

Mladen Katunarić*

NEKA PITANJA PRIMJENE NOVOGA ZAKONA O PREKRŠAJIMA I ZAKONA O SIGURNOSTI PROMETA NA CESTAMA

Autor je u članku iznio sumaran popis novosti u Zakonu u prekršajima te naglasio da će neke od njih ući u kontradikciju s propisima Zakona o sigurnosti prometa na cestama. Premda načelo krivnje i dalje ostaje oslonac za utvrđivanje krivnje za prometne prekršaje, doći će do suprotnosti kod propisivanja i izricanja dosadašnjih fiksnih novčanih kazni za prometne prekršaje jer se prema Zakonu o prekršajima sada novčana kazna ne može propisati niti izreći u iznosu manjem od 300 kuna. Isto tako, autor drži da bi valjalo Zakonu o prekršajima prilagoditi i odredbe čl. 292, 293. i 305. toč. 4, 5. i 15. Zakona o sigurnosti prometa na cestama.

Novine u usvojenom Zakonu o prekršajima zaista su rezultat težnje i višegodišnjeg nastojanja prekršajno-pravosudnih djelatnika da se u ovom segmentu sudovanja dostigne europska razina primjenom svih načela koje međusobno uvažavaju države potpisnice Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Zakon o prekršajima objavljen u NN RH br. 88 od 24. srpnja 2002. jest reformski u svakom pogledu i definitivno uspostavlja vladavinu jednakosti načela u kaznenom i prekršajnom postupku, što dosad nije bilo toliko izraženo u tekstu Zakona o prekršajima (NN RH br. 2/73 i dr.) kao ni u pročišćenom tekstu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima koji je stupio na snagu 27. svibnja 1995.

Činjenica je da je usvojeni zakonski tekst radikalnan zahvat u odnosu prema stavovima o krivnji i prekršajnoj odgovornosti u dosadašnjim propisima i u svakom je slučaju bio nužan i potreban korak u razvoju hrvatskog prekršajnog prava u jednu jedinstvenu cjelinu te u definitivnom izjednačavanju u širem smislu s kaznenim pravom, a naposljetku i primjerenim državno-pravnim i političko-ekonomskim uvjetima danas aktualnim u Republici Hrvatskoj. Sve zakonske promjene valjalo je prilagoditi i Ustavu RH te načelima Europske

* Mladen Katunarić, sudac Prekršajnog suda u Splitu

konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, naročito čl. 6. Konvencije koju je Republika Hrvatska ratificirala.

Svakako da su s odlučujućim promjenama i stremljenjima novim ustavnim, civilizacijskim te kaznenopravnim postavkama suvremenog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj upotpunjene vrijednosti te definicije prekršaja, istaknuti: načelo zakonitosti, načelo zabrane rektroaktivnosti djelovanja zakona, načelo krivnje te stajalište da nema prekršajnog kažnjavanja djece, tj. osoba koje nisu navršile 14 godina života, načelo *ne bis in idem* i teritorijalno načelo primjene hrvatskog prekršajnog zakona.

Slijedeći vrijednosti u izmijenjenom i osuvremenjenom kaznenom pravu, u definiciji prekršaja utvrđuje se da je to ona radnja koja povređuje javni poredak, društvenu disciplinu ili druge društvene vrijednosti koje nisu zaštićene kaznenim zakonom i drugim zakonima u kojima su propisana kaznena djela.

Tom definicijom prekršaji su određeni kao kaznene radnje kroz sustav kaznenog prava u širem smislu, a istovremeno su i od njega odijeljeni kao pojmovi u užem smislu u odnosu prema kaznenim djelima.

Važna novina i načelo Zakona jest da nema kazne niti druge prekršajne sankcije za djelo koje u vrijeme počinjenja nije imalo propisana obilježja prekršaja. Proširuje se klasično načelo zakonitosti glede njegova odnosa u pogledu kazne te se prilazi suvremenom tumačenju proširenjem na ostale prekršajne sankcije koje su uvedene nakon definiranja tog načela u njegovu izvornom smislu.

Ne manje važno je načelo zabrane retroaktivnosti, tj. povratnog djelovanja zakona, koji je izuzetan orijentir za prekršajno pravo u kojem su učestale izmjene propisa odnosno donošenje novih propisa, kada se u tim okolnostima uvijek pojavljuje pitanje utvrđenja i primjene blažeg zakona. Implikacija tog načela vezana je za čl. 226. noveliranog Zakona o prekršajima, tj. za njegove prijelazne i završne odredbe u kojima se ističe da će se postupci za privredne prijestupe i prekršaje pokrenute do dana stupanja na snagu tog zakona dovršiti prema propisima po kojima su pokrenuti, s tim da će se, ako te odredbe nisu u skladu s odredbama tog zakona, primijeniti odredbe noveliranog Zakona o prekršajima.

To je pitanje koje će otvoriti širu raspravu o primjeni materijalnih i kaznenih odredbi novog Zakona u odnosu na propise i postupak koji se primjenjivao do njegova stupanja na snagu vezano uz načelo primjene propisa koji je povoljniji za okrivljenika.

Međutim, istaknuli bismo još nekoliko općih vrijednosti i pojmova novog Zakona o prekršajima prije osvrta na postavljenja pitanja, i to u odnosu tog zakona prema jednom drugom važnom segmentu prekršajnog sudovanja, tj. važećem Zakonu o sigurnosti prometa na cestama.

Valja poći od temeljne novine u Zakonu, utvrđenja načela krivnje, da nitko ne može biti kažnjen niti se prema njemu može primijeniti druga prekršajna sankcija ako nije kriv za počinjeni prekršaj. Zakon je dakle odbio mogućnost

primjene bilo koje sankcije prema počinitelju ako nije kriv te se u teoretskom okviru opredijelio "za engleski model", po kojem neubrojiva osoba nije u nadležnosti kaznenog prava i kaznenog sustava.

Veoma je široko i značajno proširen pojam prekršajne odgovornosti pravnih osoba, u usporedbi s odredbama čl. 16. i 17. bivšeg Zakona o prekršajima: u čl. 53. i 54. novog Zakona utvrđeno je, vezano uz načelo krivnje, da se odgovornost pravne osobe za prekršaj temelji na krivnji odgovorne osobe te da se posebnim zakonom može propisati da će se za prekršaj kazniti pravna i odgovorna osoba, ili samo pravna osoba. Jasno je dakle da iz tog propisa proizlazi novina kako odgovornost pravne osobe nije nužno uvjetovana i odgovornošću odgovorne osobe u pravnoj osobi, a opet njoj se može propisati i izreći kazna zatvora za prekršaj počinjen s namjerom.

Načelo je Zakona da se za djecu ne može utvrditi prekršajna odgovornost i kažnjavanje. To je rezultat shvaćanja da djeca ne mogu upravljati svojim postupcima niti shvatiti značenje svojih djela, zbog čega ih treba tretirati kao neubrojive osobe te izuzeti od primjene zakona.

Prema načelu *ne bis in idem* ne može se prihvatiti dvostruko ili višestruko kažnjavanje počinitelja, jer je cilj i svrha tog načela da se takvo kažnjavanje onemogućiti te svede na najmanji mogući okvir.

Proglašeno je načelo isključivosti primjene hrvatskog prekršajnog zakonodavstva na području RH, s uvažavanjem načela zastave broda i registracije zrakoplova, kako je to i u teoriji pravilno označeno. Uz ta načela slijedi propis o vođenju postupka po odlukama tijela lokalne samouprave samo na području tih jedinica lokalne samouprave.

Bitna je novina u Zakonu, u pogledu izvora prava, da više nije moguće propisivati prekršaje uredbama, odlukama te naredbama Vlade RH, kao i pravilnicima nadležnih ministarstva i ravnatelja tijela državne uprave, već se pored zakona prekršaji mogu propisivati samo odlukama predstavničkih tijela lokalne samouprave odnosno županijske skupštine te gradskih i općinskih vijeća.

Novina je svakako uvođenje i šire tumačenje pojmova kaznenog prava u samoj osnovi prekršajne definicije djela koje može biti počinjeno činjenjem i nečinjenjem, s tim da je za određivanje vremena počinjenog prekršaja bitno vrijeme kad je počinitelj poduzeo radnju, bez obzira na to kad je nastupila posljedica.

S teoretskog stajališta konstatacija je da su umjesto prijašnjih pojmova o mjestu počinjenja prekršaja, koji proizlaze iz tzv. teorije djelatnosti, prema novinama i odredbama Kaznenog zakona te suvremenih kretanja u kaznenom pravu sada relevantna tzv. teorija ubikviteta, koja na činjenje djela gleda kao na cjelinu, pa je ono počinjeno u svim mjestima gdje je poduzeta radnja djela.

Pojam nužne obrane sasvim je usklađen s istim institutom kaznenog prava pa je predviđena mogućnost ublažavanja kazne, za prekoračenje granica nužne obrane, a definicija krajnje nužde također se oslanja na kazneni Zakon u kojem

su u tom pogledu uvažena stajališta tzv. diferencirajućih teorija o krajnjoj nuždi koje razlikuju pravne učinke krajnje nužde u odnosu na razmjer vrijednosti koje se krajnjom nuždom povređuju, dobra koja se time zaštićuju, zbog čega su i to razlozi isključenja protupravnosti, ili temelj za oslobađanje od kazne.

Pojmovno se više ne govori o prekoračenju krajnje nužde, što je inače teoretski upitno, posebno kad suvremeni zakoni to ne označuju, a u praksi je rijetko. Što se tiče definicije sile ili prijetnje u Zakonu, ona postoji kad je počinitelj prekršaja postupao pod djelovanjem tzv. neodoljive sile (*vis absoluta*), što ima za učinak irelevantnost takve radnje jer nema prekršaja.

Spomenimo i propisom određenu novinu kažnjivosti pokušaja kod pojedinih prekršaja, ali samo onih koje je moguće počinuti s namjerom jer je to kod nehatnih prekršaja nezamislivo.

U prekršajnom pravu uvode se kaznenopravni pojmovi sudioništva. Odnose se na supočiniteljstvo, poticanje i pomaganje. Definiran je pojam počinitelja i posrednog počinitelja, pri čemu je počinitelj osoba koja vlastitim činjenjem ili nečinjenjem ili posredstvom druge osobe počinu prekršaj, a posredni počinitelj je osoba koja se kao pojedinačni počinitelj koristi drugom osobom za počinjenje prekršaja. Odgovornost sudionika u prekršaju postavlja se na način da pojedinačni počinitelj i supočinitelj odgovaraju u granicama svoje namjere ili nehaja, dok sudionici odgovaraju samo u granicama svoje namjere.

Poticanje na počinjenje prekršajnog djela glede pravnih učinaka izjednačava se s počinjenjem djela, dok se pomaganje tretira kao lakši oblik sudioništva, jer sud pomagaču može fakultativno ublažiti kaznu.

Takvo stajalište novost je u prekršajnom pravu jer se do sada poticanje i pomaganje izjednačavalo s obzirom na opasnosti i pravne učinke djela.

Gledano s aspekta tzv. limitirane akcesornosti sudioništva, sudionici, tj. poticatelj i pomagatelj odgovorni su samo ako je prekršaj počinjen i njihovo je ponašanje akcesorno djelu počinitelja.

Krivnja koja je kao pojam u osnovama cijelog koncepta Zakona vezuje se za tzv. normativno-psihološke teorije po kojima je počinitelj kriv za prekršaj ako je u vrijeme njegova počinjenja bio ubrojav i ako je postupao s namjerom ili iz nehata, a bio je svjestan ili je bio dužan i mogao biti svjestan da je njegovo djelo zabranjeno.

Oslonjen na pojmove kaznenog prava zakonodavac je pozivom na vrstu bio-psiholoških stanja koja može biti uzrokom smanjene ubrojivosti ili neubrojivosti počinitelja odredio da osim duševne bolesti, privremene duševne poremećenosti i nedovoljnog duševnog razvitka sada to mogu biti "neke druge teže duševne smetnje".

Dosljednije je označen standardni pojam *actio libera in causa*, koji je u znaku hrvatskog izričaja utvrđen kao institut "samokrivljena neubrojivosti" pa na taj način najbolje izražava bit pojma. Taj je pojam na tragu svih novih spoznaja medicinske znanosti te uzora u stranom zakonodavstvu, dakle unutar

je standardnih okvira, pa kao i za pojam nehata i namjere nećemo utvrditi bilo koje promjene, s jedinom napomenom da je nehaj kao oblik krivnje pravilo, a namjera iznimka.

Navodeći pojam zablude o protupravnosti djela ranije nazvan pravnom zabludom, taj pojam ostaje razlogom isključenja počinitelja, jer u biti predstavlja negativnu stranu svijesti. Prema njemu, nije kriv počinitelj koji iz opravdanih razloga nije znao niti je mogao znati da je djelo zabranjeno. Zabluda o biću prekršaja i zabluda o okolnostima koje isključuju protupravnost mogu se protumačiti kao defekt u intelektualnoj sferi namjere jer je počinitelj u vrijeme počinjenja djela morao biti svjestan svih obilježja bića prekršaja, pa ako to nije, nalazio se u stvarnoj zabludi koja isključuje njegovu krivnju, a na taj način i postojanje djela.

Kad govorimo o zabludi o okolnostima, one se odnose na pojam koji isključuje protupravnost u slučaju da počinitelj u vrijeme počinjenja djela pogrešno smatra kako postoje okolnosti koje bi, da su stvarno postojale, djelo činile dopuštenim.

U materijalnom dijelu Zakona nalazimo vrlo važne izmjene, i to one koje se odnose na propisivanje sankcija odnosno na dvije vrste prekršajnih sankcija: one koje su propisane Zakonom (kazne, mjere upozorenja, zaštitne mjere i odgojene mjere) i druge koje su propisane drugim propisom (globa i opomena), a osobito globa koja će praktično učiniti razdjelnicu između postupka pred prekršajnim sudom i postupka pred nadležnim upravnim tijelom, što je također sastavni dio novog Zakona o prekršajima.

Uvođenjem uvjetne osude i opomene te mjera upozorenja uvećana je mogućnost individualizacije sankcija u dijelu Zakona u kojem se govori o mjerama upozorenja, njihovoj svrsi te modalitetima primjene.

Zaštitne mjere u novom tekstu Zakona o prekršajima više nisu onako općenito opisane, već je poboljšan njihov sadržaj, precizirana svrha njihova propisivanja te gornja i donja granica njihove primjene.

Redom se navode zabrane obavljanja zvanja, djelatnosti ili dužnosti fizičkoj osobi, zabrane upravljanja motornim vozilima, protjerivanje stranca iz zemlje, oduzimanje predmeta i zabrana obavljanja određenih djelatnosti u pravnoj osobi.

Zakonom se upućuje na opću svrhu prekršajnih sankcija, utvrđuju se ograničenja u njihovu propisivanju i u njihovoj primjeni, a definira se svrha njihove primjene.

Sustav prekršajnog kažnjavanja i dalje se oslanja na novčanu kaznu i kaznu zatvora, ali je novost propisivanje posebne parapenalne mjere te admonitivne sankcije, u koju se svrstava uvjetna osuda s opomenom i s odgojnom mjerom kao i neke novosti na području propisivanja zaštitnih mjera.

Na taj način uvelike dolazi do izražaja načelo individualizacije prekršajnih sankcija jer je tijelima koja su nadležna za njihovo izricanje ili primjenu

ostavljenja veća mogućnost izbora pri izricanju, sve radi potpunijeg ostvarivanja njihove svrhe.

Gledamo li u tom kontekstu novu odredbu čl. 36. st. 4. Zakona u kojem se između ostalog navodi da kod određenih prekršaja Zakonom može biti propisana zaštitna mjera oduzimanja predmeta kao obvezna, a da u ostalim slučajevima o potrebi primjene propisanih zaštitnih mjera uvijek odlučuje sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak, slijedi zaključak da su navedena tijela ovlaštena preispitati izricanje svake mjere, pa i one koja je u propisu naznačena kao obvezna za primjenu.

Doslovna primjena tog propisa mogla bi izazvati velika pomicanja i različito tumačenje svakog zakonskog akta koji zaštitnu mjeru sadrži kao obveznu, a posebice kod onih mjera koje su kao obvezne propisane u Zakonu o sigurnosti prometa na cestama.

Sumirajući ciljeve generalne i specijalne prevencije po novom Zakonu o prekršajima, očito da oni moraju biti prijekor počinitelju te utjecati na nj i na ostale građane da ne čine prekršaje, a istovremeno moraju utjecati na razvijanje i jačanje svijesti građana o tome da prekršaji nisu dopušteni. Isto tako moraju poslužiti i tome da se pri kažnjavanju počinitelja ipak postigne pravednost.

Napuštajući trend prenormiranosti kazni, koji se mogao uočiti u dosadašnjem prekršajnim propisima, određene su donje i gornje granice kažnjavanja za fizičke i pravne osobe. Tako se za fizičku osobu ne može propisati a niti izreći novčana kazna u iznosu manjem od 300 kuna ni većem od 10.000 kuna, dok za pravne osobe u iznosu ne manjem od 2.000 kuna ni većem od 100.000 kuna.

Kazna zatvora kao najteža sankcija sukladno načelu ograničenja prisile određena je u najdužem trajanju od 30 dana, a za najteže oblike prekršaja do 60 dana.

Kod globe kao posebne parapenalne mjere propisane su opće gornje i donje granice i za fizičke i za pravne osobe. Radi razgraničenja te mjere od kazne utvrđuje se da globa ne može biti manja od 50 kuna, ni veća od 500 kuna za fizičku osobu, a za pravnu osobu ne manja od 500 kuna i ne veća od 10.000 kuna.

Po uzoru na Kazneni zakon, a kao novina u prekršajnom pravu, jest zamjena neplaćene novčane kazne ili globe radom za opće dobro na slobodi s pristankom okrivljenika, s tim što su uvjeti prisilne naplate novčane kazne ili globe u iznosu preko 500 kuna određeni u samom Zakonu o prekršajima.

Također po uzoru na Kazneni zakon postoji opće pravilo o izboru vrste i mjere kazne, s tim da je smanjen broj okolnosti koje utječu na visinu kazne, tj. na to da kazna bude lakša ili teža, što se reflektira i na njezinu svrhu, a uvažava se razlika i između kaznenog prava u užem smislu te prekršajnog prava.

Kazna za prekršaje počinjene u stjecaju odmjerava se tako da sud najprije utvrđuje svaku pojedinačnu kaznu prema pravilima o izboru vrste i mjere kazne,

a nakon toga na osnovi dviju ili više utvrđenih kazni izriče jedinstvenu, tj. ukupnu kaznu.

To je dakle razlika od kaznenog prava u kojem su poznate tri metode odmjerenja kazne za stjecaj: asperacija, apsorpcija i kumulacija. U prekršajnom je pravu u primjeni samo kumulacija, tj. zbrajanje pojedinačno utvrđenih kazni.

Gornja granica ukupne kazne zbroj je pojedinačno utvrđenih kazni. Ako bi bila previsoka, tada je gornja granica kazne zatvora uvijek 60 dana, dok se ukupna novčana kazna ne može izreći u iznosu većem od dvostruke najviše kazne propisane Zakonom.

Niz je novosti i mjera u Zakonu koje se tiču malodobnih počinitelja prekršaja, a prenijete su iz svoga uzora, tj. Zakona o sudovima za mladež. Može se reći da se dosadašnjim prekršajnim postupcima na izvjestan način zanemarivalo ovu kategoriju počinitelja prekršaja, koji su upravo najčešći počinitelji prekršaja, i to pretežito kao sudionici u prometu, pa stvaranje novog sustava prekršajnog prava predstavlja podlogu za najveću moguću primjenu načela individualizacije kazne.

Izricanje sankcija maloljetnicima i poduzimanje bilo kakvih mjera, naročito po propisima novog postupnog dijela Zakona, mora se shvatiti kao rezultat lanca sustavnih i ciljanih napora različitih nadležnih tijela i službi usmjerenih sprečavanju i suzbijanju kriminaliteta mladih.

U predviđenim sankcijama prema maloljetnicima navode se novčana kazna, kazna maloljetničkog zakona, zaštitne mjere, odgojne mjere te globa, a i kod tih počinitelja prekršaja propisan je poseban postupak za oduzimanje imovinske koristi, rehabilitaciju te naknadu štete kao i druga prava neosnovano kažnjenih osoba za prekršaje, tj. osoba koje su bez osnova bile uhićene ili zadržane.

U cijelom spektru novih zakonskih propisa posebno su važni propisi o izvršenju odluka o prekršaju i izvršenju zaštitnih mjera odnosno najvažnijeg novog instituta rada za opće dobro na slobodi i pri tome ništa manje značajno ustrojavanje kaznene evidencija Ministarstva pravosuđa. Time će se u mnogome pridonijeti rješavanju svih otvorenih pitanja, osobito i onih koja se tiču prenatrpanih kazneno-popravnih ustanova počiniteljima prekršajih dijela koji izbjegavaju izdržavanje supletorne kazne zatvora za neplaćeni novčani prekršaj.

Institut zastare postupka praktično ne odstupa od prijašnjih rokova. Tako se postupak za prekršaje ne može pokrenuti zbog zastare kad protekne jedna godina od dana počinjenja prekršaja, a apsolutna zastara nastupa protekom dvostrukog vremena relativne zastare, što opet izražava nastojanje zakonodavca da ne odstupa od načela ekonomičnosti kao brzog i efikasnog postupka, makar dosadašnja praksa prekršajnih sudova, a posebno i opterećenost predmetima, ne govori tome u prilog.

Kao i s početka ovog komentara, važno je istaknuti da se novim postupovnim odredbama Zakona o prekršajima Republike Hrvatske nastoje oživotvoriti sve

one obveze koje je Republika Hrvatska prihvatila potpisanom Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, koje nalažu puno poštovanje i zaštitu prava čovjeka i njegovih temeljnih sloboda.

Dosadašnji je zakon u tom pogledu imao niz propusta, a posebice ako su postupak po tom zakonu vodila upravna tijela i donosila odluke i kad su se u postupku pred sudovima za prekršaje izricale kazne, a u pitanju su bila prava na pretpostavku okrivljenikove nedužnosti, pravo okrivljenika da u najkraćem roku bude obaviješten, i potanko, na jeziku koji razumije, o prirodi i razlozima prijave, o pravu na pripremu obrane, pravu na besplatnog branitelja, pravu na ispitivanje svjedoka optužbe te o pravu na besplatnu pomoć prevoditelja.

Suprotno tome, postupovnim odredbama novog Zakona zagwarantirano je načelo zakonitosti koje se osniva na svim tim prihvaćenim europskim standardima i po kojem su, a sukladno i Ustavu Republike Hrvatske, okrivljeniku zagwarantirana sva njegova prava, podrazumijevajući da se nikoga ne može smatrati krivim za kazneno djelo dok mu se pravomoćnom sudskom presudom ne utvrdi krivnja.

Nisu zaobiđena ni druga utvrđena načela koja pokazuju uravnoteženost težnje za učinkovitosti kaznenog sustava s težnjom za zaštitom prava građana u tzv. modelu mješovitog kaznenog postupka, a posebice u primjeru značajne izmjene koja se tiče uvođenje instituta glavne rasprave u postupak te instituta prekršajnog naloga.

Jedna od bitnih odrednica postupka jest optužno (akuzatorno) načelo s utvrđenjem da se protiv određenog okrivljenika prekršajni postupak može pokrenuti i provesti samo na temelju zahtjeva koji podnese ovlaštenu podnositelj, tj. po službenoj dužnosti kada je to propisano ovim zakonom.

Spomenimo i načelo uporabe hrvatskog jezika po čl.12. Ustava te pravo na iznimnu uporabu vlastitog jezika, opisano u čl. 15. Ustava RH, s tim što se, umjesto na nekadašnje načelo utvrđivanja materijalne istine, sud obvezuje da će s jednakom pažnjom ispitati i utvrditi činjenice koje terete okrivljenika kao i one koje mu idu u korist.

Prema načelu slobodne ocjene dokaza, tj. po njegovu suvremenom izričaju, podrazumijeva se takva ocjena dokaza koja je oslobođena strogih formalnih pravila, osim iznimaka, a vezana je za pravila logičkog mišljenja kao i za znanstvena i iskustvena pravila. Pozivom na ustavnu odredbu koja u čl. 29. st. 3. Ustava RH isključuje mogućnost uporabe dokaza pribavljenih na nezakonit način u sudskom postupku, a time i u prekršajnom, odluka suda neće se moći zasnivati na dokazima prikupljenim na nezakonit način, s tim što i Zakon propisuje definiciju nezakonitih dokaza.

Ta načela bit će sastavnica svih postupovnih odredaba Zakona, pa i onih koje se tiču nadležnosti prekršajnog suda i upravnog tijela koji vode postupak, u kojima je opet pozivom na temeljna stajališta Europske konvencije došlo do

korjenitih izmjena kada se i u postupku kod upravnih tijela kao obveza propisuje pravo okrivljenika da u najkraćem roku bude upoznat s optužbom, pravo na primjereno vrijeme i mogućnost na pripremu obrane, pravo na besplatnog branitelja, pravo na ispitivanje svjedoka optužbe, pravo na besplatnu pomoć prevoditelja, a za slučajeve u kojima postupak vode i izriču kazne upravna tijela, propisuje se sudska kontrola tih tijela.

Stvarna nadležnost prekršajnih sudova postavljena je kao opće načelo, a kao iznimka da upravna tijela vode prekršajni postupak kad je to propisano posebnim zakonom. Prema takvoj koncepciji Zakona napušteno je drugostupanjsko odlučivanje pred upravnim tijelom, a i koncept upravnog spora kao način ustavom osigurane sudske zaštite.

Mišljenje je da je s reformom dosadašnjeg prekršajnog postupka, odnosno sudjelovanjem upravnih tijela u odlučivanju o odgovornosti zbog prekršaja, uspostavljena ravnoteža između zahtjeva da se u najvećoj mogućoj mjeri osigura sudsko odlučivanje te zahtjeva za odgovarajućom efikasnošću, zbog čega je određeno da će se voditi unificirani postupak u kojem se na kvalitetniji način štite prava okrivljenika.

Protivno je razmišljanje da se ipak prišlo preširokom normiranju i uvođenju nepotrebnih formi kroz upravno-prekršajni postupak, koje ne vode ostvarenju načela efikasnosti i ekspeditivnosti postupka te da se zapravo osigurava postojanje dvaju paralelnih prekršajnih postupaka koji ne bi smjeli egzistirati po istim načelima i pravilima.

Sudska forma te temeljna načela iz Ustava i Europske konvencije morala bi biti odraz kontrole i zaštite svih ljudskih prava i sloboda, pa i u predmetima za koje su nadležna upravna tijela. Stoga je najprimjerenije određivanje takvih upravnih formi i postupaka gdje bi se uz odluku donijetu po prijavi ili zahtjevu za pokretanje postupka zbog kršenja pojedine norme ili drugog specifičnog propisa odmah zatražila i dobila zaštita u sudsko-prekršajnom postupku

Tvrdimo da je neprimjereno u upravnom postupku isticati sva ona načela i forme koji su vezani za sudski postupak a kojih prije nije bilo u upravnom postupku.

U novelama Zakona o prekršajima određene su postavljena pravila o izuzeću, tj. o otklonu sudaca i drugih osoba koje sudjeluju u prekršajnom postupku, a i definira se pojam stranaka u postupku, pravo oštećenika, zastupanje stranaka i kao novina i pravo okrivljenika na ispitivanje svjedoka optužbe.

Sljedeće novine jesu odredbe o državnom odvjetniku kao subjektu prekršajnog postupka te njegove ovlasti i dužnost poduzimanja progona za prekršaje kao kažnjiva djela.

Unijete su odredbe o položaju oštećenika kao stranke u prekršajnom postupku te njegovo pravo na ostvarivanje imovinskopravnog zahtjeva. Niz je novosti u odredbama u postupovnom dijelu Zakona koje se odnose na vrstu i

sadržaj podnesaka, zapisnika, razgledavanje spisa i dostave, te se predviđa mogućnost povjeravanja dostave javnoj ili privatnoj organizaciji, registriranoj za poslove dostave, s dozvolom Ministarstva pravosuđa, drugačije od dosadašnje prakse dostave putem pošte ili službene osobe suda, koja je stvarala velike probleme u nastojanju da se provede brz te učinkovit prekršajni postupak.

Na još određeniji način opisane su odredbe o rokovima i molbi za povrat u prijašnje stanje, a s obzirom na isticanje usklađenosti Zakona s ustavnim odredbama i temeljnim pravima čovjeka uvedene su mjere osiguranja provedbe postupka i izvršenja izrečene kazne za prekršaje.

One su opisane kao mjere opreza, u koje spadaju poziv, dovođenje, potraga, tjeralice i objava, jamstvo, uhićenje, zadržavanje i upućivanje. Vodilja za njihovu primjenu bit će načelo razmjernosti koje će se odnositi i na izbor vrste mjera za osiguranje okrivljenika kao i na primjenu svake od tih mjera.

Primjenom tog načela u praksi trebala bi biti zagantirana postupnost prilikom primjene, tj. okvir da će sud uvijek morati primijeniti blažu mjeru kojom ostvaruje njezinu svrhu, a težu tek tada ako svrhu ne može ostvariti blažom mjerom.

Sud je po službenoj dužnosti obvezan pratiti nužnost izrečene mjere i zamijeniti je blažom ako su prestali zakonski uvjeti za njezino izricanje ili se njezina svrha može postići blažom mjerom.

Nedorečenost dosadašnjeg zakonskog teksta o troškovima postupka stvar je prošlosti, jer su u noveli Zakona u velikoj mjeri objašnjeni i specifikirani troškovi postupka, što sve obuhvaćaju te tko ih snosi i kako se određuju.

Usmjeravajući se načelima Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, zakonodavac je detaljno obrazložio i uredio uvjete za poduzimanje radnje izvida od upravnih tijela i policije, koje je taksativno naveo.

Kroz kvalitetno nov pristup formi postupka, a osobito redovnog u kojem je ključni moment održavanje glavne rasprave, kao i smjernice daljnjeg tijeka postupka, zakonodavac je propisao i široko obrazložio pokretanje, započinjanje i prekid postupka, tko o tom prekidu odlučuje odnosno o postupanju po zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka. Opisane su radnje u postupku koje obuhvaćaju ispitivanje okrivljenika, ispitivanje svjedoka, vještačenje, očevid, pretragu te privremeno oduzimanje predmeta, i u kojem je okviru posebno uređeno postupanje s oduzetim predmetima, a nadalje privremena zabrana ili ograničenje djelatnosti. Utvrđen je tijek postupka, koji obuhvaća određivanje i početak glavne rasprave te red izvođenja dokaza, pravo predlaganja dokaza kao i završni prijedlog, a opis rješenja o prekršaju sadrži odredbe koje vrlo detaljno reguliraju izricanje rješenja o prekršaju, vrste rješenja, oblik, priopćavanje odluka te dostavu i ispravak rješenja.

Precizirane su odredbe o redovnim i izvanrednim pravnim lijekovima, pa je žalba redoviti pravni lijek, s rokom podnošenja od 8 dana, a opširno je opisan i drugostupanjski postupak u povodu žalbe, pred Visokim prekršajnim sudom.

Unesene su značajne novine zbog bitnih povreda postupovnog i materijalnog prava, za razliku od dosadašnjeg zakona koji ih nije sadržavao, pa su i opisane povrede materijalnog prava, pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, kao i pobijanje odluke o kazni, s još nekim pitanjima.

Izjednačavajući postupovne odredbe s institucijama i pojmovima kaznenog postupka, uveden je institut suca izvjestitelja te sjednica drugostupanjskog suda, a propisani su načini i granice ispitivanja prvostupanjske odluke vrstama odluka drugostupanjskog suda u kojima su i odredbe o odbacivanju žalbe, o odbijanju žalbe, kao i odluke o ukidanju prvostupanjske odluke, tj. o preinačenju i obrazloženju drugostupanjske odluke, povrat predmeta prvostupanjskom tijelu, odnosno o ponovnom odlučivanju tog tijela.

Institucija izvanrednih pravnih lijekova kao novinu sadrži zahtjev za izvanredno ublažavanje kazne, a utvrđena je i obnova postupka, zahtjev za zaštitu zakonitosti te zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćnog rješenja o prekršaju.

Navodeći pojam obnove postupka, zakonodovac propisuje uvjete za obnovu, institut tzv. neprave obnove, obnovu postupka na štetu okrivljenika te tko je nadležan za odlučivanje o zahtjevu za dopuštenje i obnovu postupka.

Pravni lijek, u obliku zahtjeva za zaštitu zakonitosti postupka, podnosi državni odvjetnik Republike Hrvatske, ako je povrijeđen zakon, o čemu odlučuje Vrhovni sud RH.

Slijede detaljnije opisane osnove za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti, pri čemu je određeno da će se primjenjivati propisi Zakona o kaznenom postupku, a zatim su propisani i uvjeti za ublažavanje kazni, tko odlučuje o zahtjevu te opoziv rješenja o izvanrednom ublažavanju kazne.

Posve određeno navedeni su slučajevi u kojima je propisano podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje odluke u prekršajnom postupku te tko o tome odlučuje kao i da će se u postupanju po tom zahtjevu na odgovarajući način primjenjivati odredbe Zakona o kaznenom postupku.

Vrlo detaljno propisan je postupak, tj. odredbe Zakona koje se odnose na maloljetnike i nadležnost suda koji je isključivo mjerodavan za provođenje prekršajnog postupka protiv maloljetnika.

Novi Zakon propisuje i postupak za oduzimanje imovinske koristi, rehabilitaciju, naknadu štete i ostvarenje drugih prava neosnovano kažnjenih, uhićenih ili zadržanih osoba u prekršajnom postupku.

Naposljetku, u ovom dijelu komentara valja istaknuti da je zakonodavac potpuno izmijenio odredbe koje su se u prošlom zakonskom tekstu, osobito u čl. 109, odnosile na skraćeni postupak i donošenje rješenja u skraćenom postupku, jer je kao novinu uveo odredbe o izdavanju prekršajnog naloga od tijela koja su ih ovlaštena izdavati. Ovdje ćemo ostati pri tvrdnji da su odredbe o izdavanju prekršajnog naloga nepotrebno opširne, s previše detalja, pa zbog toga nekad proturječne.

Karakteristično je ipak za taj postupak da svi ovlaštenici prava na podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, izuzev naravno pojedinca, fizičke osobe kao oštećenika, imaju ovlaštenje izdati prekršajni nalog protiv okrivljenika prema uvjetima propisanim u Zakonu, čemu treba pridodati prekršajni sud i upravno tijelo koje provodi prekršajni postupak.

Državni odvjetnik, sud i upravno tijelo kao institucije koje su ovlaštene izdati prekršajni nalog nemaju ograničenja u svezi s izricanjem sankcije prekršajnim nalogom, svakako držeći se okvira propisane sankcije, s tim da ovdje valja primijetiti da je st. 4. čl. 164. Zakona potpuno pogrešan jer je proturječan s odredbom čl. 161. tog zakona u svezi s uvjetima državnom odvjetniku za izdavanje prekršajnog naloga.

Pravo podnošenja prigovora u postupku donošenja odluke po nalogu imao bi samo okrivljenik protiv kojeg je izdan nalog i osobe koje su ovlaštene podnijeti prigovor u njegovu korist, a zapaziti je također da u st. 8. st. 168. Zakona, tj. u postupku izdavanja prekršajnog naloga, ne vrijedi načelo zabrane reformacije *in peius* jer je pod znakom pitanja dio odredbe koja govori da zabrana ne vrijedi glede obilježja prekršaja.

Specifičnosti prigovora na kaznu ili drugu mjeru u ovom postupku regulirane su odredbama čl. 169. Zakona o prekršajima.

Upućivanje na novine u zakonskom tekstu o izdavanju prekršajnog naloga izrazito je važno zbog odnosa koji će se morati izmijeniti i kao potpuno nov uspostaviti u Zakonu o sigurnosti prometa na cestama koji je i druga tema ovog komentara i koji u najvećem dijelu svojim kaznenim odredbama ulazi u kontradikciju s načelima novog Zakona o prekršajima, pa makar se u pojedinim segmentima taj odnos trebao gledati kroz načelo *lex generalis* i *lex specialis*, tj. kao odnos općeg Zakona o prekršajima prema Zakonu o sigurnosti prometa na cestama kao posebnom. To više ako je člankom 226. novog Zakona zakonodavac navijestio inicijativu usuglašavanja dosadašnjih propisa i postupaka pred prekršajnim sudom.

Međutim, ne mora a niti je potrebno doći do bitnih promjena u Zakonu o sigurnosti prometa na cestama u pogledu njegovih temeljnih načela koja reguliraju odnos počinitelja prekršaja prema djelu i njegovim posljedicama, tj. uzrocima tog ponašanja, osim kod dijela Zakona u kojem su propisane novčane kazne, zaštitne mjere i posebne mjere sigurnosti.

Naime, načelo krivnje i dalje je oslonac utvrđivanja vrijednosti ne samo za kaznena prometna djela već i za prekršajna, koja se naravno zasnivaju na već usvojenim općim pretpostavkama te, primjerice, na sposobnosti ili nesposobnosti za sigurnu vožnju u određenom stanju za sve osobe kraj notorne činjenice da određeni uzrok različito djeluje na razne osobe.

Krivnja će se stoga i dalje utvrđivati *in concreto*, strogo individualno, pa odstupanja u tom smislu, kao npr. po stajalištu da su svi ljudi s određenom

količinom alkohola jednako nesposobni za sigurnu vožnju, ne bi trebalo biti, osim ako se u samoj toj okolnosti ne sastoji radnja inkriminiranog djela, kao što je slučaj s prekrašjem.

Krivnja u odnosu prema djelu uključuje umišljaj i nehat, s tim da direktni umišljaj postoji u prometu iznimno, pri čemu neki poriču taj institut, koji bi eventualno egzistirao kod krajnje ozbiljnog stjecanja kršenja prometnih propisa, i to kod očigledno bezobzirnih riskantnih postupaka. U takvom slučaju kad se ima uvid u isti oblik krivnje u odnosu prema neizbježnoj pratećoj posljedici, ne može se isključiti umišljaj, koji može biti eventualni, a koji određuje svijest o opasnosti i takav sadržaj volje počinitelja koja se može podvesti pod pristanak, ravnodušnost i pouzdavanje u ishod bez ikakve osnove.

Unatoč teoretskim razgraničenjima postavljene formule, to pitanje rješivo je u praksi i prometna kaznena djela ne mogu se ni u jednom slučaju koncipirati kao nehat ili delikt, ali je u isto vrijeme nehat tipičan oblik krivnje kod tih djela, a odgovornost za nehat uključuje i odgovornost za počinjene prometne prekršaje.

U prometu je nehat veza u pravilu s obvezom dužne pažnje koja se ocjenjuje na temelju objektivnih i subjektivnih elemenata. Sadržaj obveze dužne pažnje vezuje se prometnim propisima, a mjerilo za konkretnu ocjenu jesu načela postupanja u prometu, a među njima poznato načelo povjerenja.

Teorija i kaznenopravna praksa u ovom području kršenja propisa poznaju i dalje sve standardne institute, nužnu obranu, krajnju nuždu kao i razloge za isključenje protupravnosti kod prekršajnih djela, pristanak oštećenika te definiciju djela počinjenog u obavljanju službenih dužnosti. Međutim, u okolnostima stupanja na snagu novog Zakona o prekršajima utemeljeno je pretpostaviti da će takva načela biti ukomponirana u novelu Zakona o sigurnosti prometa na cestama, koji bi bio preuređen u dijelu s kaznenim odredbama, zaštitnim mjerama i mjerama sigurnosti.

Nesuglasnost je očita prema dosadašnjim kaznenim odredbama Zakona o sigurnosti prometa na cestama, u kojima su za pojedine prekršaje propisane fiksne novčane kazne od 50, 100, 150 i 200 kuna, a prema usvojenom Zakonu o prekršajima novčana kazna ne može se propisati niti izreći u iznosu manjem od 300 kuna.

Zaključak je da se u noveli Zakona o sigurnosti prometa na cestama ta situacija mora izbjeći, pa ako se želi ostati pri istim novčanim iznosima, oni se moraju sankcionirati kao globa koja se može izreći do iznosa do 300 kuna, i u posebno propisanom postupku koji se provodi izdavanjem tzv. prekršajnog naloga.

U glavi 10. o posebnim sigurnosnim mjerama u Zakonu o sigurnosti prometa na cestama trebalo bi doći do promjena, shodno već usvojenim materijalnim odredbama Zakona o prekršajima, i to naročito u članku 292. Zakona o sigurnosti

prometa na cestama u kojem bi ovlaštenja te postupanja službenih osoba, a posebno prigodom oduzimanja vozačke dozvole, valjalo prilagoditi upravo donijetim mjerama i propisima za posebni postupak pri novom Zakonu s uporištem u načinu izdavanja prekršajnih naloga.

Valjalo bi i doraditi odredbu čl. 293. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, gdje se osim novčanih kazni utvrđuju i kazneni bodovi, koji se sada, po tumačenju zakonodavca, izričito smatraju zaštitnom mjerom.

Postoje različita stajališta o pravnoj naravi kaznenih bodova koja otvaraju raspravu o tome tko ih je ovlašten izricati, tj. koje tijelo to čini. Međutim, sva se stajališta više ne bi mogla suprotstaviti novim odredbama Zakona o prekršajima, a posebno čl. 42. st.4. u kojem se ističe da se primjena negativnih bodova za počinjene prekršaje protiv sigurnosti prometa, koji mogu dovesti i do zabrane upravljanja motornim vozilom, smatra zaštitnom mjerom u smislu ovog zakona.

Dužni smo ovdje ipak upozoriti na nedorečenost zakonodavca koji nije na izravan način utvrdio izricanje kaznenih bodova kao zaštitnu mjeru, a nije u tom smislu odredio ni tko je ovlašten tu mjeru izreći, da li sud ili upravno tijelo, na koji način možemo opet razmišljati da su u biti kazneni bodovi pravna posljedica ponašanja vozača kao počinitelja prekršaja.

U prilog tome navodi se i odredba Zakona o sigurnosti prometa na cestama po kojoj se ti bodovi registriraju u evidenciji vozača na temelju pravomoćne odluke o kažnjavanju, tj. nakon naplate kazne, na mjestu izvršenja prekršaja. Naime, ako je to pravna posljedica odluke o prekršaju, tada nikakvo izricanje ne dolazi u obzir jer ona nastupa *ex lege*. Pri tome se ističe i jedna posebnost: ona može nastupiti kao posljedica naplate kazne na mjestu počinjenog prekršaja, kad je policija sukladno svom zakonskom ovlaštenju takvu kaznu naplatila.

U očekivanoj noveli Zakona o sigurnosti prometa na cestama preporučili bismo razmisliti o izmjeni fiksnog načina novčanih kazni koje bi se trebale propisivati u zakonskim limitima da bi se i na taj način potpuno ostvarila načela novog Zakona o prekršajima koja su vezana i za krivnju i odgovornost počinitelja kao i za okolnosti koje utječu na samu kaznu odnosno da bi se u potpunosti provela individualizacija kazne.

Fiksni novčani iznosi za kažnjavanje kod pojedinih prometnih prekršaja mogli bi biti samo globe.

Na kraju moramo se osvrnuti na jednu od najvažnijih karika u odlučivanju u prometnoprakšajnom zakonodavstvu koja se odnosi na izricanje zaštitne mjere oduzimanja vozačke dozvole, primjerice kod najtežih prekršaja iz čl. 305. t. 4, 5. i 15. Zakona o sigurnosti prometa na cestama.

Počiniteljima tih prekršaja propisano je oduzimanje vozačke dozvole s određivanjem kaznenih negativnih bodova, što je sve obligatorne naravi.

Vremensko trajanje tih zaštitnih mjera neće doći u sukob s općim uvjetima propisanim za takvo trajanje u noveliranom Zakonu o prekršajima, međutim, doći će do razmimoilaženja u drugim bitnim okolnostima, i to u prvom redu zbog toga što je propisom čl. 42. st. 2. Zakona o prekršajima predviđeno izricanje zaštitne mjere zabrane upravljanja motornim vozilom određene vrste i kategorije, propisom Zakona o sigurnosti prometa na cestama izricanje zaštitne mjere oduzimanja vozačke dozvole kao takve bez obzira na kategoriju te zatim što se i te kako kao važno nadovezuje tumačenje čl. 36. Zakona o prekršajima po kojem bi sud ili drugo nadležno tijelo, kod zaštitne mjere koja je u Zakonu o sigurnosti prometa na cestama propisana kao obvezna, mogli izreći kao fakultativnu mjeru.

U sudskoj praksi, po našem mišljenju, trebalo bi pozdraviti izricanje zaštitne mjere zabrane upravljanja motornim vozilom određene kategorije i istovremeno iskazati zabrinutost za češću fakultativnu primjenu tih mjera, koje bi time umanjile značenje i svrhu generalne prevencije i zaštite općih društvenih vijednosti pri tom izricanju.

Ne možemo tvrditi kako će se zakonodavac i sudska praksa ubuduće postaviti, ali je činjenica da to treba razmotriti i uskladiti stajališta do donošenja izmijenjenog i noveliranog Zakona o sigurnosti prometa na cestama, upravo u ozračju novog prekršajnog zakonodavstva i načela kao onih Europske konvencije za zaštitu prava čovjeka i temeljnih sloboda koja smo prihvatili i koja, pozivom na odredbe Ustava RH, i primjenjujemo.

Skloniji smo ipak stajalištu da sud ili ovlašteno tijelo nakon provedenog postupka po svim načelima Zakona o prekršaju, shodno čl. 42. st. 2. tog zakona, slobodno odlučuje o primjeni mjere, vođen okolnošću da prilikom primjene zaštitne mjere mora uzeti u obzir i činjenicu je li počinitelj prekršaja vozač motornog vozila po zanimanju.

Pred sucima prekršajnih sudova stoji danas dakle odgovoran zadatak primjene novih zakonskih propisa, koji je naročito složen zato što sve te bitne promjene i ustrojavanje novog prekršajnog zakonodavstva nisu pratile odgovarajuće izmjene te usuglašavanja drugih zakonodavnih akata i propisa uz koje se Zakon o prekršajima primjenjuje, za što smo uzeli kao primjer važeći Zakon o sigurnosti prometa na cestama.

Summary

SOME QUESTIONS ON THE APPLICATION OF THE AMENDED LAW ON MISDEMEANOURS AND THE LAW ON THE SAFETY OF TRAFFIC ON THE ROADS

In this paper, the author presents a summary of the novelties included in the Law on Misdemeanours, and stresses that some of these provisions might be contradictory to the regulations of the Law on the Safety of Traffic on the Roads. Although the principle of guilt remains the foundation for establishing guilt for traffic violations, these provisions will come into conflict when prescribing and passing the present fixed fines for traffic violations, because according to the Law on Misdemeanours a fine cannot be prescribed or passed at an amount below 300 kuna. In the same way, the author believes that the provisions of Articles 292, 203 and 305, points 4, 5 and 15 of the Law on the Safety of Traffic on the Roads should be harmonised with the Law on Misdemeanours.