj se može pozvati u žalbi samo ako tu povredu nije mogao iznijeti u tijeku glavne rasprave ili postupka, ili ju je iznio, ali je prvostupanjski sud nije uzeo u obzir.

(4) – (6) ...

pondira zahtjevu za izvanredno preispitivanje presude iz ZKP-a). Ono je motivirano načelom razmjernosti te činjenicom da kod težih prekršaja, kad bi možda bilo primjereno otvoriti izvanrednu instanciju, u drugom stupnju ionako odlučuje Visoki prekršajni sud. Ipak, po analogiji sa zahtjevom za izvanrednim preispitivanjem presude, nema mjesta tome lijeku.⁵⁴ U kontekstu pojednostavljenja prekršajnog sustava i uvažavanja njegovih specifičnosti, može se promatrati i napuštanje globe te relativizacija institucije rada za opće dobro na slobodi i odredbe o prisilnoj naplati novčane kazne. Posebno, promjene vezane za rad za opće dobro i prisilnu naplatu novčane kazne mogu utjecati na ukupnu efikasnost prekršajnog postupka.⁵⁵

S "liste" novih procesnih formi koje žele ubrzati postupak i spriječiti opstrukciju valja izdvojiti redefiniranje prava na obranu (posebice prava na branitelja i način obavješćivanja okrivljenika o optužbi), odredbe o dostavi i, posebno, odredbe o načinu odlučivanja o izuzeću. Naime, uz pojednostavljenu dostavu, Prednacrt formalnosti vezane za informaciju okrivljeniku o optužbi i pravu na branitelja sada vezuje uz prvi poziv, čime se napušta praksa prema kojoj je bilo relevantno izjašnjavanje pred sudom, što se često koristilo za odugovlačenje postupka (usp. članke 145.-150. Prednacrt). Isto tako, odredba članka 106. stavka 5. Prednacrtu unosi bitnu novinu u režim odlučivanja o izuzeću koji se vrlo često uspješno zlorabio radi odugovlačenja postupka i dostizanja apsolutne zastare. Prednacrt, uz ostala poboljšanja odredbi o izuzeću, predviđa da "ako sudac ili predsjednik prekršajnog suda smatra da je zahtjev za njegovim izuzećem očito neosnovan, može takav zahtjev sam odbiti i nastaviti postupak. U tom slučaju ne primjenjuje se odredba stavka 3. ovoga članka."

⁵⁴ Članak 425 (442.) stavak 4. Zakona o kaznenom postupku brani podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude protiv presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

⁵⁵ **Prisilna naplata i zamjena novčane kazne**

Članak 34.

(1) Ako novčana kazna nije u roku određenom odlukom o izricanju novčane kazne plaćena u cijelosti ili djelomično, naplatit će se prisilno, sukladno odredbama ovoga zakona.

(2) Ako se novčana kazna u cijelosti ili djelomično ne naplati ni prisilno u roku od godine dana od kada je nadležno tijelo za prisilnu naplatu primilo za to zahtjev, nadležni će sud, osim pravnoj osobi i maloljetnom osuđeniku, zamijeniti je zatvorom računajući svakih započetih tristo kuna kazne za jedan dan zatvora, s time da se zatvor ne može odrediti u vremenu kraćem od tri dana ni duljem od šezdeset dana.

(3) Ako to ocijeni opravdanim s obzirom na težinu prekršaja i visinu neplaćene novčane kazne, sud može umjesto kazne zatvora, prema pravilu iz stavka 2. ovoga članka, odrediti rad za opće dobro na slobodi.

(4) Ako se radi o odluci tijela uprave kojom je izrečena novčana kazna, na zahtjev toga tijela nadležni će sud odlučiti prema stavku 2. ili 3. ovoga članka.

Uz navedene promjene koje sam izdvojio kao posebno važne za podizanje efikasnosti prekršajnog sustava u cjelini i odgovarajuću primjenu načela ekonomičnosti i razmjernosti, Prednacrt donosi vrlo velik broj manjih ili većih promjena koje su temeljito pobrojene u pripremljenom obrazloženju Prednacrt. Isto tako, o njima se detaljno govori u ostalim radovima/referatima te se ovdje ta materija neće ponavljati.

4. ZAKLJUČNO: PREDNACRT KAO DOBRA OSNOVA ZA UNAPREĐENJE PREKRŠAJNOPRAVNOG SUSTAVA NIJE DOVOLJAN ZA OSTVARIVANJE CILJEVA REFORME PRAVOSUĐA

Najvažnija vrlina Zakona o prekršajima iz 2002. godine strateške je naravi i sastoji se u tome da je taj zakon kodifikacija kojom je cjelovito uređen opći dio materijalnog prekršajnog prava (članci 1.-77.) te u potpunosti normiran prekršajni postupak, pri čemu je supsidijarna primjena Zakona o kaznenom postupku svedena na minimum. Takav pristup, svakako, afirmira prekršajno pravo kako samostalnu cjelinu u okviru kaznenog prava u širem smislu. Isto tako, otklonjena je inkohrentnost u odnosu na kazneno materijalno i kazneno procesno pravo usklađivanjem najvažnijih instituta. Međutim, kao lošu stranu tog procesa treba istaknuti to da su mnoge odredbe kaznenog materijalnog i kaznenog procesnog prava nekritički prepisane u Zakon o prekršajima, generirajući prekršajnom postupku neprimjerena rješenja. Takva "preharmonizacija" štoviše prijeti da prekršajno pravo u okviru sustava kaznenog prava s vremenom izgubi svoj identitet. Srećom, zakonodavac nije ni pokušao kodificirati posebni dio prekršajnog prava, kako to upravo pokušava posebnim zakonom za financijske prekršaje. Zbog opsežnosti i dinamičnosti posebnog dijela prekršajnog prava (česte izmjene postojećih inkriminacija i stalno donošenje novih) i njegove krajnje raznorodnosti, svaka je njegova kodifikacija besmislena i disfunkcionalna. Možda je najvažnija ambicija zakonodavca očito izražena težnja da ZOP bude tzv. organski zakon s kojim će sve norme prekršajnog prava, ma gdje se nalazile, morati biti u suglasnosti. Nažalost, s obzirom na prije navedeni nedostatak ustavnopravnog okvira za takav koncept, teško je vjerovati da će se on i ostvariti kao dugotrajnija tekovina ZOP-a. Zato i dio promjena koje se predlažu u Prednacrtu (posebno mjere opreza, kazneni bodovi i dr.), zapravo, predstavlja "harmonizaciju" Zakona o prekršajima s posebnim zakonima koji sadržavaju važan dio prekršajnog prava (posebno Zakon o sigurnosti prometa na cestama).

Glavni globalni nedostatak Zakona je njegova iznimno niska nomotehnička razina i nedomišljenost pojedinih rješenja koji sami po sebi, bez obzira na načelnu prihvatljivost pojedinih rješenja, mogu generirati znatne probleme u pri-

mjeni Zakona. O tim se nedostacima detaljno govori u bilješkama (komentaru) uz pojedine odredbe Zakona. U tom kontekstu svakako treba upozoriti na nejasno stajalište zakonodavca o tome koji od posebnih propisa (materijalnopravne i procesnopravne naravi) prestaju važiti stupanjem na snagu ZOP-a; nejasnost odredbi o supletornom zatvoru (članci 45. i 47. u vezi s člankom 260. ZOP); neuređenost sustava interlokutornih žalbi (članak 87. ZOP); grubu pogrešku normiranju razloga za izuzeće, pri čemu je, između ostalog, kao osoba referentna za izuzeće ispušten bračni drug (članak 101., posebice stavak 1. točka 2.); nedomišljenost jamstva za slučaj odlaska u inozemstvo (članak 143.); podnormiranost i nedomišljenost upućivanja u psihijatrijsku ustanovu (članak 149.); nepotrebna ponavljanja u uređenju materije prekršajnog naloga (članci 160. i dalje); anarhično uređenje izvida u kojemu se gubi distinkcija formalnih i neformalnih radnji (članci 154.-159.); "preklapanje" normi istog ili sličnog cilja, ali različitog (!) sadržaja (članci 139. i 188., npr.); grube previde u propisivanju procesnih sankcija - stegovne odgovornosti za sudionike u postupku (svjedoci, vještaci), pri čemu nije jasno zašto se za iste ili slične stegovne prijestupe jedni sudionici kažnjavaju, a drugi ne, te na podnormirane prijelazne i završne odredbe koje ne daju jasnu sliku prelaska s režima starog na novi zakon. To su tek primjerične ilustracije nomotehničkih slabosti koje ima Zakon o prekršajima iz 2002. i koje Prijedlog nastoji popraviti.

Ali, sama promjena zakonodavstva, čak i ako ispravi sve nedostatke postojećeg Zakona o prekršajima, neće biti dovoljna. Statistika vrlo jasno pokazuje da je prekršajnopравни sustav (kao uostalom i cijeli pravosudni sustav) u vrlo ozbiljnom stanju i tek kompleksne mjere koje će olakšati rad sudaca, uvesti primjerene (efikasnije forme), dati jasne institute materijalnog prava, omogućiti edukaciju i usavršavanje sudaca, rasteretiti suce administrativnih poslova te im dati odgovarajuće uvjete za rad, ali i osnažiti njihovu odgovornost za radne rezultate i vlastito obrazovanje, mogu pomoći, i to na dulju stazu. Iako razmatranje reforme pravosuđa u globalnim okvirima prelazi okvire ovoga rada, nužno je i ovdje upozoriti na njezinu potrebu. Inicijativa o mogućem spajanju prekršajnih sudova i općinskih sudova sadržana u Zakonu o sudovima koji je pred izglasavanjem u Hrvatskom saboru, bez obzira na to sagledava li to Vlada, motivirana preporukom inozemnih konzultanata o racionalizaciji mreže sudova, potencijalno nosi mogućnost nepredvidivih promjena u prekršajnom sustavu. Zato, bez obzira na to što se navedena ideja može provesti i u okviru rješenja koja sadržava Prednacrt (pa i sadašnji ZOP), eventualnom spajanju treba pristupiti imajući u vidu globalnu perspektivu prekršajnog sustava.

Temeljita reforma prekršajnog prava (pa i kaznenog materijalnog i procesnog prava) iziskivala bi, osim kvalitetnog zakonodavstva, barem dvije komponente koje našem pravosudnom sustavu danas očito nedostaju. Ponajprije, velika financijska sredstva potrebna da se efikasno ostvari ideja širenja sudske nadležnosti u prekršajnom pravu (suci, ostalo osoblje, zgrade, oprema) odnosno da se

financiraju supstituti koje može ponuditi državna uprava. Drugo, u prosjeku mlad i neiskusni pravosuđni kadar nije mudro izvrnuti (pre)opsežnim zakonodavnim promjenama. Velike promjene traže i investicije u kadrove: nova sudačka i nesudačka mjesta u sustavu, opsežnu i dobro osmišljenu edukaciju, kompjutorizaciju,... i još mnogo toga. Dosadašnje iskustvo pokazuje da u praksi postoje problemi s prihvaćanjem i "manjih reformi", poput one kaznenog postupka, pa je opravdano zaključiti da bi neka temeljita reforma (materijalno, procesno i organizacijsko pravo) donijela zaista ozbiljne probleme. Reforma koja je provedena parcijalno donošenjem ZOP-a 2002. godine nesumnjivo je imala takav efekt. Zasigurno, i moguće usvajanje novog Zakona o prekršajima kojemu bi temelj bio pripremljeni Prednacrt uvelike nosi isti rizik. Međutim, stanje prekršajnog sudovanja je takvo da se u rizik naprosto mora ući. U suprotnom, stampedo zastara te skupoća i neefikasnost postupaka do kraja će dezavuirati kriminalnopolitičku ulogu koju ima prekršajno pravo.

Summary

THE PROJECT REGARDING NEW MISDEMEANOUR LEGISLATION: EVOLUTION OF THE CURRENT MODEL OF THE MISDEMEANOUR SYSTEM

Less than three years after a comprehensive reform of misdemeanour law, the Ministry of Justice initiated a new review of the Misdemeanours Act, thus responding to numerous requests for this Act to be amended, both by practitioners and theoreticians. Although the applicable Misdemeanours Act contains basically consistent reform objectives, achieving them has not improved the efficiency of the misdemeanour system. On the contrary, all indicators prove the opposite. The working group within the Ministry has prepared a completely new text of the Misdemeanours Act, and the working draft of this text, without changing the fundamental concept of the Act, has led to a number of new solutions geared primarily to increasing the efficiency of misdemeanour adjudication. This paper analyses the effects of the application of the Misdemeanours Act to date, as well as the basic novelties introduced by the new legislation.