

Мирјана Тукар
Виши прекршајни суд у Београду, Председница одељења у Новом саду

РЕФОРМА ПРАВОСУЂА - ПРЕКРШАЈНИ СУДОВИ И НОВИНЕ У ПРЕКРШАЈНОМ ПОСТУПКУ

Уставни оквир

Основна претпоставка Устава Републике Србије је начело владавине права а исто почива на неутуђивим људским правима. Ово начело се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, **поделом власти, независном судском влашћу** и повиновањем власти Уставу и закону.

Уређење власти према Уставу Србије почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Уставом је загарантована независност судске власти. У оквиру поглавља о људским правима и слободама Уставом је загарантовано право на личну слободу и независност. Лишење слободе је допуштено само у поступку и из разлога предвиђених законом.

На овим основним уставним начелима почива једна комплетна грана власти а то је судска власт. Доношењем Устава и прокламовањем свих ових начела а нарочито неутуђивих права грађана која проистичу директно из Устава указала се неопходна потреба да се сви закони из области правосуђа ускладе са Уставом. Наиме, у конкретном случају није у питању само потреба него и обавеза да на начин предвиђен Уставним законом се донесу нови закони на којима би почивала ова грана власти.

Реформа правосуђа у Републици Србији је свеобухватна и не постоји ни један правосудни орган који је није обухваћен овом озбиљном реформом која има за циљ да се уз поштовање преузетих међународних обавеза и самог Устава изгради један нови правосудни систем.

Када је у питању прекршајни поступак као један сегмент правосуђа неопходно је нагласити да је доношењем Устава прокламовано ново начело које до тада и у досадашњим уставима претходних држава није постојало а које гласи да казну која обухвата лишење слободе може изрећи само суд.

Закони који су у послератној историји Србије уређивали прекршајни поступак, као и правну природу органа који тај поступак воде, су најпре прописивали да прекршајни поступак воде органи управе, а затим од 70-их година XX века да прекршајни поступак воде *sui generis* државни органи. Закон о прекршајима Републике Србије, чији основни текст датира од 1989. године, такође прописује постојање органа који воде прекршајни поступак, и то у првом степену општинских органа за прекршаје, а у другом степену Већа за прекршаје. Након доношења Устава и прокламовања новог начела о томе да казну затвора могу изрећи само судови, дошло се у једну незавидну уставно-правну ситуацију је су у прекршајима казне затвора изрицали органи који нису судови, због чега

се указала неопходна потреба да се прекршајни систем реформише и устроји нова врста специјализованих судова, која би водила прекршајни поступак.

Правосудни закони

На основу описаних уставних оквира Законом о уређењу судова ("Службени гласник Републике Србије" број 116/08 и 104/09) је прописано оснивање и надлежност прекршајних судова и Вишег прекршајног суда. Овим Законом се уређује унутрашње уређење суда, регулише судска управа, судско особље, правосудна управа, обезбеђење суда, средства за рад судова и др. Овим Законом, као и другим правосудним законима, створили су се услови да се судије које суде у прекршајном поступку у свему изједначе са судијама других судова, почевши од њиховог избора, вођења поступка, доношења одлука и др.

Положај судије за прекршаје и свих других носилаца прекршајних функција уређен је Законом о судијама, а Законом о Високом савету судства, уређује се по први пут избор судија за прекршајне судове и Виши прекршајни суд.

Дакле, генерално, конкретизацијом одредби Устава Републике Србије се најзад у потпуности испоштовала начела Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода те Конвенције, којима се гарантује право на слободу и безбедност, правично суђење и кажњавање само на основу закона.

Чланом 2. Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, уместо досадашњих 172 општинска органа за прекршаје у Републици Србији и 11 Већа за прекршаје, основано је 45 прекршајних судова са одељењима изван седишта суда, као и један Виши прекршајни суд са 3 одељења изван свог седишта.

Оваквом организацијом мреже прекршајних судова жели се постићи ефикасност рада на тај начин што су створени судови који брзо и законито воде прекршајни поступак, дакле судови који су једнако доступни грађанима као и дотадашњи општински органи за прекршаје, а који су истовремено економични за државу.

Закон о прекршајима

У свеобухватној реформи правосуђа, у чијем се склопу налази и реформа прекршајног система 01. јануара 2010. године, ступио на снагу нови Закон о прекршајима чији основни текст је објављен у "Службеном Гласнику Републике Србије" број 101/2005, а текст је мењан и допуњаван у "Службеном Гласнику" 116/2008 и 111/2009. Овај Закон, за разлику од претходног не саржи одредбе о судовима и судијама које се, како је то већ напред речено налазе у одговарајућим законима (Закон о уређењу судова и Закон о судијама).

Овај Закон садржи материјалноправне одредбе у члановима од 1 до 77 и процесноправне одредбе у члановима од 77 до 308.

Новина у новом Закону о прекршајима је сам појам прекршаја. Нова дефиниција прекршаја исте више приближава појму кривичног дела, а дефинитивно и до краја их издваја из управе.

Наиме, по претходном Закону о прекршајима који се примењивао до 01. јануара 2010. године, прописано је да су прекршаји повреде јавног поретка утврђене законом или другим прописима за које су прописане прекршајне казне или заштитне мере. Из овог појма произилазе основни елементи прекршаја а то је:

- 1) повреда јавног поретка;
- 2) утврђеност законом или другим прописима и
- 3) прописаност прекршајних казни или заштитних мера.

За разлику од тог појма, према новом Закону, прекршај је дефинисан као противправно скривљено извршена радња која је прописом надлежног органа одређена као прекршај. Дакле, из ове дефиниције произилази да су битни елементи прекршаја:

- 1) противправност;
- 2) кривица и
- 3) прописаност у одговарајућем пропису.

Дакле, у нови појам прекршаја, сем објективних елемената убачен је и субјективни елемент, а то је кривица. При том је из дефиниције избачена прописаност казни. Оно што ипак разликује појам прекршаја и кривичног дела је чињеница да су кривична дела прописана искључиво законима, а прекршаји подзаконским правним актима. Сем ове разлике, видљива је разлика, коју дефиниција истина не садржи, а која је препознатљива и огледа се у друштвеној опасности. Друштвена опасност је (иако ни то дефиниција кривичног дела не садржи) битан елемент кривичног дела, а наглашена штетност је битан елемент прекршаја.

Сем међусобног приближавања кривичног дела и прекршаја кроз дефиницију једне и друге противправне радње, међусобно приближавање се огледа и у најновијем прописивању кривичне одговорности правних лица. Дакле, правна лица сем што одговарају за прекршаје и привредне преступе, према новом Закону одговарају и за кривична дела.

У погледу материјално правних одредби Закона о прекршајима, новину у Закону представља и систем прекршајних санкција и то пре свега казни. До сада је Закон о прекршајима познавао казну затвора и новчану казну, а по новом Закону, сем ових казни, прописани су и рад у јавном интересу и казнени поени.

Закон о прекршајима, као и до сада, прописује општи минимум и максимум **прописивања** новчаних казни у законима у којима су предвиђени прекршаји. Ово значи да сви закони и подзаконски акти који прописују прекршаје не смеју да пропишу новчану казну која је изван границе општег минимума и максимума из Закона о прекршајима.

Усаглашавање Закона о прекршајима са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, као и са Уставом Републике Србије се огледа и у одредби Закона о прекршајима, која прописује да се неплаћена новчана казна замењује у казну затвора посебним решењем, на које окривљени има право жалбе. Овом одредбом се обезбеђује да свако лишење слободe буде подложно контроли од стране инстанционог суда.

Казна затвора је Законом прописана у трајању до 60 дана.

Рад у јавном интересу, као нова врста казне, представља неплаћени рад у корист друштва, којим се не вређа људско достојанство и не остварује профит, не може трајати краће од 20, нити дуже од 240 часова, а приликом изрицања суд треба да има у виду врсту извршеног прекршаја, узраст, психичку и радну способност, психичка својства, образовање, склоности и друге посебне околности које се односе на личност учиниоца.

Казнени поени као нова врста казне, се прописују за прекршај из области саобраћаја, у распону од 1 до 18 поена, а могу се изрећи возачу који поседује важећу возачку дозволу у Републици Србији или возачу коме је правоснажном одлуком забрањено управљање моторним возилом.

Поред казни за прекршаје се изричу заштитне мере и оне су прописане овим Законом, а то су:

- 1) одузимање предмета;
- 2) забрана вршења одређених делатности;
- 3) забрана правном лицу да врши одређене делатности;
- 4) забрана одговорном лицу да врши одређене послове;
- 5) забрана управљања моторним возилом;
- 6) обавезно лечење алкохоличара и наркомана;
- 7) удаљење странца са територије Републике Србије

и три нове заштитне мере а то су:

- 1) забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја;
- 2) забрана присуствовања одређеним спортским приредбама и
- 3) јавно објављивање пресуде

Оно што је занимљиво, да сем заштитних мера које су и претходним законом биле прописане, а које се могу изрећи изворно из Закона о прекршајима, а то су: заштитна мера одузимања предмета, обавезног лечења алкохоличара и наркомана, окривљеном се може изрећи и забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја, и када није прописана посебним законом. Ова заштитна мера је нарочито важна код прекршаја који имају елементе насиља у породици.

Забрана присуствовања одређеним спортским приредбама је проистекла из потребе да се спречи насиље и недолично понашање на спортским приредбама и уско је везана са законом који регулише ову проблематику.

Законом о прекршајима је прописано и поступање суда у случају да се окривљени не придржава већ изречене забране.

Новом заштитном мером јавног објављивања пресуде се у суштини жели постићи да се објављивањем пресуде у средствима јавног информисања јавности да до знања да одређено лице чини прекршаје који би могли да угрожавају поједине категорије становништва, и ова заштитна мера може да буде делотворнија него сама изречена казна.

Када је у питању поступак према малолетницима, а нарочито материјално правне одредбе о малолетницима, сходно се примењује Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела, и на то треба посебно обратити пажњу јер су уведене посебне обавезе, а нарочито када се има у виду врста одлуке која се доноси у првостепеном прекршајном поступку, изглед изреке одлуке јер се поступак не води против малолетника него према малолетницима.

Закон о прекршајима за поједине врсте прекршаја прописује дужи рок застарелости, а то су прекршаји из области царинског, спољнотрговинског девизног пословања и јавних прихода и финансија, промета роба и услуга, животне средине и ваздушног саобраћаја. Ово значи да се продужени рокови застарелости за прекршаје из ове области могу прописати посебним законом. Оно што се на први поглед чини да је мањкавост овог закона је, што за те исте прекршаје није прописан дужи рок застарелости извршења казне и заштитне мере, него је остао као до сада, годину дана.

Прекршајни поступак

Нови Закон о прекршајима садржи више новина у материјалноправним одредбама него у одредбама које се тичу самог прекршајног поступка. Једна од новина поступка се тиче употребе језика у прекршајном поступку, где су одредбе о употреби језика уподобљене са одредбама Закона којим се уређује службена употреба језика и писама.

Новим Законом о прекршајима наглашена је већа улога јавног тужиоца као овлашћеног подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка. Из ових одредби произилази обавеза јавног тужиоца да када утврди да одређена радња нема обележја кривичног дела или привредног преступа, а при том има обележја прекршаја, да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. Оваква обавеза у досадашњим законским решењима није постојала.

По новом Закону о прекршајима, у прекршајном поступку одлуке се доносе у облику пресуде, решења, наредбе, закључка и забелешке. Дакле, новина је да се пресудом, као одлуком у којој се мериторно решава о прекршајној ствари, окончава прекршајни поступак.

Када је у питању покретање прекршајног поступка, важно је истаћи да се исти више не покреће закључком него решењем, а овлашћени подносиоци захтева су, сем као што је то већ истакнуто, јавни тужилац, државни органи који

врше надзор над применом одређених прописа поводом чијег кршења се захтев подноси.

Сем тога, подносилац захтева може да буде и оштећени, који је дужан да своје својство оштећеног учини вероватним у самом захтеву за покретање прекршајног поступка.

У новом Закону постоје и неке измене које на први поглед изгледају да су само терминолошке, а у суштини нису, као што је, да се окривљени не испитује него се саслушава, а то произилази из одредбе о обавези првостепеног судије да окривљеном дозволи да се у неометаном излагању изјасни како на околности за које се терети, тако и у односу на околности које му иду у корист, а тек касније да поставља питања, односно испитује окривљеног.

Новина у Закону која је резултат последњих његових измена је споразум о признању кривице, који је устројен у циљу ефикаснијег и економичнијег окончања прекршајног поступка. Споразум се закључује између подносиоца захтева и окривљеног у писменом облику и то најкасније до завршетка првог рочишта за одржавање претреса. Споразум се подноси судији, тиче се врсте и висине казне и других санкција, затим одустајања овлашћеног подносиоца од прекршајног гоњења, о трошковима прекршајног поступка и имовинско правном захтеву и одрицању странака и браниоца од права на жалбу против одлуке суда. Да би овај споразум производио правна дејства потребна је одлука суда. Суд може решењем одбацити, усвојити или одбити овај захтев.

Закон о прекршајима више него што је то до сада био случај, даје значај претресу као судском начину вођења прекршајног поступка. У стручној јавности постоје различита виђења о томе да ли је претрес у прекршајном поступку обавезан. Лично, аутор овог реферата заступа мишљење да претрес у прекршајном поступку није обавезан јер Закон о прекршајима не познаје начело непосредности, због духа целог Закона који прокламује ефикасност прекршајног поступка, због могућности да окривљени изнесе писмену одбрану, затим због могућности прописане законом да се пресуда може донети и без испитивања окривљеног под законом одређеним случајевима. Све су ово околности које указују да претрес ипак није обавезан, али исто тако указују да увек кад год за то нема законских ограничења, претрес ипак треба одржавати.

Из одредби о наглашеној улози јавног тужиоца као подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка, као и из одредби које се тичу одржавања претреса, произилази да су овлашћени представници подносиоца захтева у већој мери него до сада, обавезни да прате ток прекршајног поступка на различите начине, и то како учествовањем на претресу, предлагањем извођења доказа, подношењем квалитетнијих захтева за покретање прекршајног поступка, чешћим изјављивањем жалби. Дакле, сигурно је да је интенција законодавца била вођење ефикаснијег прекршајног поступка уз адекватнију казнену политику. Све ово се обезбеђује активнијим учешћем подносиоца захтева у самом поступку.

И најзад, можда највећа новина када је у питању поступак у овом Закону је пресуда.

Законом је прописано да се прекршајни поступак окончава осуђујућом пресудом, ослобађајућом пресудом и решењем којим се поступак обуставља. Осуђујућа пресуда говори о кривици окривљеног или о одговорности уколико је реч о правном лицу.

Прекршајни поступак се окончава ослобађајућом пресудом када се утврди да радња описана у захтеву за покретање прекршајног поступка није прекршај, када постоје околности које искључују прекршајну одговорност односно кривицу за прекршај и на крају, када није доказано да је окривљени учинио прекршај који му се захтевом ставља на терет. Прекршајни поступак се окончава решењем о обустави поступка из више формалних разлога када судија о меритуму не одлучује о постојању прекршаја и прекршајне одговорности.

Када је реч о другостепеном прекршајном поступку, Законом је прописана једна нова битна повреда одредаба прекршајног поступка, а она постоји уколико се одлука првостепеног прекршајног суда заснива на исказу окривљеног који није био упозорен на право да узме браниоца по свом избору или да буде испитан у присуству браниоца.

Закон познаје један мање ванредни правни лек, односно, захтев за ванредно преиспитивање правоснажне пресуде као ванредни правни лек, више не постоји. Дакле, правоснажна одлука прекршајног суда се може побијати захтевом за понављање поступка и захтевом за заштиту законитости.

Када је реч о извршењу казни и заштитних мера, ваља истаћи да у новом Закону не постоје значајније измене.

Најавећа измена се тиче извршења пре правоснажности пресуде, а реч је о случајевима када се пресуда може извршити и пре правоснажности, и тиче се самих рокова за жалбу како окривљеног, тако и подносиоца захтева.

Закључна разматрања

У свеобухватној реформи правосуђа, реформа прекршајног система и судова за прекршаје сигурно заузима значајно место.

Судије за прекршаје по први пут у историји Републике Србије бира Скупштина као и све друге судије по унапред утврђеном поступку, из чега произилази сталност функције судија прекршајних судова.

Уподобљавање одредби Закона са Уставом и Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода уводи се сигурнија и свеобухватнија заштита људских права, али и ефикасније процесуирање учинилаца прекршаја.