

Branka Žigante Živković*

MJERE OPREZA I ZADRŽAVANJA PREMA NOVOM ZAKONU O PREKRŠAJIMA

Autorica u članku iznosi niz novosti u odredbama glave XVI. Zakona o prekršajima iz 2002. godine. Njihov je cilj osiguranje prisutnosti okrivljenika u prekršajnom postupku na način koji bi doveo do učinkovitijeg i pravičnijeg prekršajnog sudovanja. No, te odredbe otvorile su niz pitanja za praksu, prvenstveno zbog svoje nedorečenosti. Neke od njih autorica posebno obrađuje i predlaže način tumačenja koji bi otklonio nejasnoće.

U glavi XVI. Zakona o prekršajima (NN 88/02) koja se odnosi na mjere za osiguranje provedbe postupka i izvršenja kazni za prekršaje, koje bi se mogle nazvati mjerama opreza u širem smislu, predviđene su među ostalim i mjere opreza i zadržavanja kao mjere osiguranja nazočnosti okrivljenika za uspješno vođenje postupka te sprječavanje počinjenja novih prekršaja.

Osim mjera opreza propisanih člankom 137. ZP za osiguranje provedbe postupka i zadržavanja, mjere opreza koje predviđa glava XVI. ZP jesu:

- poziv,
- dovođenje,
- potraga, tjeratica i objava,
- jamstvo, i
- uhićenje.

Novim Zakonom o prekršajima (NN 88/02) propisan je niz novina u usporedbi s prijašnjim propisom.

Neka od glavnih načela kojim se rukovodio zakonodavac prilikom propisivanja mjera u novom Zakonu o prekršajima jesu načelo supsidijarnosti i razmjernosti, kojima se sucima u primjeni mjera obvezatno nalaže primjena blaže mjere kada se isti cilj može ostvariti s dvije ili više mjera i da svaka mjera koja se primjenjuje bude svojom težinom i trajanjem razmjerna počinjenom prekršaju (članak 128. stavci 1. i 2. ZP).

Navedena načela dio su međunarodno prihvaćenih standarda i ustavnih odredba o pravu na slobodu.

* Branka Žigante Živković, sutkinja Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske

Za mjere opreza predviđene člankom 137. Zakona o prekršajima moglo bi se reći da su mjere opreza u užem smislu, kojima je, uz ostale mjere osiguranja predviđene glavom XVI. Zakona o prekršajima, cilj osigurati nazočnost okrivljenika za što učinkovitije provođenje ekonomičnog i brzog prekršajnog sudovanja.

Člankom 137. Zakona o prekršajima predviđene su ove mjere opreza:

1. nalog okrivljeniku da obeća da će na poziv suda doći u sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak, da neće izbjegavati dostavu poziva i da neće mijenjati boravište (adresu, a da to ne prijavi),
2. uzimanje putovnice, osobne iskaznice, vozačke dozvole ili druge isprave za utvrđivanje osobne istovjetnosti i prelazak državne granice,
3. zabrana okrivljeniku da posjećuje određena mjesta, i
4. privremeno ograničenje ili zabrana djelatnosti ili zabrana okrivljeniku da poduzima pojedine radnje.

Zakonom o kaznenom postupku (NN 110/97, kojim je također kao novost uvedena primjena mjera opreza) i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku (NN 58/02) propisane su ove mjere opreza:

- zabrana napuštanja boravišta,
- zabrana posjećivanja određenih mjesta ili područja,
- obveza okrivljenika da se povremeno javlja određenoj osobi ili državnom tijelu,
- zabrana približavanja određenoj osobi i zabrana uspostavljanja ili održavanja veze s određenom osobom,
- zabrana poduzimanja određene poslovne aktivnosti,
- privremeno oduzimanje putne ili druge isprave za prijelaz državne granice, te
- privremeno oduzimanje dozvole za upravljanje motornim vozilom.

Uspoređujući navedene mjere opreza vidi se da je člankom 137. ZP propisan manji broj mjera opreza nego u Zakonu o kaznenom postupku.

Prema odredbama Zakona o kaznenom postupku sve mjere opreza naređuje isključivo sud (istražni sudac, vijeće ili sudac pojedinac), osim privremenog oduzimanja dozvole za upravljanje motornim vozilom koju osim suda može odrediti i redarstvena vlast.

Prema Zakonu o prekršajima većem su broju tijela dana ovlaštenja za određivanje mjera opreza, i to: prvenstveno sudu, zatim tijelu koje vodi prekršajni postupak, i to pred upravnim tijelom, policiji, kao i inspekcijskim i drugi upravnim tijelima u slučajevima propisanim u članku 139. Zakona o prekršajima.

Mjere opreza određene rješenjem suda mogu trajati do pravomoćnosti rješenja o prekršaju i dok se potreba za njihovom primjenom prema Zakonu o prekršajima ispituje (članak 128. stavak 3. ZP), ali iz zakonske odredbe i čitave

glave nije razvidno kako, jer nije određen rok za ispitivanje potrebe primjene te mjere ili zamjene drugom mjerom, za razliku od odredbe članka 90. stavka 6. Zakona o kaznenom postupku.

Iznimka trajanja mjera opreza sve do pravomoćnosti rješenja o prekršaju postoji u slučajevima kada mjeru opreza odredi tijelo prekršajnog postupka pred upravnim tijelom, kada ta mjera može trajati najdulje tri mjeseca, ili policija, kada ta mjera osim u iznimnim zakonom propisanim slučajevima može trajati do tri dana.

I tijelo prekršajnog postupka pred upravnim tijelom i policija mogu od prekršajnog suda zatražiti produljenje mjera opreza koje su naložili, s tim da je obveza policije da takav prijedlog stavi samo u slučaju postavljenog zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka.

Velik nedostatak zakonskih odredbi o mjerama opreza predviđenim u Zakonu o prekršaju uočava se u činjenici da one nisu razrađene na način kako je to predviđeno odredbom članka 28. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku (NN 58/2002), slijedom čega se u prekršajnom postupku supsidijarno moraju primijeniti odredbe Zakona o kaznenom postupku.

Mjera opreza propisana u članku 137. stavku 1. točki 1. ZP, kojom se htjelo, valja to pretpostaviti, postići isti učinak kao s mjerom opreza zabrane napuštanja boravišta propisane Zakonom o kaznenom postupku, bitno se razlikuje od ove u ZKP-u.

Dok se mjerom opreza prema Zakonu o kaznenom postupku izričito nalaže zabrana napuštanja boravišta, Zakonom o prekršajima propisana je o mjera opreza, tj. nalog okrivljeniku da **obeća** određeno postupanje, slijedom čega proizlazi da je zakonska odredba Zakona o kaznenom postupku puno jasnija i učinkovitija. Napose valja upozoriti i na činjenicu da u rješenju u kojem se nalaže mjera opreza zabrane napuštanja boravišta sud okrivljeniku određuje mjesto u kojem mora boraviti dok traje ta mjera opreza i granice izvan kojih se ne smije udaljavati, dok se po prekršajnoj mjeri opreza predviđa samo obećanje kao dobrovoljni čin, slijedom čega bi moglo u praksi doći do neučinkovitosti i upitnosti same mjere. Naime, moglo bi se dogoditi da okrivljenici ne shvate s potrebnom ozbiljnošću obećanje za ispunjenje određenog postupanja bez obzira na činjenicu što je člankom 140. Zakona o prekršajima u stavku 1. propisano da se osoba koja postupa protivno odredbama određenih mjera opreza može kazniti.

Što se tiče ove mjere opreza, tj. naloga okrivljeniku da **obeća** određeno postupanje, člankom 140. stavkom 2. Zakona o prekršajima okrivljeniku se daje mogućnost da odbije obećati određene naloge koje mu predloži sud, a koji su propisani u članku 137. stavku 1. točki 1. Zakona o prekršajima. U tom slučaju sud ili upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak može "izdati poseban nalog da se odazove pozivu da ne napušta boravište bez obavijesti o tome sudu

ili upravnom tijelu koje vodi prekršajni postupak, odnosno da ne izbjegava primitak poziva”.

Zakonom o prekršajima jedino je i potpuno propisana i razrađena zaštitna mjera opreza privremenog ograničenja zabrane djelatnosti odnosno zabrane okrivljeniku da poduzima pojedine radnje.

Specifičnost te mjere je u tome što osim što ju može odrediti rješenjem sud odnosno upravno tijelo pred kojim se vodi prekršajni postupak, mogu ju odrediti inspekcijaska i druga upravna tijela u slučaju osnovane sumnje da je počinjen prekršaj a da je određenje navedene mjere opreza potrebno radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti za život ili zdravlje građana ili radi zaštite imovine većeg opsega ili ako postoji opasnost od višestrukog ponavljanja ili kontinuiranog činjenja prekršaja.

Razlika opisane mjere opreza od ostalih mjera opreza je u tome što upravna tijela privremeno ograničenje i zabranu djelatnosti određuju obrazloženom naredbom, i to najdulje na osam dana. Odredba stavka 3. citiranog propisa, tj. članka 139. Zakona o prekršajima nije potpuno jasna s obzirom na rok od tri dana u kojem upravna tijela uz zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka o ograničenju ili zabrani djelatnosti obavještavaju nadležno tijelo prekršajnog postupka, koje može rješenjem odrediti privremeno navedenu mjeru opreza ili ju produžiti, pa nije jasno odnose li se ta tri dana na rok od još tri dana nakon proteka roka kojim je ta mjera opreza određena ili se taj rok od tri dana računa od dana kada su upravna tijela odredila obrazloženom naredbom navedenu mjeru opreza.

Bez obzira na činjenicu da su člankom 138. propisane opće odredbe o određivanju mjera opreza, kao i žalbeni rokovi, člankom 139. kojim je potanko razrađena mjera opreza privremenog ograničenja i zabrane djelatnosti odnosno zabrane okrivljeniku da poduzme pojedine radnje, iz samog članka uopće nije jasno o kakvim se to pojedinim radnjama radi. U članku se naime govori samo o mjeri opreza privremenog ograničenja zabrane djelatnosti i ponovno se spominje mogućnost okrivljenika na podnošenje žalbe koja ne zadržava izvršenje rješenja.

Osim iznesenog, u Zakonu o prekršajima velika je manjkavost to što nije navedeno tko izvršava mjere opreza te postoji li i na koji način mogućnost provjere izvršavanja mjera opreza (iako bi to proizlazilo iz odredbe članka 128. ZP), slijedom čega bi ponovno trebalo supsidijarno primijeniti odredbe ZKP-a.

Za razliku od Zakona o kaznenom postupku i Zakona o izmjenama i dopunama ZKP-a gdje nije predviđeno kažnjavanje okrivljenika u slučaju nepridržavanja izrečene mjere, već samo obveza upozorenja da se u slučaju nepridržavanja izrečena mjera može zamijeniti drugom mjerom opreza, težom mjerom ili pritvorom, u Zakonu o prekršajima propisana je mogućnost kažnjavanja osobe koja ne postupa po određenim mjerama.

Kako je riječ o velikoj novini prekršajnog prava, autorica članka misli da mjere opreza zahtijevaju brzu razradu kroz sudsku praksu jer one mogu i moraju postati značajan faktor učinkovitosti postupka. Napose zato što se mogu primjenjivati i prema okrivljenicima stranim državljanima, sustav primjene mjera opreza zahtijevat će sustavnu suradnju između sudova s policijom ili nekim drugim službama, npr. centrima za socijalnu skrb.

ZADRŽAVANJE

Zadržavanje kao pravni institut koji također spada u glavu XVI. ZP - Mjere za osiguranje provedbe postupka i izvršenje kazni za prekršaje, propisan je člankom 146. ZP.

Za razliku od Zakona o kaznenom postupku, Zakon o prekršajima ne poznaje institut pritvora kao najtežu, ali i najsigurniju mjeru za osiguranje nazočnosti okrivljenika u postupku.

Novim odredbama o zadržavanju Zakona o prekršajima (članci 146-148) institut zadržavanja malo se približio institutu pritvora propisanom u Zakonu o kaznenom postupku. Prijašnjim Zakonom o prekršajima (članak 85, NN 2/73, 5/73, 21/74, 9/80, 25/84, 52/87, 27/88, 43/89, 8/90, 41/90, 59/90, 91/92. i 33/95) bilo je propisano da prekršajni sud može okrivljenika zadržati do donošenja rješenja o prekršaju te da zadržavanje može trajati najduže 48 sati od sata kada je okrivljenik zadržan i da u tom roku okrivljenik mora biti saslušan i doneseno rješenje o prekršaju ili se okrivljenik mora pustiti na slobodu.

Po odredbama članka 146. sada važećeg Zakona o prekršajima (NN 88/02) predviđena je mogućnost zadržavanja okrivljenika u sljedećim slučajevima:

1. ako se istovjetnost okrivljenika ne može utvrditi, ili ako okrivljenik nema stalnog boravišta u Republici Hrvatskoj, ili ako postoje druge okolnosti koje opravdavaju bojazan da će pobjeći ili izbjeći odgovornost;
2. ako postoji osnovana bojazan da će uništiti, sakriti, izmijeniti ili krivotvoriti dokaze ili tragove važne za prekršajni postupak ili da će utjecajem na svjedoke, sudionike ili prikrivače ometati provođenje prekršajnog postupka, i
3. ako je zatečen pri počinjenju prekršaja protiv javnog reda i mira ili je riječ o prekršaju koji se odnosi na nasilje u obitelji za koji se može izreći kazna zatvora ili novčana kazna od 2.000,00 kuna ili veća, a postoji osnovana bojazan da će nastaviti s činjenjem prekršaja.

Po toj odredbi Zakona o prekršajima, zadržavanje može trajati do prestanka razloga zbog kojih je određeno, ali najdulje osam dana, što je novina prema odredbi članka 85. prijašnjeg propisa.

Navedena zakonska odredba izričito propisuje da se okrivljenik mora ispitati u roku od 24 sata te da prekršajni postupak mora započeti prvog narednog radnog dana nakon dana kada je okrivljenik ispitan.

S obzirom na odredbu članka 146. stavka 3. Zakona o prekršajima, kojom je određeno da se zadržavanje u prekršajnom postupku može odrediti ili produžiti i nakon donošenja odluke kojom je izrečena kazna zatvora zbog prekršaja protiv javnog reda i mira ili nasilja u obitelji ako se s obzirom na okolnosti može očekivati da će okrivljenik nastaviti s činjenjem prekršaja, ali da takvo određeno zadržavanje traje do stupanja okrivljenika na izdržavanje kazne zatvora a najdulje 15 dana i uračunava se u kaznu, proizlazi da bez obzira na činjenicu što navedenom odredbom nije propisan rok u kojem se mora donijeti meritorno rješenje o prekršaju, očito se radi o donošenju rješenja o prekršaju po žurnom postupku.

Propust Zakona o prekršajima (NN od 88/02) u odnosu prema članku 85. starog Zakona o prekršajima, prema mišljenju autorice, jest u tome što je člankom 85. stavkom 4. Zakona o prekršajima bilo propisano da vrijeme trajanja zadržavanja ulazi u uračunavanje kazne izrečene okrivljeniku, što se iz sadašnje zakonske odredbe članka 146. Zakona o prekršajima ne vidi.

Člankom 98. stavkom 1. Zakona o kaznenom postupku “propisano je da istražni sudac može na prijedlog redarstvene vlasti ili državnog odvjetnika pisanim i obrazloženim rješenjem odrediti da se uhićenik koji mu je doveden zadrži do 24 sata ako utvrdi da postoje osnove sumnje da je uhićenik počinio kazneno djelo koje mu se stavlja na teret” ili ako postoje razlozi za određivanje pritvora (članak 102. stavak 1. točke 1. i 2. Zakona o kaznenom postupku), slijedom čega proizlazi da zadržavanje može odrediti istražni sudac na prijedlog redarstvene vlasti ili državnog odvjetnika pisanim ili obrazloženim rješenjem te da zadržavanje može trajati do 24 sata. Zakonom o kaznenom postupku iznimno je propisana i mogućnost zadržavanja kod policije.

Člankom 98. stavkom 2. Zakona o kaznenom postupku propisana je mogućnost istražnog suca da po službenoj dužnosti ili na prijedlog državnog odvjetnika odredi zadržavanje koje može trajati do 48 sati u slučajevima predviđenim zakonom, ali ako državni odvjetnik do isteka roka od 48 sati ne podnese istražni zahtjev, neposrednu optužnicu ili optužni prijedlog, uhićenik će se pustiti na slobodu, iz čega proizlazi da je navedena odredba u suprotnosti s odredbom o zadržavanju iz Zakona o prekršajima koja zapravo drugačije uređuje institut zadržavanja, a s obzirom na duljinu trajanja mogle bi se opravdati navedene okolnosti jer Zakonom o prekršajima nije predviđena mogućnost pritvora. Za razliku od članka 85. bivšeg Zakona o prekršajima kojim nije bila propisana obveza da se o zadržavanju okrivljenika donese naredba, nego se zadržavanje samo u obliku bilješke evidentiralo u spisu s kraćim obrazloženjem i naznakom od kada zadržavanje teče, po odredbama novog Zakona o prekršaju propisano je da se o zadržavanju donosi propisano zakonom pisano i obrazloženo rješenje, na koje okrivljenik i njegov branitelj mogu podnijeti žalbu u roku od 48 sati vijeću prekršajnog suda koji će o žalbi odlučiti bez odgode, te da

zadržavanje može trajati do 24 sata, dok je člankom 98. stavkom 2. citiranog zakona propisana mogućnost istražnog suca da po službenoj dužnosti ili na prijedlog državnog odvjetnika odredi zadržavanje koje može trajati do 48 sati, s tim da će se nakon isteka toga roka, ako državni odvjetnik ne podnese istražni zahtjev, neposrednu optužnicu ili optužni prijedlog, uhićenik pustiti na slobodu.

Zakon o prekršajima s obzirom na duljinu trajanja drugačije regulira institut zadržavanja, što bi se moglo opravdati činjenicom da Zakonom o prekršajima nije predviđena primjena pritvora.

Za razliku od članka 85. starog Zakona o prekršajima kojim nije bila propisana obveza da se o zadržavanju okrivljenika donese naredba, nego se zadržavanje samo u obliku bilješke evidentiralo u spisu, s kraćim obrazloženjem i naznakom od kada zadržavanje traje, prema odredbama novog Zakona o prekršajima (NN 88/02) propisano je da se o zadržavanju donosi pisano i obrazloženo rješenje koje se odmah mora predati okrivljeniku. Zakonom o prekršajima kao i Zakonom o kaznenom postupku propisano je da se na rješenje o zadržavanju okrivljenik i njegov branitelj mogu žaliti, s tim da žalba ne zadržava izvršenje rješenja. Zakonom o kaznenom postupku predviđeno je da se na tu mjeru uhićenik ima pravo žaliti za vrijeme trajanja te mjere (čl. 99. stavak 2. ZKP), dok je prema odredbi članka 146. stavka 4. ZP propisan rok za žalbu od 48 sati.

Navedeno se može opravdati s obzirom na činjenicu da prema odredbama ZP-a zadržavanje može trajati dulje nego prema odredbama ZKP-a. Problem koji se može pojaviti u praksi jest rješavanje o žalbi na rješenje o zadržavanju jer o toj žalbi odlučuje vijeće prekršajnog suda.

Naime, velika većina prekršajnih sudova ne može zbog predviđenog kadrovskog ustrojstva formirati vijeća za odlučivanje o žalbi, slijedom čega o tim žalbama zbog nemogućnosti odlučivanja prvostupanjskih sudova odlučuje Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske.

Osim razloga za zadržavanje okrivljenika propisanih u članku 146. stavku 1. točkama 1-3, člankom 147. propisano je zadržavanje osobe pod utjecajem opojnih sredstava zatečene u činjenju prekršaja uz uvjet da postoji bojazan nastavljanja činjenja prekršaja. Zadržavanje se određuje nalogom suca ili policije i traje do otrežnjenja, ali najdulje do 12 sati.

Nalog o zadržavanju predaje se zadržanoj osobi i ona protiv naloga može Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske podnijeti pritužbu u roku od tri dana. Ako VPS RH utvrdi da je pritužba osnovana, donijet će o tome pisano rješenje i zadržanu osobu uputiti na mogućnost eventualne naknade štete koju može ostvariti u parnici.

Navedeni članak (147. ZP) o mogućnosti pritužbe je nejasan i teško primjenjiv u praksi. Čak bi se moglo reći da je zakonodavac nepotrebno liberalizirao prava zadržane osobe.

Smisao citirane odredbe trebao bi biti otklanjanje opasnosti od nastavljanja činjenja prekršaja osoba pod utjecajem opojnih sredstava.

Člankom 148. Zakona o prekršajima izričito je propisano da upravno tijelo koje vodi prekršajni postupak ne može odrediti zadržavanje, ali to tijelo prema navedenom članku može od suda zatražiti da odredi, produlji ili ukine zadržavanje, a policiji može naložiti da okrivljenika dovede pred sud radi donošenja odluke o zadržavanju.

Summary

MEASURES OF CAUTION AND RESTRAINT WITH REGARD TO THE NEW LAW ON MISDEMEANOURS

In this paper, the author presents a number of novelties introduced by the provisions of Title XVI of the Law on Misdemeanours of 2002. Their goal is to ensure the presence of the defendant in the criminal procedure in a way which would lead to a more effective and fair trial for misdemeanours. However, these provisions have raised a number of questions in practice, primarily due to their vague wording. The author focuses particularly on some of these provisions and proposes ways of interpretation that remove some ambiguities.