УДРУЖЕЊЕ СУДИЈА
ЗА ПРЕКРШАЈЕ РС

ЗБОРНИК СУДСКЕ ПРАКСЕ

ПРЕКРШАЈНИХ СУДОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

ЗБОРНИК СУДСКЕ ПРАКСЕ ПРЕКРШАЈНИХ СУДОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

ЗБОРНИК СУДСКЕ ПРАКСЕ ПРЕКРШАЈНИХ СУДОВА
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Аутори:
Зоран Пашалић, Ана Ђуровић, др Мирјана Шушњара, др Томица Делибашић, Славица Бркић, Љиљана Милић, Слађана Крстић, Светлана Станковић, Миланка Димитријевић, Милован Стевановић, Милорад Вукајловић, Вера Радак, Драгана Ракић, Зоран Марић, Марија Марковић, Радмила Шаркић, проф. др Момчило Грубач, проф. Небојша Шаркић

Издавач:
Удружење судија за прекршаје РС

За издавача:
Зоран Пашалић

Главни и одговорни уредник:
Радмила Шаркић

Директор пројекта:
Мирјана Николић

Техничко уређење:
Синиша Лекић

Тираж:
1000

Штампа:
АТЦ, Београд

Донатор:
Амбасада Краљевине Холандије

Embassy of the Kingdom of The Netherlands

Зоран Пашалић ◆ Ана Ђуровић ◆ др Мирјана Шушњара ◆ др Томица Делибашић ◆ Славица Бркић ◆ Љиљана Милић ◆ Слађана Крстић ◆ Светлана Станковић ◆ Миланка Димитријевић ◆ Милован Стевановић ◆ Милорад Вукајловић ◆ Вера Радак ◆ Драгана Ракић ◆ Зоран Марић ◆ Марија Марковић ◆ Радмила Шаркић ◆ проф. др Момчило Грубач ◆ проф. Небојша Шаркић

ЗБОРНИК СУДСКЕ ПРАКСЕ

ПРЕКРШАЈНИХ СУДОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

УДРУЖЕЊЕ СУДИЈА
ЗА ПРЕКРШАЈЕ РС

Зоран Пашалић

Реч унапред

Поштоване колегинице и колеге

Књига која је пред вама представља први билтен судске праксе ново формираног суда за прекршаје. Као што вам је познато након доношења новог Устава и сета закона из области правосуђа, дошло је до конституисања новог система судова за прекршаје.

Судови за прекршаје представљају специјализоване судове у јединственом правном систему. Њихова организација подигнута је на највиши могући ниво те је републички суд за прекршаје у потпуности изједначен са три суда државног ранга. Ова чињеница је резултат дуготрајне и веома комплексне битке за остваривање идеје изједначавања органа за прекршаје са правосудним органима те увођења система прекршајних органа у правосудни систем Србије.

Слободно можемо рећи да су у реформи правосуђа судови за прекршаје постигли највише. Судије за прекршаје су у потпуности изједначене у погледу права и обавеза са својим колегама у другим судовима, а судови за прекршаје су уведени у јединствени правосудни систем као специјализовани судови посебне надлежности.

Ова чињеница је од изузетног значаја пре свега са становишта даљих обавеза носилаца правосудних функција и свих запослених у судовима за прекршаје. Они наравно морају оправдати указано поверење.

Свакако је да је најбољи начин да се докаже оправданост идеје о потреби увођења судија за прекршаје у јединствени правосудни систем у квалитету њиховога рада. Судије за прекршаје су у том смислу на озбиљном испиту поготово ако имамо у виду да је највећи број судија за прекршаје по новоконституисаном уставном систему изабран на први период од три године након чега ће уследити избор у стални мандат. То је и разлог зашто је републички суд за прекршаје стално становиште да је апсолутни приоритет у раду подизање и перманентно праћење нивоа знања судија за прекршаје и свих запослених. Са друге стране један од најозбиљнијих недостатака рада у органима за прекршаје, у ранијем периоду, неуједначеност судске праксе. Овакав недостатак био је разумљив с обзиром да није постојало ни једно тело на нивоу републике које би координирало рад тадашњих већа за прекрша-

је те је сваки од подручних органа за прекршаје а потом и већа за прекршаје креирало своју судску праксу што се пак даље имплицирало на неједнаку примену права и неједнак положај грађана пред органима за прекршаје.

Свакако најконзинстентнија препорука Европских институција које се баве заштитом права грађана јесте да се грађанима мора пружити судска или друга државна заштита у најкраћем могућем року, са најмање могућих трошкова, на идентичан начин, под истим условима. То практично значи да се у једнаким животним ситуацијама морају доносити истоветне судске одлуке. На подручју целе Србије грађани морају имати јединствену правну заштиту и потпуно је неоправдано уколико би се у једном делу Србије одлучивало на један начин или изрицала новчана казна одређеног нивоа за разлику од другог дела Србије.

Сви напред наведени разлози као и жеља за афирмацијом ново формираних судова определили су републички суд за прекршаје да уведе као стално гласило билтен судске праксе који ће излазити најмање једанпута годишње. Овај „првенац“ због свечарског тона имаће нешто другачији карактер. У првом делу замолили смо три професора универзитета који се баве директно или индиректно организационим и казненим правом да приложе своје радове у којима су изнели проблематику новог положаја судова за прекршаје у правосудном систему као и критичку анализу материјално правних и процесно правних решења из нормативног супстрата.

Друго тематско поглавље представља зборник стручних радова наших колегиница и колега. Они су рађени према највишим стандардима струке, уз рецензирање, и представљају критички осврт на примену одређеног прописа или одређена решења из судске праксе. Шансу смо дали у једном делу и нашим младим колегама, надам се будућим судијама, који су своје прве стручне радове објавили у овоме зборнику.

Књига садржи и нове ставове и мишљења одељења судске праске те опште седнице свих судија за прекршаје.

На самом крају одабрали смо изводе из различитих текстова о независности судија. Циљ нам је био да подстакнемо размишљање судија за прекршаје о неопходности поштовања свих вредности судијског позива. Као што је у објављеним текстовима речено судије морају бити пре свега поштене и независне личности, самокритичне, вредне, пожртвоване, хумане, посвећене свом послу и спремне да се одупру сваком притиску за достојанство њихове професије. Судије за прекршаје као и све судије правног система Србије морају бити први у борби за заштиту права грађана и њихове имовине.

Осим судијама за прекршаје књига ће свакако послужити и свим другим правницима који се баве овом материјом. Она ће им помоћи да разумеју нове интенције у раду судова за прекршаје да прате савремену судску праксу али и да се упознају са одређеним спорним питањима или да активно учествују у отклањању уочених неправилности. Књига има и едукативни карактер јер може послужити младим колегама или онима који тек стичу правничка знања о улози и задацима судова за прекршаје, њиховом раду те односу судова за прекршаје према другим правосудним и уопште државним органима.

АНА ЂУРОВИЋ
судија Вишег прекршајног суда

ЗАСТАРЕЛОСТ ПО ЗАКОНУ О ПРЕКРШАЈИМА И ПО ЗАКОНУ О ПОРЕСКОМ ПОСТУПКУ И ПОРЕСКОЈ АДМИНИСТРАЦИЈИ

Појам

Правни институт застарелости познат је у свим гранама права. Застарелост је, у ствари, губитак неког овлашћења услед протека времена.[1] У прекршајном праву застарелост представља основ за престанак овлашћења надлежних државних органа за изрицање прекршајних санкција учиниоцу прекршаја или за извршење правоснажно изречених прекршајних санкција. Последица застарелости огледа се у престанку права државе да предузме законом прописане радње у циљу покретања и вођења прекршајног поступка односно прекршајног гоњења или извршења прекршајних санкција. Застарелост је и процесна сметња и материјалноправни институт. Настаје истеком законом прописаног времена од извршења прекршаја**,** односно истеком законом прописаног времена од доношења правоснажне пресуде којом је изречена казна или друга прекршајна санкција**,** те стога разликујемо застарелост прекршајног гоњења од застарелости извршења прекршајне санкције.

Застарелост у прекршајном поступку

У области прекршајног права као и у области кривичног права институт застарелости установљен је у јавном интересу[2], а тек након тога у интересу окривљеног и претставља својеврстан вид притиска усмерен према надлежним државним органима да благовремено извршавају своје дужности. Застарелост покретања и вођења прекршајног поступка прописана је у члану 76 Закона о прекршајима Републике Србије, док је застарелост извршења казне и заштитне мере прописана одредбом чл. 77 истог Закона.

Одредба чл. 76 :

Прекршајни поступак не може се покренути ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен.
Застаревање прекршајног гоњења не тече за време за које се гоњење не може предузети по закону.
Застаревање се прекида сваком процесном радњом надлежног органа која се предузима ради гоњења учиниоца прекршаја.
После сваког прекида застаревање почиње поново да тече.
Изузетно од одредбе ст. 1 овог члана за прекршај из области, царинског, спољнотрговинског, девизног пословања, јавних прихода и финансија, промета роба и услуга, и животне средине и ваздушног саобраћаја може се посебним законом прописати дужи рок застарелости гоњења.
Рок из ст. 5 овог члана не може бити дужи од 5 година.
Прекршајно гоњење застарева у сваком случају кад протекне два пута онолико времена колико се по закону тражи за застарелост гоњења.

Одредба чл. 77 :

---

[1] ЦЕКОС ИН, ИНФОРМАТОР бр. 219/2009, Београд

[2] Опширније „ЗАСТАРЕЛОСТ“ Д. Милојевић, Билтен судске праксе Врховног суда Србије бр.2/2008., Београд

Изречена казна и заштитна мера не могу се извршити ако је од дана правоснажности пресуде протекла 1 година.
Застаревање извршења казне и заштитне мере почиње од дана правоснажности пресуде којом је изречена казна односно заштитна мера.
Застаревање извршења казне и заштитне мере не тече за време за које се извршење не може предузети по закону.
Застаревање се прекида сваком процесном радњом надлежног органа која се предузима ради извршења казне односно заштитне мере.
После сваког прекида застаревање почиње поново да тече.
Извршење казне односно заштитне мере застарева у сваком случају кад протекне два пута онолико времена колико се по закону тражи за извршење казне, односно заштитне мере.

У члану 69 Закона о прекршајима који је био у примени до 31.12.2009. године, и који су примењивали органи за прекршаје, била је прописана застарелост покретања и вођења прекршајног поступка и то на начин да се прекршајни поступак не може предузети ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен, а да се изузетно од одредбе става 1 овог члана, за прекршаје из области јавних прихода, царинског,спољнотрговинског и девизног пословања може посебним законом прописати дужи рок застарелости гоњења.

Рок из става 2 овог члана није могао бити дужи од 5 година, док је одредбом става 7 члана 69 овог Закона било прописано да застарелост прекршајног гоњења настаје у сваком случају кад протекне два пута онолико времена колико се по закону тражи за застарелост гоњења.

Највећа недоумица у примени овог члана се појављивала када је у питању радња прекршаја, која се састоји у обавези нечињења у обавезном року а извршилац ту обавезу у року не изврши. Различити ставови појављивали су се, како кроз одлуке првостепених и другостепених органа за вођење прекршајног поступка, тако и кроз одлуке Врховног суда Србије. По мишљењу које није било широко заступљено, прекршај се врши за све време док противправно стање траје па и рок за застарелост гоњења не почиње тећи од дана када је истекао рок у коме је извршилац био дужан да изврши чинидбу већ од престанка последице.[3] Основна замерка изнетом ставу је да може доћи до ситуације да застарелост никада не наступи, јер се може догодити да противправно стање остане трајно и последица никада не престане. По другом мишљењу, које је у пракси било значајно заступљено, релевантан је дан откривања прекршаја, јер од тог дана државним органима теку рокови за покретање и вођење прекршајног поступка. Коначно, по трећем мишљењу, релевантан је први следећи дан по истеку рока за чинидбу. У прилог последњем становишту, истиче се да је окривљени имао законски рок за извршење обавезе, а у предвиђеном року своју обавезу није извршио па како је први дан по истеку овог рока најповољнији за окривљеног то исти треба узети за почетак рачунања рока застарелости. Због неуједначености праксе прекршајних органа, односно постојања 11 Већа за прекршаје, која због своје многобројности, нису могла уједначити праксу на територији целе Републике, то се у поступцима прекршајних органа при рачунању рока застарелости код прекршаја извршених нечињењем, као релевантан узимао како дан откривања прекршаја тако и први дан по истеку законом прописаног рока за чинидбу.

Одредбе о застарелости Закона о прекршајима Републике Србије који је у примени од 01.01.2010. године нису у битном измењене у односу на ранији Закон о прекршајима те је Виши прекршајни суд ради уједначавања судске праксе на Седници свих судија одржаној дана 22.03.2010. године у Београду, заузео став да „Уколико се прекршај врши нечињењем, а постоји обавеза на чињење у тачно одређеном року, застарелост почиње да тече првог наредног дана по истеку рока за испуњење обавезе. У случају када чињење није везано за прописани рок, односно када постоји стална обавеза на чињење, даном

[3] Пресуда Врховног суда Србије Уп.бр.569/83 од 10.08.1983. године

откривања прекршаја (који је и време извршења прекршаја) почиње да тече рок застарелости прекршајног гоњења.“

Више пажње треба обратити на посебне законе у којима се рок застарелости мењао односно продужавао као што је то био случај са раније важећим Законом о буџетском систему. Законом о изменама и допунама раније важећег Закона о буџетском систему који је објављен у Службеном гласнику Републике Србије бр. 85/2006 од 03.10.2006. године и ступио је на снагу наредног дана од дана објављивања односно дана 04.10.2006. године, измењена је одредба чл. 75 Закона о буџетском систему и истој је додат нови став 2 којим је прописано да се прекршајни поступак из чл. 74 овог Закона не може покренути ако протекну три године од дана када је прекршај учињен. Сагласно ставу бившег другостепеног орана - Већа за прекршаје у Београду[4], уколико је прекршај био учињен пре ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, који је својим одредбама продужио рок застарелости, првостепени орган је био дужан да на учиниоца прекршаја примени закон, односно пропис, који је важио у време извршења прекршаја, јер је после учињеног прекршаја измењен пропис, па је првостепени орган био обавезан да примени пропис који је блажи за учиниоца. Када је у питању материјалноправно дејство застарелости то значи да њеним наступањем престаје право државе на изрицање или извршење прекршајне санкције услед протека одређеног времена, па је блажи закон по коме је застарелост већ наступила. Одредбом чл. 104 Закона о буџетском систему који је објављен у Службеном гласнику Републике Србије бр. 54/2009 у ставу 2 је прописано да се прекршајни поступак из чл. 103 овог Закона не може покренути ако протекну три године од дана када је прекршај учињен односно рок застарелости покретања прекршајног поступка је прописан на исти начин као и раније важећим Законом о буџетском систему.

Примена принципа „ блаже по окривљеног“ видљива је и из судске праксе ранијег Савезног суда. У одлукама овог Суда је био изражен став да, када у прекршајном поступку није утврђен тачан дан извршења прекршаја, већ само означен временски период у коме је исти извршен (месец, полугође, година, годишње доба и сл.), за рачунање застарелости гоњења, као дан извршења прекршаја треба узети први дан почетка тог временског периода.[5] Ово се односи на ситуације, када се приликом покретања поступка не може са сигурношћу утврдити датум извршења прекршаја, али може период у коме је прекршај учињен.

Уколико првостепена одлука уопште не садржи време извршења у чињеничном опису прекршаја, односно временски период чињења или нечињења, то је првостепена одлука донета уз битне повреде одредаба прекршајног поступка из чл. 234 ст. 1 тач. 15 Закона о прекршајима Републике Србије, односно изрека овакве одлуке је неразумљива. Чињенични опис прекршаја, у изреци осуђујуће пресуде, мора да садржи време извршења прекршаја зато што се на основу тога, између осталог, цени и евентуално наступање застарелости прекршајног гоњења.

Одредбом чл. 76 у ст. 3 Закона прописано је да се застаревање прекида сваком процесном радњом надлежног органа, која се предузима ради гоњења учиниоца прекршаја, па се у пракси поставља питање који је то надлежни орган који својом радњом може прекинути застаревање.

У случају извршења кривичног дела „ процесна радња је основ за прекид застаревања, ако је предузета од надлежног државног органа или лица које је овлашћено на предузимање свих или неких процесних радњи, а ако је предузета у циљу кривичног гоњења за одређено конкретно кривично дело.

Процесне радње које могу проузроковати прекид застаревања могу бити предузете од суда и од јавног тужиоца, оштећеног као тужиоца, приватног тужиоца, па и оштећеног,

---

4 Решење Већа за прекршаје у Београду ВП.бр.4443/08 од 04.07.2008.године

5 Пресуда Савезног суда ПЗС-235/97 од 28.10.1998. године

као странака у процесу које су овлашћене да предузимају процесне радње све или само неке одређене, ради кривичног гоњења учиниоца због учињеног кривичног дела.“[6]

Одредбом члана 227 Закона о прекршајима је прописано да се на поступак пред судовима који није прописан одредбама овог закона, сходно примењују одредбе Законика о кривичном поступку, ако овим или другим законом није друкчије одређено али ни Законик о кривичном поступку ни Закон о прекршајима не прописују појам процесне радње. Према дефиницији Проф. Др. Милана Шкулића, кривичнопроцесне радње су Закоником о кривичном поступку уређене делатности кривичнопроцесних субјеката који су надлежни или овлашћени да их врше и захваљујући чему ти субјекти остварују своја права и дужности у кривичном или преткривичном поступку, а у циљу утицања на започињање, одвијање или окончање кривичног поступка, односно појединих његових стадијума и остваривања одређених процесних и правних ефеката, те ради доношења одређених одлука.[7] И процесним радњама предузетим од стране процесних субјеката у прекршајом поступку прекида се ток застарелости прекршајног гоњења при чему се под наведеним очигледно не могу подразумевати радње органа унутрашњих послова или инспекцијских органа.

За разлику од кривичних дела, где је критеријум за одређивање дужине рокова застарелости прописана казна за учињено кривично дело, за застаревање покретања и вођења прекршајног поступка је одредбом чл. 76 Закона о прекршајима Републике Србије прописано да се прекршајни поступак не може покренути ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен, а да прекршајно гоњење застарева у сваком случају кад протекне два пута онолико времена, које се по закону тражи за застарелост гоњења уз изузетак за прекршаје из области царинског, спољнотрговинског, девизног пословања, јавних прихода и финансија, промета роба и услуга, животне средине и ваздушног саобраћаја за које је предвиђена могућност прописивања дужег рока застарелости гоњења посебним законом. Одредбе о застарелости прекршајног гоњења су општег карактера што подразумева да се примењују у односу на све прекршаје. Застарелост може бити изричито искључена посебним законом као што је то случај са утврђивањем и наплатом доприноса за пензијско и инвалидско осигурање у којем случају се одредбе о застарелости не примењују у складу са одредбом чл. 114е Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

Примери из праксе:

1. Вишем прекршајном суду у Београду достављен је на решавање по жалби предмет у поступку против правног и одговорног лица због извршења прекршаја из чл.80 став 1 тачка 19 и прекршаја из чл.80 став 2 у вези чл.80 став 1 тачка 19 Закона о заштити од пожара. Захтевом за покретање прекршајног поступка окривљенима је стављено на терет да нису извршили мере заштите од пожара наложене решењем од 20.08.2008. године што је утврђено контрлоним инспекцијским прегледом у објектима правног лица дана 09.06.2009. године.

Захтев за покретање прекршајног поступка достављен је првостепеном прекршајном органу дана 13.11.2009. године.

Првостепени прекршајни суд је дана 08.03.2010. године, решењем одбацио захтев за покретање прекршајног поступка на основу чл.159 став 1 тачка 4 Закона о прекршајима јер је наступила застарелост за покретање прекршајног поступка. Овакво решење првостепени прекршајни суд образлаже на начин да је од дана учињеног прекршаја (20.08.2008. године) па до дана подношења захтева за покретање прекршајног поступка (13.11.2009. године) протекло више од једне године те да је у конкретном случају наступила застарелост за покретање прекршајног поступка.

---

6 Јанко Лазаревић „Застарелост“ Билтен судске праксе Врховног суда Србије бр.2/2005., Београд

7 Милан Шкулић „Кривично процесно право, Београд, 2008. год.

Против наведеног решења подносилац захтева за покретање прекрашјног поступка, благовремено је изјавио жалбу у којој истиче да је у конкретном случају прекршај учињен дана 09.06.2009. године када је контролом наложених мера уствљено да исте нису спроведене а не 20.08.2008. године када је донето решење да се уочени недостаци отклоне те да није наступила застарелост за покретање прекршајног поступка.

Из списа предмета произилази да ни првостепени прекршајни суд ни подносилац захтева нису правилно протумачили одредбе о застарелости. Решењем Министарства унутрашњих послова Републике Србије, Сектора за заштиту и спасавање, Одсека за заштиту и спасавање је наложено извршење мера заштите од пожара и то у роковима од 30 дана, 90 дана и 120 дана а у зависности од наложене мере. Ово решење достављено је окривљенима дана 27.08.2008. године о чему се у списима предмета налази повратница. Сагласно изнетом ставу Вишег прекршајног суда не може се почетком рока застарелости сматрати ни дан доношења решења али ни дан извршеног контролног инспекцијског прегледа већ се застарелост мора рачунати од првог дана по протеку рокова остављених решењем и то посебно за сваку наложену меру јер су рокови одређени окривљенима у различитом трајању односно у трајању од 30 дана, 90 дана и 120 дана при чему ће се ови рокови рачунати почев од дана достављања решења окривљенима а не од дана доношења истог.[8]

2. Решењем првостепеног прекршајног органа је окривљени возач инструктор оглашен одговорним и кажњен за прекршај из чл.183 став 1 тачка 25 Закона о безбедности саобраћаја на путевима што није водио евиденцију на прописан начин већ је дана 17.04.2008. године у својој књизи рада евидентирао да је одржао час из практичног управљања моторним возилом „Б“ категорије са одређеним канидатом у времену од 16,30 часова а прегледом картона истог кандидата је установљено да поменути час није евидентиран. Даље је истим решењем оглашено одговорним и кажњено правно лице Центар за обуку возача и одговорно лице у правном лицу за прекршај из чл.180 став 1 тачка 24 и прекршај из чл.180 став 2 у вези става 1 тачка 24 Закона о безебдности саобраћаја на путевима што су дозволили да приликом обуке кандидата за возаче, њихов возач инструктор не води прописане евиденције а ово дана 17.04.2008. године.

Захтевом за покретање прекршајног поступка у чињеничном опису прекршаја је наведено да је дана 18.06.2008. године од стране овлашћених радника Министарства унутрашњих послова Републике Србије извршен инспекцијски надзор над радом Центра за обуку возача те да је приликом инспекцијског надзора увидом у књиге рада и каротоне кандидата установљено да возач инструктор не води евиденцију на прописан начин и тачно па је непрописан начин вођења евиденције и описан.

Како у изреци првостепеног решења није наведен дан 18.06.2008. године односно датум вршења инспекцијског надзора над радом Центра за обуку возача већ је као време извршења прекршаја наведен датум када је инструктор био дужан да води евиденцију, то је време извршења прекршаја у конкретном случају правилно означено.

Напомена: Даном почетка примене новог Закона о безбедности саобраћаја на путевима престаје да важи Закон о безбедности саобраћаја на путевима (Сл.гласник СРС бр.53/82, 15/84, 5/86 и 21/90, Сл. Гласник РС бр.28/91, 53/93, 67/93, 48/94 и 25/97) осим у погледу чланова наведених одредбом чл.348 став 2 где је под тачком 3 означена и одредба чл.92 као и у погледу казнених одредби које се односе на повреде одредби из тачке 1 до 5 овог става, до доношења подзаконских аката.

3. Првостепеним решењем, окривљени је оглашен одговорним и кажњен новчаном казном за прекршај из чл.227 став 1 тачка 26 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима јер је затечен у јавном саобраћају дана 02.11.2008. године којом приликом је користио страну возачку дозволу а коју није у законском року од 6 месеци заменио за преведену и издату од стране Министарства унутрашњих послова Републике Србије при чему је у Републику Србију дошао средином 1991. године. Сагласно одредби чл.180

---

[8] Пресуда Вишег прекршајног суда са седиштем у Београду 18 ПРЖ.бр.19268/10 под 06.08.2010. године.

Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима окривљени је на основу важеће стране возачке дозволе могао да управља на територији Републике Србије за време од 6 месеци од дана уласка у земљу.

Према разлозима датим у образложењу побијане одлуке, произилази да првостепени орган сматра неприхватљивим наводе одбране у погледу истицања застарелости јер је према поступајућем судији окривљени прекршај починио када је затечен у саобраћају односно прекршај чини сваком приликом када употребљава страну возачку дозволу и од тог датума тече рок застарелости покретања и вођења прекршајног поступка.

Међутим, по ставу Вишег прекршајног суда у предметном прекршају било је садржано пропуштање у предузимању одређене радње у тачно утврђеном року који је истицао 30.06.1991. године и од тог датума тече рок застарелости што и жалба оправдано истиче. Према члану 11 Закона о прекршајима, прекршај је извршен у време када је учинилац радио или био дужан да ради без обзира када је последица наступила о чему је првостепени орган морао водити рачуна и правилно ценити, јер да јесте, донео би другачији закључак.

Имајући све ово у виду као и стање у списима, Виши прекршајни суд је својим решењем обуставио прекршајни поступак због наступања застарелости за вођење прекршајног поступка.[9]

4. Решењем првостепеног прекршајног органа су окривљено правно и одговорно лице оглашени одговорним за прекршај из чл.46 став 1 тачка 3 и став 2 Закона о заштити становнштва од заразних болести којим одредбама је прописано да ће се за прекршај казнити здравствена установа и друго правно лице и одговорно лице у здравственој установи или другом правном лицу ако запосли односно дозволи обављање делатности или обавезне праксе лицима која нису извршила обавезан здравствени преглед а у складу са овим законом. Током првостепеног поступка је утврђено да је Санитарни инспектор Министарства здравња Републике србије утврдио да је у кафе бару, у саставу окривљеног правног лица, запослен шанкер без уредно обављеног здравственог (санитарног) прегледа у законом прописаним роковима јер исти није обавио шестомесечан здравствени преглед који му је истекао дана 01.09.2005. године. Окривљени су у заједничкој жалби истакли да је у конкретном случају наступила застарелост прекршајног гоњења јер су од 02.09.2005. године окривљени били у обавези да спрече да на радном месту шанкера ради лице којем је санитарна књижица истекла а поступак је покренут након обављене инспекцијске контроле односно након 10.10.2006. године, када је протекао рок од једне године од дана када је прекршај извршен.

Веће за прекршаје у Београду је нашло да су наводи изнети у жалби да је у конкретном случају наступила застарелост прекршајног гоњења, неосновани и не могу довести до другачијег решења ове правне ствари јер није спорно да је инспекцијском контролом дана 10.10.2006. године у кафе бару затечен на раду шанкер без уредно обављеног здравственог прегледа. У поступку је на несумњив начин утврђено да су окривљени запослили лице које није извршило обавезни здравствени преглед у складу са законом као и да је ово лице обављало делатност и у тренутку контроле дана 10.10.2006. године па су се у њиховим радњама стекли елементи прекршаја који им је стављен на терет. Окривљени у жалби наводе да су од 02.09.2005. године били у обавези да спрече да на радном месту шанкера ради лице којем је санитарна књижица истекла али је нејасно из ког разлога сматрају да ову обавезу нису имали дана 10.10.2006. године. Окривљени су били у прекршају и у време заснивања радног односа са овим радником и у време вршења инспекцијске контроле те је Веће за прекршаје у Београду одбило заједничку жалбу окривљених и потврдило решење првостепеног прекршајног органа.[10]

---

[9] Решење Вишег прекршајног суда са седиштем у Београду 301 пржбр.9219/10 од 26.04.2010.године

[10] Решење Већа за прекршаје у Београду Вп.бр.8474/07 од 26.08.2008. године

5. Решењем Министарства финансија, Управе царина, Царинарнице Београд, окривљени је оглашен одговорним и кажњен за прекршај из чл.332 став 3 у вези чл.334 став 1 тачка 1 Царинског закона који је учињен неутврђеног датума средином 2004. године. Списи предмета достављени су на решавање по жалби Вишем прекршајном суду са седиштем у Београду дана, 09.06.2010. године. Обзиром да се ради о неутврђеном датуму средином 2004. године, за најповољнији датум узима се први дан у том периоду тј. 01.06.2004. године као датум извршења прекршаја због чега је у тренутку одлучивања од стране Вишег прекршајног суда застарелост за вођење прекршајног поступка већ наступила.[11]

6. Пресудом Вишег прекршајног суда са седиштем у Београду, укинуто је решење првостепеног прекршајног суда којим је обустављен поступак против окривљених због прекршаја из чл.6 став 1 и 2 Закона о јавном реду и миру које је донето на основу чл.216 став 1 тачка 6 Закона о прекршајима са образложењем да је сходно одредбама чл.76 став 1 Закона о прекршајима утврђено да је наступила релативна застарелост за вођење прекршајног поступка.

Против наведеног решења подносилац захтева за покретање прекршајног поступка је благовремено изјавио жалбу због битне повреде одредаба прекршајног поступка наводећи да је првостепени орган погрешно применио одредбу чл.76 став 1 Закона о прекршајима којим је прописано да се прекршајни поступак не може покренути ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен. Жалилац указује да је прекршајни поступак против окривљених покренут, да су окривљени испитани, да је саслушан и сведок а затим се погрешно констатује да се сходно чл.76 став 1 а применом чл.216 став 1 тачка 6 поступак против окривљених обуставља јер је наступила релативна застарелост.

Увидом у списе предмета је утврђено да је време извршења прекршаја према наводима захтева за покретање прекршајног поступка 14.03.2008. године, док је закључак о покретању прекршајног поступка донет 04.04.2008. године. Имајући у виду да је одредбом чл.76 став 1 Закона о прекршајима прописано да се прекршајни поступак не може покренути ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен, по оцени Вишег прекршајног суда ова одредба је погрешно примењена и обустављен прекршајни поступак против окривљених уз навођење да је наступила застарелост за вођење прекршајног поступка. Закључком првостепеног прекршајног органа је покренут поступак у законом прописаном року од једне године од дана учињеног прекршаја а прекршајно гоњење застарева кад протекне два пута онолико времена колико се по закону тражи за застарелост гоњења па се пре истека рока од две године поступак није могао обуставити.[12] године.

Застарелост у пореско прекршајном поступку

На пореске прекршаје, пре свега, примењује се Закон о пореском поступку и пореској администрацији, а Закон о прекршајима у делу који овај закон није регулисао, па и по питању примене института застарелости у пореском поступку. До доношења Закона о изменама и допунама Закона о пореском постуку и пореској администрацији, који је објављен дана 29.07.2010. године у Службеном гласнику РС, Закон о пореском поступку и пореској администрацији је разликовао застарелост права на утврђивање пореза и споредних пореских давања, застарелост права на повраћај и рефакцију пореза и повраћај споредних пореских давања, застарелост права на наплату пореза и споредних пореских давања и застарелост покретања и вођења порескопрекршајног поступка.

---

[11] Решење Вишег прекршајног суда са седиштем у Београду 27 ПРЖ.бр.24401/10 од 18.06.2010. године.

[12] Пресуда Вишег прекршајног суда са седиштем у Београду 6 ПРЖ.бр.6118/10 од 11.03.2010. године

Одредба чл. 114в овог Закона (застарелост покретања и вођења порескопрекршајног поступка) је прописивала:

На прекид и застој рока застарелости као и на рок застарелости који није прописан овим законом сходно се примењују одредбе закона којим се уређује прекршајни поступак.

Право пореске управе на покретање пореско-прекршајног поступка застарева за три године од дана када је застарелост почела да тече.

Ако порески обвезник не поднесе пореску пријаву у складу са законом као и у случају избегавања плаћања пореза, право на покретање пореско-прекршајног поступка застарева за 5 година од дана када је застарелост почела да тече.

Застарелост права на покретање пореско-прекршајног поступка почиње да тече од првог дана наредне године од године у којој је учињен прекршај.

Изузетно од става 4 овог члана застарелост права на покретање пореско-прекршајног поступка у случају кад порески обвезник не поднесе пореску пријаву, у складу са законом, као и у случају избегавања плаћања пореза, почиње да тече од дана када је прекршај учињен.

Одредбом чл. 114г било је прописано да се на питања застарелости покретања и вођења пореско-прекршајног поступка и застарелост извршења казне и заштитне мере, која нису уређена овим законом сходно примењују одредбе закона којима се уређује прекршајни поступак.

Законом о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији који је ступио на снагу дана 06.08.20010. године, у члану 25 је прописано да се наслов изнад члана 114б и члан 114б мењају и гласе:

Застарелост покретања и вођења прекршајног поступка
за пореске прекршаје

Члан 114б

Прекршајни поступак не може се покренути ако протекне пет година од дана када је прекршај учињен.

На питања застарелости која нису уређена овим законом примењују се одредбе закона којим се уређује прекршајни поступак.

Овим Законом су брисани чланови 114в и 114г.

Посебно треба указати да Закон о прекршајима прописује застарелост покретања и вођења прекршајног поступка, док Закон о пореском поступку и пореској администрацији прописује само застарелост покретања прекршајног поступка. Овакве одредбе Закона о пореском поступку и пореској администрацији дозвољавају различита тумачења. Из изнетог произилази да се прекршајни поступак покреће у року прописаном Законом о пореском поступку и пореској администрацији, али како овај Закон не прописује рок застарелости прекршајног гоњења, то је потребно применити и одредбе Закона о прекршајима па самим тим прекршајно гоњење у пореским прекршајима застарева у сваком случају када протекне два пута онолико времена колико се по закону тражи за застарелост права на покретање пореско-прекршајног поступка /десет година/.

Закон о пореском поступку и пореској администрацији примењује се од 01.01.2003. године и одредбом чл. 192 наведеног Закона је прописано да престају да важе одредбе других пореских закона, којима је била регулисана област принудне наплате и застарелост наплате тих пореза. Законом о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, који се примењује од 27.03.2009. године додат је нови члан 114ж под називом „Апсолутна застарелост“ , којим је прописано да право на утврђивање, наплату, повраћај , рефакцију као и намирење доспелих обавеза по другом основу путем прекњижавања пореза, увек застарева у року од 10 година од истека године у којој је порез требало утврдити или наплатити, односно у којој је извршена преплата. Како се ове одредбе не односе на примену института застарелости у пореско-прекршајном поступку, то је при рачунању застарелости покретања и вођења порескопрекршајног

поступка потребно применити одредбу чл. 114б Закона о пореском поступку и пореској администрацији као и одредбу чл. 76 ст. 7 Закона о прекршајима Републике Србије.

Покретање и вођење прекршајног поступка као и плаћање казне не утичу на обавезу по основу пореза. Порез ће бити утврђен и наплаћен ако право на његово утврђивање и наплату није застарело, без обзира на прекршајну одговорност.[13] До доношења измена и допуна дана 28. 07. 2010. године , Закон о пореском поступку и пореској администрацији је, условно речено правио разлику између "лакших" и "тежих" пореских прекршаја,[14] па је и рок застарелости права на покретање порескопрекршајног поступка био прописан у трајању од три односно пет година. Закон о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији (Сл. гласник РС бр.53/10 од 29.07.2010. године) прописао је јединствен рок за покретање прекршајног поступка у случају извршења пореских прекшаја и он износи пет година од дана када је прекршај учињен. Одредба члана 114е којом је прописано да се одредбе овог закона о застарелости права на утврђивање и наплату не примењују на доприносе за пензијско и инвалидско осигурање остала је на снази, па је очигледно да је разлог за овакво законско решење у природи права која се финансирају из ових доприноса односно, пре свега, права на пензију. У пракси се у постпцима по прекршајима из ове области појављује недоумица да ли застарелост треба рачунати од дана настанка обавезе на уплату доприноса или од дана откривања прекршаја. Како право државе на утврђивање и наплату ових доприноса не застарева па самим тим ни дужност обвезника на уплату истих, то се прихватљивим чини и став да је датум откривања прекршаја релевантан за рачунање рока..

У складу са до сада изнетим ставовима, потребно је указати да се, у случају извршења прекршаја пре ступања на снагу измена и допуна Закона о пореском поступку и пореској администрацији које су донете 28. 07. 2010. године, неће применити одредбе Закона о изменама и допунама овог закона уколико је за застарелост покретања порескопрекршајног поступка у конкретном случају био прописан рок од три године. Сагласно оредби члана 6 став 2 Закона о прекршајима примениће се пропис који је најблажи за учиниоца и рок за покретање прекршајног поступка биће три године, а не пет како је то прописано изменама и допунама. У овом случају, застарелост покретања порескопрекршајног поступка наступиће у року од три године од дана учињеног прекршаја ако у том року поступак не буде покренут.

Закључак:

На седници свих судија одржаној дана 22.03.2010. године у Београду, Виши прекршајни суд је заузео став да „Уколико се прекршај изврши нечињењем, а постоји обавеза на чињењу у тачно одређеном року, застарелост почиње да тече од првог наредног дана по истеку рока за испуњење обавезе. У случају када чињење није везано за прописани рок, односно када постоји стална обавеза на чињење, даном откривања прекршаја (који је и време извршења прекршаја) почиње да тече рок застарелости прекршајног гоњања".

Усвојеном становишту се може приговорити да пренебрегава значај радњи инспекцијских служби као и органа унутрашњих послова које се предузимају ради откривања учиниоца прекршаја јер прекид застарелости усмерава ка процесним субјектима односно њиховим радњама предузетим ради покретања и вођења прекршајног поступка. Пракса ће показати да ли је усвојено становиште и најбоље али ће јединствен став, у сваком случају, довести до уједначавања судских одлука, једнаког положаја окривљених на територији Републике Србије и што је најзначајније, до правне сигурности у поступку.

Ауторитет правосудног система почива на једнакој примени права а суштина правне сигурности је у томе да се иста правна ситуација, решава увек на исти начин. Усвајањем јединственог става, судови за прекршаје ће остварити своју сврху када су у питању једнаки услови за примену прекршајних санкција и спровођење прекршајног поступка чиме ће задобити како поверење грађана тако и њихово поштовање.

---

13 ЦЕКОС ИН, ИНФОРМАТОР бр.12/2009., Београд

14 ЦЕКОС ИН, ИНФОРМАТОР бр.12/2009., Београд

др Мирјана Шушњара

Правни положај странаца у праву Србије са компаративноправним решењима у тој области

Уводне напомене:

– Овај рад је кратак извод из обимног садржаја докторске дисертације под називом „Право и положај странаца у праву Србије са освртом на компаративно правна решења“ одбрањене на Правном факултету Универзитета у Београду, априла 2009. године.
– Неколико дана након одбране дисертације, Европска Унија је маја 2009. године поставила Републици Србији, као један од услова за придруживање ЕУ, правилну примену Закона о странцима, као и усаглашавање прописа у овој области са прописима и стандардима уставнољеним у тој области у свету.
– Оперативни подаци о правном положају странаца у праву Србије према извештајима и званичној статистици МУП-а РС саставни су део дисертације и нису коришћени у овом раду због ограничене употребе истих само у научне и друге сврхе, по посебном одобрењу МУП-а РС.

Правни положај странаца је једно од најважнијих питања међународног права. Регулатива права странаца у односу на остале категорије грађана, као и регулатива права на држављанство, једно је од основних статусних питања положаја свих људи у свету. У свим правним системима донети су нови прописи у овој области са циљем да се побољша квалитет положаја свих људи, да се тај положај регулише кроз одређена документа, а у складу са највишим стандардима заштите основних људских права и слобода.

Из изложеног се може закључити да су статусна питања грађана њихов правни положај сложена питања егзистенције, не само у домаћој већ и широј међународној заједници. Ово посебно из разлога, што о судбини човека и грађанина, без обзира којој категорији припадао не одлучује само правни систем државе у којој борави или има стално пребивалиш-

те, већ и међународна заједница у целини. То је зато, што је процес кретања људи преко границе непрекидан процес и што су, од давних времена, процеси миграције становништва одређивале токове кретања и боравка људи, њихова права и њихов положај, а самим тим и њихову правну регулацију кроз лична и међународна документа.

Управо су ови процеси, као и друштвени односи, политички сукоби, ратови, револуције и разни сукоби, условили положај грађана кроз регулисање њихових права и положаја на територијама где су се затекли, где су засновали боравак или пребивалиште, што је условило и правну регулативу докумената.

Историјски процеси нам указују на сложеност ових односа, јер је било много кршења основних људских права и покушаја да се то „исправи“ кроз правну регулативу у савременом добу развоја држава.

Зато су промењени многи стандарди, регулисана су права чак и најугроженијим категоријама грађана, лицима без држављанства и сл., јер је степен заштите људских права и слобода, посебно оних у области кретања и боравка људи, подигнут на највиши ниво.

У тој области, и Република Србија тежи прихватању свих стандарда у вези заштите права странаца и домаћих држављана, а у складу са потписаним међународним документима. Посебно, Република Србија усклађује своја национална права у складу са највишим документима ради регулативе слобода кретања и боравка свих категорија грађана, уз поштовање међународних норми и спречавање дискриминације на националној, верској и другој основи.

У том правцу, донети су многи нови прописи, између осталог и нов Закон о странцима чиме је Република Србија испунила један од услова за приближавање и придруживање чланицама Европске Уније.

Питање појма и положаја странаца се поставља већ у моменту прелажења државне границе неке територије, а поставља се и отвара питање признавања странцу права на улазак на домаћу територију и регулисање режима кретања у земљи дестинације, боравак и евентуално регулисање осталих права који проистичу из права боравка у једној земљи. Правни положај странаца представља скуп правних норми које регулишу доступност стварних, облигационих, наследних, породичних, привредних, јавних и других права страним лицима на територији домаће земље, као и посебне услове за уживање тих права и заснивање правних односа.[1] Правни положај странаца је део међународно-приватног права.

[1]Душан Китић, *Хармонизација прописа о кретању странаца у ЕУ,* Правни живот бр. 5-7/91, вол.

Права странаца се, углавном, сврставају у грађанска права, привредна, административна, радна и процесна.

Област кретања и боравка странаца спада у административно-правни део регулације права странаца и у надлежности је управних органа у једној држави, пре свега, у надлежности Министарства унутрашњих послова, ресора за странце, што представља потврду да ова област представља део управног права.

У праву Србије долази до значајних промена у овој области. Октобра 2008. године усвојен је нови Закон о странцима усаглашен са променама у овој области, прописима у ЕУ и стандардима у области кретања и боравка странаца. Србија је на путу усаглашавања прописа у овој метерији са усвојеним стандардима у области имиграционих токова, визног режима и отворености граница. Те промене ће условити и јачање њене међународне позиције у свету и балканском региону.

Кратак приказ новог Закона о странцима у Републици Србији кроз људска права и права која се преплићу у регулативи права странаца, основ су за правилну примену тог Закона што је услов који је постављен од стране међународне заједнице Републици Србији и један од главних услова за њено придруживање Европској Унији.

41, Београд, 1991.

Део први
Појам странца и правни положај у односу на остале категорије грађана

1. Појам странца у праву

Појам странца регулисан је законским прописима у националном праву држава. Законом о кретању и боравку странаца („Службени лист СФРЈ“, бр. 56/80) од 03.10.1980. године, у нашем праву „странцем, у смислу овог закона, сматра се свако лице које није држављанин Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“[2], и овај Закон је био у примени дуги низ година.

Србија је усвојила нови Закон о странцима 23.10.2008. године и исти је ступио на снагу 01.04.2009. године.[3]

Из ове дефиниције странца уочава се директна веза са појмом држављанства и држављанима.

Странци су увек држављани неких других држава у односу на националну државу, уколико имају регулисано држављанство, или имају други статус, ако немају регулисано држављанство. Претпоставља се да странци имају у својој матичној држави регулисан лични статус и документа, као и домаћи држављани у својој држави. Због тога су осталим категоријама лица и грађана права и статус регулисани посебним међународним документима (конвенцијама, декларацијама, пртоколима и осталим документима), при чему се мисли на странце, апатриде, избеглице, азиланте и остала лица са нерегулисаним држављанским статусом.

Нови Закон је усвојен пошто је претходни примењиван скоро 28 година, а усклађен је са сродним законима у Европи и шире са новим програмима политике кретања и боравка странаца, праћења имигрантских токова и визног режима кретања, што је од значаја за свеукупни развој државе и њено укључивање у савремене токове и примену стандарда у овој области.

И овим Законом о странцима, регулисано је у члану 3 да је „странац свако лице које нема држављанство Републике Србије.“

---

[2] *Закон о кретању и боравку странаца,* „Службени лист СФРЈ“, бр. 56/80, Београд, 1980.

[3] *Закон о странцима*, „Службени гласник РС“, бр. 97/08, Београд, 2008.

Новина у Закону је да су издвојене регулатива према лицима која траже азил, лицима без држављанства (апатридима) и лицима која према међународном праву уживају привилегије и имунитете. Овим лицима је правни положај у међународној заједници регулисан посебним међународним документима.

Поменута дефиниција странца уобичајена је у законима националних права, свуда у свету.

Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године је у чл. 30 прокламовао грађанима слободу кретања и настањивања и право напуштања Савезне Републике Југославије као и услове под којима се то право може ограничити.[4]

Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора, јануара 2003. године је чланом 13 прокламовала слободе кретања људи, робе, услуга и капитала, као и забрану спречавања слободног протока људи, робе, услуга и капитала између државе Србије и државе Црне Горе. Закон о спровођењу Уставне повеље из јануара 2003. године чланом 18 је такође прокламовао слободе кретања и боравка странаца, а у алинеји 3 надлежност савезног Министарства привреде и то, у делу спољне и унутрашње трговине, у делу који се односи на вршење управног надзора ради спречавања и укидања препрека слободном кретању људи, робе, услуга и капитала у оквиру државне заједнице Србија и Црна Гора, који је спроводио Савезни тржишни инспекторат[5].

Компаративно право, начелно, на сличан начин даје дефиницију странца. Такође, у схватању и објашњењу термина странац у домаћем и страном праву нема много разлике. Скоро у свим правним системима, странац је лице које није домаћи држављанин државе у којој борави и креће се.

У нашем законодавству, скоро у свим правним областима налазимо дефиницију странца као лица које нема домаће држављанство. У исто време, то је лице које, као страни држављанин, има привремени боравак или сталан боравак на нашој територији. При томе се подразумева да странац има своје матично држављанство.

У неким системима, дефиниција странца је још шира. Тако, закључујемо да је странац као физичко лице најчешће предмет законске регула-

[4] *Устав Савезне Републике Југославије*, „Службени лист СРЈ“, бр. 1/92, Београд, 1992.

[5] *Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора*, Савезни МУП СРЈ, Београд, 2003.

ције у вези права и положаја у области кретања и боравка кроз граничне прелазе и територије држава.

Циљ Европске уније је, између осталог, прокламовање и подстицање слободног кретања људи, уз заштиту њихове сигурности стварањем подручја слободе, сигурности и правде и настављања процеса стварања све чвршће уније међу народима Европе, у којој се одлуке доносе што ближе грађанима, у складу с принципом субсидијарности. Циљ Европске уније је и увођење заједничког држављанства за све грађане земаља – чланица.[6]

Тако, према грчком праву (Устав Грчке из 1975. године), странац је лице које није никада било везано за Грчку, и то је странац у правом смислу те речи. Другу категорију чине странци који су пореклом Грци, али су из неких разлога изгубили грчко држављанство, и та категорија има привилегован статус.

Према Душану Китићу „термин странац се односи и на физичка и на правна лица“. Странац, као физичко лице, је лице које нема домаће држављанство, у смислу да то нису само страни држављани, већ и лица без држављанства. У нашем праву, странцем се увек сматрало лице које није домаћи држављанин, као и лице које нема ниједно држављанство.

Страно правно лице је лице које се, углавном, одређивало на основу два критеријума: 1. седишта правног лица и 2. места оснивања тј. регистрације у иностранству.

Закључујемо да је странац као физичко лице најчешће предмет законске регулације у вези права и положаја у области кретања и боравка кроз граничне прелазе и територије држава.

2. Однос права држављана и права странаца

Веза држављана са матичном државом је изузетно јака. Испитивање особина веза између осталих категорија грађана и матичне државе неопходна је претпоставка за одређење односа права држављана и права странаца.

На домаће држављане се односе прописи домаће државе различитих области јавног и приватног права (уставног, управног, кривичног, облигационог, стварног, породичног, наследног, привредног права и др.). У којој ће се мери ти прописи применити и на странце, зависи од посебног развоја правног система државе у којој се ти прописи примењују на странце и правне везе са његовом матичном државом. Та регулатива је

[6] Ивана Божовић, Александар Завишић, *Основно о Европској Унији*, Влада Републике Србије, Агенција за унапређење државне управе, Београд, 2002.

олакшана, као и комуникација међу државама, уколико између државе домаћег држављанина и државе странца постоји реципроцитет у многим правним областима. У противном, регулатива права и положаја странаца је отежана.

Држављанин у својој држави мора поштовати и понашати се у складу са својим домаћим законима, а странац мора, поред својих, поштовати и повиновати се законима државе домаћина, па тако има двоструку одговорност и опрезност у понашању и деловању, у одређеним сферама живота. Странац, стога, не само да подлеже одговорности у држави домаћих држављана у кршењу разних правних прописа, већ може подлећи и посебној одговорности за кршење обавеза које произилазе из одредби међународноправних докумената (из области кривичног права, ратних злочина и злочина против човечности, финансијских права, ауторских, породичних и тако даље), готово у свим сферама живота и из свих правно регулисаних области, уколико је кршење тих права у већем обиму и подлеже оштријој санкцији.

У сваком случају, право кретања и боравка странаца спада у заштићена људска права, али уз извесна ограничења чије постављање представља дискреционо право држава и међународних институција.

Актуелност регулативе права кретања и боравка грађана добија све више на значају, јер се у складу са отварањем граница и олакшаном регулативом промета робе, услуга и капитала, па и људи, тежи олакшаном кретању, како домаћих држављана тако и странаца, али и свих осталих категорија људи.

У том правцу донет је велики број међународних докумената која ће, у склопу процеса придруживања Европској унији, бити усвојена и примењивана, а Србија иде у правцу усаглашавања својих прописа у тој области.

а) Права странаца

Права странаца су, као и сва основна људска права, регулисана њиховим националним законодавствима и међународним документима.

У државама где се неко лице затекне, а третира се као странац, његов статус је регулисан законом те државе у зависности од категорије странца којој припада. Странци се углавном сврставају у неколико категорија: као лица која немају држављанство државе у којој бораве, као лица која су затражила азил у некој држави, као лица која су избегла на територију друге државе и као лица која немају држављанство ниједне међународно признате државе (апатриди), па ипак морају негде боравити и остваривати нека основна права, почев од права на живот који им гарантује Конвенција о људским правима.

Права свих људи, па и странаца регулисана су међународним конвенцијама, посебно оним о људским правима и слободама,[7] нпр. Европском конвенцијом за заштиту људских права и слобода: право на живот, забрана мучења, забрана ропства и принудног рада, право на слободу и сигурност, право на правично суђење, кажњавање само на основу закона, право на поштовање приватног и породичног живота, слобода мисли, савести и вероисповести, слобода изражавања, слобода окупљања и удруживања, право на склапање брака, право на делотворни правни лек, забрана дискриминације; ипак, Конвенција познаје и извесна ограничења, нарочито у вези политичке активности странаца, што је разумљиво. Појединачним Протоколима који су саставни део ове и других конвенција, регулисана је заштита имовине, право на образовање, право на учествовање на изборима, као и друга права за све категорије грађана.

1) Протоколом бр. 4[8] који је донет 16. септембра 1963. године у Стразбуру, регулисана су следећа права:

а) забрана казне затвора за дуг

б) слобода кретања

в) забрана групног протеривања странаца, док је

2) Протоколом бр. 7[9] донетим 22. новембра 1984. године у Стразбуру регулисана:

а) заштита у поступку протеривања странаца и

б) право на жалбу у кривичном поступку.

Поред наведених права загарантованих међународним актима, странци имају и права, али и одговорности предвиђеним појединачним Законима о странцима и другим националним и међународним документима.

Странци имају не само права, већ и одговорност за кршење права која ужива свако лице и за која су, и међународним и националним правима, прописане санкције, уз дужно поштовање њихове личности и стандарда права човека и основних слобода загарантованих међународним актима.

---

[7] *Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода*, Савет Европе, канцеларија у Београду, Београд, 2004.

[8] *Протокол 4 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода,* Савет Европе, канцеларија у Београду, Београд, 2004.

[9] *Протокол 7 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода*, Савет Европе, канцеларија у Београду, Београд, 2004.

б) Надлежност органа за спровођење прописа у области кретања и боравка странаца

Праћење примене с једне стране и спровођење, с друге стране, Закона о кретању и боравку странаца, сада Закона о странцима, као и пратећих закона и подзаконских аката врши се од стране Министарства унутрашњих послова и дипломатских и конзуларних представништава у држави. Историјски посматрано, овај закон је за време постојања савезне државе на територији бивше Југославије увек доношен на савезном нивоу због значаја и важности примене у пракси. Данас је ова област регулисана на републичком нивоу.

Прописи о државној граници су, такође, у надлежности Министарства унутрашњих послова, војних органа и граничних служби, конзуларних и дипломатских представништава и царинских служби.

У надлежности царине, као управе, уврштена је и примена закључених међународних докумената у области саобраћаја, трговине, промета робе и услуга, људи и области кретања и настањивања у граничном и пограничном појасу.

У издавању путних исправа и виза, контроли режима ових прописа такође је укључено Министарство унутрашњих послова, царина и наведена представништва.

У надлежности Министарства унутрашњих послова је и регулатива личног статуса грађана (држављанство, личне карте, разна одобрења и слично). То повлачи и регулативу путних исправа, боравка странаца, признање и одузимање азила, удаљење странаца и слично. Посебно, за кретање и боравак станаца у униформи битна је и надлежност државног секретара за народну одбрану као и царинских органа у контроли преласка границе тих лица.

Инспекцијски органи такође имају део надлежности у надзору промета робе услуга и људи у вези са трговином и саобраћајем преко граничног прелаза.

Такође, надлежност државних органа у овој области је подложна промени због актуелних токова у миграцијама и другим процесима кретања грађана преко граничних прелаза, па и у вези политичких процеса у свету, насилних промена граница, појаве нових и сл.

У том правцу, Србија прати актуелне токове и усаглашава своје законодавство у овој области.

Део други
Категорије странаца по законским прописима и њихов правни положај

Увод

Разлика између домаћих држављана и оних који то нису, и који чине странце, као што се може закључити из осврта на напред изложено, уочљива је како у упоредном позитивном праву тако и у теорији.

У националном праву, по свим законским прописима у којима се регулишу нека права странца разликујемо следеће категорије странаца:

– странац који није домаћи држављанин (али има држављанство једне од држава), признатих у међународној заједници;
– лице без држављанства (апатрид) – лице које је имало држављанство једне од држава па је, по неком правном основу, остало без тог држављанства, а у међувремену није стекло ново држављанство. Због тога то лице у једној држави има посебан статус и његов положај је регулисан обично разним међународним документима;
– лице које је затражило азил, такође има статус странца у држави где је поднело захтев за азил;
– избеглица – лице коме је признат статус у једној држави, а није њен држављанин.

Ове четири категорије су углавном заступљене у праву и помињу се у законској регулативи свих правних система у свету.

Из претходних поглавља се види какав је положај домаћих држављана, као и наших држављана као странаца у једној модерној европској држави каква је Шведска.

Погледајмо какав је положај сваке од набројаних категорија странаца појединачно:

1. Странац – лице које није домаћи држављанин али има држављанство неке државе

Ова категорија странца има знатно повољнији положај у односу на остале категорије странаца: није лице без држављанства и угрожена категорија странаца као избеглице или лице које тражи азил у једној држави. Има држављанство своје матичне државе што значи да у тој др-

жави има регулисан лични статус из кога проистичу његова права и обавезе према тој држави. Уколико има двојно држављанство, утолико је његов положај повољнији јер може да бира једну од држава чији је држављанин за испуњење одређених права и обавеза где су му услови за то повољнији (нпр. за испуњење војних обавеза, настањење, заснивање радног односа, заснивање брака, добијање одређених олакшица и сл.).

Када се нађе на територији стране државе његов статус се мења и он подлеже законима државе на чијој се територији налази. Његов положај тада је обично регулисан законодавством те државе, а ретко и међународноправним документима. У случајевима тежих повреда права, укључене су међународне судске институције и арбитраже као и посредовање дипломатских и конзуларних представништава држава учесница у процесу.

2. Лице без држављанства (апатрид)

Лица без држављанства (апатриди) су категорија странаца са посебним статусом.

Многобројни револуционарни покрети, ратови и миграције у свету, па и економске и социјалне кризе, у многоме су допринеле да велики број становника многих држава буде принуђен да, из разних основа, промени држављанство. Тако се јавио проблем преласка из једног у друго држављанство, па чак и губитак држављанства. Многи нису могли лако стећи ново држављанство или држављанство државе које су желели, па су остали лица без држављанства.

Са овим проблемом су се сусреле скоро све државе света. Због тога је међународна заједница предузела све мере да регулише положај ових лица кроз међународна документа која би важила на територијама свих држава и била универзално примењена.

Доношењем Конвенције о правном положају лица без држављанства 10.12.1948. године[10] у Њујорку, први пут је регулисан положај ове категорије лица у праву. Чланом 1 Конвенције дефинисано је да су то „лица које ниједна држава према свом законодавству не сматра својим држављанином“. Конвенција је, први пут регулисала права и обавезе ових лица, њихов лични статус и положај у међународној заједници и држави на чијој су територији прихваћени.

Чланом 26 Конвенције регулисана је слобода кретања ових лица тако да „свака држава уговорница признаће лицима без држављанства која се легално налазе на њеној територији право да ту изаберу своје место бо-

[10] *Збирка међународних уговора о путничком саобраћају преко државне границе и др.*, Збирка прописа, Савезни МУП, Београд, 1971, стр. 693.

равка и да се слободно крећу под резервама предвиђеним у прописима који се под истим околностима, примењују на странце уопште“.

Тако, већ у овом документу видимо и сврставање ове категорије лица у странце и регулисање њиховог боравка у једној држави под одређеним условима.

Конвенција је регулисала и режим путних исправа за ова лица.

Тиме је започета регулатива положаја ове категорије странаца који су овом Конвенцијом добили посебан положај у међународној заједници. Доношењем Конвенције, међународна заједница је хтела да заштити ову категорију људи у погледу недискриминације, вере, континуитета пребивалишта и посебно њихов правни положај; чланом 12 Конвенције прописано је „да ће лични статус сваког лица без држављанства бити регулисан законом земље у којој то лице има свој домицил, односно, законом земље у којој оно има своје пребивалиште, ако нема домицил“.

Примена Конвенције у пракси условила је доношење Протокола са факултативним потписивањем који се тиче стицања држављанства закљученом у Бечу 02.03.1961. године[11]. Непосредно пре тога, донет је и Протокол који се односи на известан случај лица без држављанства, код нас ратификован 14.07.1960. године[12]. Протокол је потписан у циљу спречавања наступања случајева лица без држављанства који настају под извесним околностима. Тако, члан 1 овог Протокола предвиђа да „у држави где се држављанство не додељује самом чињеницом рођења на територији те државе, лице које је рођено од мајке која има држављанство те државе и оца без или непознатог држављанства, има држављанство поменуте државе“.

Овом одредбом учињен је велики помак у праву, јер је превазиђено старо схватање да је држављанство оца примарно за дете, па како је и држављанство мајке добило исту важност, у тежњи изједначавања полова, избегнуте су све ситуације да дете евентуално постане странац или лице без држављанства уколико „нешто са држављанством оца није у реду.“ То је допринело доношењу Конвенције о држављанству удате жене 1958. године[13] која је условила и доношење Конвенције о правима детета.

И поред свих напора да се сузбије појава апатрида, и даље постоји појава ове категорије странца. Један од примера извора појаве апатрида је ситуација настала распадом СФРЈ.

---

[11] *Међународни уговори и споразуми*, „Службени лист“, бр. 2, Београд, 1964, стр. 94.

[12] *Protocole relative UN des D'apatride*, Службене новине бр. 1, Београд, 1960, стр. 69.

[13] *Конвенција о држављанству удате жене*, „Службени лист ФНРЈ“, Београд, 1958.

Распад бивше федерације Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, која је била заједничка држава свих грађана бивших република и који су имали заједничко југословенско држављанство, довео је стотине хиљада грађана у неповољну ситуацију везану за питање новог држављанства. Драма југословенског држављанства је била прилично бурна и изазвала је последице и на међународном нивоу[14]. Велики број грађана добио је статус избеглица, а неки су чак остали без оба држављанства (савезног и републичког). Многа лица су прогнана са своје матичне територије. Распадом федерације и формирањем нових самосталних држава, исте су убрзано доносиле нове законе, а првенствено оне у регулативи личног статуса грађана. Међутим, појавио се низ проблема у решавању личног статуса ових лица.

Држављани Социјалистичке Федеративне Републике Југославије су имали заједничко држављанство које су изгубили гашењем те државе. Нису сви могли стећи држављанство нових држава аутоматски, по сили неког закона, нити су испуњавали услове за добијање новог држављанства по новим законима тих држава. Услови за стицање држављанства по новим законима били су ригорозни, многобројни и захтевали су испуњење низа претходних услова. Само су држављани Србије и Црне Горе задржали држављанство тих република, а имали су заједничко држављанство Савезне Републике Југославије. Сви остали су изгубили заједничко држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, а држављанство новонасталих држава морали су потврђивати кроз одређену процедуру. У овом случају режим двојног држављанства није се могао применити нити успоставити, јер се радило о губитку једног (који су сви држављани имали дуги низ година) југословенског држављанства и борбе да се стекне ново (уколико старо републичко није било важеће у смислу нових законских решења), као што је остало на снази у случају за грађане Србије и Црне Горе.

Распадом СФРЈ се појавио велики број избеглица на нашим просторима као и лица без држављанства, чиме су дојучерашњи грађани и држављани једне државе постали странци за друге, па и сопствену државу.

[14] Стеван Лилић, *Драма југословенског држављанства*, Правни живот бр. 9, Београд, 1996.

3. Лице које је затражило азил као странац-азилант

Законом о кретању и боравку странаца у праву Србије (раније је био у примени на савезном нивоу) из 1980. године, регулисана су у трећем поглављу права и услови под којима ће се регулисати право азила у нашем правном систему. То право признаће се странцу који је прогоњен због залагања за демократске погледе и покрете, за социјално и национално ослобођење, за слободу и права људске личности или за слободу научног и уметничког стварања (чл. 44). О признању и одузимању тог права одлучује функционер који руководи органом управе за унутрашње послове. Странац, коме је признато право на азил има право на стално настањење у нашој држави. Законом је регулисано и обезбеђење смештаја, средства за издржавање, здравствена заштита и сл. у складу са домаћим законским прописима.

Велику улогу у остваривању права проистеклих из положаја ових странаца у домаћој држави имају многи државни органи (Министарство унутрашњих послова, органи надлежни за послове здравства и социјалне заштите). Уколико се странцу налаже да напусти територију државе где борави, одлуком органа се мора одредити и рок, који не може бити краћи од 30 дана ни дужи од 6 месеци (чл. 48 Закона). Странац не може покренути управни спор, уколико је незадовољан одлуком. То је све било неповољно за странца и његов правни положај.

Законом о азилу Србије и Црне Горе[15], објављеном у „Службеном листу СЦГ“, бр. 12/05 од 25.03.2005. године, прописано је који су прецизни услови под којима се регулише право азила и боравак ове категорије странаца у домаћој држави.

Тако су, чланом 1 Закона о азилу, прописани услови за признање азила, тј. „одобрење статуса избеглице странцу“. Чланом 2 је дефинисано да је „азил право на боравак и заштиту које се даје лицу коме је на основу одлуке надлежног органа које је одлучивао о његовом захтеву за азил, признат статус избеглице или одобрен други облик боравка и заштите“. Лице о чијем се статусу одлучује је, углавном, странац, лице које није домаћи држављанин или је лице без држављанства.

Овај Закон, у складу са европским стандардима из ове области, прокламује:

[15] *Закон о азилу Србије и Црне Горе*, „Службени лист СЦГ“, бр. 12/05, Београд, 2005.

– начело супсидијарне заштите (чл. 4);
– начело недискриминације (чл. 5);
– забрану протеривања или враћања странца (чл. 6);
– поверљивост података (чл. 7);

С друге стране, чл. 16 овог закона прописује и принудно удаљење и протеривање странца уколико азил не буде одобрен или постоје разлози јавне безбедности, о чијем постојању свака држава има дискреционо право одлучивања.

У склопу нових прописа из ове области у Републици Србији је усвојен и Правилник о социјалној помоћи за лица која траже азил, односно којима је одобрен азил. [16] Србија је такође донела и нов Закон о азилу 2007. године, којим је посебно регулисала положај ове категорије странаца.[17]

4. Избеглица – лице коме је признат статус у једној држави, а није њен држављанин

Избеглице су такође, категорије странаца којима је статус регулисан у праву Србије по Закону о кретању и боравку странаца.

Тако, чл. 50 избеглицу дефинише као „странца који је напустио државу чији је држављанин или у којој је био стално настањен као лице без држављанства да би избегао прогањање због својих напредних политичких стремљења или националне, расне или верске припадности, коме се може у Савезној Републици Југославији признати статус избеглице“.

Статус избеглице неће се признати странцу ако се оправдано посумња да је извршио кривично дело против човечности и међународног права или је деловао у супротности са циљевима и начелима Уједињених нација (чл. 51 Закона), или из других разлога прописаних законом.

За разлику од странаца којима је одобрен азил и стално настањење на територији домаће државе, избеглицама је признато право на привремен боравак. О статусу обе категорије и боравку у нашој држави води рачуна и надлежан је орган унутрашњих послова и такође није дозвољен управни спор против одлуке тог органа.

---

[16] *Правилик о социјалној помоћи за лица која траже азил, односно којима је одобрен азил*, „Службени гласник РС“, бр. 44, Београд, 2008.

[17] *Закон о азилу Републике Србије, „*Службени гласник РС“, бр. 109/07, Београд, 2007.

Иако подлежу посебној законској регулативи и сврстани су у посебну категорију странаца, избеглице сносе све последице боравка као и остали странци са привременим боравком у држави из других законских разлога (туристичка посета, научно-истраживачки рад, радни однос, породични разлози, остало). Такође су, од стране државе, обезбеђени смештај, здравствена заштита, одређена новчана помоћ, али у одређеном временском периоду.

Странцу коме је признат статус избеглице, тај статус престаје под условом прописаним овим Законом и то су најчешће следећи услови:

1. ако затражи заштиту државе чији је држављанин или у којој је био стално настањен као лице без држављанства.
2. ако може да се врати у државу чији је држављанин или у којој је био стално настањен као лице без држављанства, пошто су престали разлози услед којих је из те државе избегао.
3. ако се добровољно вратио у државу из које је избегао.
4. ако стекне држављанство друге државе.

Као што се види из изложеног, право држављанства и права странца у свим видовима и категоријама се нужно преплићу у законској регулативи јер су значајни елементи статуса личности.

У међународном праву статус ове категорије странаца најпре је регулисан Конвенцијом о статусу избеглица закљученој у Женеви 28.07.1951. године, а затим и Протоколом о статусу избеглица закљученим у Њујорку 31.01.1967. године који је тадашња Социјалистичка Федеративна Република Југославија ратификовала 11.10.1967. године[18]. Ова документа су донета у духу и на основу принципа да „сва људска бића, без разлике, треба да уживају права човека и основне слободе“. Посебан циљ ових докумената је био да се ранији међународни споразуми из ове области знатно унапреде и да се новим документима потврди принцип прокламован Општом декларацијом о правима човека из 1948. године „да људска бића, без разлике, треба да уживају права човека и основне слободе“[19]. Ово посебно из разлога, што су Уједињене нације показале опште интересовање за статус ове категорије странаца и настојале да, у оквиру надлежности, ове институције обезбеде најширу регулативу права човека и основних слобода овој категорији. Због тога

[18] *Збирка међународних прописа*, Савезни МУП, Београд, 1971.

[19] *Конвенција о статусу избеглица*, Збирка међународних прописа, Савезни МУП, Београд,
1971.

су ранији међународни споразуми о статусу избеглица морали бити ревидирани и усклађени са најновијим стандардима о правима и слободама човека. Конвенција је посебно имала за циљ да се стави акценат на социјални и хуманитарни карактер проблема ове категорије странаца, да се између држава избегну могући проблеми настали у регулисању права ових лица и да се исти реше кроз највише једнообразне акте међународне заједнице, како би се решења једнообразно применила и у пракси држава појединачно.

И Конвенција и Протокол о избеглицама јасно су регулисале положај ове категорије у држави где су прихваћени и где имају боравак. Конвенција је чланом 10 прокламовала „сталност боравка“:

1. за избеглице депортоване током II светског рата и транспортоване на територију једне од уговорница и у којој пребивају, трајање тог принудног боравка рачунаће се као редовно пребивање на тој територији.

2. ако је неко од избеглица из претходне категорије, био депортован и вратио се у ту државу пре ступања на снагу Конвенције о статусу избеглица да би се ту настанио, временски размак који претходи депортовању и онај после тога рачунаће се, за сврху за коју је потребно, као непрекидан боравак.

Чланом 26 ове Конвенције такође је прокламована слобода кретања за ову категорију лица тако што ће „свака држава уговорница дати избеглицама који се налазе на њеној територији, право да овде изаберу место свог боравка и да се слободно крећу под условима устаљеним прописима који се под истим околностима примењују на странце уопште.“

У складу са тим одобреним боравком државе ће избеглицама издати исправе о идентитету и посебно оним лицима, која немају одговарајућу путну исправу.

Конвенција је посебно, чланом 33, прокламовала забрану протеривања и одбијања, осим у случајевима тежих кршења правних норми и поретка једне земље, посебно по њену безбедност, у ком случају се неће одобрити пријем избеглице на територију једне државе.

У националном праву, Правилником о начину издавања путних и других исправа и виза странцима и о обрасцима тих исправа и виза[20], прописан је начин признавања статуса избеглице, а у складу са Законом о кретању и боравку странаца.

[20] *Правилник о начину издавања путних и других исправа и виза странцима и о обрасцима тих исправа и виза* – „Службени лист СФРЈ“, бр. 44/81 до 67/01, Београд, 2001.

Тако је члан 49 Правилника прописао да „захтев за признавање статуса избеглице странац подноси лично, одмах после прелажења границе, преко најближег органа у републици, односно покрајини, надлежног органа за издавање путних исправа и виза странцима.“

Захтев мора да садржи:

– презиме и име, датум и место рођења, држављанство, националну припадност и занимање, пребивалиште у земљи из које је избегао, околности под којима је дошао у Социјалистичку Федеративну Републику Југославију (време, место и начин преласка државне границе), податке о члановима уже породице и њихово пребивалиште, податке о сродницима у нашој држави, разлоге због којих тражи признање статуса избеглице, као и податак да ли је такав статус тражио од неке друге државе.

Орган који је примио захтев од странца, одређује и место привременог боравка странца до доношења решења по захтеву.

* * *

Из изложеног се може закључити да су се у праву, самим током развоја држава, формирале категорије странаца и држављана. Претпоставка је да сваки грађанин има држављанство једне државе. Уколико нема ниједно држављанство спада у једну од четири поменуте категорије странаца. Уколико има двојно држављанство, то може изазвати посебне проблеме не само правној науци, већ међународним односима држава посебно. Ово је посебно важно у домену заштите држављана, странаца, судских спорова, издавања путних исправа и сл.

За југословенско право ранијих периода, значајно је поменути да је Југославија после II светског рата имала највећи број двојних држављана и то, у Сједињеним Америчким Државама. Ради отклањања сметњи у правном саобраћају наша земља је закључила Споразум са Сједињеним Америчким Државама о двојним држављанима од 23.03.1950. године познат под називом „Кардељ-Ален“. Овим споразумом је регулисано издавање улазних и излазних виза, који се односио само на ову категорију лица. Зато је за остале категорије држављана и странаца тај проблем морао бити регулисан кроз друге акте и уз другачије услове.

Свакодневне миграције становништва у свету, а посебно ратови и револуционарне промене, утицале су на појаву ових категорија лица у праву. Због тога се ова област неминовно изучава и регулише како у националном тако и у међународном праву.

Најкарактеристичнији пример за те промене је распад бивших великих држава у свету: СССР-а, Чехословачке, Немачке, па и наше бивше заједничке државе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије.

Распадом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије сви њени држављани бивших република постали су странци новонастале државе Савезне Републике Југославије. За ова лица престало је да важи заједничко држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, а држављанство Савезне Републике Југославије су аутоматски стекли само држављани Србије и Црне Горе који су наставили континуитет живљења у новој држави. Исто тако, држављани Србије и Црне Горе су постали странци за остале бивше републике. Стицање новог држављанства је било отежано, јер су све нове државе врло брзо донеле нове законе о држављанству и прописале ригорозне услове за стицање истог.

„Закон о држављанству Савезне Републике Југославије из 1996. године полази од начела дисконтинуитета, а не континуитета: Закон се опредељује за обрнуту солуцију према којој су бивши југословенски држављани аутоматски постали држављани неке од осамостаљене бивше републике, а своје ново југословенско држављанство могу стећи под условима који су заправо тежи од услова под којима „обичан“ странац може да стекне ново југословенско држављансатво *inter allia* уз обавезно одрицање свог (нпр. словеначког или неког другог) држављанства“[21].

Као посебан извор права, појављују се многобројни прописи из области визног режима, путних исправа и личних докумената. Али, они су подложни променама и усклађују се са важећим Законом о странцима, што је пракса свуда у свету.

У овој области, од посебног значаја су многобројни законски и подзаконски акти о прелажењу државне границе, кретању у граничном појасу и кретању пловила и ваздухоплова у тим зонама.

Нови Закон о странцима Републике Србије познаје све категорије странаца и посебно регулише њихов положај.

Међународна заједница ставља акценат на посебну примену докумената који се односе на угрожене категорије странаца (апатриде, избеглице и азиланте), као и њихову посебну заштиту у складу са заштитом људских права и слобода кретања.

[21] Стеван Лилић, *Драма југословенског држављанства*, Правни живот бр. 9, Београд, 1996.

Део трећи
Значај права држављанства и правног положаја странца

Правни положај држављана и странаца је од великог значаја како за државу, тако и за појединца. Због тог значаја положаја домаћих и страних држављана веома је битна што потпунија регулација истих путем домаћих и међународних аката. Свака промена ових правних аката повлачи и промену правног положаја држављана и странаца.

1) У области јавних права, држављанство је битно због уживања тзв. политичких права, која су ограничена за странце. Само домаћи држављани имају активно и пасивно изборно право, нарочито право избора за највише државне установе, јер је то право странцима ускраћено. Војна обавеза је само обавеза домаћих држављана према једној држави, а не и обавеза странаца и других лица са нерегулисаним правним статусом на територији једне државе, али има и правних система који су и странцима дозволили бирачко и гласачко право равноправно са домаћим држављанима (шпански Устав), док су многи системи у свету права странаца углавном ограничили на регулисање права на рад, боравак, стручно усавршавање, боравак из неких других разлога.

2) У области приватног права, питање држављанства је квалификационо питање у погледу уживања права (нарочито у погледу стицања права на некретнине), које је за странце такође дискутабилно питање. Услови по овом правном питању различити су за домаће и стране држављане. У европским земљама, веома је битно држављанство које појединац има док се у енглеском и америчком праву предност даје праву домицила тј. праву места правне радње. Ово је битно и из разлога што повлачи правну регулативу и надлежност судова у овој материји према месту склапања правног посла, нарочито ако се као уговорна страна јавља странац.

Држављанство је важно и за област кривичног права, посебно у погледу примене санкција за кривична дела и њихове квалификације (ратни злочини, кривична дела против државе и народа и сл). У овој области је од посебног значаја подела на домаће држављане и странце, о чему је, својевремено, писао проф. др. Б. Благојевић, у свом делу „Држављанство“ из 1947. године, а која подела је и данас од значаја у том правцу деловања.

Држава својим законима не сме штитити нпр. ратног злочинца али може прописати законом да домаћи држављанин не може бити изручен страној држави да му се суди (као што је то прописивао још Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године – члан 28.) а у појединим случајевима, не може бити протеран. Уколико није везана неким другим правним актима (уговорима, конвенцијама и сл.) међународног карактера, држава на тај начин „штити“ свог држављанина или му сама „пресуђује“ кроз спровођење националних закона и изриче „заслужену“ санкцију. Та заштита, међутим, није обезбеђена и за странца.

Установа држављанства у свим правним системима има огроман значај, јер је повезана са регулисањем осталих права сваког појединца у једном одређеном друштвено–политичком, економском и правном систему. На тај начин је регулисање права на држављански статус повезано са осталим правима човека, уставног карактера, значи, права загарантованих највишим уставним актом сваке државе. Таква узајамна условљеност и повезаност ових права са установом држављанства, резултат је друштвено историјских превирања у свим системима, различитих друштвених уређења.

Развој држава, различитих система допринео је регулативи услова за стицање и отпуст из држављанства, па и за пријем странаца или протеривање странца из једне државе. Савремена правна наука разрадила је читав систем норми путем којих је проширила круг лица у регулисању стицања држављанства (удате жене, ванбрачне деце, избеглица, мањина и др.) као и круг лица којима ће то право бити регулисано кроз међународне правне акте (конвенције, уговоре, протоколе и сл.). Правна наука је проширила домен деловања права на све постојеће категорије становништва у свету. Оснивањем Организације Уједињених нација и Сталног суда међународне правде, питање регулисања држављанства је добило посебну важност.

У односу на заштиту права мањина, дошло је, у пракси и до првих сукоба надлежности примене националних права о држављанству и примене међународних, усвојених прописа. Ови из разлога, што није увек лако текло остваривање тих права, упркос жељи да буду регулисани. Познат је, у историји права, сукоб настао у спору Енглеске и Француске по питању дејства француских закона о држављанству за Тунис и Мароко, у односу на француске колоније почетком XX века. Француска је сматрала да има искључиво право примене својих закона, па и Закона о држављанству на своје колоније и њихове грађане. Ово из разлога што је свака савремена држава приликом доношења свог Закона о држављанству, строго тежила да задржи и искључиву надлежност у овој мате-

рији, у односу на држављане на својој територији (*domaine reserve*). Регулисање права странаца је имало другачији поступак.[22]

Држављанство је, дакле, не само право, не само теорија; то је део сваког човека, одраз његовог порекла, његовог опредељења и статусни део његове личности, који га прати до краја живота. Држављанство је право али и значајан однос једног државног система и појединца, који чине тај држављански систем. Ово важи и за странца јер и он има одређен положај у односу на држављанство које има или тек треба да стекне.

У правним системима мења се став у односу на прихватање и увођење двојног држављанства у многим правним системима, због промењене друштвено-политичке климе и система власти у многим државама света, пре свега, у појединим државама Европе, па и на нашим просторима.

Категорије угрожених лица, избеглица и прогнаних, као и многих апатрида, који су до јуче били држављани бивше заједничке државе, на овај начин би решили свој држављански статус, а тиме и остала права која проистичу из права држављанства. На тај начин би све угрожене категорије лица регулисале свој положај у држави која је њихова „нова домовина“, место пребивалишта и уточиште, место свакодневног живљења и рада, место опстанка.

У многим законским прописима о држављанству, регулатива двојног држављанства и њено увођење у правну праксу биће уобичајена процедура и поступак. У будућности регулативе држављанског права, вероватно ће човек бити „централна личност сваког друштва“, што говори о потискивању досадашњих схватања да је држава увек „изнад“ права човека. Хабермас, истиче да „само отворена демократска друштва окренута светским путевима комуникације и сарадње, могу обезбедити својим грађанима статус светских држављана, равноправних у правима и обавезама и достојним личности човека.“[23]

На тај начин је и правни положај странаца добио на значају, јер странци више нису нека „сумњива и непожељна лица.“ Напротив, многи странци су јако пожељни на територији државе домаћина где желе да уложе свој капитал у привреду те државе или отворе фирму, учествују у научном потенцијалу те земље и сл. Тако је, на пример, Бугарска увела посебне повластице за странце који у њену привреду уложе свој капитал

[22] Више о овоме: Магистарска теза Мр Мирјана Шушњара, „*Држављански статус*“, Правни факултет, Београд, 2001.

[23] Jurgen Habermas, *Citizenship and National identity*, Munchen, 1992, стр. 1.

и желе да се настане на њеној територији, тако што је својим законима чак регулисала и могућност добијања држављанства Бугарске.

Из свега проистиче да су правни положај домаћих држављана и странаца уско повезани, па су све земље у свету донеле посебне законе о странцима, и при регулисању правног положаја ове категорије грађана посебно су имале у виду посебне потребе ове групације. Тако, странци више нису „страна лица“ која треба посматрати са дозом опрезности, већ као грађане којима треба регулисати сва права законом, чиме и ова лица имају поред права и законску одговорност.

Тако закључујемо да нас држављанска веза са одређеном државом разликује од странца или других лица која немају статус домаћег држављанина, јер од те везе зависе и уживања многих права, па и заштита државе, као и статус који ћемо као грађани имати у широј међународној заједници.

ДЕО ЧЕТВРТИ
Законска регулатива области кретања и боравка странаца у праву Србије

1. Право Европске уније и новине у области кретања и боравка

Права и слободе кретања и боравка посебно су била наглашена потписивањем Римског уговора 1957. године у Риму, познатог као Уговор о оснивању Европске заједнице.[24] Тим Уговором је започет процес слободног кретања радника на читавој територији заједнице, на којој могу без дискриминације да се запошљавају, уживају сва права из радног односа, остану на територији државе где су засновали радни однос и под условом да поштују законе те државе. Дефиниција слобода и кретања прописаних овим Уговором проширена је Јединственим европским актом из 1986. године који предвиђа успостављање јединственог унутрашњег тржишта са правом слободног кретања роба, услуга, капитала и лица, без обзира на њихову професионалну делатност. То је било у складу и са новим потребама држава Европске уније за интеграцијом, па је овај план обухватио чак и пензионере и студенте у оквиру ових правних токова.

Ипак, право на слободу кретања и боравка по наведеном Уговору предвиђало је и извесна ограничења.

Постојала је општа клаузула ограничења, али је свако ограничење слободе кретања и боравка морало бити усклађено са оснивачким уговором Европске уније. Ради се о два Правилника која прописују девет директива (донетих у периоду од 1994.-1996.) које регулишу улазак у ЕУ и боравак на њеној територији. Директиве су се односиле на различите категорије корисника тог права.

Међу најзначајнијим документима из ове области новијег датума је Декларација о основним правима и слободама из 1989. године[25] која уводи категорију „грађанство“ у правни систем Европске уније. Постојање ове категорије је потврђено Уговором закљученим у Мастрихту,

[24] Вида Чок, *Држављанство и грађанство у право Европске Уније*, Београд, 1999.
[25] Вида Чок, *Држављанство и грађанство у праву Европске Уније*, Београд, 1999.

који је у оквиру начела демократије прокламовао чланом 8 основна грађанска права:

1. право на слободу кретања и боравка на читавој територији Европске Уније (чл. 8а);
2. активно и пасивно бирачко право на локалним и европским изборима (чл. 8б);
3. дипломатска заштита у трећим земљама при амбасадама и конзулатима свих држава чланица Уније (чл. 8ц); и
4. право петиције Европском парламенту и жалбе Омбудсману којег именује Европски парламент (чл. 8д).

Тако је право кретања и боравка, као једно од основних слобода и права човека, регулисано у оквиру најважнијих докумената и последњих година проширено на право слободног кретања роба, услуга, капитала и лица.

Један од основних циљева Европске уније и Уговора из 1992. године, а у складу са Уговором о Европској Заједници из 1957. године, је и „подстицање слободног кретања људи, уз заштиту њихове сигурности стварањем подручја слободе, сигурности и правде.“[26] Посебно је, у оквиру европског јединственог тржишта прокламовано:

1. слободно кретање особа;
2. слободно пружање услуга;
3. слободно кретање роба; и
4. слободно кретање капитала.

Слободно кретање особа подразумева:

1) укидање граничних контрола,
2) хармонизацију законодавства,
3) слободу запошљавања и настањивања и
4) појачану спољну контролу.

Иако се није све идеално реализовало у пракси због многих разлика међу државама, Европска унија није одустала од циљева зацртаних Уговором, а поготову у процесу придруживања и стабилизације и тежњи за што бољом хармонизацијом функционисања држава чланица и држава у окружењу, у правцу остварења заједничких интереса.

[26] Ивана Божовић, Александар Завишић, *Основно о Европској Унији*, Агенција за унапређење државне управе, Влада РС, Београд, 2002.

2. Положај Србије

Због дугогодишњих санкција према нашој држави, а посебно после бомбардовања Савезне Републике Југославије, економске изолације земље и опште кризе на нашим просторима, наша држава је имала отежану комуникацију са светом, а посебно у регулативи права добијања олакшица у саобраћају, визном режиму и добијању нових путних исправа, продора на тржиште и добијању многих других олакшица, јер су ти услови после 1999. године били још ригорознији. Наша држава је, од распада федерације СФРЈ, претрпела низ државних промена, формирањем нове државе Савезне Републике Југославије 1992. године, да би затим ушла у дугогодишњи период изолације од стране међународне заједнице и затим била бомбардована 1999. године. Након тога, уследио је и распад Савезне Републике Југославије, па је 2003. године донета Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора, као и Закон за спровођење те Уставне повеље.

За то време, у Европи је увелико текао процес интеграције, придруживања и хармонизације држава из региона, што је условило и доношење нових правних докумената у складу са новим токовима и демократским процесима развоја држава. За то време, наша држава је имала проблем са великим бројем избеглица на својој територији због распада бивше федерације, доношењем нових прописа из области држављанства у новоформираним државама и нерешене спорове и многобројна питања међудржавног карактера између бивших република чланица. Али, исти проблем су имале и друге државе у транзицији, па и државе као што је бивши СССР.

У том смислу, процес стабилизације и придруживања Србије Европској Унији, уследио је знатно касније, али је усаглашавање прописа из многих области са новим европским стандардима увелико у току.

3. Нови Закон о странцима Републике Србије из 2008. године

Осим што представља један од услова за придруживање ЕУ, нови Закон о странцима створио је и услове за ширу сарадњу органа унутрашњих послова, у Европи и региону, па и шире у свету, у циљу спречавања негативних и нелегалних токова преко границе.

Закон је посебно усагласио са правом ЕУ улазак и излазак странаца, усавршио методе контроле границе, услове за издавање виза и визни режим.

Боравак странаца је сврстан у три категорије: краћи до 90 дана, привремени боравак и стално настањење.

Боравак до 90 дана сматра се боравак странца без визе или на основу визе, уколико законом или међународним уговором није прописано другачије решење.

Захтев за привремени боравак подноси се дипломатском или конзуларном представништву РС уз важећу путну исправу и образложење разлога за тражење таквог боравка. Закон прописује услове и за боравак малолетног странца као и услове за отказивање или ускраћивање боравка.

Услови за стално настањење одређени су чланом 37 Закона о странцима, а ближе услове прописује министар надлежан за унутрашње послове.

Закон прописује и услове за смештај странца у Прихватилиште (чл. 49-53) као посебан вид боравка странца у земљи до принудног удаљења, јер таква врста боравка не може бити дужа од 90 дана.

Нови Закон о странцима Републике Србије прописао је услове и за издавање путних исправа за странце у које спадају: путна исправа за избеглице, путна исправа за лица без држављанства и путни лист за странце (остале категорије). Надлежност у овом делу примене Закона је на дипломатско-конзуларним представништвима и МУП-у РС.

Значај Закона о странцима прати и увођење одредби о Евиденцији централне базе података о странцима која се практикује свуда у свету и она је од значаја за праћење свих оперативних података у вези кретања и боравка странаца на територији једне државе.

Надзор над применом Закона о странцима врше министарство надлежно за унутрашње послове и министарство надлежно за спољне послове.

Казнене одредбе (чл. 81 до 86) предвиђају се прекршаји који су најчешћи у прекршајном праву, а износ новчаних казни и заштитне мере предвиђене су у складу са Законом о прекршајима.

Такође, присилно ће бити удаљен странац који документа користи противно намени, али неће бити протеран ако су му угрожени живот и основна права и слободе (чл. 39).

Избеглице имају статус странаца и одобрен привремен боравак од 30 дана и не дужи од 6 месеци, у складу са међународним стандардима из те области. У року од 3 дана по уласку у Републику Македонију, странац-избеглица мора поднети захтев за решавање свог статуса Министарству унутрашњих послова. Странац – избеглица ће бити одбијен у следећим случајевима:

1) ако може добити заштиту државе одакле потиче или државе у којој је боравио као лице без држављанства;
2) ако добије позитиван одговор своје државе порекла да ће га примити назад, пошто су престали разлози због којих је напустио своју државу;
3) када се добровољно врати у своју државу;
4) ако добије држављанство неке друге државе;
5) напусти Републику Македонију, а онда затражи након једне године поново да се врати и када је регулисао статус у другој држави (чл. 50).

Из изложеног се јасно закључује да су бивше републике федерације, врло брзо, по оснивању сопствених држава, донеле и ускладиле своје право са европским стандардима и законима из ове области. Из кратког прегледа ових закона, јасно уочавамо позивање на европске конвенције, међународне уговоре и споразуме, као и обједињеност одредби о путним исправама и визном режиму за све категорије странаца.

Скоро сви закони прописују идентичне санкције за непослушне странце, заштитне мере протеривања и удаљења и санкције које проистичу из јавног интереса и безбедности своје државе. Неки нови токови имиграције у свету, а посебно појачана активност разних терористичких покрета и организација условили су и појачану активност држава у контроли својих државних граница и уласку и боравку странаца по неким новим критеријумима. Довољно је било само и то, да се негде у свету појави неко ново жариште (па и у виду епидемије, нове болести, оружани сукоб и сл.), да се појача контрола кретања странаца и одобравање њиховог боравка на одређеној територији.

Уосталом, свака држава има право да, ради заштите свог правног поретка и националног интегритета, одређује услове под којима ће неком странцу, као и осталим лицима које закон третира странцима, одобрити или не, улазак и боравак.

ДЕО ПЕТИ
Права и положај странаца у упоредном праву

1. Заједничке карактеристике упоредног позитивног права у области боравка и кретања странаца

У складу са прокламованим начелима слобода и права човека, где је слобода кретања и боравка странаца и других лица схваћена као право и једно од „четири велике слободе“ дефинисаних још у Римском уговору из 1957. године, многе државе су донеле појединачне законе из области кретања и боравка странаца усклађене са новим токовима и начелима европске демократизације држава.

Запажамо новине у оснивању агенција и сервиса за странце – независних институција, чија је функција да прате улазак, боравак и кретање странаца на територији државе где таква институција постоји, са посебним освртом на праћење категорије странаца која је ушла у државу и основа боравка у тој земљи.

У досадашњим правним системима држава, па и у нашем правном систему, постојао је (код нас још увек постоји) у оквиру надлежности Министарства унутрашњих послова одсек или одељење за праћење кретања странаца. Усаглашавањем правних решења са европским стандардима, многе државе су основале агенције и сервисе за надлежност у овој области. Чак је и Руска федерација, која дуго није мењала свој правни систем у овој области, прихватила те новине у циљу модернизације своје државе и приближавања европским стандардима. Али, Русија је на то била и принуђена због миграционих токова и проблема са којима се суочила распадом велике федерације – СССР-а, па је морала да донесе нове законе из ове области и установи нови режим праћења кретања и боравка странаца. Русија се, у последње време, суочава и са проблемом тероризма, покушајима сецесије појединих територија, па је и то условило оснивање једне овакве институције у њеним центрима. Русија је основала Сервис за странце 2002. године.

2. Преглед решења упоредног права у области боравка и кретања странаца

а) Право Русије

Руска федерација је 12.12.1993. године, а уз Указ од 1996. и 2002. године усвојила Устав[27] који је прокламовао слободе и права грађана. Чл. 63 предвиђа „Руска федерација даје политички азил страним држављанима и лицима без држављанства у складу са опште прихваћеним нормама међународног права.“ То значи да Русија област кретања и боравка странаца регулише у складу са међународно-признатим документима и поменутим конвенцијама и актима, посебно оним које се односе на ове категорије странаца.

Русија је 01.11.2002. године усвојила Закон о странцима.[28] Интересантно је да је једна велика, до јуче социјалистичка и комунистичка земља, свој Закон о странцима донела у складу са енглеским законом из ове области. Закон Русије је, претходно, 25.07.2002. године усвојен као коначна верзија и посебно са освртом на имиграционе токове странаца у ту државу и њиховом покушају да легализују свој боравак на територији Русије. Закон је прописао која документа морају имати имигранти у Русији, где морају бити пријављени и под којим условима. Посебно је регулисан систем регистрације странаца који улазе у Русију. Тим странцима се издаје миграциони картон који садржи: време уласка странца, адресу боравка, личне податке и податке о радном односу. За странце туристе, чак је прокламована парола *„Russian visa revolution – made as easy as never before!“*, што значи да се до руских виза за туристе може доћи лакше него икада! Странац се за визу обраћа руском министру за односе са странцима и министру за унутрашње послове. Виза садржи време боравка у Русији и дестинацију боравка. Регистрација визе не може трајати дуже од 3 дана по доласку и у том периоду мора бити одобрена и оверена од надлежног органа.

Велики значај у закону има одредба да ће се миграциони картон дати сваком странцу који дође у Русију после 15. фебруара 2003. године; ако је странац дошао у Русију пре тог датума, морао је да презентује пасош контроли или било који други документ којим је доказао свој идентитет (улазни лист, лична карта, евиденциони лист у пасошу). За пословну посету Русији потребно је пријављивање руском надлежном органу, а руска компанија (предузеће) пријављује тај боравак надлежном Сервису

[27] Устав руске федерације, „*Права човека*“, бр. 1-2, Биро за заштиту слобода и права, Београд, 2003.
[28] *The legal Status of Foreign Citizens in Russia*, *www.waytorussia.net/russianvisa/status.html*, 2005.

за странце, са роком боравка стране делегације и пословног партнера. На пример, ако је одобрена виза боравка пуних 30 дана, али је појединачна виза у миграционом картону назначена на 25 дана, та особа – странац, мора 25-тог дана напустити Русију.

Посебне одредбе Закона о странцима, регулишу одобрење виза и других докумената за странце – раднике у Русији. У току 2003. године Русија је издала, отприлике, 530.000 радних виза за стране држављане. Они се, такође, евидентирају у државном органу за праћење кретања и боравка странаца. Посебно се води евиденција лица која већ имају посао у Русији, али не и сталан боравак. Радници, углавном, добијају радну визу на 3 месеца, али, уколико постоји потреба за тим странцем као радником у одређеној области, он ће имати могућност да легализује свој боравак и радни однос на територији Русије. Посебне одредбе овог Закона регулишу временски боравак студената, учитеља, дипломатског особља и међународних организација.

За све странце, па и за раднике први корак је подношење ноте (захтева) за добијање привременог или трајног боравка. За добијање привременог боравка, то је процедура која за странца мора бити решена у року од неколико дана. Али, ако странац жели да добије трајан боравак у Руској федерацији (да живи у Русији), та ситуација ће бити решена у року од 2-4 недеље. Због тога, многи теоретичари су склони да кажу: „Ето, видите како брзо можете да дођете да живите у Русији и добијете појединачну визу!“

У Москви је 2002. године отворен Сервис за странце. Тај Сервис је добио посебни задатак: да евидентира све странце који уђу у Русију, да стави улазни жиг на путне исправе тих странаца и посебно евидентира рок одобреног боравка и основ боравка у Русији. Пре него што се одобри и евидентира улазак, странац мора да одговори на упитник – питања, која се углавном односе на време и разлог боравка; Русија се одлучила на овакву законску процедуру због појаве илегалног уласка радника из бивших совјетских република. Они су, углавном, улазили преко одређених прелаза и аеродрома, али су, кад-тад, морали да затраже миграциони картон. Приликом одласка у Сервис, њима се, за почетак, одобрава 7 дана боравка. Уколико траже посао, морају се обратити Министарству рада и процедура је започета.

Међутим, није све тако једноставно. Понекад процедура тражења посла може потрајати и до 5 месеци, а странцу је улазна и боравишна виза одобрена на рок од 7 дана.

Постоје лица која имају добре везе у надлежном Министарству рада, па лако долазе до радне дозволе, али то није законска процедура. Могу-

ће је да имате и родбину на овој територији, па и она може помоћи у бржој процедури. Међутим, често и путне агенције уваже разлоге и ситуацију у којој се странац налази и покушавају да помогну или убрзају процедуру. Зато, у свим тим случајевима Сервис реагује и у кратком року доноси одговарајуће одлуке.

Ево, неколико примера из новије праксе:

а) један страни држављанин је дошао у Русију ради посла: добио је боравишну визу на годину дана и регистровао свој боравак у једном хотелу у Москви, где су и његове службене просторије представништва. Напустио је Москву на један дан да би отишао у Кијев и тада су му узели имиграциони картон. Вратио се назад у Москву после неког времена али није знао да треба поново да се региструје и добије нови имиграциони картон, јер му то није речено. Покушао је да се поново региструје и пријави у истом хотелу, али му је речено да мора у року од 3 дана да напусти Русију. Овај странац се обратио Сервису са питањем: „Шта ће бити са њим када на аеродрому виде и утврде да није регистрован у имиграционој карти?“ Сервис је дао упутство лицу да је потребно да се прво обрати својим властима и фирми која га је послала у Русију и издала пословну визу за пут – за савет. Сервис је тврдио да ће сигурно наћи начин да продуже боравишну пословну визу и, ако то не помогне, упутио лице да чува све путне карте и исправе које има и све миграционе карте. Сервис је саветовао да се по напуштању Москве, да пасош пасошкој контроли, као и да уколико затражи миграциони картон, лице преда карту коју има. У случају питања зашто није регистована, Сервис је саветовао да се објасни ситуација на исти начин као што је изложена Сервису. У већини случајева, аеродромска контрола уважи те разлоге и ситуацију, јер лице није илегалан имигрант већ пословни човек, и зато ће све бити у реду.[29]

б) следећи случај је везан за једног белгијског држављанина који је напустио Русију након три месеца боравка; он је имао визу на један месец, која је требала бити продужена као „специјална виза“, али је дошло до пропуста у процедури продужетка. Дакле, овај странац је имао одобрен легалан боравак на три месеца, али је миграциони картон Белгијанца био валидан само првих месец дана. У овој ситуацији, у полицији су оверили његова документа и указали на „велики проблем.“ Овај странац је сматрао да проблем није тако велики али је проблем био озбиљан – није могао напустити Русију.

[29] Случај од 04.03.2003. године.

Сервис је одговорио да, у случају када странац није користио услуге путничке агенције, потребно је да се обрати Сервису ради потпуног информисања у вези добијања и регистрације миграционог картона.[30]

в) амерички држављанин Давид Шемс се обратио Сервису у Москви да би испитао могућност доласка у Русију, јер је његова девојка Рускиња. Њега је интересовало како да регулише свој долазак у Русију у више наврата, а да не мора сваки пут пролазити одговарајућу процедуру.

Сервис је одговорио да је први корак за овог странца да регулише свој миграциони картон на аеродрому. Аеродромска служба прати све пријатеље и лица код којих странац долази у посету и ако странац остаје у посети 14 дана, није му потребан миграциони картон: Али, то је било погрешно мишљење овог странца, на основу нечега што је „начуо“ о уласку у Русију ради посете рођацима, пријатељима и другим блиским лицима.

Сервис је упозорио Американца да мора имати исправна и уредна документа приликом уласка у Русију и показати их на аеродрому; тада ће обавезно добити миграциони картон са роком боравка у Русији и неко од службеника на аеродрому ће, посредовањем Сервису, да олакша ту процедуру на граници. Важно је да се не наиђе на нељубазног цариника или лице, које није расположено да помогне; након те процедуре, напушта се аеродром и може се добити боравишна виза чак и до годину дана, ако су документа легална и ако се испоштује процедура. Овај странац је задовољан напустио Москву, описујући Русију као „дивну земљу са финим људима“.[31]

Из изложених примера се може видети у којој је мери улога основаних сервиса и агенција за странце у функцији грађана и од посебне користи за саме странце. Сервис и агенција имају првенствено „саветодавну функцију“ и управо им је циљ, да различитим категоријама странаца објасне процедуру добијања потребних докумената приликом уласка у једну државу. Њихова улога није да само региструју странца и овере миграциони картон уласка у једну земљу, већ да првенствено информишу странце под којим условима могу боравити на територији те државе. Такође им је циљ да пруже сву неопходну помоћ у решавању проблема странца, а посебно у вези легализације докумената, као што се видело из изложених случајева, што непобитно важи и за Сервис за странце у Русији.

[30] Случај од 22.06.2003. године.
[31] Случај од 07.11.2003. године.

б) Право Шпаније

Шпанија је донела свој Закон о странцима 2005. године[32] са посебним освртом на регулисање права на добијање виза за студенте и имигранте, раднике и њихове породице, и групе радника – категорија странаца које имају потребу за дужим боравком у Шпанији или добијањем трајне визе. У складу са тим потребама, закон је посебно посветио пажњу лицима која су напустила Шпанију и одрекла се свог бившег држављанства, па поново желе да се врате у Шпанију. Улога Сервиса за странце добила је посебан значај у праћењу боравка странаца на територији Шпаније, а посебно студената и радника.

Лица, која живе и раде у Шпанији, могу добити трајан боравак под условима који важе и за шпанске држављане. Трајан боравак може добити странац који докаже да у последњих 5 година (од дана подношења захтева) има континуирани боравак на територији Шпаније, с тим што нема нерегуларан боравак у Шпанији. Тај период боравка и трајност може бити прекинут:

а) периодом одсуства за викенд из Шпаније;

б) одсуством до 6 месеци, али никако дуже од једне године; и

в) оправданим одсуством због породице и здравља.

Специјалан статус странаца у Шпанији имају њени бивши држављани који су, из било којих разлога, напустили Шпанију и одрекли се њеног држављанства. Они, за почетак, не морају имати одобрен трајан боравак и добродошли су назад у Шпанију. Посебно се поклања пажња и категорији странаца који долазе ради хуманитарних активности, смени радника по истеку виза, жртвама разних ситуација (жртве рата, политичких, етичких, верских и других конфликата).

Као што је истакнуто, посебну улогу у регулисању боравка странаца има Сервис за странце. Овај Сервис има развијену активност у регистрацији категорија странаца које улазе и траже боравишну визу за ову државу. У њему се странац може информисати шта све треба да предузме и које документе да припреми да би добио одобрење за боравак у Шпанији. Сервис ће такву информацију дати за сваки случај појединачно. Странац ће, најпре, добити информацију која документа свакако мора поседовати. Након предаје докумената, Сервис ће дати позитиван или негативан одговор. Документа ће бити проверена и виза мора бити издата и оверена од надлежног конзулата. Понекад је неопходно доставити и фотокопије свих докумената конзулату, како би се избегле неке непри-

[32] *Spain law* (residence permits) – http://www.spain-visas.com/RP, 2004.

јатности или непредвиђене ситуације у будућности. Сва одобрења и одбијања евидентирају се у Сервису.

У складу са одредбама Закона о странцима Шпаније, посебно се води рачуна да странци који заснивају радни однос или долазе пословно ради интереса шпанске државе, имају регулисан боравишни статус и за чланове своје породице.

в) Право Бугарске

Република Бугарска је Закон о странцима донела 1998. године, а нов текст закона усвојила 2000. који је измењен 2004. године (Prom. SG 43/26 May 2000; amend. SG 15/24 feb. 2004.).[33]

Основне одредбе овог Закона се односе на сва лица која нису бугарски држављани. Странци у Бугарској имају сва права као и бугарски држављани, као и обавезе, у складу са ратификованим међународним документима. Такође, та права и обавезе су у складу са потписаним документима која признају реципроцитет између Републике Бугарске и државе потписнице.

За странце који уживају дипломатски и конзуларни имунитет и посебне привилегије, важе норме међународног права и оних докумената које је Република Бугарска потписала.

Запослени странци у Бугарској од посебног значаја и угледа, имају сва права као и домаћи држављани. Њихове визе су издате од посебних међународних организација и сматрају се „делом Бугарске“.

Странци могу ући у Бугарску ако поседују легална документа: радну визу, транзитну визу или документ предвиђен уговором између Бугарске и земље потписнице. Уобичајено, виза се издаје појединачно са роком боравка најдуже до 3 месеца – 90 дана. Такође та виза може бити продужена за још 90 дана. Важност визе најдуже ће бити продужена до годину дана – 12 месеци. По истеку те визе, странац мора првим летом да напусти Бугарску.

Транзитна виза биће издата странцу у пролазу кроз Бугарску, са посебном провером основа боравка, који по истеку визе мора у року од 24 часа напустити Бугарску. За време боравка, странац пријављује адресу где је одсео. Ти странци пријављују: неопходну финансијску главницу коју поседују, неопходну финансијску потпору да напусте земљу, обавезе које имају у земљи према пријави конзулату и министарству, друга документа према међународном уговору која поседује, путне исправе.

[33] *New law on foreingners in the Republic of Bulgaria*: http://www.bcci.BG./law/basic/low/, 1998.

Странци могу остати кратко али и дуже. Најдужи период је годину дана од дана уласка у земљу. Кратко време останка је до 90 дана, од дана уласка. Уколико странац борави из хуманитарних разлога, административни орган може имати разумевања и продужити му боравак без проблема.

Дужи боравак ће се одобрити следећим категоријама странаца:

1) који имају одобрен улазак од ауторитета као што су Министар полиције и Министар правде Републике
2) Бугарске ради пословних контакта;
3) ради спровођења звања или других активности у законодавној области;
4) ради регуларног уписа студената на научне институције;
5) странцима, који по међународним документима имају посебан статус у Републици Бугарској;
6) странцима који имају потребу да стално остану, да склопе брак са бугарским држављанином или из других
7) разлога желе да се стално настане у Бугарској;
8) менаџерима, који представљају компаније и предузећа и имају своја представништва у Бугарској;
9) финансијски пословни партнери који желе трајно да остану у Бугарској;
10) имају недовршен дуг, медицински третман у некој медицинској установи и имају могућности да тај
11) третман финансирају;
12) имају сарадњу и коресподенцију са медијима и акредитовани у у Бугарској;
13) имају лично обезбеђење и могу се ставити на располагање бугарској држави;
14) имају активности у области истраживања;
15) имају могућности да инвестирају у Бугарску;
16) странци, чији чланови породице имају сталан боравак у тој држави;

Бугарски Закон о странцима предвиђа да ће сталан боравак у тој држави добити посебне категорије странаца:

1) када имају бугарску националност;
2) две године после склапања брака са бугарским држављанином или у другим случајевима кад испуњавају услове;
3) младић, дете бугарског држављанина или друго неудато лице;
4) родитељи бугарских држављана;

5) лица која бораве непрекидно у Бугарској у последњих 5 година, не искључујући и период студирања и другог облика образовања у некој од бугарских институција;
6) лице које као странац уложи у развој Бугарске више од 250.000 долара, у складу са законом.

Странци који морају напустити Бугарску због истека рока на који је виза одобрена, не могу пролонгирати тај рок из неког разлога, осим у хитним случајевима који не могу бити одложени или у случају склапања брака са бугарским држављанином.

Република Бугарска је, најновијим одредбама свог Закона о странцима, посебно предвидела улогу Сервиса за миграцију, који има задатак да помогне странцу који жели да добије бугарска документа, или им је престала важност, па мора да напусти земљу; у том случају, странци су дужни да презентирају надлежном органу све расположиве путне исправе које имају и сачекају даљи поступак надлежног органа.

Иначе, Закон о странцима Републике Бугарске је усаглашен са европским стандардима и прописима из ове области, а посебно у погледу путног и визног режима страних држављана.

г) Право Немачке

Немачка је, у складу, са најновијим токовима у вези кретања и боравка странаца у Европи и доношењем нових прописа у тој области, усвојила нови Закон о странцима 30.07.2004. године, који је ступио на снагу и примењује се од 01.01.2005. године након дуге полемике и расправе у парламенту, између осталог, због неусаглашености многих одредби са ставовима Уставног суда у вези признања или непризнавања одређених права странцима. Сукоб мишљења у тој области постојао је између две политичке струје, а циљ измењеног закона је био да се нађе компромис који ће бити прихватљив за обе политичке опције и за Парламент Немачке, као и прихватљиво решење за 16 немачких покрајина. Ово из разлога што изгласавање Закона захтева да 60% чланова Парламента прихвати одређени предлог, да би Закон „прошао“ у даљу процедуру.

Основне промене у закону у односу на странце односе се на: боравак странаца, недозвољеност подношења појединачног захтева за радни однос, отежане услове за инвеститоре и групе радника имиграната, учешће сервиса који би се „питали“ за одређено решење тих питања за странце пре него што се о томе одлучи. Тако су основани Сервиси за обавештавање.

Радни статус странаца у Немачкој зависи од потребе Немачке економије за страном радном снагом. У зависности од тих потреба разлику-

ју се различите категорије странаца: квалификована и неквалификована радна снага. Радна снага са основним и средњим квалификацијама може наћи посао само ако за њиховим профилом постоји потражња на тржишту. С друге стране, странци са високом квалификацијом у Немачкој и на стручном усавршавању могу продужити боравак на годину дана док тај посао не заврше. Држављани Европске уније чије су државе чланице европске заједнице од 01.05.2004. године имају предност у потрази за послом у односу на остале странце, на пример, радници старих држава чланица Европске уније имају слободу кретања и сва права као и домаћи држављани Немачке.

Закон регулише и статус избеглица и лица која траже азил из политичких разлога у Немачкој – по новим одредбама, ови странци могу добити азил под условима као и у другим државама Европске уније, а у захтеву морају објаснити разлоге због којих траже такав статус у Немачкој.

Регулисано је и досељавање деце странаца чији родитељи стално живе у Немачкој. Потребно је да дете има 16 или 17 година и говори немачки језик и да има услова да се уклопи у средину, а уз одобрење свог оца, затражи досељавање. У осталим случајевима, старије дете самостално подноси захтев.

За домаће држављане који су напустили Немачку и одрекли се њеног држављанства, па желе да се врате, формира се државна комисија која испитује разлоге и услове за поновно прихватање назад свог некадашњег држављанина.

Закон о странцима обухвата и регулативу интеграције странаца у правни систем државе Немачке и утапање у културу, језик, право, историју Немачке.

Овај закон познаје две врсте настањења: боравак (као привремено решење) и стално настањење (трајно решење). Услови за стално настањење су: боравак задњих пет година на територији Немачке, сигурни приходи за живот, остварена пензија за 60 месеци или опредељено обезбеђење, да лице нема прекршаје у задње три године, одобрено запослење, довољно способности да нађе посао, довољно знање немачког језика, довољно познавање немачког социјалног и правног система, обезбеђен стамбени простор (решено стамбено питање).

Од доношења Закона о странцима 2004. године, појачана је активност Федералног Бироа за миграције и избеглице, који добија посебан ауторитет као установа.

Имајући у виду услове за испуњење услова за боравак странаца на територији Немачке, поставља се питање зашто је Немачка посебно ре-

гулисала проблем странаца и њихово запошљавање, уз овако велики број захтева за испуњење услова за боравак на њеној територији.

Последњи подаци Европске уније говоре о преко милион људи, страних држављана, који у државама чланицама ЕУ траже запослење. Нарочити прилив стране радне снаге је из Источне Европе. Према статистици из 2003. године од 82.532 милиона немачких становника 8,9% су били странци. Од 1954. до 2001. године 31 милион Немаца је имигрирао у Немачку, али је и 22 милиона напустило земљу у истом периоду. Према податку из 2005. године 40% странаца сада живи у Немачкој више од 15 година у континуитету. У међувремену је око 1,5 милиона рођених странаца у Немачкој, радно способно је 26 милиона. Такође, према тој статистици највише странаца долази из: Турске 2,28%, Италије 0,73%, бивше Југославије 0,69%, Грчке 0,43%, Пољске 0,40%, Хрватске 0,29%, Аустрије 0,23%, Босне и Херцеговине 0,20%, и УСА 0,14%, Македоније 0,07% и Словеније 0,03%. Посебно је постојала критика у вези продора турског становништва у Немачку. У бројкама, то је 1.998.534 лица која траже решење статуса у овој држави. Међутим, распадом старог Совјетског Савеза, појавио се и огроман број становника са тог подручја који је затражио боравиште, посао и остала права у овој држави.

Актима немачког Парламента из маја 1999. године и јануара 2000. године регулисано је питање добијања немачког држављанства за странце који су дуго у Немачкој, као и за децу рођену после тог датума. За оне, који су у Немачкој од пре усвајања поменутих аката, услов је да имају навршених 23 године живота и да одлуче хоће ли затражити немачко држављанство или не.

Сервис за странце има улогу као и у осталим државама где је основан да посебно прати категорије странаца који долазе у Немачку и основе тражења боравка у њој.[34]

д) Право Француске

Француска је држава која се, такође, сусреће са великим проблемом миграције становништва. Тако је 17. фебруара 2001. године на источне обале француске ривијере 825 Курда депортовано бродом из Италије. Данас, Француска као и Италија, има проблем да те имигранте врати назад у своје азијске државе и увелико ради на томе да тај проблем реши. Колико је проблем озбиљан, говори и податак да је између францу-

[34] *Foreingers in Germany and EU police*, sorce, Redera Office for questions of immigration Asylm law, Office of immigration, Germany July, 1993.

ске и британске владе избио сукоб, када је део имиграната покушао бродом да се пребаци у Енглеску. То је, са друге стране, створило политичку тензију са Француском.

Преговори у Амстердаму маја 1999. године нису дали резултате, јер се државе Европске Уније (осим Велике Британије, Ирске и Данске) и држава потписница Шенгенског споразума (Исланда и Норвешке) нису сложиле да се прихвати и легализује положај тих имиграната на простору Европе. Имиграциона полиција је имала пуне руке посла.

За разлику од ове ситуације, са Сједињеним Америчким Државама је Француска закључила Споразум још 1973. године о прихватању имиграната из Америке, али је то било на обострану корист и ти имигранти су били добродошли јер се радило о великом броју радника и њихових фамилија.

Америка је направила један добар потез и легализовала улазак имиграната на својој територији, али тако, што је организовала радне групе по етничкој припадности и интересима у послу или за одређену врсту посла, што Француска није урадила. Американци су ове радне групе класификовали у различите делатности, ангажовали их, како би имали приходе и самим тим их укључили корисно у „националну економију“. У Француској се настављао годишњи прилив имиграната, отприлике око 100.000 на годишњем нивоу. Француски Закон о странцима из 1970. године[35] класификовао је групе странаца, а такође је оформио и Сервис за странце ради пружања информација и правне помоћи, а са друге стране ради успостављања контроле миграционог процеса. Последње измене Закона уследиле су марта 1999. године, када је у Француској било регистровано 3.263.000 странаца. Те године је дошло 60.000 странаца у Француску, што је у просеку прилив становништва за величину једног просечног града у некој већој регији.

На тај начин је имиграциона криза у Француској попримила размере и била основни проблем у односу на остале категорије странаца. Политика имиграције попримила је и проблем националног идентитета, безбедности и тероризма. Тих година велики број радника је без регулисаних докумената, па је формиран тзв. Национални фронт (ради одбране „националног идентитета“). Странци су обавезно морали да се пријављују полицији, ради легализације боравка.

Суочена са новим таласом имиграције 1998. године, Француска је нужно прибегла мерама као САД, Немачка и Велика Британија да регулише питање останка најспособнијих и корисних радника. Уведена је

[35] *Conseil D`etat, 2002*. – Copyright U.S. France Analysis.

тзв. „рестрикција“ уласка на територију Француске, као што су Американци увели за мексичке избеглице, тако да боравак може добити само странац са уредним документима, како би се бар делимично решио или ублажио настали проблем,[36] и смањио прилив уласка.

У осталом делу, Закон о странцима Републике Француске је сличан осталим европским законима и многе проблеме решава и регулише у складу са потписаним међународним документима.

ђ) Право Албаније

Закон о странцима Албаније[37] усвојен је 27. маја 1999. године и означен декретом од 18.06.1999. године потписом албанског председника. Објављен је у „Службеним новинама“ од 21.07.1999. године и ступио на снагу после 15 дана, 05. августа 1999. године.

Закон садржи следеће одредбе:

1) опште одредбе (уводни део);
2) улазак и излазак из Републике Албаније;
3) боравак и визе;
4) регулисање радног односа;
5) пресељење, права и обавезе;
6) распоређивање и административне одредбе; и
7) завршне одредбе.

У члану 1, општих одредби Закон прописује да се његове одредбе односе на режим уласка, останка, запошљавања радне снаге странаца у Републици Албанији, када они дођу на њену територију.

У члану 2, дефинисано је да је странац „свако лице које дође у Албанију, а није њен држављанин.“

Даље, лице које тражи азил је свако лице које је после 14.12.1998. године затражило азил а избеглица је свако лице које тражи уточиште после 14.12.1998. године. За потребе овог закона, чланови фамилије су: супруг/супруга (ако постоји закључен законит брак); родитељи, очух, мађеха; деца испод 18. година, ванбрачна и она која живе са родитељима као и остали чланови породице уколико су легално пријављени.

Закон посебно регулише режим добијања виза, путних исправа и осталих докумената за странце.

Члан 3 Закона посебно утврђује основне принципе да „право препознаје и поштује принципе и опште норме међународно признатих доку-

[36] *Imigracion Policy in France*, website, France Analysis, 2002.
[37] *Law the Albanian People`s*, the Official Gazette of 21. july 1999.

мената, принцип реципроцитета, принцип поштовања људских права и интерес националне безбедности.

Странци могу добити визу за сталан боравак у Албанији под условима:

1. ако прихватају законе, врховну власт и националну безбедност те земље;

2. да нису кажњавани кривично или били у затвору у задњих 5 година од подношења захтева за сталан боравак за неко теже кривично дело по закону;

1) да нису чланови терористичке организације или прекршиоци уставног поретка или чланови било које организације коју је Влада забранила;
2) да нису тражени од међународних организација за злочине против човечности или серијске злочине;
3) да нису прекршиоци према другим државама, а да је дело учињено на територији Албаније;
4) да није суспендовано њихово право боравка у Албанији, по повреди уставних права те државе;
5) да нису ангажовани у организационе криминалне групе, проституцију, трговину дрогом и људима у Албанији или у транзиту кроз њу, или у било којој илегалној трговини.

У противном, оваквим странцима који крше ове одредбе, неће се одобрити улазак у Албанију, у наредних 10 година, од дана када су у овој држави евидентирани као „непожељна особа.“

Такође, визу за улазак и боравак у Албанији, неће добити странац који: ужива дрогу, хронични је алкохоличар, заразно болестан, пропагира проституцију или дела против јавног морала или казненог права, повређује албански систем, запошљава странца без претходног одобрења, ако покуша да остане у земљи мимо одобреног рока, ако покуша да уђе као терориста, протерано лице и слично; дође из подручја зараженог епидемијом и невакцинисан, нема пасош или други валидан документ на основу кога се може утврдити његов идентитет, уколико поседује непотпуна или неважећа документа као и ако његово психичко стање онемогућава његово хапшење.

Сви законом прописани и регулисани случајеви су у надлежности Министра правде. Министар правде може у специјалним случајевима, важним за државу, од значаја за јавни интерес и националну безбедност, направити изузетке од случаја предвиђених у праву и решити другачије да би избегао негативне последице у јавности, приликом решавања неке акције или случајева.

е) Право Аустрије

Аустријско право о странцима је специфично, што је условила језичка и културна карактеристика овог подручја, са посебним освртом на разликовање странаца и „пожељних гостију-радника“, чија регулатива у праву Аустрије има континуитет од 1960. године. За разлику од других држава, радници који су долазили у Аустрију на рад са својим фамилијама, враћали су се у свој родни крај, након што су у тој држави нешто зарадили и уштедели. У периоду од 1970. до 1990. године у Аустрију је дошло око 133.000 страних радника (упоредимо тај податак са Француском у коју годишње дође 100.000 странаца).

Уред за странце је 1991. године дао статистички податак да је у Аустрији од запосленог становништва, 10% странаца радника. Прилив се повећавао, па је забележено да је у Аустрији 1993. године било 300.000 страних радника. Како су сви они зависили од рада у тој држави, Аустрија је решила да максимално реши њихов статус и приближи их правима која имају и њени држављани.

Држављани који долазе из бивше Југославије, претежно Срби, чине скоро 50% радне снаге Аустрије. Турци су други народ по бројности, чинећи 20% радне снаге, а њих 5% је дошло из Немачке. Пољака, Чеха, Словака, Мађара и Румуна има између 3,5 и 4%.

Странци обично живе у урбаним срединама и индустријским зонама, већина их је у Бечу. Због тога што велики број странаца живи у главном граду, почетком 1990. године рођена су многа деца тих странаца у Аустрији.

То је захтевало да се ови странци укључе у процесе едукације, познавање језика и културе, сталног решења посла и пребивалишта, а многи од њих су научили и увелико говоре немачки. На пример, деца страних радника често уписују високе школе да би радили на својој едукацији. Та деца, рођена у Аустрији, много се разликују од својих родитеља и у многоме су се „стопила“ са домаћим држављанима, па се не осећају странцима у Аустрији. Тако, прирођени Аустријанци српског и генерално, југословенског порекла, брзо су се прилагодили животу у Аустрији, док се Турци (који су исламске вере и порекла) јако тешко уклапају. Зато, будућност аустријског имиграционог програма је да покуша да реши те проблеме доласка различитих народа и уклапања у аустријско друштво, да реши њихове социјалне проблеме јер они првенствено долазе због посла; планира се креирање нове економске и социјалне политике према етничким категоријама странаца који долазе на рад, како би се и њима и аустријским властима олакшала политика имиграционог програма.

То је тренутно актуелна ситуација у миграционој политици Аустрије према странцима у последње време.

Иначе, Аустрија је усвојила нов Закон о странцима 14.07.1997. године[38] који обимно регулише у 117 чланова, положај и статус странаца у својој држави.

У чл. 1 Закона, и аустријско право дефинише странца као „лице које нема аустријско држављанство."

Даље, то су: лица која су ушла на територију државе са намером да се настане на њој, лица у транзиту преко њене територије. Странци су посебно, радна снага која долази из иностранства и прелази границу, са посебном тежњом за добијање домицила у држави где долазе. У првом делу се дефинишу и: путна исправа (пасош или било који други документ којим се доказује идентитет), разне путне исправе и карте, шенгенска виза по Конвенцији од 19. јуна 1990. године у складу са шенгенским споразумом од 14. јуна 1985. године између влада држава Бенелукса, Немачке и Француске, о контроли преласка граница, којој је Аустрија приступила 28. априла 1995. године.

Други део регулише улазак и останак странаца, тј. подношење захтева за разна документа и визни режим.

Трећи део регулише посебне услове за улазак странаца и добијање боравка: тако, сталан боравак ће добити странци од посебног значаја за аустријску државу, странци који долазе ради научног усавршавања и специјалистичких студија и сл. Њима ово одобрење даје Министар правде. Посебно је регулисан боравак странаца – радне снаге, која је многобројна, као и боравак чланова њихове породице. Посебна пажња поклања се легалности докумената, чак једно поглавље носи назив „идентификациона карта за странце са фотографијом", са посебним разграничењем која документа треба да имају странци који долазе из земаља чланица ЕУ и ЕЕЗ (Европске економске заједнице) и њихово распознавање по посебним путним и сличним документима.

Посебно се регулишу и санкције које ће се применити према странцима, као и повластице за одређене категорије странаца и бивше држављане који се враћају назад, као и положај избеглица и других категорија.

У начелу, аустријски Закон о странцима је модеран закон који је свеобухватан и усклађен са токовима миграционих проблема у свету и Европи, а посебно путним режимом, због чега и представља свеобухватну регулативу ове области, усклађену са међународно усвојеним документима из ове области.

[38] *Federal Law Gazette of the Republic of Austria*, Aliens ACT, FLG.I No 75/1997. and 126/2002.

ж) Право Румуније

Режим кретања и боравка странаца у Румунији установљен је новим законским прописима 2002. године, са изменама из 2003. године. Основне одредбе закона односе се на улазак и излазак странаца на територији Румуније, права и обавезе, као и посебне услове за контролу миграционих токова са обавезама Румуније у складу са потписаним међународним документима.

Румунски закон разликује неколико категорија странаца у члану 2:

а) странци су сва лица која немају румунско држављанство;
б) лица која немају држављанство ниједне државе;
в) избеглице-лица која илегално бораве на територији Румуније, али су добила права и заштиту правног система те земље;
г) лица која имају дипломатски и конзуларни положај и посебан визни режим добијања докумената;
д) лица која су у транзиту преко аеродрома и других граничних прелаза;
ђ) лица која привремено бораве и улазе у Румунију;
е) лица која имају намеру да стално остану; и
ж) лица која имају или долазе да склопе брак у Румунији.

Закон регулише права странаца којима се гарантује заштита као и домаћим држављанима, а на бази реципроцитета. Странци који испуњавају све услове и долазе легално, у тој земљи могу добити домицил, без иједног ограничења, и да се укључе у заједницу по свим правима и обавезама. Политика миграције регулише нарочито услове за долазак радне снаге, регулисање радних права, образовање и долазак у Румунију ради посебне врсте школовања и специјализације, регистровање страних група и организација, странаца у транзиту, странаца којима је ограничено кретање преко границе и о којима посебно води рачуна погранична полиција.

Закон регулише визни и путни режим странаца и разликује једнократне – краткотрајне и дугорочне визе (најкраћи боравак до 90 дана, али зато дужи боравак може бити и преко годину дана), дипломатске и друге службене визе, колективне визе, специјалне визе за транзитни саобраћај (посебно на аеродромима).

Прописане су и санкције за непоступање по одредбама овог Закона, а странци имају право да, преко Сервиса за странце, добију све информације у вези регулисања докумената, добијања здравствене заштите, могућности добијања посла и сл. Румунски закон је, посебном одредбом регулисао, улазак и боравак, страних оружаних формација и група на њеној територији.[39]

[39] The Goverment's Emergency Ordinance No. 194/2002, *The Status of Aliens in Romania*, 2002.

з) Право Чешке Републике

Јануара 2000. године Чешка Република је усвојила свој Закон о странцима, који у члану 1 прописује да се „овим Законом утврђују услови за давање дозволе за улазак на територију Чешке Републике, дозволе за боравак и напуштање територије; такође се утврђују истим овлашћења полиције Чешке Републике, Министарства унутрашњих послова и Министарства спољних послова за ову област државне администрације.“[40]

У ставу 2 чл. 1 закона, дефиниција странца је иста као и у свим законима „под странцем се подразумева физичко лице које није држављанин Чешке.“, тј. лице које није домаћи држављанин.

У члану 2, прописује се циљ закона: Овај се Закон неће примењивати на странца који је:

а) доставио захтев за заштиту од стране Чешке у форми азила, као и на избеглице, осим у случају када је другачије утврђено посебним законским регулативима; и

б) борави на територији на основу посебних законских регулатива којима се утврђују услови за привремени боравак страних Војних трупа на територији.

Закон опширно регулише визни режим и привремени боравак, сталан боравак, пријављивање странца, а затим регулише одредбама прекршаје и протеривање странаца, са посебним акцентом на заштиту странаца (чл. 146 Закона), транзит странаца и ко је „непожељна особа“, информациони систем који води Полиција и који се не може мешати са другим информационим системом у складу са посебним законима.

Специфичност Закона је што је, у оквиру одредби о странцима, посебним поглављима регулисао овлашћења полиције и Министарства спољних послова у овој области, одређивање притвора и начин задржавања странца, као и правила о Установи у којој ће се притвор спровести, дискрециона права полиције и слично.

Завршне одредбе закона регулишу, поред прекршајних казни за странце, како се подноси захтев за одобрење привремене заштите странца Хуманитарној студији.

Актом од 26. јуна 2003. године Чешка Република је донела и Закон о привременој заштити странаца:[41]

---

[40] *Residence of Aliens in Territory of The Czech Republic*, January 2000. http://www.mucr.cz./English.LTML//2006.

[41] *Act No 221/2003 COLL. On Temporary protection of Aliens* of 26 June 2003, website, http://www.mucr.cz./english.LTML.

Скупштина је усвојила овај Закон да би се утврдили услови под којима странци могу да бораве на територији код привремене заштите, процедуру издавања или опозива исте, правни статус, овлашћења Министарства унутрашњих послова.

Чешка Република обезбеђује привремену заштиту у случају оружаног сукоба, грађанског рата, природне катастрофе, непрекидног и масовног насиља и сл. Та заштита пружа се странцима када нису у стању да се врате у своју државу.

Странац ту заштиту тражи на граничном прелазу, обраћањем полицији која, обавештава Министарство, достављањем путне исправе.

Закон је донет у складу са Одлуком Савета Европске уније и Инструкције коју доноси Чешка Република.

Странцу се обезбеђује здравствена заштита, смештај у хуманитарну установу, школовање, картица (његов идентификациони картон), а о томе се обавештава Канцеларија високог комесара за избеглице УН.

Закон је ступио на снагу 01. јануара 2004. године. Чак и за овог странца прописана је казна за прекршај: „странац који не борави у хуманитарној установи до окончања радњи на идентификацији, напусти исту пре окончања лекарског прегледа, прекрши обавезу да се јави у месту боравка, плаћа на име казне до 2.000 ЦЗК“ (чл. 55).

и) Право Канаде

Закон о имиграцији Канаде донет 1976. године[42] подробно регулише улазак странаца у ову земљу и имигрантом сматра лице „које жели да се искрца на територију Канаде.“

Закон регулише заштиту лица којима се омогућава легалан боравак и имиграната са илегалним боравком, а ради опште безбедности.

Основни принцип је да право уласка у Канаду имају држављани Канаде и лица са сталним боравком, осим лица која привремено улазе и бораве у тој земљи. Права избеглица су посебно регулисана у складу са Конвенцијама и овим Законом, а лицима која су осуђена на казну затвора више од 6 месеци и више од 5 година, улазак није дозвољен.

Лице које је регистровано као Индијанац, без обзира да ли је држављанин Канаде, има сва права као држављани Канаде. Имигранти морају испунити одређене стандарде за улазак у Канаду и подељени су у класе. Имиграционим планом се формира политика запошљавања за сваку провинцију у Канади и о томе одлучује надлежни министар. Процедура уласка почиње подношењем захтева за добијање визе. Посебно су про-

[42] *Immigration Act, 1976/77 of Canada*, July 1976, website, *http://www.mucr.ca/English.LTML*,1976.

писани услови када ће се странци протерати и уклонити: руководилац Одељења за избеглице одлучује о њиховим жалбама и апелима. Уколико дође до спора, пресуда се доноси уз сагласност гувернера у Савету.

Прекршаји су специфични и канадски закон познаје посебну категорију прекршаја за имигранте:[43]

– код уласка изван луке;
– избегавање контроле;
– улазак и боравак у Канади на основу лажног пасоша, визе и другог документа;
– бег или покушај бега из законског притвора;
– свесно избегавање законских обавеза;
– избегавање обавезе заклетве;
– свесно изношење лажних података;
– свесно дато лажно обећање код запослења;
– публиковање лажних и погрешних информација;
– боравак у Канади без писменог овлашћења од стране имиграционог службеника;
– свесно кршење услова под којима је лице примљено у Канаду, чл. 94 Закона.

Сва лица за која се утврди да су починила наведене прекршаје из тужбе кажњавају се новчаном казном у износу од 5.000 долара или на затворску казну у трајању до 2 године, а могу се изрећи обе казне, и новчана и затворска. Код сумарне казне, новчана казна не може бити виша од 1.000 долара, а затворска не дужа од 6 месеци или обе.

Свако лице које свесно помогне и организује илегалан улазак у Канаду биће кажњено до 100.000 долара, казном затвора до 5 година или са обе казне. Код сумарне казне, новчана казна не може бити виша од 10.000 долара, а затворска не дужа од једне године или обе.

Свако лице које буде протерано из Канаде и врати се, упркос забрани, чини прекршај и биће кажњено казном затвора до две године, (чл. 95 Закона).

Прекршаји су прописани и за службенике у Имиграционом одељењу: ако издају лажна документа за имигранте или приме мито и поклон, казна је до 10.000 долара или 5 година затвора (чл. 97 Закона).

Овлашћени Министар потписује сва међународна документа и споразуме у вези имиграције и одређује начин рада имиграционих служби.

[43] *Last Amandment of immigration act of Canada* on July 1996, website, http://www.mucr.ca/English.LTML.1996.

3. Право и положај странаца у бившим југословенским републикама

а) Заједничке карактеристике регулативе у области боравка и кретања странаца у Републици Хрватској, Републици Словенији, Републици Босни и Херцеговини и Републици Македонији

Бивше републике СФРЈ – Хрватска, Словенија, Босна и Херцеговина и Македонија, су донеле своје Законе о странцима, који су усклађени са најновијом трендовима регулативе у овој области који постоје у европским државама. Пошто су ове републике постале независне државе након распада СФРЈ, врло брзо су донеле сопствене законе у овој области, а пре тога и у области регулисања држављанства за своје грађане.

б) Преглед решења у области права странаца у Републици Хрватској, Републици Словенији, Републици Босни и Херцеговини и Републици Македонији

3.1. Право Републике Хрватске

Хрватска је Закон о странцима донела 02. јула 2003. године[44] и исти је ступио на снагу 01. јануара 2004. године.

У члану 1 прописано је да „Закон одређује услове уласка, кретања и боравка, као и рад странаца у Републици Хрватској.“ И овим Законом је дефинисано да се „странцем сматра особа која није хрватски држављанин“ (чл. 2 ст. 1). У чл. 2 ст. 2 Закона стоји да „странац који има вишеструко држављанство сматра се држављанином државе која му је издала путну исправу с којом је ушао у Републику Хрватску.“

Закон регулише режим издавања путних исправа и виза за странце, а у члану 5 Закона прописује да ће се странцу ограничити или забранити кретање на одређеном подручју у Републици Хрватској због „заштите правног поретка, националне сигурности или јавног здравља.“ Проверу странца врши сигурносна служба и странцу је забрањено оснивање политичких странака, али може основати удружења по посебним прописима.

Боравак странца регулисан је у члану 33 Закона о странцима Републике Хрватске, и боравак подразумева: боравак до 90 дана, привремени боравак и стални боравак. Тај боравак подразумева странца без визе, с визом и граничном пропусницом. Привремени боравак је, углавном, у

[44] *Закон о странцима Републике Хрватске*, „Народне новине“, Загреб, 02. јул 2003.

сврху рада, студирања и школовања, спајања породице, других оправданих разлога по закону и међународним уговорима (чл. 37). Привремени боравак се одобрава када странац има средства за удруживање, има осигурано становање, има здравствено осигурање, и када постоје приложени докази у прилог оправданости боравка у овој држави (чл. 38). Привремени боравак се може одобрити и у случају када је странцу издата радна дозвола, који намерава да борави дуже од 30 дана, а испуњава законом друге услове и не треба му радна дозвола (чл. 40), и у другим условима предвиђеним Законом о странцима.

Исто тако, боравак може престати „ако му је изречена заштитна или сигурносна мера протеривања, ако му је отказан привремени боравак, као и истеком рока на који је привремени боравак одобрен“ (чл. 46).

Сталан боравак (чл. 47) одобриће се странцу ако:

– до дана подношења захтева за стални боравак има непрекидно 5 година одобрен привремени боравак; или
– је три године у браку с хрватским држављанином или странцем на одобреном сталном боравку, а у Републици Хрватској има привремен боравак.

Интересантно је да, против решења надлежног органа није допуштена жалба, али је дозвољено вођење управног спора (чл. 48 ст. 2 Закона), за разлику од прописа који важе у Србији, где је таква могућност искључена.

Сталан боравак странцу се неће одобрити ако је:

– правоснажном одлуком кажњен на безусловну казну затвора;
– ако нема средстава за издржавање;
– ако нема осигурано становање;
– ако нема здравствено осигурање; и
– ако то захтевају разлози заштите правног поретка, националне сигурности или јавног здравља (чл. 49).

Како се може одобрити или одбити одобравање боравка странцу, исто тако се странцу може и отказати боравак, што је регулисано у чл. 50 хрватског Закона о странцима. Услови за отказивање боравка су:

– извршење кривичног дела када је странац правоснажно осуђен на безусловну казну затвора од 6 месеци или дуже;
– захтеви заштите правног поретка и националне сигурности или јавног здравља.;

Сталан боравак странцу може престати: ако му је изречена заштитна или сигурносна мера протеривања; ако надлежни орган утврди да се

странац иселио или непрекидно борави у иностранству дуже од 6 месеци, а о томе није обавестио надлежни орган; и када му је сталан боравак отказан.

Незаконитим боравком се сматра боравак странца који не поседује визу или одобрење боравка.

Законом је регулисано присилно удаљење странца и смештај у Центар за време спровођења присилног удаљења. Боравак се странцима одобрава до 90 дана. Регулисано је и право рада странаца (чл. 85), издавање радних дозвола, боравак њихових породица, уговор о раду. Радна дозвола се може издати по разним основима: трговачким и другим пословима, усавршавања у струци, научне сарадње, индустријске делатности и сл.

О казненим одредбама говориће се у посебном делу о одговорности странаца по националном закону.

У складу са Законом о странцима, Хрватска је донела Правилник о статусу странаца у Републици Хрватској и Правилник о путним исправама за странце, визама, граничним пропусницама те о начину поступања према странцима 2002. и 2003. године.

Тиме је престао да важи Закон о кретању и боравку странаца из 1991. године[45] као и уз њега пратећи Закон о запошљавању странца, о надзору државне границе, о извршењу санкција изречених за кривична дела, привредне преступе и прекршаје.

3.2. Право Републике Словеније

Словенија је, непосредно после сецесије од бивше федерације, донела своје законе у многим правним областима, између осталог и у области кретања и боравка странаца. Доношењем Закона о странцима 08.07.1999. године[46] или Закона о туђинцима (преведено са словеначког језика – у оригиналу *Zakon o tujcih*), усклађено је законодавство у овој области са правом Европске уније, о чему има посебних одредби у овом Закону (чл. 100 т, 1-7 до чл. 101).

Чланом 2 Закона о странцима прописано је да је странац:

– свако ко нема словеначко држављанство;
– особа без држављанства, која нема држављанство ниједне државе у складу са правним актима;
– која је добила отпуст из словеначког држављанства; и
– лице које је у транзиту кроз Словенију.

[45] *Закон о кретању и боравку странаца у Републици Хрватској*, „Народненовине“ бр. 53/91 до 29/94, Загреб, 1991-1994.

[46] *Zakon o tujcih*, Uradni list, Ljubljana Republika Slovenija, 08. juli 1999.

Подручје деловања Закона о странцима почиње од момента преласка државне границе. У складу са политичким и социјалним приликама Влада Републике Словеније сваке две године разматра миграциону политику, а у складу са међународним и другим државним организацијама. Та политика посебно се односи на квоту пријема нових странаца, политике боравка и запошљавања и оправданости деловања државе у том сектору.

Поред уобичајених одредби о визном и путном режиму, закон садржи одредбе о пребивалишту странаца, доказивању идентитета странаца путем исправа, незаконитом боравку, присилном удаљењу странца (чл. 50-63), као и смештају странца у прихватни Центар. Закон регулише посебним одредбама путне исправе за малолетне странце млађе од 18 година.

Интересантне су одредбе о помоћи странцу за интеграцију у словеначко друштво (чл. 82 – интеграција странаца) који имају одобрен боравак у Словенији по културном, стручном и научном основу: та интеграција подразумева помоћ од стране Републике Словеније у:

– организовању течајева словеначког језика за странце;
– организовању других врста течаја за странце;
– информисању странаца, посебно у вези њихове службе и струке и актуелним збивањима у тој држави;
– упознавање странца са словеначким збивањима и културом; и
– организовање скупова са домаћим држављанима ради зближавања, међусобног упознавања и разумевања.

При томе, предвиђено је да ће државни органи посебно водити рачуна да се таквим деловањем не крше права дискриминације на расној, верској и националној основи странаца.

Евиденција странаца је регулисана посебним поглављем и ту закон разликује следеће категорије евиденција:

– странци којима је дозвољен привремен боравак;
– странци којима је дозвољен сталан боравак;
– странци пријављени на привремен боравак;
– странци пријављени на сталан боравак;
– странци са визама;
– странци са путним исправама за странце;
– странци са посебним документима;
– странци настањени у Центру;
– странци којима су изречене казне протеривања из РС;

– странци којима су изречене заштитне мере удаљења;
– странци којима су изречене заштитне мере одузимање путног листа;
– странци којима је одређен строг полицијски надзор;
– странци којима је одобрен боравак ван Центра;
– странци којима је забрањен улазак у земљу;
– евиденција по чл. 84 Закона (пријава и одјава странца).

Евиденцији странаца се, у словеначком праву, поклања посебна пажња, па чл. 93 Закона о странцима прописује „упоређивање података из евиденције“ са подацима о странцима у неким другим органима, а посебно према категоријама странаца.

Казнене одредбе су истакнуте у делу о одговорности странаца, новчане казне за прекршаје су високе и до 1.000.000 толара, уз казну протеривања са територије Републике Словеније.

Најзанимљивије одредбе везане су за усаглашеност словеначког закона са правом Европске уније. Тако члан 100 Закона о странцима регулише положај држављана који долазе из држава чланица Европске уније. Тако, предвиђено је да:

– по праву узајамности, тим странцима је дозвољено пребивалиште у Републици Словенији;
– за Републику Словенију као равноправну чланицу ЕУ, примениће се њени закони равноправно и на странце – држављане држава чланица ЕУ;
– ће Република Словенија све прописе ЕУ применити на те држављане на њеној територији;
– ће та лица имати сва права у вези боравка и пребивања на територији Републике Словеније као што их имају на територији ЕУ;
– ће та лица имати здравствену заштиту и обезбеђена средства за егзистенцију;
– ће та лица имати право на рад и запошљавање, посебно ако самостално обављају делатност и имају позитивно пословање у последњих 6 месеци од подношења захтева у тој делатности;

При томе, предвиђено је и ограничење у уживању ових права, у смислу да ова лица треба да докажу да им њихова држава чланица ЕУ гарантује средства за издржавање, као и да та лица не представљају финансијски терет за државу и не представљају опасност по јавни ред и мир те државе.

У складу са наведеним, у завршним одредбама словеначки закон посебно указује на деловање Владе Републике Словеније и Министра правде у овој области, са посебним акцентом да министар за унутрашње послове Републике Словеније, сваких 6 месеци контролише, усаглашава и потписује законе, путне исправе, одређује цену образаца и издаје посебна акта неопходна за функционисање ове области. Такође се, посебним Законом о азилу, регулишу права и одговорност категорије странаца која спадају у посебну категорију лица која траже уточиште и немају редовна документа и путне исправе, те с тога и посебним законом постоји регулатива њиховог статуса.

3.3. Право Републике Босне и Херцеговине

У складу са чл. 4 Устава Босне и Херцеговине, парламент је усвојио 18. јула 2003. године[47] Закон о кретању и боравку странаца и избеглица, који у основним одредбама регулише право кретања странаца на територији БиХ, разлоге за долазак и остајање, процедуру регулисања права избеглица, надлежност органа у овој области и друге ситуације.

Тако се, већ у чл. 2 овог закона, истиче да су за његову примену надлежни одређена министарства и то:

– Министарство за безбедност;
– Министарство за иностране послове;
– Министарство за људска права;
– Министарство за ентитете;
– као и Сервис за странце и Полиција Дисктрихта за Брчко (МУП).

Тек у члану 4 Закон о кретању и боравку странаца и избеглица дефинише категорије лица на које се односи и примењује. Тако је:

1. странац – лице које није држављанин БиХ;
2. лице без држављанства – лице која није држављанин БиХ, а није држављанин ни једне друге државе;
3. избеглица – лице које је дошло да се настани на територији БиХ.

Остали термини везани су за место настањења и регулисање путних исправа.

Неке специфичности овог закона су:

– прокламовање слободе кретања и боравка у складу са одредбама овог Закона (чл. 5);

[47] *Закон о кретању и боравку странаца и избеглица у Босни и Херцеговини*, „Службени лист“, бр. 29/03, Сарајево, 2003.

– забрана дискриминације међу странцима без обзира на расу, веру, пол, језик, регион одакле странац долази (чл. 6)

Генерално, улазак и боравак странаца у складу је са реципроцитетом и/или међународним документима, па тиме зависи одакле странац долази. Услови су, такође, везани за уредност путних и личних докумената, прелазак границе, као и визни режим.

Закон у чл. 15 регулише и поседовање гарантног писма странца који долази у БиХ, које треба да буде оверено од стране надлежних служби и преведено, са садржином која гарантује његов боравак од стране даваоца гаранције. Такође, овај закон „познаје“ и позивно писмо, којим се странцу гарантују сва права приликом боравка у БиХ, у складу са чл. 15, и које надлежни министар оверава и одобрава (чл. 16).

Као и сви остали закони у региону из ове области, и Закон о кретању и боравку странаца и избеглица Босне и Херцеговине регулише услове под којима се може ући у земљу, радна права и право на рад странца, кретање странаца на територији Босне и Херцеговине и обавезно пријављивање надлежном Министарству унутрашњих послова. Одредбе о удаљењу странаца из Босне и Херцеговине су сличне као и у другим законским решењима, као и права избеглица, осим што је за ову категорију наглашено, да ће се (у складу са Конвенцијом о избеглицама из 1951. године) и посебним међународним споразумима за Босну, Ентитете и Дистрихт Брчко, примењивати и посебне одредбе у сарадњи са Високим комесаром за људска права Уједињених нација – UNHCR.

За прекршаје које учини странац прописане су новчане казне, мере удаљења и протеривања, па и казна затвора до 30 дана за теже прекршаје.

3.4. Право Републике Македоније

Закон о кретању и боравку странаца Републике Македоније[48], усвојен је 08. јуна 1992. године и садржи генералне одредбе о странцима, али, за разлику од осталих закона, не даје ближу дефиницију категорија странаца, већ одмах регулише њихова права боравка и уласка и визни режим, а затим дефинише разлоге за одбијање одобравања боравка странца у овој држави. То су, пре свега, безбедносни разлози и разлози јавног интереса и морала. Такође, неће се одобрити боравак странцу који даје фалсификована документа, који не поседује уредан здравствени картон,

[48] *Закон о кретању и боравку странаца Републике Македоније*, „Службене новине“, бр. 36/92, Скопље, 1992.

који је осуђен за тежа кривична дела или чак има везе са криминалним групама и организацијама, као и терористичким групама.

Привремени боравак не може се одобрити на период дужи од 3 месеца, и краћи од 30 дана. Сталан боравак се одобрава посебном одлуком надлежног органа. Присилно удаљење странца је прописано у случају када не напусти земљу у прописаном року и настави дуже да борави. У том случају, биће одмах депортован преко дипломатско-конзуларног представништва на границу. Такође, присилно ће бити удаљен странац који документа користи противно намени, али неће бити протеран ако су му угрожени живот и основна права и слободе (чл. 39).

Избеглице имају статус странаца и одобрен привремен боравак од 30 дана и не дужи од 6 месеци, у складу са међународним стандардима из те области. У року од 3 дана по уласку у Републику Македонију, странац-избеглица мора поднети захтев за решавање свог статуса Министарству унутрашњих послова. Странац – избеглица ће бити одбијен у следећим случајевима:

1) ако може добити заштиту државе одакле потиче или државе у којој је боравио као лице без држављанства;
2) ако добије позитиван одговор своје државе порекла да ће га примити назад, пошто су престали разлози због којих је напустио своју државу;
3) када се добровољно врати у своју државу;
4) ако добије држављанство неке друге државе;
5) напусти Републику Македонију, а онда затражи након једне године поново да се врати и када је регулисао статус у другој држави (чл. 50).

Из изложеног се јасно закључује да су бивше републике федерације, врло брзо, по оснивању сопствених држава, донеле и ускладиле своје право са европским стандардима и законима из ове области. Из кратког прегледа ових закона, јасно уочавамо позивање на европске конвенције, међународне уговоре и споразуме, као и обједињеност одредби о путним исправама и визном режиму за све категорије странаца.

Скоро сви закони прописују идентичне санкције за непослушне странце, заштитне мере протеривања и удаљења и санкције које проистичу из јавног интереса и безбедности своје државе. Неки нови токови имиграције у свету, а посебно појачана активност разних терористичких покрета и организација условили су и појачану активност држава у контроли својих државних граница и уласку и боравку странаца по неким новим критеријумима. Довољно је било само и то, да се негде у свету

појави неко ново жариште (па и у виду епидемије, нове болести, оружани сукоб и сл.), да се појача контрола кретања странаца и одобравање њиховог боравка на одређеној територији.

Уосталом, свака држава има право да, ради заштите свог правног поретка и националног интегритета, одређује услове под којима ће неком странцу, као и осталим лицима које закон третира странцима, одобрити или не, улазак и боравак.

3.5. Право Републике Црне Горе

Црна Гора је такође усвојила нов Закон о странцима,[49] 31.12.2008. године и прилагодила га постављеним стандардима ЕУ, у тој области, након што је нацрт био у процедури од 2004. године.

За разлику од осталих Закона о странцима, бивших република федерације, Закон Републике Црне Горе већ у првим одредбама прописује поступање у складу са општим управним поступком, а странца дефинише као „држављанина друге државе или лице без држављанства. Поред уобичајених одредби, уводи институт „брак из користи“ ради одобравања привременог боравка, који други закони не познају.

Тако, чл. 49 Закона прописује да се „привремени боравак ради спајања породице неће одобрити странцу ако се утврди да је брак закључен „из користи“, а под околностима које прописује ова одредба. Такође, познаје и институт „привремени боравак из хуманитарних разлога“ који је прописан чланом 51. Тај боравак се односи на странца за кога се претпоставља да је жртва кривичног дела трговине људима, као и малолетном странцу који је напуштен или је жртва организованог криминала и у случају кад не испуњава услове из члана 36 тог Закона (услови за издавање одобрења за привремени боравак).

Казнене одредбе се, такође, односе на незаконит боравак, нелегалан прелазак границе и сличне прекршаје, поред новчаних казни, прописане су и заштитне мере удаљење странца и забрана обављања делатности, а казна затвора такође није прописана.

Запажа се, да су као у многим новим Законима о странцима, издвојене одредбе о положају категорије странаца, апатрида и избеглица, као и азиланата, на које ће се примењивати и до сада усвојена међународна документа.

[49] Закон о странцима, „Службени лист Црне Горе“, бр. 82/08, Подгорица, 2008.

Део шести
Одговорност странаца за противправне скривљене радње у прекршајном праву

Странци имају и одговорност за противправно понашање и кршење прописа у земљи боравка, што је у свим законодавствима санкционисано.

Ранијим прописима, странци су кажњавани за чињење прекршаја, кривичних дела и других кажњивих дела изрицањем санкција од новчаних до затворских казни.

Нови Закон о странцима Републике Србије[50] више не прописује казну затвора за странце као најстрожу казну за чињење прекршаја.

Уместо те санкције прописане су високе новчане казне уз разноврсне заштитне мере: забрану обављања делатности за предузетника или правно лице, до заштитне мере удаљења странца. Казнена политика према странцима се мења и усклађује и са казненом политиком у кривичном законодавству за најтеже почињена дела, а што је у вези са актуелним међународно правним документима и усвојеним стандардима.

Републику Србију је, након распада Државне заједнице Србија и Црна Гора, и одвајања Црне Горе, задесила још једна ситуација која је блокирала њене даље активности ка процесима интеграције – једнострано је проглашена независност њене покрајине Косово и уследило је противправно признање тог чина од многих држава у свету.

У пракси је створена могућност да грађани српске покрајине Косово прелазе гранични прелаз према Републици Србији са новим документом који је одредила Влада Косова, тј. новим пасошем ове државе, али је Република Србија реаговала тако што је у тим пасошима поништавала жиг Републике Косово као независне државе и на граничном прелазу стављала печат Републике Србије. Ово су неки од почетних административних проблема на раздвојеним граничним прелазима између Репулике Србије и њене јужне покрајине, али то није предмет овог изучавања.

Тиме је отворена нова правна ситуација за грађане српске националности који вековима живе на тим просторима, у вези њиховог будућег

[50] *Закон о странцима Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр.97/08, Београд, 2008.

живота и статуса. Отвара се питање да ли ће ти грађани и даље бити држављани Републике Србије или странци у сопственој држави или ће бити грађани независне државе Косово и Метохија, а странци за Републику Србију.

Сви ти проблеми, довели су Србију и у процес одлагања усвајања многих закона, па и новог Закона о странцима због пада Владе Републике Србије и распуштања Скупштине.

Један од новијих закона из области права странаца донет у Републици Србији је и Закон о азилу.

Ипак, Закон је усвојен 23.10.2008. године, са многим изменама у односу на претходни који је био на снази скоро 28 година, али је и његова примена била прилагођена неким другим условима.

Исто тако, многа законодавства су примењивала одредбу о протеривању странца, што је увео и наш Кривични законик Републике Србије[51] од 06.10.2005. године, који је на снагу ступио 01.01.2006. године, у коме је у члану 88 прописано протеривање странца из земље у одређеним случајевима. Тако, суд може странца који је учинио кривично дело протерати са територије Србије за време од једне до 10 година. При оцени да ли ће изрећи ову меру, суд ће узети у обзир период и тежину учињеног кривичног дела, побуде због којих је кривично дело учињено, начин извршења кривичног дела и друге околности које указују на непожељност даљег боравка странца у Србији. Време трајања протеривања рачуна се од дана правоснажне одлуке с тим да се време проведено у затвору не урачунава у време трајања ове мере. Ова мера се не може изрећи учиниоцу који ужива заштиту у складу са ратификованим међународним уговорима.

У страном праву карактеристичне су одредбе појединих законодавстава. Тако, Закон Аустрије из 1997. године, посебно регулише одредбама „лишавање странца личних слобода“, хапшење, права ухапшених, налог за привођење у затвор, депортацију странаца преко границе.

1. Посебан осврт на заштитне мере у прекршајном праву према странцима

Поред новчаних казни за прекршаје које странци учине на територији државе где бораве, против њих се могу, за теже повреде, изрећи и оштрије казне. То су затворске казне и заштитне мере, које нису баш

[51] *Кривични Законик Републике Србије* „Службени гласник РС“, бр. 88/05, Београд, 2005.

много „популарне“, поготову ако се ради о странцу са чијом земљом домаћа држава пријема има добре, па и не баш добре међународне односе. У сваком случају, примена тих мера није адекватна политика према странцима, али је понекад нужна и неизбежна.

По новом Закону о прекршајима Републике Србије чланом 49[52] је прописана мера удаљења странца са територије домаће државе и може се изрећи странцу „који је учинио прекршај због кога је непожељан његов даљи боравак у земљи.“ Став 2 чл. 49 поменутог закона прописује да ће се „заштитна мера из ст. 1 овог члана изрећи у трајању од шест месеци до две године. Време трајања изречене мере тече од дана правоснажности решења, с тим да се време проведено на издржавању казне затвора не урачунава у време трајања ове мере.“

Најновији Закон о прекршајима Републике Србије (донет 2005. године после усаглашавања са европским стандардима, где је прекршајним органима признат статус суда), прописује у члану 27 да „страно физичко лице, страно правно лице и одговорно лице одговарају за прекршај једнако као и домаће физичко, правно и одговорно лице (ст. 1); у ставу 2 стоји да „страно правно лице и одговорно лице казниће се за прекршај учињен на територији Републике Србије ако страно правно лице има пословну јединицу или представништво у Републици Србији.“

Нажалост, примена овог Закона је одложена у складу са чл. 2 и 12 Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, јер још увек нису конституисани судови за прекршаје, па се одредбе овог Закона још не могу примењивати.

Такође, и Нацртом закона о странцима Републике Црне Горе из 2004. године, усвојеног на Влади РЦГ маја 2005. године, је прописано у члану 44 да је незаконит боравак странца на територији Црне Горе – боравак без визе или одобрења боравка, у ком случају странац мора напустити Црну Гору одмах или у року који му је одређен, при чему тај рок не може бити дужи од 30 дана од дана доношења решења надлежног органа за напуштање земље. На ту одлуку може се уложити жалба у року од 8 дана, али она не одлаже извршење.

Уколико странац сам не напусти територију државе, приступа се принудном удаљењу (чл. 48 Нацрта) или мери протеривања. Међутим, ова заштитна мера се неће спровести ако би њеним извршењем странцу био „угрожен живот у страној држави или његова слобода због расне, верске или националне припадности, припадности посебној друштвеној групи или политичког мишљења, или у којој би могао бити подвргнут

[52] *Закон о прекршајима Републике Србије*, „Службени гласник РС“, Београд, 2005.

мучењу, нељудском и понижавајућем поступању и кажњавању“ (чл. 49 Нацрта). Такође се ова мера не односи на странца за кога постоје оправдани разлози да би могао угрозити јавни поредак или националну безбедност, или ако је правноснажном пресудом осуђен за кривично дело за које се гони по службеној дужности“ (чл. 49 ст. 2 Нацрта).

Црногорски Нацрт закона је прописао и, у свим случајевима предвиђених прекршаја, заштитну меру протеривања странца, самостално или уз новчану казну. Нацрт је прописао, даље, и заштитну меру забране обављања делатности у трајању од једног месеца до годину дана домаћем држављанину – превознику, који помаже странцу у чињењу прописаних прекршаја. Закон о странцима Црна Гора је усвојила коначно 31.12.2008. године.[53]

Законом о кретању и боравку странаца[54], већ је у члану 4 прописано да „странцима се може забранити улазак у Социјалистичку Федеративну Републику Југославију, ограничити или забранити кретање на одређеном подручју, отказати боравак у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији, забранити стално настањење у одређеним местима из разлога заштите јавног поретка или разлога заштите интереса одбране земље или разлога који проистичу из међународних односа.“

Чланом 61 Закона је прописано принудно удаљење странаца и то: у ставу 1 „странац коме је изречена мера безбедности протеривања из земље или заштитна мера удаљења са територије Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, или коме је отказан боравак у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији, или који у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији борави без одобрења надлежног органа, дужан је да напусти територију Социјалистичке Федеративне Републике Југославије у року који одреди надлежни орган. Ставом 2 истог члана предвиђено је „ако странац из става 1 овог члана не напусти територију Социјалистичке Федеративне Републике Југославије у одређеном року а има важећу путну исправу, биће спроведен до државне границе и принудно удаљен из Социјалистичке Федеративне Републике Југославије.“ Даље, у ставу 3, каже се „странац из става 1 овог члана који не напусти територију Социјалистичке Федеративне Републике Југославије у одређеном року, а нема важећу путну исправу, биће упућен, односно спроведен дипломатском или конзуларном представништву државе чији је држављанин ради добијања путне исправе. Ако то

[53] Закон о странцима, „Службени лист Црне Горе“, бр. 82/2008, Подгорица, 2008.

[54] *Закон о кретању и боравку странаца* „Службени лист СФРЈ“, бр. 56/80 – „Службени лсит СРЈ“, бр. 68/02, Београд, 1980-2002.

представништво одбије да странцу изда путну исправу, странац ће бити упућен, односно спроведен до државне границе и предат надлежном органу суседне државе, ако је њен држављанин или надлежном органу друге државе која пристане да га прихвати.“ Коначно, у ставу 4 се предвиђа „кад спровођење странца у прихватилиште за странце односно до државне границе ради принудног удаљења са територије Социјалистичке Федеративне Републике Југославије врши орган у републици, односно покрајини, тај орган је дужан да претходно прибави сагласност од савезног органа управе надлежног за унутрашње послове. Та сагласност се даје најдоцније у року од два дана од дана пријема захтева за давање сагласности.“

И у страним прописима сусрећемо идентичне заштине мере против странаца. Тако, у Закону о странцима Републике Хрватске[55] усвојеном на седници Хрватског сабора 02. јула 2003. године, а на основу члана 88 Устава Републике Хрватске (ступио на снагу 01. јануара 2004. године), у седмом одељку регулисано је принудно удаљење странца. Ако странац незаконито борави у РХ и не напусти је под одређеним условима у чл. 52 Закона, одмах ће се принудно протерати ако му је изречена заштитна или сигурносна мера протеривања и онај, кога треба вратити на темељу међународног уговора (чл. 56). Није допуштено присилно удаљење странца у државу где су његов живот или слобода угрожени ради његове расне, верске или националне припадности, због припадности посебној друштвеној групи или због политичког мишљења, у којој би могао бити подвргнут мучењу или не људском и понижавајућем поступању или кажњавању (чл. 57). Забрана присилног удаљења странца не односи се на странца за кога постоје оправдани разлози да би могао угрозити јавни поредак или националну сигурност или ако је правоснажном пресудом осуђен за тешко казнено дело. Иначе, овај Закон је прописао и хапшење странца и његово задржавање у просторијама надлежног органа највише до 12 сати, због осигурања присилног удаљења (чл. 58). Странцу, чији идентитет није утврђен и кога није било могуће одмах удаљити, одређује се смештај у прихватни центар. Ако се не може сместити из здравствених и других разлога, одређује се установа где ће бити смештен до удаљења. За прекршаје се странцу, уз новчану казну или самостално, изриче и заштитна мера протеривања и удаљења са територије. Прекршаји су слични као у садашњем Закону о кретању и боравку странаца који је на снази у Србији и Црној Гори.

[55] *Закон о странцима Републике Хрватске* „Хрватске новине“, 01. сијечањ 2004, Загреб, 2004.

Закон о странцима Републике Македоније од 08. јуна 1992. године још увек је на снази.[56] Новчане казне за прекршаје су високе, али је предвиђена и заштитна мера удаљења и протеривања странца. Депортација странца преко границе регулисана је детаљно уз учешће надлежних органа македонских власти. Протеривање прописује и Закон о странцима Републике Словеније[57] усвојен 08.07.1999. године. Закон посебним одредбама регулише присилно протеривање, осим када су угрожена права и слободе странца протеривањем и под истим условима као у Закону Хрватске.

Заштитне мере протеривања странаца и удаљења из земље прописује и Закон о странцима и избеглицама Босне и Херцеговине.[58]

И остали страни закони прописују идентичне или сличне мере.

Чак се и домаћим појединачним правним актима прописују мере удаљења и протеривања странаца, као нужне мере у одређеним случајевима. Тако је, Правилником о начину издавања путних и других исправа и виза странцима и о обрасцима тих исправа и виза[59] који је усклађен са Законом о кретању и боравку странаца, у чл. 52 прописано принудно удаљење странца:

„у путну исправу странца коме је изречена мера безбедности протеривања из земље или заштитна мера удаљења са територије СФРЈ[60] и време отискује се штамбиљ (образац бр. 12) у који се уноси датум до кога странац мора да напусти територију Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и време за које не може поново доћи у Социјалистичку Федеративну Републику Југославију.

---

[56] Закон о странцима Републике Македоније, Службене новине бр. 36/92, Скопље, 1992.

[57] *Zakon o tujcih*, Zbirke drzavnega zbora Republike Srbije, Ljubljana, 1999.

[58] *Закон о кретању и боравку странаца и избеглица, Босна и Херцеговина*, „Службени лист“ бр. 29/03, Сарајево, 2003.

[59] *Правилник о начину издавања путних и других исправа и виза странцима и о обрасцима тих исправа и виза,* „Службени лист СФРЈ“ бр. 44/81-67/01, Београд, 2001.

[60] Као што је примећено, у тексту се често у законским и другим актима националног права помиње термин СФРЈ; то је зато што је државна заједница преузела надлежност и многе законе из бивше федерације, али није промењен назив у СРЈ, а затим у назив државне заједнице СЦГ; међутим, пошто су ти закони континутет државне заједнице и преузети су у праву република чланица, а нису у међувремену донети нови прописи, то је тај континуитет је у сагласности прокламованој Уставном повељом из 2003. године и нема сметњи да се и даље користи непромењен назив, до доношења нових прописа. Након распада државне заједнице, Србија је остала правни следбеник заједнице, и тиме је она носилац свих права и обавеза некадашње СФРЈ, СРЈ, Државне заједнице СЦГ.

У путну исправу странца из ст. 1 овог члана штамбиљ о отказивању боравка отискује се пошто одлука надлежног органа постане извршна.

Штамбиљ о отказивању боравка отискује се поред југословенске визе, а ако по међународном уговору виза није потребна, поред штамбиља органа надлежног за контролу прелажења државне границе којим је констатован последњи улазак странца у Социјалистичку Федеративну Републику Југославију.“

У сваком случају, примена заштитне мере – посебно мере протеривања или удаљења са територије једне земље је крајња мера којој се прибегава у примени једне санкције према странцу. Уколико је странац проблематичног понашања или врши такве противправне радње или кривична дела која су повреда јавне безбедности, јавног морала и реда и мира у једној држави, такве заштитне мере су заиста неопходне. Улога Сервиса за странце је, у том правцу, организована да прати кретање и боравак странца на територији једне државе, како би се знао његов разлог боравка и доласка у једну земљу, као и којој категорији странца припада. Разлика је, огромна, ако је странац лице са нерешеним социјалним и економским статусом, кривично кажњаван, прогоњено лице или проблематична личност и ако је странац дошао у земљу ради школовања, усавршавања, научне сарадње, пословне и друге врсте привредне сарадње и улагања у земљу у коју долази.

1) Република Бугарска је у свом Закону о странцима увела олакшице за странца који долази у Бугарску ради улагања капитала и инвестирања у њену економију, да уколико улаже најмање 250.000 долара, има посебне бенефиције за добијање визе за улазак у земљу и да под олакшаним условима добије боравишна документа. Али, и за овог странца важе санкције и заштитне мере протеривања и удаљења са територије Бугарске, уколико учини тешко дело против безбедности њене државе и противно законом прописаним одредбама о понашању странаца.

2) На примеру Француске, навала имиграната на њену територију, нарочито из азијских и исламских земаља, нужно је условила предузимање хитних мера француске државе. Радило се о стотинама хиљада људи – странаца, којима је требало обезбедити посао и смештај у тој држави, у приливу на њену територију. Посебан проблем, последњих година је и појачан међународни тероризам, изазивање расних и верских немира што, такође, условљава примену заштитних мера протеривања и удаљења. Са друге стране, међународне конвенције и документи обавезују на поштовање људских права и слобода, а посебно слободе кретања и боравка грађана и странаца на територији држава чланица ЕУ.

Француска је пооштрила санкције за илегалан боравак на њеној територији, посебно због појачаног прилива муслиманског становништва, појаве тероризма и нереда на њеној територији. Због тога је улога Сервиса за странце управо и превентивна како би се смањио број илегалних улазака у ту земљу и како би се избегле прописане санкције за такве ситуације.

Тако је и Протокол 4[61] уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе која нису укључена у Конвенцију и Први протокол уз њу (Стразбур, 16. септембар 1963. године) прокламовао у чл. 2 слободу кретања „свако ко се законито налази на територији једне државе има, на тој територији, право на слободу кретања и слободу избора боравишта“, а у складу са тим у чл. 4 „забрану колективног протеривања странаца.“

Због тога су, многе државе прибегле регулисању примене заштитних мера протеривања и удаљења странаца са територије земље где бораве, у случајевима који су националним законима прописани и регулисани, и који су у појединим случајевима нужни у пракси, као једине и оправдане мере.

3) Закон о странцима Републике Македоније из 1992. године[62], прописује, такође, новчане казне и заштитне мере протеривања и удаљавања странаца за прекршаје који се, углавном, везују за странце као и у другим законодавствима. Новчане казне су јако високе. Примера ради, за остајање странца у Македонији дуже од прописаног рока или оног у визи, новчана казна је од 100.000 до 250.000 македонских денара. Такође, ова казна следи ако странац има неуредна документа, неоверен и непродужен боравак, ако се није пријавио надлежном органу и слично.

4) По Закону о странцима Републике Словеније из 1999. године[63] посебним поглављем се регулише протеривање странаца (VI поглавље- присилно удаљење странаца). Те одредбе су разноврсне и односе се на следеће ситуације:

– када странац не напусти земљу Словенију у случајевима прописаним у чл. 47 овог Закона (незаконит боравак у земљи, по истеку рока одобреног боравка, када мора присилно да напусти земљу, када му није одобрено пребивање);

[61] *Европска конвенција о људским правима*, „Савет Европе“, канцеларија у Београду, Београд, 2004.

[62] Закон о странцима Републике Македоније, Службене новине бр. 36/92, Скопље, 1992.

[63] *Zakon o tujcih*, Zbirke Drzavnega Zbora Republike Slovenije, Ljubljana, 1999.

– када странца приведе полиција до државне границе, који мора бити протеран преко границе због међународног споразума и договора.

Странац се неће протерати ако би били угрожени његов живот и слободе због расе, вере, народности и припадности због политичког убеђења одређеним организацијама и групама, ако би био изложен мучењу, нечовечном понашању, неправедној казни. Прописан је начин довођења и задржавања странца који треба да буде удаљен из земље Словеније. Задржан странац, по овом основу, има право на здравствену заштиту и правну помоћ. Само задржавање не сме бити дуже од 6 месеци. Задржаном странцу је одређен строг полицијски надзор. У чл. 60 закон посебно регулише поступање према малолетнику, који на недозвољен начин борави у Словенији; малолетника ће полиција одмах сместити у Центар и одредити строжи полицијски надзор, нарочито малолетнику млађем од 16 година (члан 50 до 63 Закона о странцима Републике Словеније). Иначе, казнене одредбе су предвиђене од чл. 94-99, и карактеришу их високе новчане казне и заштитне мере удаљења странаца. Новчане казне су високе, прекршаји су слични као и у осталим законодавним решењима других држава; такође су прописане казне и за правна и физичка лица која пружају противправно услуге странцима.

5) У праву Немачке[64], такође је уведена статистичка евиденција и контрола уласка, боравка и кретања странаца, као и одређене мере у вези нужног протеривања, удаљења странаца и посебно контроле имиграционих токова у овој земљи. Економски бум и нагли развој Немачке почетком 1950. године условио је процес прилива великог броја имиграната у ту европску земљу. Касније, највише је било имиграната из Турске, Јужне Европе и Северне Африке, окончане крајем 1973. године са нафтном кризом у овој земљи. Тада је, отприлике око 4 милиона странаца, било у Немачкој или око 6,4% од укупног њеног становништва. Крајем осамдесетих година, окончањем ратова, криза и хуманитарних покрета у Европи, наступио је нови талас имиграната у Немачку, овај пут у ЕУ, нарочито из држава бившег Совјетског Савеза. Због те ситуације, Немачка је имала прилив странаца који су затражили азил у њеној земљи, због чега је 01. јула 1993. године донела Закон о азилу,[65] како би регулисала положај 88.000 азиланата у 2001. години, а касније их је било 104.353. Неспорно је да се њихов број смањивао у односу на 1990. годину када их је било 193.063, али сада је требало регулисати

[64] *Foreigners in Germany and EU Police*, Source: Federal Office for questions of immigration and foreingers, December 2000.

[65] *Asylum law on July 1, 1003* – December 2000.

њихов статус у односу на нове прописе о држављанству, међународно правне конвенције, право Европске уније. Нов проблем Немачке 1998. године био је велики прилив странаца – Албанаца са Косова, који су чинили скоро 85% свих имиграната.

Због тога је Немачка у својим законским прописима ставила акценат на следеће:

1. боравак странаца и насељење;
2. решавање радног статуса не сме бити одвојено од решавања статуса боравка;
3. отежано решавање запослења и инвестирање тог програма;
4. активност сервиса који ће претходно бити упознат са овим процесом и потребом за одређеним профилом.

Међутим, и по немачком закону, кршење законских одредби захтева примену одређених санкција, па и протеривања, а последњих година нарочито је уведена као мера контроле уласка категорије странаца, основа њиховог боравка и нарочито, њихово враћање назад уколико не поседују легална документа и не могу да се „уклопе“ у нову имиграциону политику. Ове мере су нужно предузете, како би се имала потпуна контрола над странцима и избегла свака непријатна ситуација са њима.

6) Албански закон из 1999. године[66] увео је термин „непожељног странца“ – то је свакако странац за кога Министарство правде ове државе процени да је његов боравак супротан праву ове државе, да угрожава њену безбедност и јавни поредак, јавни морал и угрожава интерес државе, због чега је нужно да се донесе одлука да такав странац напусти земљу или буде протеран из ње.

Аустријски Закон о странцима из 1997. године[67] прописује у којим се случајевима странац може лишити слободе и протерати преко границе. То су одредбе Закона које говоре о лишавању слободе (чл. 61-део „лишавање личних слобода“), посебно у случајевима угрожавања јавне безбедности државе. О томе се доноси посебна одлука од стране административног органа и у складу са том одлуком, у чл. 62 Закона прописано је регулисање издавање налога за затварање странца, задржавање, а у чл. 63 хапшење странца; одредбама су регулисана и права странаца који су ухапшени у складу са међународним документима.

[66] *Law for Foreigners of Albania*, the Official Gazette on 21. July 1999.

[67] *Federal Law Gazette of the Republic of Austria*, Aliens ACT, FLG.I No 75/1997. and 126/2002.

У складу са тим, у чл. 65 Закона се прописује да ће „свака личност која је ухапшена у складу са чл. 63, бити информисана што је пре могуће, на језику који му је разумљив, о правима ухапшених.“

7) Румунски закон из 2002. године, са изменама из 2003.[68] поред новчаних санкција за прекршаје странаца прописаних од чл. 125 до 130, прописује и забрану повратка странцу на територију Румуније од 6 месеци до 5 година, од дана протеривања. У чл. 129 Закона прописан је затвор за теже прекршаје, али не дужи од 3 до 7 година, ако је учинио прекршај као припадник политичке партије, организације, групе и сл. за лакши прекршај извршен у групи прописан је затвор од 3 месеца до 2 године.

8) По Закону о странцима Чешке Републике[69] донетом 30. новембра 1999. године (ступио на снагу јануара 2000. године), за непослушне странце су предвиђене санкције од протеривања до затворских казни. Интересантно је, да се по чешком закону, привремени боравак сматра илегалним (чл. 118 ст. 1), а одлука о административном протеривању не представља основ за колективно протеривање странца (чл. 118 ст. 2).

9) Канада је строго регулисала прекршаје за непослушне имигранте, чак и за Индијанце као посебну категорију држављана. Чак је донета и Канадска повеља о правима и слободама, која регулише положај имиграције у тој држави уз строго поштовање стандарда јер ће се, у противном, изрицати оштре казне до протеривања. Али, исто тако сваки канадски држављанин или лице које има сталан боравак у тој земљи, има право да спонзорише захтев за улазак другог лица са којим је у родбинским везама, по дозволи гувернера или Министра, али повреда тих правила повлачи санкције.

Скандинавске државе имају мањи проблем са имиграцијом што показује студија Кјел Магнусона,[70] јер углавном Шведска и нешто мање Норвешка имају прилив странаца ради остваривања радних права и социјалних олакшица, која права у својој матичној држави нису могли остварити.

10) Руска федерација има проблем са тероризмом и неким новим имиграционим токовима из својих бивших република, а сада новим државама на тлу Европе, због чега је морала прописати, као и остале државе санкције протеривања и удаљења са њене територије и строго пра-

[68] *The Official Monitor of Romania*, Part I No December 27, 2002.

[69] *Residence of Aliens in the Territory of the Czech Republic*, Ministry of interior, website, *http://www.mucr.cz./English.LTML*.

[70] Кјел Магнусон, *„Југословени у Шведској“*, Социолошка студија, Архив Народне библиотеке Београд, књига 1, Београд, 1992.

ћење, преко Сервиса за странце у Москви, о којој се категорији странаца ради.

По Закону о странцима физичка лица, странци, најчешће одговарају за незаконит боравак на територији неке државе, нелегалан прелазак границе, прикривање идентитета. Казне за прекршаје су високе, а одредбама члана 46 до 48 Закона о странцима прописани су услови за принудно удаљење странца који незаконито борави на територији Републике Србије и те одредбе су усклађене са међународним документима.

Генерално, одговорност странца као физичког лица, па и страног правног и одговорног лица у страном правном лицу прате одредбе о одговорности прописане од чл. 17 до 26 Закона о прекршајима Републике Србије. То значи да се њихова одговорност за прекршаје регулише на идентичан начин и под идентичним условима као за домаћа физичка, правна и одговорна лица при чињењу прекршаја. О разлозима задржавања странца код обезбеђења принудног издавања, одлучује МУП у посебном поступку.

Такође је чл. 45 Закона о прекршајима, у оквиру одредби о заштитним мерама, прописана и заштитна мера удаљења странаца са територије РС, којој мери се приступа код чињења теже скривљених прекршаја који су и у вези угрожавања заштитног објекта у оквиру Закона о странцима интереса заштите јавног поретка или безбедности Републике Србије и њених грађана, као и те заштите прописане оквирима потписаних међународних уговора.

Због тога се изрицању ове мере треба приступити са посебним опрезом водећи рачуна и о категорији странаца коме се таква мера изриче.

У складу са тим, чл. 57 Закона о прекршајима прописује да ће се „удаљење странаца са територије Републике Србије изрећи странцу који је учинио прекршај због кога је непожељан његов даљи боравак у земљи.“ Заштитна мера је, према ст. 2 чл. 57 ЗОП-а РС прописана у трајању од 6 месеци до 3 године, с тим што је ст. 3 прописано да „трајање изречене мере тече од дана правноснажности пресуде, с тим што се време проведено на издржавању казне затвора не урачунава у трајање мере.“

Ст. 4 чл. 57 ЗОП-а прописује да ће се посебним законом прописати услови под којима се може на одређено време одложити извршење заштитне мере удаљење странца из ст. 1 ове одредбе.

Запажамо да ст. 3 чл. 57 ЗОП-а почиње изрицање казне затвора странцу као и да се време проведено на издржавању казне не урачунава у трајање дужине изречене мере удаљења. Како нови Закон о странцима не прописује изрицање казне затвора странцима за прекршаје, таква мо-

гућност није искључена по Закону о прекршајима (чл. 32 ЗОП-а РС) јер се може изрећи и страним и домаћим физичким лицима под једнаким условима прописаним овим Законом.

Ово посебно и из разлога, што су домаће и страно физичко лице изједначени у одговорности по Закону о прекршајима за противправно скривљене радње и њихова одговорност је прописана на истоветан начин.

Из изложеног се види да је и казнена политика према странцима усаглашена са правом ЕУ и применом Европских конвенција о заштити људских права и слобода.

Република Србија је усвојила и нови Закон о заштити државне границе 27.10.2008. године („Службени гласник РС“, број. 97/08).[71]

У прекршајном поступку већ су се појавили први предмети и пријаве за кршење овог прописа.

У складу примене тог Закона, Виши прекршајни суд у Београду је 23.03.2010. године под 18 Пржр 7761/10 донео пресуду којом окривљеног за прекршај из члана 71 став 1 тачка 15 Закона о прелажењу државне границе и кретању у граничном појасу, ослобађа пресудом за учињени прекршај, јер иста радња више не представља прекршај по новом Закону о заштити државне границе. Како је прекршај учињен дана 09.05.2008. године, а нови Закон донет 27.10.2008. године, као блажи по учиниоца, то је Виши прекршајни суд у Београду по службеној дужности водећи о томе рачуна, окривљеног ослободио одговорности.

Окривљена држављанка Србије извршила је дана 21.11.2008. године илегалан прелазак државне границе Србије са Републиком Мађарском, код одређеног граничног камена – обележја комбијем са још 15 лица, ван места одређеног за прелаз. Пошто су од граничне мађарске полиције откривени, враћени су назад у Србију. Тиме су учинили прекршај преласка државне границе изван одређеног граничног прелаза из чл. 65 став 1 т. 1 Закона о заштити државне границе, за који је кажњена 15.000,00 динара и обавезана на трошкове поступка.

Уложила је жалбу на висину казне, са напоменом да је незапослена, да је болесна и да прима материјалну помоћ од Центра за социјални рад, као и да до сада није прекршајно кажњавана.

Виши прекршајни суд – Одељење у Новом Саду, одбило је жалбу као неосновану, јер је окривљена повредила одредбу о заштити државне границе што представља озбиљан прекршај за који је прописана или

[71] Закон о заштити државне границе, „Службени гласник РС“, бр. 97/08, Београд, 2008.

новчана казна до 50.000,00 динара или казна затвора до 30 дана. Због разлога изнетих у жалби, окривљеној је дозвољено плаћање казне у више месечних рата сходно чл. 36 ст. 2 ЗОП-а РС, али није постојала могућност њеног ослобађања или смањења казне, с обзиром на тежину учињеног прекршаја (Пресуда Вишег суда у Београду – Одељење у Новом Саду III 302 Пржр бр. 1180/10 од 30.03.2010. године).

Примера из праксе је пуно што указује и на ефикасан рад органа који откривају починиоце прекршаја, као и на правилно подношење захтева за њихово кажњавање пред прекршајним судовима.

Примера је пуно и закони из области кретања и боравка странаца су увелико у припреми.

Углавном, сва законодавства, прописала су оштре санкције за „непослушне“ странце и за поједине категорије странаца ригорозне заштитне мере до мере удаљења са територије на којој тај странац борави.

Оправданост високих новчаних казни и оштрих заштитних мера као и временски дугих затворских казни оправдана је, јер живимо у свету дубоких политичких, верских и социјалних подела.

Део седми
Закључак

Устав Републике Србије из октобра 2006. године[72] прокламовао је и чл. 38 право на држављанство, а у чл. 39 слободе кретања.

Члан 39 Устава РС гласи:

„Свако има право да се слободно креће и настањује у РС, да је напусти и да се у њу врати.“

Слобода кретања и настањивања и право да се напусти РС могу се ограничити законом, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране РС. Улазак странаца у РС и боравак у њој уређује се законом. Странац може бити протеран само на основу одлуке надлежног органа, у законом предвиђеном поступку и ако му је обезбеђено право жалбе и то само тамо где му не прети прогон због његове расе, пола, вере, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи, политичког мишљења или где му не прети озбиљно кршење права зајемчених овим Уставом.

Члан 17 Устава Републике Србије је прописао да „странци, у складу са међународним уговорима, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије.“

У чл. 57 овог акта прокламовано је и право на уточиште тако да „странац који основано страхује од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих политичких уверења има право на уточиште у Републици Србији. Поступак за стицање уточишта уређује се законом.“[73]

Србија је у процесу придруживања чланицама Европске уније. Јасно је да приступање Европској унији доноси значајне промене у унутрашњем праву државе која приступа. Државе својим уставима уређују нормативну хијерархију, однос међународног и националног права, држављанства и положај странаца. Тако је, нпр. Грчка чл. 28 свог Устава из 1975. године пре приступања чланицама Европске уније, признала примат међународног права и трансфер компетенција утврђених Уставом на међународне организације, што је значило могућност да се актом

[72] *Устав Републике Србије*, „Сл. гласник РС“ бр. 83/06, Београд, октобар 2006.
[73] *Устав Републике Србије*, „Сл. гласник РС“ бр. 83/06, Београд, 2006.

домаћег парламента ограничи вршење националног суверенитета. Грчка је 1979. године закључила уговор о приступању и 1981. године постала чланица Европске уније, али је ове одредбе Устава подвргла ревизији 2001. године.

Устав Републике Србије из октобра 2006. године свакако даје примат националном праву уз „опште прихваћена правила међународног права и потврђивања међународних уговора који су саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом“ (члан 16 Устава РС).

Тај процес придруживања Европској унији подразумева и хармонизацију националног права са правом Европском уније, а намеће и измене и допуне Устава.

Уставна повеља последње Државне заједнице Србије и Црне Горе садржала је пропис који одређује надлежност Скупштине Србије и Црне Горе и у коме се каже да Скупштина доноси законе и друге акте у вези политике усељавања, давања азила, визног система и интегрисаног управљања граничним пословима, у складу са стандардима Европске уније: након распада и те заједнице, свака држава, Србија и Црна Гора, преузела је надлежност из ове области у оквиру својих ресора и појединачно.

Услов који намеће право Европске уније националном праву је примат комунитарног права над националним правом и чл. 12 Уставне повеље је то донекле прихватио, што је услов за започињање преговора за придруживање Европској унији. Међутим, доношењем појединачних националних аката у овој области, Србија и Црна Гора морају саме даље одлучити о усклађивању права у складу са оним што Европска унија намеће. Европа је, тако, ставила примедбу на чл. 10 Уставне повеље о људским и мањинским правима који је, по њима, компликовао примену многих међународних уговора у односу на стандарде установљене у Европској унији. Приближавање правном поретку Европске уније значи многе уступке и многа усаглашавања у односу на оно што национално право прописује.

Европска унија је дала предлог директиве која има за циљ кодификацију прописа о праву на улазак и боравак у Европској унији.

Шта је предвидела Директива Европске уније о слободном кретању грађана, а шта Споразум о стабилизацији и придруживању Државне заједнице Србије и Црне Горе, односно, сада Републике Србије?

Према чл. 2 Директиве, „грађанин Уније је лице које има држављанство неке од држава чланица Европске уније.“ Изворни носиоци права боравка су грађани Уније који улазе или бораве у другој држави члани-

ци Уније у којој немају држављанство, и чланови њихових породица. Државе чланице треба да олакшају улазак и боравак и свим осталим члановима породице који у држави из које долазе, зависе, или су чланови домаћинства грађанина Уније с примарним правом боравка.

Директива је одредила услове за добијање дозволе и визе за кратак боравак до 6 месеци, за трајан боравак, за заштиту чланова породице и разлоге због којих се може ограничити то право (заштита јавног поретка Европске уније, јавне безбедности јавног здравља). Забрањује се доживотно прогонство лица која су протерана из разлога јавног поретка и одређује „разумно време“ за прихват тог лица, после чега то лице нема право на улазак у прихватну државу у периоду док му се разматра нови захтев.

Према комунитарном праву, „југословенски држављани су држављани трећих држава који као чланови породице грађана Уније могу користити изведено право на слободно кретање и боравак на територијама држава чланица Европске Уније. За ову категорију лица остаје обавеза поседовања дозволе боравка. Њихова права овим предлогом Директиве добијају знатно бољу заштиту, с обзиром на то што, под одређеним условима, могу задржати право боравка (и право трајног боравка) и у случају смрти или развода од грађанина Уније који је изворни носилац тог права.[74] Та права, између осталог, подразумевају и интеграцију у образовни систем школовања које им се може ограничити, имајући у виду и језичке и културне потешкоће које прате уклапање у систем Европске уније.

Споразум о стабилизацији и придруживању је међународни уговор између државе потписнице и Европске уније који успоставља правни оквир за узајамну сарадњу и постепено зближавање европским стандардима. Овај споразум држави потписници нуди могућност билатералне сарадње и проширен бесцарински приступ тржишту Европске уније. Између осталог, тај споразум са Србијом и Црном Гором значи и проширење регионалне сарадње у областима трговине, економске, правне, културне и сваке друге сарадње која се успостави међу државама у региону. Он подразумева и одређене олакшице у овим областима у односу на друге државе које закључују неке уговоре.

Србија је имала односе са Европском унијом још од 1967. године. Све до лета 1991. године ти односи су били у успону (Београдски споразум из 1976. године и Уговор о кооперацији из 1980. године) када је Ср-

[74] Жаклина Новичић, *„Право на слободно кретање и боравак“, Европско законодавство, бр. 2,* Институт за међународну привреду и политику, Београд, 2003.

бија добила повлашћен статус на ЕУ тржишту и олакшан визни режим и повластице за боравак и кретање својих грађана. Крајем маја 1992. године увођењем санкција Савета безбедности Уједињених нација, однос Србије са Европском унијом се своди само на хуманитарну помоћ. Тиме су затворени многи путеви нашим грађанима, а посебно отежани услови за кретање преко граница, чак и према суседима у непосредном окружењу. Тек демократским променама у Србији 2001. и 2002. године отворена је нада за повратак у токове стабилизације и придруживање Европској унији на начин како су то одавно учиниле друге државе у Европи. За Србију је посебно негативан моменат њено заостајање за Европом у многим процесима развоја и споро напредовање ка придруживању, јер је условљена да претходно испуни многе услове и усклади многе прописе и стандарде да би се приближила садашњем степену развоја Европске уније. То важи и за област кретања и боравка преко граница, јер и у тој области Србија посебно има проблем, нарочито у односу на визни режим за њене грађане.

Визни режим у Европи знатно се изменио у односу на олакшице у тој области које не важе за наше грађане, осим за одређене категорије и један мали број грађана (пословни људи, дипломате, научни радници итд.).

Споразум о постепеном укидању контроле на заједничким границама постигле су владе Краљевине Белгије, СР Немачке, Републике Француске, Великог Војводства Луксембурга и Краљевине Холандије 14. јуна 1985. године у Шенгену. Споразум је заснован на уверењу и опредељењу да се солидарност европских народа може учврстити уклањањем препрека слободном кретању преко заједничких граница.[75] Уређење односа обухватало је краткорочне мере (обављање формалности на границама) и дугорочне мере (укидање контроле на заједничким границама или њихово премештање на заједничке спољне границе). То је подразумевало уређење посебног визног режима и усклађивање визног режима међу чланицама, а такође и успостављање визног режима за тзв. држављане „трећих држава“, где спадају и држављани Србије.

Установљена је једнообразна виза која важи за територије свих страна уговорница, са почетним роком важења до 3 месеца. Визе за кратки боравак подразумевају визе за путовање (једно или више) и транзитне визе. Визни режим по овом Споразуму у сагласности је са појединачним

[75] Марко Николић, „*Визни режим из Шенгенског споразума*“, *Европско законодавство*, бр. 2, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2002.

законима о странцима и прописаним визним режимима у државама чланицама Европске уније и потписницама тог Споразума.

У чему је значај усвојеног визног режима у Шенгену и његов значај за Србију?

Државе чланице шенгенске групе су обавезне да усвоје заједничку политику визног режима, што су и учиниле. То је подразумевало међусобну сарадњу у тој области и усклађивање националне политике у том циљу. Шпанија и Италија су накнадно приступиле и свака држава чланица је задржала надлежност у области виза за дуг боравак, па у том делу није предвиђено усклађивање. Транзитне визе омогућавају слободу кретања на целој територији Европске уније, док грађани Србије ту могућност немају. Улазак и боравак наших грађана је знатно отежан, почев од плаћања накнада за визе које нису мале, па до испуњења других, многобројних услова за добијање виза.

У односу на странце, где спадају и грађани Републике Србије, Шенген поставља принцип категорије грађана која тражи визу и тиме се руководи приликом издавања визе. Тако је, по Шенгену, извршена категоризација странаца на:

1) оне, који долазе из земаља потписница Шенгена;
2) оне, који долазе из земаља чланица Европске уније;
3) оне, који долазе из „трећих привилегованих земаља“ (скандинавске земље и САД); и
4) оне, који долазе из осталих земаља (који не спадају у наведене категорије, па самим тим не уживају никакве повластице, а ту спада и Србија).

То у пракси значи, да грађани Србије морају за сваку државу чланицу ЕУ да траже улазне и транзитне визе, па чак и од држава са којима постоји потписан Споразум о укидању виза, као што су Кипар и Мађарска.

Европска унија је највећи економски партнер Србије и других држава у окружењу, и због тога, Србија посебно, трпи велике последице јер је шенгенски визни режим за њу, њене грађане и привреду и даље неповољан. Ово посебно и из разлога, што се Србија још увек условљава да испуни многобројне услове како би доспела на тзв. „белу листу“ привилегованих земаља.

Циљ испуњења тих услова је заштита Европе од незаконитог усељавања, праћења имигрантских токова и заштита од криминала свих облика.

То даље подразумева, свако усклађивање кретања и боравка на територији Европске уније и шире, у складу са овим принципима.

У односу на право азила у Европској унији и положај странаца у Србији у остварењу овог права, ситуација је следећа: Право азила уопштено подразумева пружање уточишта странцу који се сматра угроженим. Тако чл. 14 Универзалне декларације о људским правима подразумева да „свако има право да тражи и ужива у другим земљама азил од прогањања."

Савет Европске уније је надлежан да утврди мере и критеријуме за доделу азила у државама чланицама ЕУ. Према Споразуму из Шенгена: Белгија, Немачка, Француска, Луксембург, Холандија су 14. јуна 1985. године у Шенгену постигле договор о укидању баријера на својим заједничким границама, као и успостављању пуне слободе кретања, за своје држављане и држављане трећих држава. Од 1990. године Споразуму су приступиле Италија, Грчка, Шпанија, Португалија, Аустрија, Шведска, Данска, Финска, Исланд, Норвешка. Политика азила додатно је регулисана Даблинском Конвенцијом 1990. године. Наглашено је да је давање права азила суверено право државе, јер се целокупна процедура за добијање азила спроводи у складу са националним законодавством.[76]

Србија, као и Црна Гора која је прогласила независност, спадају у „треће земље" и усаглашавање политике азила са прописима Европске уније је један од услова за придруживање Европској унији. Скупштина Републике Србије и Скупштина Републике Црне Горе је надлежна да, у складу са процедуром у Европској унији, траже право на азил у случају угрожености.

Изменама Закона о кретању и боравку странаца у Републици Србији („Сл. гласник РС" бр. 101/05), право азила је регулисано чл. 44 који прописује да „странцу који је прогоњен због свог залагања за демократске погледе и покрете, за социјално и национално ослобођење, за слободу и права људске личности или за слободу научног или уметничког стварања признаће се право азила у СФРЈ."

Усвајањем новог Закона о странцима 2008. године Република Србија је омогућила и укидање виза за своје грађане.

Усаглашавањем стандарда о правном положају и правима странаца аутоматски је променила свој статус и положај у међународној заједници и Европској унији, а што је услов да и њени грађани као странци буду третирани на равноправан начин.

Посебно, непосредни токови односа у међународној заједници условили су да се Србија у те токове новим правним токовима мора уклопити или остати изван њих, што се због њених грађана не сме дозволити.

---

[76] Драган Ђукановић, „*Азил у праву Европске Уније*", *Европско законодавство*, бр. 3/03, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2003.

Уосталом, животни токови кретања преко граничних прелаза непосредно условљавају уклапање или остајање ван савремених токова у промени односа према различитим категоријама грађана, па и странаца.

Србија је, према оперативним подацима, земља у транзиту са великом фреквенцијом странаца преко њених граничних прелаза. Због тога се, савремене промене у овој области нису могле мимоићи, нашта указује и промена прописа у складу са захтевима ЕУ.

Судска пракса у области права станаца је скромна и број предмета који се појављује у примени Закона о странцима у Републици Србији је периодичан. Странци чине разноврсне прекршаје на територији Републике Србије и у односу на врсту прекршаја одређује се и врста казне у пракси. Странци чине и кривична дела, и према томе одређујемо које категорије странаца у пракси најчешће чине прекршаје, а које категорије чине кривична дела. Због тога је у пракси јако важно да судије у примени Закона о странцима разликују категорију странца који чини прекршај и начин на који чини прекршај или кривично дело, јер је то у вези и са одобреним боравком или нелегалним боравком на територији Републике Србије. Конвенције о заштити права странаца као и Европска конвенција о заштити људских права указују на то да је неопходно разликовати основ боравка странца у некој земљи, као и категорију којој припада, јер од тога зависи и начин опхођења према том странцу у судском поступку. Ово је важно и због начина као и висине изрицања казни за учињено дело (нпр. неће бити исти основ кажњавања странца који нелегално борави у земљи и чини најтежа кривична дела или прекршаје и кажњавање странца који легално борави, а учини неки прекршај из нехата или на други начин). До сада се није водило рачуна о оваквим моментима, али нови Закони о странцима па и наш Закон о странцима указује да ће се у пракси нужно водити рачуна о овим елементима који су основ за кажњавање странца. Ово посебно има значаја, када треба применити санкцију протеривања странца из земље, јер таква санкција залази и у друге сфере односа земље из које странац долази и домаће земље која примењује такву санкцију.

Због тога, будућа прекршајна пракса, као и пракса кривичних судова треба у примени Закона о странцима посебно да обрати пажњу на указане чињенице. Дешавало се, у примени ранијег Закона о кретању и боравку странаца, да странац буде кажњен иако за то реално нема правног основа, јер се није водило рачуна о правном основу боравка странца. Тако је одлуком прекршајног органа кажњен италијански држављанин који је дошао у Републику Србију да уложи велика средства у развој привреде испред италијанске Владе, јер му је истекла виза боравка за

један дан и иста није продужена, с обзиром да је чекао потписивање Протокола између две Владе и сматрао да ће се виза аутоматски продужити због основа његовог боравка у Републици Србији. Међутим, решењем прекршајног судије кажњен је за не продужење визе. На исти начин кажњен је и немачки држављанин који је био ангажован испред Владе Републике Србије на одређеним пројектима, и није пријавио боравак МУП-у као странац, јер је сматрао да ће то учинити неко из државног органа чији је био гост или хотел где је боравио. Како се то није догодило, кажњен је решењем судије за нелегалан боравак, што је недопустиво јер је овај странац очигледно био у заблуди. Због тога, будућа пракса налаже да се по основу боравка странаца строго води рачуна у пракси.

Поједине актуелне одлуке у примени новог Закона о странцима и других законских прописа из ове области (нпр. Закон о државној граници) обрађени су у оквиру сентенци за овај Зборник радова, осим једног дела предмета из праксе,

због актуелне реформе у области прекршајних органа који су добили статус судова.

Др Томица Делибашић
саветник у Вишем прекршајном
суду, Београд

ЦАРИНСКИ ЗАКОН И ЊЕГОВА ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА

Царинска материја је предмет посебне законске регулативе, пре свега Царинског закона, али и подзаконских аката којима се значајно регулишу питања која нису до краја законски регулисана.

Контрола увоза и извоза робе са одређеног подручја у друго подручје подразумева постојање тржишног система који захтева царинску контролу у односу на друга подручја, која су изван тог система. Царинско подручје подразумева контролу увоза и извоза, као и транзита робе, па су са тог аспекта мере царинског надзора и контроле значајан фактор да се тај циљ постигне.

Посебну пажњу заслужује регулатива царинских прекршаја, који су фактор спровођења закона, у вези чега је надлежност за вођење царинског прекршајног поступка, а у том се поступку одлучује о озбиљним и за доказивање често компликованим прекршајним радњама, уједно изричу санкције са тежим последицама по окривљеног, при чему се не тако ретко упоредо са царинским води и кривични поступак.

Ова питања треба посматрати у оквиру опште регулативе прекршајног права и организациних промена којима то право припада.[1] Ради се о значајном тренутку за прекршајно право, када са законским решењима која су у примени од 01.01.2010. године долази до формирања прекршајних судова, који постају део судске власти. При том прекршајно право иначе постаје посебна научна дисциплина[2], која се све више приближава кривичној регулативи, иако са посебним законским решењима.

---

[1] О материји прекршаја и размени искустава и мишљења треба истаћи саветовања ИП "Глосаријум", 2001. и 2008. године, оба са зборницима радова под насловом "Прекршајна одговорност", а прво обухватније саветовање ове врсте било је 1979. године у организацији Института за криминолошка и социолошка истраживања, са рефератима у зборнику Актуелни проблеми прекршајног понашања у Југославији, Београд, 1979.

[2] Истичемо радове, Димитријевић др Предраг: Прекршајно право, Београд, 2001; Пихлер др Станко: Прекршајно право, Нови Сад, 2000, Симовић др Миодраг, Петровић-Мрвић др Наташа о Николић Ранко: Коментар Закона о прекршајима Републике Српске, Београд, 2001; Јовановић др Љубиша и Јелачић Миленко: Прекршаји и привредни преступи, Београд, 1997, Делибашић др Томица: Практична примена Закона о прекршајима, Правна схватања казненог права са коментаром, Београд, 2008, као и друге радове.

Преношење стварне надлежности за вођење царинског прекршајног поступка на прекршајне судове

Материја царинских прекршаја је бивша савезна регулатива, где је од 1978. године постојало Савезно веће за прекршаје, као другостепени самостални орган, које је деловало до 2003. године, односно све до преласка ове материје на републичку надлежност, након престанка постојања савезне државе.[3] Првостепено је ова надлежност била традиционално у надлежности управних царинских органа, односно комисија за прекршаје формираних у царинарницама, док је другостепени поступак са преласком ове надлежности са савезног на републички ниво, прешао у надлежност Министарства финансија где је у оквиру Сектора за другостепени прекршајни поступак постојало веће за царинске прекршаје. Циљ наведеног савезног органа је био да се другостепени поступак издвоји из управе, али се потом исти поступак поново вратио у управу, што је било привремено решење, до формирања одговарајућих судских органа. У бившу савезну материју прекршаја, за коју су били надлежни савезни органи спадали су царински, спољнотрговински и девизни прекршаји, као и ваздухопловни прекршаји, а и раније је у оквиру Пореске управе, као организационе јединице Министарства финасија вођен првостепени и другостепени порескопрекршајни поступак.

Нова организација судова у Републици Србији је свеобухватна, па обухвата и прекршајно право, где се установљавају прекршајни судови. Законска решења доносе више новина, а једна се тиче судског преузимања надлежности од досадашњих управних прекршајних органа. Код финансијских прекршаја то је посебно деликатно питање, нарочито код царинских прекршаја. Ови процеси нису једноставни и захтевају доста времена, напора и знања која треба развијати.

Почетак примене Закона о прекршајима[4], који је донет још крајем 2005. године, чија је примена одлагана, све до 01. јануара 2010. године, што је и почетак примене сета правосудних закона, пре свега Закона о уређењу судова[5], који закони су такође тада почели да се примењују, значајан је за прекршајно правао. Тада почињу са радом судови за прекршаје и Виши прекршајни суд, као другостепени орган, надлежан за уједначавање прекршајне праксе на територи Републике Србије. То је уједно почетак обједињавања прекршајне надлежности, код судова за прекршаје, укључујући не само надлежности дотадашњих судија за прекршаје, већ

[3] О тим питањима у чланцима аутора, Увођење судске надлежности за царинске и остале финансијске прекршаје, "Судска пракса", број 11-12/06; Надлежност за царинске прекршаје у предстојећим законским новинама, потреба специјализације органа, "Судска пракса", број 9/08; Царински и други финансијски прекршаји у реформи прекршајног права, Vox iuris, часопис за примену и културу права, 3-4/09; Царински прекршаји са освртом на одговорност правних лица, *Правни живот*, 10/08.

[4] "Службени гласник РС", број 101/05, 116/08, 111/09.

[5] "Службени гласник РС", бр. 116/08, 104/09.

укључујући и надлежнноти које су до тада биле везане за органе управе, као што су царински, девизни и порески прекршаји.

Са новом законском регулативом, када долази до обједињавања прекршајне надлежности код прекршајних судова, треба рећи да поједини прекршаји изузетно могу бити и даље у надлежности државне управе. Спорно је шта остаје у надлежности органа управе, јер законска решења по том питању нису најаснија, па је дошло и до сукоба надлежности о којој одлучује Уставни суд, о чему ће бити речи.

Спор о разграничењу надлежности прекршајних судова и царинских прекршајних органа

Питање разграничења надлежности новоформираних прекршајних судова и органа управе од којих је надлежност преузета, али са тим да део прекршајне надлежности сотаје код органа управе, није Законом о прекршајима најјасније решено, иако је том питању посвећено више одредаба.

Зато треба анализирати законска решења која се овим питањем баве.

Закон о прекршајима, у члану 91. став 1, која је у одељку о надлежности, прописује да прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови, уколико за вођење прекршајног поступка нису надлежни органи управе. У ставу 2. наведеног члана се даље каже, да прекршајни поступак у другом степену, по жалбама на пресуде прекршајних судова води Виши прекршајни суд, а прекршајни поступак по жалбама на решења органа управе води месно надлежан прекршајни суд.

Такво решење садржи и Закон о уређењу судова[6] у чл. 27. и 28, да прекршајни суд у првом степену суди у прекршајним поступцима ако није надлежан орган управе, одлучује о жалбама на одлуке које у прекршајном поступку доносе органи управе и врши друге послове одређене законом, а да Виши прекршајни суд одлучује о жалбама на одлуке прекршајних судова, о сукобу и преношењу месне надлежности прекршајних судова и врши друге послове одређене законом.

Примећује се да ипак нешто од првостепене прекршајне надлежности остаје код органа управе, па се поставља питање које су то надлежности.

Дилеме ствара члан 285. Закона о прекршајима, који у ст. 1. и 2. прописује:

"Кад је за прекршај прописана само новчана казна, законом се сагласно члану 4. и 35. ст. 2. и 3. овог закона, може прописати да прекршајни поступак за поједине прекршаје у првом степену воде органи управе.

За прекршаје за које је прописана само новчана казна, за које се могу изрећи заштитне мере, који учине малолетници, за прекршаје лица која уживају

[6] "Службени гласник РС", бр. 116/08, 104/09.

дипломатски имунитет, за одлучивање о имовинско-правном захтеву и друге, за које је искључиво надлежан суд, орган управе предмет уступа надлежном суду.”

Споран је однос ова два става, јер по ставу 1. ради се само о надлежности из члана 35. ст. 2. и 3. наведеног закона, а по ставу 2. чија је улога нејасна, ако је надлежност решио став 1, регулише се када се предмет уступа суду, што је на известан начин сувишно. У ставу 2. су набројане ситуације, које су претходно у закону наведене, када је код појединих института наведено да о њима одлучује искључиво суд. Ако се стане на становише да је набрајање потпуно, онда надлежност одређује став 2, али је то у супротности са ставом 1. истог члана.

Пажњу ипак по овом питању привлаче одредбе новог Царинског закона[7], које очито нису усклађене са Законом о прекршајима и наведеним опредељењима. Ове одредбе додатно компликују могућност тумачења. Ово тим пре што се у члану 302. и даље говори о комисијама за прекршаје, формираним код царинарница, а њихова надлежност није прецизирана и везана за поједине прекршаје.

То не значи да царински, девизни и порески прекршаји сагласно Закону о прекршајима нису прешли у надлежност прекршајних судова, а законска решења треба довести у склад.

Отуда су могућа два схватања, о изузетној надлежности органа управе, једно које полази од става 1. и друго које полази од става 2. члана 285. Закона о прекршајима.

Према првом схватању, које полази од става 1. члана 285. Закона о прекршајима, надлежност органа управе је изузетак који се везује за мандатне прекршаје и прекршаје прописане актима орган локалне самоуправе, а основни принцип је обједињавање прекршајне надлежности код прекршајних судова. То се види из позивања на члан 35. ст. 2. и 3. истог закона.

Према овом схватању, тумачећи ову одредбу, види се да се ради само о прекршајима за које је прописана само новчана казна (не рецимо и заштитна мера одузимања царинске робе, девиза), већ се уједно ради о случајевима из члана 35. ст. 2. и 3. и то: а) кад се ради о прекршајима прописаним одлукама скупштине аутономне покрајине, скупштине општине, скупштине града или скупштине Града Београда; б) кад се ради о новчаној казни која се наплаћује на месту извршења прекршаја. Дакле, према наведеном, прекршаји прописани законом су у сваком случају у надлежности прекршајних судова.

Ово значи да је надлежност органа управе сведена на минимум, да је изузетак. По наведеном основу надлежан је орган управе, и другостепено прекршајни суд, што је прописано чланом 22. Закона о изменама и допунама Закона о прекршајима[8] наиме измењен је члан 289. став 1. и то предвиђањем да је тада надлежан прекршајни суд, а не Виши прекршајни суд, зато је измењен и члан 228. став 1, предвиђањем да се против пресуде прекршајног суда може изјавити

[7] “Службени гласник РС”, бр. 18/2010.
[8] “Службени гласник РС”, бр. 116/08.

жалба Вишем прекршајном суду, а против решења органа управе, месно надлежном суду.

То не значи да не треба довести у скад са овим и прецизирати решења Царинског закона, као и појаснити поједина решења Закона о прекршајима, како не би било спора о надлежности, јер то је основно питање законитости поступка. Царински закон који је донет 2010. године садржи контрадикторне и нејасне одредбе по питању надлежности за прекршајни поступак, које нису у складу са решењима Закона о прекршајима и Закона о уређењу судова. Наиме, у члану 302. Царинског закона говори се о комисијама за прекршаје, а по члану 304. жалба се може изјавити другостепеном прекршајном органу односно Вишем прекршајном суду. По предметима се мора поступати, и пре овог усклађивања, а прекршајни судови поступају по решењима Закона о прекршајима и Закона о уређењу судова.

Друго схватање о прекршајној надлежности органа управе полази од става 2. члана 285. Закона о прекршајима, те тај став доводи у везу са ставом 1. истог члана, тумачењем да је битно да ли се ради о царинском прекршају за који је прописна заштитна мера одузимања робе. Тако се долази до става да су царински управни органи и даље надлежни за царинске прекршаје за које је прописна новчана казна без заштиттне мере њеног одузимања. Прекршајни суд је надлежан када се ради о прекршајима за које је прописна заштитна мера одузимања робе.

Ово друго схватање је заузео Уставни суд, који по члану 167. став 2. тачка 1. Устава Републике Србије решава сукоб надлежности између судова и другог државног органа.

Тако је Уставни суд донео решење[9] да је за поступање у прекршајном поступку, због прекршаја из члана 340. став 1. тачка 1) Царинског закона из 2003. године надлежна Комисја за прекршаје Царинарнице Кладово. У образложењу се наводи да постоји "континуирна надлежност Министарства финансија, Управе царина, Комисије за прекршаје за поступање у прекршајном поступку због прекршаја прописаних Царинским законом, изузев случајева из члана 285. став 2. Закона о прекршајима када Комисија предмет уступа надлежном суду."

У једном другом решењу, које се односи на прекршај за који је прописна заштитна мера одузимања робе, Уставни суд[10] закључује да је за поступање у прекршајном поступку, због прекршаја из члана 334. став 1. тачка 1) у вези члана 332. став 3. Царинског закона из 2003. године, надлежан Прекршајни суд у Крагујевцу. У образложењу се наводи: "Будући да се према важећем Закону о прекршајиам, прекршајни поступка у коме до дана примене овог закона није донето правноснажно решење настављају по одердбама овог закона, а да се царински поступци започети пре 3. маја 2010. године, као дана почетка примене

[9] ІІУ број 866/2010 од 15. јула 2010. године, објављено у "Службеном гласнику РС", број 55. од 6. августа 2010. године.
[10] Решење ІІУ број 858/2010 од 22. јула 2010. године, објављено у "Службеном гласнику РС", број 56. од 10. августа 2010. године.

важећег Царинског закона, окончавају по прописима који су важили до тада и да се за прекршај из члана 334. став 1.тачка 1. Царинског закона прописане заштитне мере у члану 385. овог закона, то према члану 285. став 2. важећег Закона о прекршајима, орган управе предмет уступа надлежном суду, јер је за прекршај за који се може изрећи заштитна мера искључиво надлежан суд.”

Не упустајући се даље у ово спорно питање, имајући у виду непрецизност законске регулативе, али и њену неусклађеност, посебно Закона о прекршајима и Царинског закона, треба нагласити да ће се у даљем поступању и раду органа полазити од ових решења Уставног суда.

Треба нагласити да искључива судска надлежност која се по Закону о прекршајима везује за прекршајне судове, наглашава се и тиме да само прекршајни суд може одлучивати о прекршајима за које је прописана казна затвора, за прекршаје за које се могу изрећи заштитне мере, прекршаје које учини малолетник, за прекршаје лица која уживају дипломатски имунитет, за одлучивање о имовинско-правном захтеву и другим питањима за које је надлежан суд. Но то не значи да се надлежност судова тиме исцрпљује, нити да су све остале надлежности остале код органа управе. Ово су законске изричите забране, којима се на тај начин придаје посебан значај.

С друге стране, у питању су прекршаји који повлаче не само високе казне, већ и мере одузимања царинске робе и девиза, као предмета прекршаја, што је био разлог да се у новим законским решењима законодавац позабави овом материјом, те да организацију органа који одлучују о прекршајима другачије уреди.

Логика ових решења је не само да сузи могућност репресивне делатности управе и то питање веже за судску власт, да орган управе не може одузимати царинску робу, која је тешка санкција, а исто тако да ако орган управе не може да по Закону о општем управном поступку одлучује о довођењу, задржавању, јемству, задржавању путне исправе, претресању, да то исто не може чинити ни по Закону о прекршајима.

Када су у питању заштитне мере, према ставу 4. члана 47. Закона о прекршајима, њих само суд може изрицати. Царински и девизни прекршаји у правилу имају прописану заштитну меру одузимања предмета прекршаја, а то су царинска роба или девизе. Ту су често у питању моторна возила или друга роба, некада милионске вредности, па се ради о мерама које најтеже погађају окривљеног, а уједно су од значаја за заштиту друштвених вредности које се тим мерама штите. Зато су ови прекршаји некада у додиру са кривичним делима и воде се паралелни поступци, при чему прекршајни поступак треба да буде бржи, јер тада може бити ефикасан. Карактер и тежина заштитних мера одузимања царинске робе и девиза, определили су законодавца да овакве, суштински теже мере по окривљеног, изузме из управне власти и пренесе их у судску власт. То подразумева и образовање и оспособљавање нових органа и кадрова да ефикасно поступају у оваквим предметима, што није једноставно.

Код преузимања надлежности за царинске прекршаје од Сектора sa другостепени прекршајни поступак Министарства финансија је преузето 2.179 нерешених предмета. Царинско другостепено веће, које је покривало територију Србије, имало је у 2009. години укупно у раду 4.452 предмета, решило је 2.173 предмета и остало је нерешено наведених 2.179 предмета.

Спор о томе како се разграничава надлежност прекршајних судова и царинских прекршајних органа сада је разрешен на основу става Уставног суда да прекршајни судови одлучују о прекршајима где је прописана заштитна мера, док царина има надлежност за прекршаје где је прописана само новчана казна.

Питање месне надлежности и расподеле предмета преузетих од царинарница

Код предмета које је преузео Виши прекршајни суд и њихове расподеле на одељења суда, поставило се питање како то извршити, имајући у виду већ установљену надлежност код првостепеног одлучивања, као и надлежност по новој судској организацији.

При том треба поћи од тога да се месна надлежност везује за првостепени прекршајни поступак, њу тада треба одредити, а другостепена надлежност се везује за већ установљену надлежност првостепеног органа.

Ово се види из члана 94. став 1. Закона о прекршајима, да је за вођење прекршајног поступка у првом степену месно надлежан прекршајни суд на чијем је подручју прекршај учињен.

Другостепени орган не може да мења установљену првостепену надлежност, већ се за њу везује, а може да је оспори ако је у питању битна повреда поступка. Месна надлежност је битна повреда поступка ако је била од утицаја на правилност донете одлуке, за разлику од стварне надлежности која је апсолутна битна повреда поступка. Зато се у пракси због повреде одредби о месној надлежности ретко укидају првостепена решења.

Питање расподеле преузетих царинских предмета на одељења Вишег прекршајног суда и његово седиште, имплицира питање како вршити расподелу, да ли поћи од установљене надлежности царинарнице која је донела одлуку по ранијим прописима, на основу установљене ондашње месне надлежности, или вршити расподелу полазећи од места извршења прекршаја, као када одлучује првостепени суд. Наравно, ово зависи од територијалног распореда царинарница и у каквој вези је са новоустановљеном мрежом првостепених прекршајних судова, да ли је ту могућа колизија. Ради се о прелазним решењима, јер се одлучује о жалби на решења о прекршају која су управни органи донели по старим прописима, а о томе одлучује суд који делује од 01. јануара 2010. године. Треба имати у виду и процесни принцип о пуноважности рањи предузетих по пропису који је важи у време предузимања процесних радњи о којима је реч, да нови пропис по том питању нема ретроактивно дејство, осим ако изузетно то није изричито одређено.

Мора се имати у виду да је ово прелазно решење, да се започети поступци преузимају у стадијуму у коме су затечени, а да нови органи настављају поступке

по новом закону, ценећи раније предузете радње у складу и са ранијим прописима, наиме да ли су предузимане по закону.

Ово се види из члана 306. став 1. Закона о прекршајима, да се прекршајни поступка у коме до дана примене овог закона не буде донето правноснажно решење о прекршају наставља по одредбама овог закона.

У ситуацији када је царински прекршајни орган донео решење о прекршају до 31.12.2009. године, по надлежности царинарница како је то предвиђао ранији Закон о прекршајима и Царински закон, Виши прекршајни суд од 01.01.2010. године решава преузете предмете у другом степену сходно члану 91. став 1. Закона о уређењу судова. По тој одредби предмете у којима није окончан поступак пред већима за прекршаје, већима за другостепени прекршајни поступак при министарству надлежном за послове финансија и другостепеним порескопрекршајним органима до 31. децембра 2009. године преузеће Виши прекршајни суд, у складу са надлежношћу одређеном овим законом.

Првостепена прекршајна надлежност царинских органа била је раније установљена полазећи од комисија за прекршаје формираним код 12 царинаница, и то Београд, Шабац, Нови Сад, Суботица, Сомбор, Зрењанин, Вршац, Краљево, Крагујевац, Ниш, Димитровград и Кладово.

Према Закону о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, постоје одељења тог суда, и то по члану 7. истог закона следећа одељења:

1) Одељење у Крагујевцу, за подручје прекршајних судова у Аранђеловцу, Горњем Милановцу, Јагодини, Крагујевцу, Краљеву, Крушевцу, Новом Пазару, Параћину, Пожеги, Пријепољу, Рашки, Сјеници, Трстенику, Чачку и Ужицу,

2) Одељење у Нишу, за подручје прекршајних судова у Врању, Зајечару, Лесковцу, Косовској Митровици, Неготину, Нишу, Пироту, Прешеву и Прокупљу,

3) Одељење у Новом Саду, за подручје прекршајних судова у Бачкој Паланци, Бечеју, Вршцу, Зрењанину, Кикинди, Новом Саду, Панчеву, Руми, Сенти, Сомбору, Сремској Митровици и Суботици.

Седиште суда је надлежно да доноси пресуде у предметима где су првостепено одлучивали овде непобројани прекршајни судови, а то су прекршајни судови у Београду, Ваљеву, Лазаревцу, Лозници, Младеновцу, Обреновцу, Пожаревцу, Смедереву и Шапцу.

Ова организација се поклапа са организацином шемом царинарница, бар у битном, при чему надлежност одељења у Нишу и Новом Саду није спорна, јер одељење у Новом Саду преузима предмете царинарница Нови Сад, Суботица, Сомбор, Зрењанин и Вршац, а одељење у Нишу предмете царинарница Ниш, Димитровград и Кладово. То се поклапа са расподелом надлежности наведених судова.

Код разграничења надлежности седишта Вишег прекршајног суда у Београду и Одељења у Крагујевцу питање је спорно по питању подручја суда у Пожаревци и Смедереву, јер је за ову територију до 2008. године била надлежна

Царинарница Београд, а од тада Царинарница Крагујевац. Тако имамо затечену ситуацију да су у другостепеном поступку са подручја Пожаревца и Смедерева, као места извршења прекршаја, присутна решења о прекршају донета од Царинарнице Београд (пре 2008. године), и Царинанице Крагујевац (после 2008. године). Питање је ко ће одлучивати у овим предметима, да ли седиште Вишег прекршајног суда или одељење у Крагујевцу. По новој судској организацији, о томе треба да одлучи седиште Вишег прекршајног суда, то није спорно за нове предмете. Ако се иде том логиком, одлучивало би седиште и у старим предметима у којима је одлуку донела Царинарница Крагујевац, иако постоји одељење Вишег суда у Крагујевцу, у чему је нелогичност. Друго је решење да о предметима у којима је одлучивала Царинарница Београд одлучује седиште Вишег прекршајног суда, а о предметима где је одлучивала Царинарница Крагујевац одлучује одељење тог суда у Крагујевцу. Ово је најпрактичније решење и намеће се као логично, да се не долази у ситуацију да о предметима где је одлучивала Царинарница Крагујевац не одлучује одељење Вишег суда у Крагујевцу, иако то одељење постоји. За нове предмете није спорно да ова надлежност месно припада седишту Вишег прекршајног суда, а не одељења у Крагујевцу.

Треба имати у виду и да не постоји одељење суда у Београду, да се ради о функционалној расподели другостепене надлежности, па да одељења припадају суду, те да је ствар организације који став о овом питању заузети, а да ни једно решење није незаконито.

То значи да је полазећи од тога која царинаница припада којем одељењу расподела једноствана, изузимајући питање подручја судова у Пожаревцу и Смедереву, односно прекршаја са те територије, где треба заузети став да ли ће те предмете радити седиште суда или одељење у Крагујевцу.

Укидање решења о прекршају и враћање предмета прекршајним судовима

Код укидања решења о прекршају од стране Вишег прекршајног суда, није спорно да се примењује нова судска организација, односно предмети враћају прекршајном суду према месту извршења прекршаја. То изричито произлази из члана 91. став 2. Закона о прекршајима, да ако Виши прекршајни суд, одлучујући после 01. јануара 2010. године о правном средству, предмет врати на поновни поступак, да предмет преузима прекршајни суд у чију надлежност спада према закону којим се уређују седишта и подручја судова. То значи да суд треба да полазећи од места извршења прекршаја, код доношења другостепене одлуке утврђује којем прекршајном суду предмет вратити на поновни поступак, што истина компликује рад суда, јер ту надлежност он по први пут у предмету утврђује.

Имајући у виду наведену природу месне надлежности, која у принципу не мора бити битна повреда поступка, иако је одлучивао месно ненадлежни суд, као и природу одељења Вишег суда, која је више функционална него територијална, кад се код укидања првостепеног решења евентуално утврди да предмет треба вратити

суду другог одељења, намеће се закључак да се то може учинити, односно да претходно није нужно уступање списа том одељењу, већ да жалбени поступак треба да оконча одељење које је поступак започело.

Прелаз са система инцвизиције на систем акузаторности, односно поступања на захтев овлашћеног предлагача

Систем инквизиторности је поступање органа по службеној дужности, а тај систем је дуго времена имао право грађанства у царинској материји. Он је означавао могућност прекршајног органа да поступак покреће по службеној дужности, када сазна за прекршај. Тај систем је у ствари важио за бивше савезне прекршаје и ту је играо значајну улогу. Паралелно са тим системом, код осталих прекршаја је постојао систем аксаторности, односно поступања на захтев овлашћеног предлагача, као странке у поступку.

Када су царински и остали бивши савезни прекршаји прешли на републички ново, имала су се у виду наведена решења, наслеђена са савезног новоа, па је ранији Закон о прекршајима[11], допуњаван по наведеном питању изменама и допунама из 2004. године[12], додавањем у члану 72. става 2. који је гласио: "За прекршаје из области царинског, спољнотрговинског и девизног пословања орган надлежан за вођење прекршајног поступка, поступак покреће по службеној дужности, одмах по сазнању за прекршај", а у члану 233. додавањем става 3. који гласи: "За прекршаје из области јавних прихода, царинског, спољнотрговинског и девизног пословања орган надлежан за вођење прекршајног поступка, није везан захтевом за покретање прекршајног поступка, у делу који се тиче лица које се терети за прекршај и прекршаја који је предмет поднетог захтева."

Нови Закон о прекршајима, који је сада у примени, безизуетно у члану 154. став 1. предвиђа: "Прекршајни поступак покреће се на основу захтева за покретање прекршајног поступка." Покретање поступка по службеној дужности није могуће од стране прекршајног суда, нити више има законског изузетка о ком је било речи код царинских прекршаја. Једино се у ставу 3. тог члана наводи да се код органа управе поступак покреће по службеној дужности.

Акузаторност у пуном смислу тог појма значи раздвајање функције гоњења и функције утврђивања чињеница. Систем инквизиције је стари и у основи превазиђени систем, где не постоји овлашћени предлагач, већ је у субјекту органа који одлучује о кривици сједињена фукција гоњења и одлучивања.

Код царинских прекршаја ипак није била сједињена функција откривања и гоњења прекршаја, независно од могућности покретања поступка по службеној

[11] "Службени гласник СРС", бр. 44/89, "Службени гласник РС", бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01 и 55/04.
[12] "Службени гласник РС", број 55/04.

дужности, већ је постојао подносилац прекршајне пријаве, касније је то назван прекршајни захтев, а орган је по службеној дужности могао поступак проширити на поједине актере, посебно саучеснике који нису обухваћени захтевом. Била је то инквизиторност ограниченог дејства, односно тај принцип је био са непотпуним значењем тог појма. Ипак ова два принципа нису у потпуној некоресподенцији, прихватањем акузаторности не значи одбацивање свих елемената поступања по службеној дужности, о чему ће бити речи.

По решењима Закона о прекршајима, поступак се покреће на основу захтева за покретање прекршајног поступка (члан 154), а подносилац захтева може бити овлашћени орган или оштећени. На тај начин је напуштен принцип инквизоторности код покретања поступка. Међутим, тај принцип није сасвим елиминисан из поступка, јер је садржан у начелу да прекршајни суд у току поступка поступа по службеној дужности, а не искључиво на предлог подносиаоца захтева, што се тиче оцене које доказе треба извести ради утврђења чињеничног стања, као и оцене које санкције изрећи. У доказној иницијативи прекршајног суда, која мора постојати, јер би у противном тај поступак био неефиаксан, садржани су остаци овог приципа, који је напуштен по питању покретања поступка. Потпуна контрадиторност прекршајног поступка не постоји, он није сасвим страначки, нити је инцијативност суда строго органичена предлозима подносиоца прекршајног захтева. Таква везаност би била могућа, али не потпуна, када би постојао прекршајни тужилац као специјализована странка у поступку, али насупрот томе постоји широка лепеза овлашћених инпекцијских и других органа који нису увек присутни у поступку, а уз то ти орган нису специјализовани за судску процедуру. Остаци тачније тековине инквизиторног поступка су у прекршајном поступку израженији него у кривичном поступку, који иако контрадиторан поступак, не може бити лишен неких елемената супротног принципа. Ово се огледа и у решењу да прекршајни суд, иако везан захтевом у погледу лица које се терети и прекршајем који је предмет захтева, није везан за предлог и оцену у погледу правне квалификације прекршаја – члан 215. Закона о прекршајима. У прекршајном праву има више разлога да се направе изузеци од наведеног принципа објективног и субјективног идентитета прекршајног захтева и пресуде, без обзира на неспорност самог принципа. Ни у кривичном поступку, према бројној публикованој пракси, суд није ограничен на све формулације оптужнице, већ он не излазећи из оквира чињеничног догађаја поједине чињенице може прецизирати, према резултатима поступка. Казнени поступак не може бити страначки, на исти начин и у обиму као и парнични поступак, нити овде постоји принцип строге диспозиције странака. Према члану 208. став 2. Закона о прекршајима, претерес се може одржати и без присуства подносиоца захтева, не сматра се да је недоласком одустао од захтева, нити је то сметња за ток поступка.

Како је код покретања царинског прекршајног поступка напуштен принцип инквизиторности, то је новима Закона о прекршајима, наведено подразумева извесна прилагођавања том принципу, пре свега о томе морају водити рачуна подносиоци прекршајног захтева, нарочито да утврде саизвршиоце, да то по потреби у допуни прекршајног захтева предложе, ако се накнадно дође до тих

података. Није нерацинално нити противно закону да прекршајни суд обавести подносиоца захтева о доказима који указују да извршиоце који нису захтевом обухваћени или је захтев непотпун по питању још неког чињеничног догађаја. Тиме би се елиминисале негативне последице преласка на принцип акузаторности и његове строге примене, јер није циљ да се поступак оконча строго по овом принципу, већ да се утврди чињенично стање које се тиче конкретног догађаја и да учиниоци буду законски третирани.

Надлежност царине и полиције, као подносиоца прекршајног захтева

До организационих промена, формирања прекршајних судова и преузимања надлежности, царина је била најважнији подносилац прекршајног захтева за царинске прекршаје, изузимајући прекршаје моторних возила, где је подносилац захтева била полиција, која је иначе организационо најоспособљенија за откривање ове врсте царинских прекршаја. Поред тога, царина је уједно водила прекршајне поступке у првом степену. Сада се надлежност царине своди на надлежности које има подносилац прекршајног захтева. Ова надлежност се не губи, већ напротив, појачава се значај обраде прекршајних захтева од подносиоца захтева.

Када су у питању моторна возила, која са лажним исправама у земљи открива полиција, а ради се о страном возилу које није легално увезено јер о томе нема доказа, поставља се као спорно питање да ли као раније полиција може бити подносилац прекршајног захтева. Досадашње искуство показује да ову врсту прекршајних захтева најбоље обради полиција, а без такве обраде није могуће обезбедити доказе и очекивати ефикасан прекршајни поступак. Но ако прекршај у вези моторног возила открије царина, она је по ранијој пракси могла такође бити подносилац прекршајног захтева, као и полиција. Значајно је нагласити да полиција има техничке и друге капацитете да најефикасније обради захтев, да изврши вештачења докумената и других исправа, бројева мотора и шасије возила, а и њено саслушање странака, разних лица, има значаја и ефекта на даљи поступак, јер та лица размишљају о већ датим изјавама. Ако се све доказе полиција не прикупља, касније је далеко теже утврдити чињенично стање.

Сада је питање актуелно, имајући у виду решења Закона о прекршајима, да се и код царинских прекршаја поступак води на захтев овлашћеног лица, а не више и по службеној дужности, као и решења ко је овлашћени државни орган када су у питању царински прекршаји. То је неспорно царина, али је питање да ли је сада спорна надлежност полиције као подносиоца прекршајног захтева. Код могућности покретања поступка по службеној дужности, какво је решење деценијски било присутно у царинској материји, то се питање није постављало, јер је полицијска пријава могла да се схвати и као инцијални акт. Ипак треба нагласити, да је и тада полицији признавана легитимација подносиоца захтева, јер је том органу признавано право да изјави жалбу на штету окривљеног. Да је захтев полиције схватан само као иницијални акт, а поступак покретан по службеној дужности. право на жалбу им не би било признавано. Питање је да ли то онда значи да то што

се поступак сада покреће само на захтев овлашћеног лица, не мења положај полиције као подносиоца прекршајног захтева. Ако је полиција имала право жалбе на царинско решење о прекршају, логично би било да то право има и када је у питању пресуда суда којом се утврђује прекршај. Ако би напротив полиција ово право губила, она би била орган који прикупља доказе о извршеном царинском прекршају, па би морала царини подносити захтева на основу полицијских доказа.

Закон о прекршајима директно не говори о овлашћењима полиције као подносиоца прекршајног захтева. Он не говори ни о царини, али говори о државним органима надлежним за извршавање закона. У вези са тиме је питање да ли се мисли само на Царински закон или и Закон о полицији[13]. У прекршајном поступку није као у кривичном разграничена улога полиције, насупрот јавном тужиоцу као странци у поступку, не постоји посебно квалификован прекршајни тужилац, па ни потпуна контрадикторност поступка. Отуда питање да ли је полиција по Закону о полицији не само овлашћена да открива царинске прекршаје, већ и да буде подносилац прекршајног захтева.

Према одредби члана 154. став 4. Закона о прекршајима, "овлашћени органи из става 2. овог члана су органи управе, овлашћени инспектори, јавни тужилац или други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени." Уско тумачећи ову одредбу, за царинске прекршаје из Царинског закона надлежна је царина као орган управе. Међутим, и полиција је орган управе и њена овлашћења произлазе из Закона о полицији, па би то упућивало на супротан закључак. Ипак, тамо где постоје друге инспекцијске службе, не би било могуће надлежност полиције ширити и на те прекршаје. Тежина и карактер царинских прекршаја, нарочито код моторних возила, где у правилу постоји и кривично дело, али га није лако доказати имајући у виду потребу доказивања умишљаја учиниоца, говоре о потреби да се овде узму о обзир овлашћења полиције по Закону о полицији, па и ако јој се не призна легитимација подносиоца прекршајног захтева.

Према другом схватању и гледању на ствари, подносилац захтева по Закону о полицији може бити полиција, а не само царина. Полиција открива недозвољене радње, кривична дела и прекршаје, па и обезбеђује доказе, а то најефикасније може да чини са овлашћењима подносиоца прекршајног захтева.

Виши прекршајни суд се о овоме изјаснио на четвртој седници свих судија и определио се за прво схватање, да овлашћени подносилац захтева за покретање прекршајног поступка за прекршаје из Царинског закона је само Министарство финансија – Управа царина.

Образложење става гласи:

---

[13] "Службени гласник РС", бр. 101/05, 63/09.

“Чланом 154 Закона о прекршајима прописано је да се прекршајни поступак покреће на основу захтева за покретање прекршајног поступка овлашћеног органа или оштећеног, сем за прекршајне поступке који се воде пред органом управе, где се прекршајни поступак може водити по службеној дужности. Став 4. истог члана прописује који су то овлашћени органи, односно да су то органи управе, овлашћени инспектори , јавни тужилац и други органи и организације који врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени. Како чл. 2 ст.3 Царинског закона гласи: „ради обављања прописаних радњи царински орган може вршити све контролне радње за обезбеђивање правилне примене овог Закона и осталих прописа“, произилази да надзор над извршењем Царинског закона врши царински орган. Министарство унутрашњих послова пријаву овлашћеног лица који је прекршај открио подноси Управи царине на даљи поступак”

Иако је царина формални подносилац захтева, полиција не губи улогу у овим предметима, она не само открива прекршаје и прикупља доказе, проверава чињенице, већ даје предлог прекршајног захтева, кога царина може да правно доради. Сарадња полиције и царине је овде битна, да полиција као и до сада квалитетно обрађује ове предмете, а не да очекује да ће то царина учинити.

Отворено је питање потребе преиспитивања законских решења по наведном питању и прописивања да полиција може бити подносилац прекршајног захтева за царинске прекршаје, када их она открије, што је посебно значано за прекршаје где су предмет моторна возила.

Привремено одузимање и чување царинске робе

Са наведним је у вези још једно правно питање. Не би требало да је спорно овлашћење полиције да одузима царинску робу, коју открије у земљу, конкретно моторно возило у саобраћају, али се и то питање мора аналазирати у светлу нових законских решења. Према члану 60. Закона о полицији овлашћено службено лице ће привремено одузети предмет:

1) ако околности случаја указују да је одређени предмет намењен за извршење кривичног дела или прекршаја;

2) ако је одузимање предмета неопходно за заштиту опште безбедности;

3) ако лице коме је одузета или ограничена слобода има код себе и може да га употреби за самоповређивање, напад и бекство.

Примећује се да се код предмета наводи да је потребно да је он намењен за извршење прекршаја, што је ограничење, односно сужавање овлашћења у односу на општу формулацију члана 48. став 1. Закона о прекршајима, да се предмети који су употребљени или су били намењени за извршење прекршаја или који су настали извршењем прекршаја, који се могу привремено одузети. Ограничење овлашћења полиције на на то да је предмет намењен извршењу прекршаја, не значи да

полиција не може да одузме моторно возило које са лажним папирима и другим подацима затекне у саобраћају. Ово зато што то возило не само не може бити у саобраћају, већ ни у правном промету, па је оно намењено даљем вршењу прекршаја и то треба спречити, као и обезбедити доказе, а то није могуће без привременог одузимања. Наведно тим пре ако се имају у виду одредбе члана 64. Закона о полицији, који се између осталог односи на заустављање и прегледање саобраћајних средстава.

Треба нагласити значајну улогу подносиоца прекршајног захтева, не само код прикупљања података и обраде захтева, да он као неуредан не буде одбачен и да буде подобан да се спроведе прекршајни поступак, већ да подносилац захтева треба да буде активан и току самог поступка, да захтев по потреби допуни или прошири на друга лица, коначно и да изјави жалбу на пресуду суда, ако њом није задовољан. Ради се о жалби на терет окривљеног, поводом које пресуда може бити измењена на његову штету.

Код преношења прекршајне надлежности са царине на прекршајне судове, отвара се питање чувања царинске робе, посебно моторних возила, где су потребни одређени смештајни капацитети и то захтева тршкове државних органа и судова. Питање је колико се ово може пренети на судове и агенцију која се бави одузетом имовином, јер је ово компликовано организацино питање, где се поставља питање рационалности поступања. Најрационалније је да се овим питањем и даље бави царина, али то подразумева и ефикасан прекршајни поступак, имајући у виду не мале трошкове чувања царинске робе, обезбеђења смештајних капацитета, закупа простора, организације лицитације, те проблеме у вези тога. Наравно да то подразумева одговарајућу сарадњу прекршајних судова и царине.

На закључак да овим питањем и даље треба да се бави царина, уколико неки други орган то питање не преузме и реши, упућује одредба члана 29. Царинског закона, која се односи на обавезу државних органа да царини дају обавештења о царинској роби. Ради се о одредби која је и раније традиционално постојала у овом закону.

У члану 29. Царинског закона наводи се следеће:

“Државни органи (судови, инспекцијски органи, органи унутрашњих послова и др) дужни су да најближем царинском органу пријаве робу и превозна средства која се код њих налазе, која су привремено задржана или коначно одузета, а постоји основана сумња да се ради о роби над којом није спроведен царински поступак у складу са одредбама овог закона.

Роба и превозна средства из става 1. овог члана не могу се предати другом лицу пре него што се плате увозне дажбине. Државни органи из става 1. овог члана дужни су да уплате увозне дажбине пре предаје робе купцу или другом лицу коме су робу уступили.

Увозне дажбине плаћају се пошто се измире трошкови настали у вези са робом из става 2. овог члана (трошкови чувања, продаје и сл).”

Са овим је у вези питање извршења пресуде којом се одлучује о царинској роби, конкретно њеном одузимању. Тим питањем се бави члан 296. Закона о прекршајима, који се односи на извршење заштитне мере одузимања предмета, а предвиђа да ту меру извршава орган у чију надлежност спада извршење односно надзор над извршењем прописа по којима је заштитна мера изречена, ако законом није друкчије одређено. Даље се наводи са се одузети предмети продају по прописима који важе за пореско извршење, уколико посебним прописима није друкчије одређено. Овоме треба додати и одредбу члана 288. Царинског закона, која се односи на продају царинске робе, прописивање услова и начина продаје робе, о чему Влада прописује ближе услове.

Настављање започетих поступака по новом Закону о прекршајима

Код законских промена и затицања поступака који нису окончани, који су у току, поставља се питање односа старог и новог закона и по ком закону наставити поступак. Ако у материјалном прекршајном праву важи принцип о примени закона из времена извршења прекршаја, осим ако је нови закон блажи по учиниоца, у процесном праву важи основни принцип о пуноважности предузетих процесних радњи по закону из времена предузимања тих радњи. Процесне радње не могу бити непуноважне ако су предузете по пропису који је тада важио. Нови закон не може странци одузети ни процесно право које је постојало када је процесна радња предузета. У противном би закон имао ретроактивно дејство по овом питању. Окривљеном нови закон може дати неко право које не даје стари закон, а то мора бити изричито регулисано. Рокови за предузимање процесних радњи логично је да се цене по закону важећем у време предузимања радњи, а ако се ради о року који тече, он наставља да тече о новом закону, осим ако је по ранијем закону постојао дужи рок. То би могла бити нека начела, која нису изричито регулисана у прекршајном поступку, али се по природи ствари подразумевају.

Посебно је у вези са овим питање када нови закон затекне неокочани прекршајни поступак, где није донета правноснажна одлука, јер се тада поставља питање да ли се поступак наставља по новом или старом закону. Исто се питање поставља када је била донета правноснажна одлука, а дође до њеног укидања по ванредном правном леку. Логично је да се поступа по закону који је на снази у време када се предузимају процесне радње које се предузимају у наставку поступка започетог по ранијем закону. Закони обично по овом питању имају прелазне одредбе.

Закон о прекршајима који је у примени од 01.01.2010. године, овом питању посвећује члан 306. који гласи:

“Прекршајни потупак у коме до дана примене овог закона не буде донето правноснажно решење наставиће се по одредбама овог закона.

Решење које је постало правноснажно пре дана почетка примене овог закона извршава се по прописима који су тада важили.”

Решење је логично, јер сходно раније наведеном, процесне радње се предузимају по тада важећем закону. Ако до 01.01.2010. године у царинским прекршајима није окончан другостепени поступак, предмет је не само преузео Виши прекршајни суд, већ одлуке доноси по новом закону. Међутим, пуноважност процесних радњи предузетих за време ранијег закона цени се по том ранијем закону. Тако ако је поступак покренут или проширен по службеној дужности, а то је предузето по тада важећем закону, те радње су пуноважне, нису ништаве, без обзира што се по новом закону поступак покреће само на захтев овлашћеног лица. По новом закону се једино предузимају радње које треба да се наставе. Ово се намеће као одговор на ово питање, иако прелазни период, који подразумева примену два закона, није сасвим лишен решења која нису до краја изведена и доведена у потпун склад.

Општи правни карактер царинских прекршаја

Царинским законом уређују се царинско подручје, царински погранични појас, царински прелази, царинска роба, царински надзор и контрола, царинске повластице, царинска вредност, поступак царинског увоза, извоза и транзита робе преко територије земље, права и обавезе лица која учествују у поступку, као и права и обавезе царинског органа у том поступку.

У складу са овим садржајем закона је систем царинских прекршаја, којима се штити царинско подручје, спречавају недозвољени увози и извози, избегавање плаћања царине, елиминишу злоупотребе царинских повластица ослобођења од плаћања царине, онемогућавају недозвољене манипулације са царинском робом и елиминишу друге неправилности које се тичу царинске робе.

Код царинских прекршаја треба истаћи да се у већини случајева ради о радњама извршења које треба схватати и расветљавати појачаном логиком расуђивања, нарочито због учинилаца који показују завидну вичност, а то су фалсификатори и друга лица која успевају да лажно прикажу релевантне чињенице и потом затуре трагове, брзо потом робу ставе у промет, а на крају и дају вешту одбрану. То од судије захтева посебну вичност, лигичност у расуђивању и опажању, спретност довођења у везу појединих чињеница и доказа, способност оцене контрадикторних и супростављених изјава и других доказа.

Основна карактеристика царинских прекршаја је да се тичу не само повреде Царинског закона, већ и подзаконских прописа донетих на основу овог закона. Када се ради о радњи која се везује за неко биће прекршаја, описано у Царинском закону, а та је радња у вези регулативе подзаконског акта, то подлеже казненом третману. Начин регулативе Царинског закона и остављање читавог

комплекса питања уредбодавном регулисању, опредељује један други концепт. До овога је дошло отуда што је Царински закон непотпун и начелан по појединим питањима, као што су врсте превоза и царински поступци у њима, односно препуштено је регулисање бројних питања овом подзаконском акту. Зато је било потребно нагласити да казнене одредбе Царинског закона као диспозицију, односно правило понашања које се крши, немају не само материјалне одредбе самог закона, иако је то бар начело, већ зависе и од садржаја подзаконских аката.

Код царинских прекршаја се посебно апострофира саизвршилаштво, и то у уводним одредбама, што има значај, иако је то ствар регулативе Закона о прекршајима и може изгледати беспотребно понављање. Али, имајући у виду да се управо код царинских прекршаја може појавити више учинилаца, правних и физичких лица, због ангажовања више субјеката у истом царинском послу, у превозу робе, попуњавању царинских исправа и подношењу декларације, те преузимању обавеза које следе у вези складиштења и располагања робом, саизвршилаштво је обилато присутно, па га треба нагласити, а по потреби наћи специфична правила. Један централни царински прекршај тиче се одговорности лица која су дошла у посед неоцарињене робе, а знала су или могла знати да је та роба предмет царинског прекршаја. Оваква лица су саизвршиоци са лицем које је робу увезло без пријаве царини или је том робом извршило неки други прекршај.

У законском тексту који је био на снази до 2010. године, казне су биле прописане на три основна начина, а) зависно од висине вредности робе (19 случајева), б) зависно од износа ускраћене царине (8 случајева) и ц) у фиксном износу и распону казни у 34 случаја, од чега у 19 случајева који се означавају као тежи прекршаји и 15 случајева који се називају лакшим. Нови Царински закон има два начина прописивања казни, зависно од вредности робе и прописивање казне у одређеном новчаном распону.

Царинске прекршаје карактеришу високе и често милионске новчане казне, што говори о тежини и значају прекршаја, али и компликованости предмета.

Поред тога, царинске прекршаје и то већину, тачније све значајније прекршаје, карактерише и заштитна мера одузимања царинске робе.

Значај заштитне мере одузимања царинске робе, општа питања

Основна заштитна мера у царинском прекршајном поступку је мера одузимања предмета прекршаја, а то је овде царинска роба која је предмет царинског прекршаја, која се изриче за теже царинске прекршаје, таксативно побројане у закону.

Закон о прекршајима у члану 48. поставља принципе одузимања предмета, а основни је онај из члана 47. који се тиче свих заштитних мера, да се заштитне мере изричу уз казну или опомену, а изузетак је да ова санкција може постојати независно од казне, када таква могућност мора бити прописана. И опомена логично повлачи заштитну меру, јер тада дело постоји и опомена замењује казну, па то што је некада сматрано да опомена искључује заштитну меру, не само да је било погрешно, већ је то скоро био основ за изигравање закона, будући да се то могло

радити за прекршај који по закону повлачи обавезно одузимање предмета прекршаја.

Члан 48. цитираног закона полази од тога да се предмети који су употребљени или су били намењени за извршење прекршаја или који су настали извршењем прекршаја могу привремено или трајно одузети ако су својина учиниоца прекршаја, односно ако њима располаже правно лице учинилац прекршаја. Принцип је да се предмети могу одузети, док се у ставу 5. каже да се прописом којим се одређује прекршај може предвидети обавезно изрицање заштитне мере одузимања предмета. Управо је могућност прописивања обавезног одузимања искористио Царински закон.

И не само то, наиме Царински закон је не само предвидео да ће се одузети роба која је предмет појединих тачно одређених прекршаја, већ ће се за поједине прекршаје изрећи и заштитна мера одузимања превозног, односно преносног и другог средства које је послужило за превоз или скривање робе, а услов је да вредност робе која је предмет прекршаја прелази једну трећину вредности возила, превозног, преносног или другог средства, које вредности су утврђене у складу са одредбама овог закона. Мером одузимања превозног средства нису обухваћени сви прекршаји за које се изриче мера одузимања робе, полазећи од природе прекршаја о ком је реч, јер су обухваћени рецимо прекршаји преношења робе преко царинске линије, што се чини у превозним средствима, а не и рецимо прекршај намерног погрешног означавања врсте, количине и вредности робе, јер то није у вези са превозним средством, иако је прекршај теже природе. Некада је за одузимање превозног средства постојала факултативна заштитна мера, па је код испуњености овог услова цењена оправданост ове мере, док је сада ствар поједностављена и строже постављена. Постоји и додатна законска одредба, да ће се превозно средство које је специјално направљено или преправљено да омогући скривање робе одузети без обзира на вредност робе или право својине на том превозном средству. То значи да ће се тада превозно средство одузети и када вредност робе не прелази једну трећину вредности возила. У правилу се ради о доградњи нових резервоара у возилу, преграђивању фабричког резервоара за гориво, тако да је у једном делу скривена роба, или се фабрички резервоар у целости искористи за скривање робе, на тај начин што се угради додатни погон или уређај за црпљење горива, навари се нови резервоар испод патоса возила, изврши се преправка преграђивањем одређених простора, као што је пртљажник возила у коме се догради дно испод ког је скривена роба и тако даље.

Када учинилац прекршаја није власник робе која је предмет прекршаја, или превозног средства у коме је роба превожена, тада важе посебна законска правила. За робу која није својина учиниоца прекршаја, али је та роба предмет прекршаја, што је у царинској материји често, важи правило да се она може одузети иако није својина учиниоца прекршаја, при чему нема посебних законских услова нити ограничења за такво одузимање, већ се цени шта је власник предузео да се роба законито увезе, јер је власник не може послати по лицу коме за робу није дао документацију намењену за царињење, нити договорио начин плаћања

царинских дажбина, што је био врло чест одговор органа на изговор да је роба својина трећег лица. Када превозно средство није својина учиниоца прекршаја, а често се догађа да се возило формално води на треће лице, то је чак намерна ситуација, тада закон има посебан услов за одузимање, јер каже да је потребно да је власник знао или је могао знати да ће возило бити употребљено за извршење прекршаја. Такво сазнање очигледно може да произилази из преправке возила, јер нико на туђем возилу и без знања власника не врши преправке трајне природе.

Постоји још једна посебна ситуација када је могуће изрећи заштитну меру, а она је у вези са чланом 48. став 6. Закона о прекршајима, која одредба каже да ће се предмети прекршаја одузети и кад се прекршајни поступак не заврши пресудом којом се окривљени оглашава кривим, и то ако то захтевају интереси опште безбедности или разлози морала или ако је поступак прекинут из разлога што учинилац прекршаја није доступан суду, као и у другим случајевима одређеним посебним законом. Царински закон каже да ће се роба која је предмет царинског прекршаја одузети и у случају ако је прекршајни поступак обустављен зато што је учинилац у време извршења прекршаја био малолетан, или се против учиниоца није могао водити прекршајни поступак због тога што је непознат, недоступан царинском органу или због постојања других законских сметњи, осим у случају наступања апсолутне застарелости. Оваква одредба је деценијски присутна у нашем царинском законодавству, а свакако у њему игра значајну улогу, јер су набројане ситуације присутне у пракси, а оне нису спорне, осим што се отварају нека питања везана за недоступног учиниоца прекршаја. Није ретко да учиниоци покушају да у земљу унесу скривену робу, па да је царина открије, када се ти учиниоци у правилу неће јавити као власници, јер знају да ће одговарати за прекршај, а да ће роба бити одузета. Ово је довољан разлог да царинско законодавство деценијски овом питању посвећује одговарајућу пажњи и да пракса познаје бројне овакве ситуације.

Садржина материјалних одредби значајних за прекршаје

Ако садржину царинске материјалне регулативе чине одредбе Царинског закона и подзаконске регулативе, потребно је о томе нешто рећи.

Царински закон полази од тога да царинска контрола подразумева читав комплекс царинских поступака са робом, где је општи поступак царињење робе, али постоји читав низ других посебних поступака, па можемо говорити о општим и посебним царинским управним поступцима.

Из наведног прозилази да се поступак увоза и поступања са царинском робом може окончати пре свега царињем у ужем смислу тог појма, што је општи царински управни поступак, затим неким посебним царинским поступком, који је у правилу претходни поступак општем царинском управном поступку, односно коначном царињењу или замењује тај поступак, а постоје и други видови окончања

царињења робе. Оцарињења роба, односно роба чији је царински статус решен на неки други начин, ставља се у слободан промет.

У посебне царинске поступке спада пре свега транзит робе, што подразумева кретање робе под царинским надзором између два места унутар царинског подручја, било да се ради о страној роби намењеној увозу или домаћој роби намењеној извозу, а циљ је да се роба под царинским надзором допреми другом царинском органу који ће коначно одлучити о поступку који се на њу примењује. Зависно од тога да ли се ради о кретању робе између граничних или и унутрашњих царинских органа, говори се о спољњем и унутрашњем транзиту. Кретање је могуће на основу ТИР карнета, АТА карнета, као и поштом.

Поступак царинског складиштења подразумева одобрење смештаја царинске робе у царинско складиште и роба се тада налази под царинским надзором, до њеног коначног царињења.

Поступак активног оплемењавања робе се примењује на робу која се увози, за разлику од поступка пасивног оплемењавања који се тиче извозне робе. Процес оплемењавања подразумева обраду робе, укључујући њену монтажу, склапање и уградњу у другу робу, оправку робе, укључујући њену рестаурацију и довођење у исправно стање, као и употребу одређене робе која није садржана у добијеним производима, али која омогућава или олакшава производњу добијених производа. Увозна роба за коју је одобрен поступак оплемењавања не подлеже плаћању царине ако се роба у одобреном року извезе у иностранство, али се на робу може платити царина и тражити њено стављање у слободан промет. Извезена роба за коју је одобрен поступак оплемењавања (назива се пасивним), треба да се поново увезе од добијених производа и то такође у одређеном року, а увоз се врши уз потпуно или делимично ослобођење од плаћања царинских дажбина.

Од ових поступака треба разликовати поступке прераде под царинском контролом, као и привременог увоза робе. Прерада под царинском контролом подразумева мењање природе или стања робе, с тим што се за то време на робу не плаћа царина, већ се након прераде врши обрачун царине и роба ставља у слободан промет. Код привременог увоза робе на робу се не плаћа царина, или се царина плаћа по сниженој стопи, а постоји обавеза извоза робе у непромењеном стању, осим уобичајеног смањења вредности због употребе. Роба која је привремено увезена може се ставити у слободан промет, ако се претходно регулише поступак плаћања царинских дажбина.

Царињење робе се може окончати и на други начин, и то улазом робе у слободну зону или у слободно складиште; поновним извозом, уништењем робе; као и уступањем робе надлежном органу. Овде се ради о другим видовима окончања царинског поступка, за разлику од редовних поступака, о којима је било речи.

Зато се може говорити о општим и посебним царинским поступцима, односно другим видовима окончања царињења робе.

Поред законске регулативе, значајна је посебно Уредба о царински дозвољеном поступању са царинском робом, пуштању царинске робе и наплати царинског дуга.[14] Овај пропис се често мења и највише допуњава, а основни текст садржи чак 314. чланова.

Овом уредбом ближе се уређује примена јединствене царинске стопе, примена правила о пореклу робе, мере царинског надзора и контроле и уласка робе у царинско подручје, царински поступак у вези путничког промета, друмског, железничког, ваздушног, речног и поштанског саобраћаја, експресних пошиљака, поједностављени поступци, транзит робе, царинско складиштење, прерада под царинском контролом, привремени увоз са потпуним ослобађањем од плаћања увозних дажбина, извоз робе, уступање робе у корист државе, царинске повластице, обезбеђење и одлагање плаћања царинског дуга, спровођење мера за заштиту права интелектуалне својине на граници и продаја царинске робе.

Два Царинска закона једновремено у практичној примени

Након доношења Царинског закона 2010. године, који се примењује од почетка маја те године, у примени је тај закон, али и Царински закон из 2003. године, по питању прекршаја раније извршених, имајући у виду принцип примене закона из времена извршења прекршаја. Нови закон ће се примени и на раније извршене прекршаје, ако је евентуално блажи за учиниоца. То значи да је потребно тумачити и упоређивати законске одредбе два закона, а то није једноставно, имајући у виду различиту концепцију казнених одредби.

Царински закон из 2003. године је представљао преузимање решења из упоредног права, уз преношење значајне материје у подзаконску регулативу, и то Уредбу о царински дозвољеном поступању са царинском робом, пуштању царинске робе и наплати царинског дуга. Тада се напуста ранија законска концепција, а знатан број тих одредби се сели у подзаконску регулативу. Казнене одредбе ранијег Царинског закона су рађене имајући у виду познате појавне облике кршења закона, настојећи да се широком лепезом тих одредби све предвиди. Нови Царински закон је рађен на овим основама, али су његове казнене одредбе опет потпуна новост. Сада се Царински закон, код описа прекршаја, држи текста закона и напушта концепцију именовања свих недозвољених радњи, што има за последицу да је створено више уопштених формулација које обухватају раније прецизније именоване прекршаја. Није могуће просто поређење ова два закона, имајући у виду различите концепције, те непоклапање бића прекршаја, али то не значи да ове радње сада нису кажњиве, већ се оне обухваћене ширим формулацијама.

Ако је законодавац код доношења Цариснког закона 2010. године хтео да код прелажења надлежности царинских прекршаја на прекршајне судове, ствари појединостави и олакша рад, не би се рекло да је то постигнуто, бар у почетној фази примене (царински прекршаји у осталом застаревају за шест година), јер се

[14] "Службени гласник РС", бр. 127/03, 20/04, 24/04, 63/04, 104/04, 44/05, 71/05, 76/05, 106/05, 5/06, 47/06, 86/06, 10/07, 25/07, 80/07, 9/09, 26/09, 28/09, 57/09, 96/09.

упоредо морају примењивати и тумачити и одредбе ранијег закона, а нови начин прописивања прекршаја ствара опасност да се јасно не зна шта је прекршајна радња, те да ли су све раније прописане радње обухваћене и на који начин је то учињено[15].

Одредба члана 293. став 1. тачка 1. Царинског закона из 2010. године прописује да се прекршај чини:

- изношењем нетачних и неиститнитих података или на било који други начин навођењем царинског органа на погрешан закључак, стекне или покуша да стекне плаћање царине у мањем износу, преференцијални тарифни третман, ослобођење од плаћања увозних дажбина, олакшицу у плаћању увозних и других накнада, плаћање смањеног износа, повраћај или отпуст од плаћања увозних дажбина или било коју другу олакшицу (чл. 23, 30, 31, 84, 87, 104, 112, 113, 150, 152, 169, 172, 177. до 180, 249. до 252).

Ова формулација је широка и обухвата бројне појединачне прекршаје из ранијег закона, али није сасвим јасан однос цитиране одредбе и члана 294. став 1. тачка 1. која прописује да се прекршај чини ако:

- приликом подношења захтева за одобрење царинског поступка, било директно или индиректно, поднесе царинском органу документацију која садржи нетачне податке и под условом да такво чињење подразумева или може подразумевати ослобођење од плаћања увозних дажбина, плаћање смањеног износа или одобрење неке царинске повластице, или права која му по закону не припадају (чл. 11, 111, 112. и 113).

То значи да ће пракса морати да о овоме води рачуна и заузима ставове.

И не само то, већ када се упореде казнене оредбе старог и оног Царинског закона, може се уочити да под цитирану казнену одредбу члана 293. Царинског закона из 2010. године потпадају следеће формулације Царинског закона из 2003. године којих нема у новом закону:

- царинском органу лажно прикаже да уноси робу коју је као путник привремено изнео – члан 334. став 1. тачка 3,
- излазној царинаници пријави да привремено износи робу коју не носу собом – члан 334. став 1. тачка 4,
- неистинито и нетачно прикаже да испуњава прописане услове и на основу тога се изда одобрење за царински дозвољено поступање или употребу робе – члан 338,
- приликом декларисања робе која је допремљена царинанрици, у документима искаже податке о количини, вредности, врсти и пореклу робе различите од оних које је утврдио царински орган – члан 340. став 1. тачка 2,
- поднесе неверодостојан документ који је у вези са царинским поступком или га користи у трансакцијама у вези са пословима царине – члан 341. став 1. тачка 1,

[15] Детаљније у раду аутора: Казнене одредбе новог Царинског закона, "Избор судске праксе", број 6/10.

- свесно прихвати, прими или употреби неверодостојан документ – члан 341. став 1. тачка 2,

- измени званично издати документ – члан 341. став 1. тачка 3,

- поднесе документ на коме је отиснут неверодостојан печат, потпис, иницијали или друга ознака службеника, ради верификовања таквог документа или са другом намером која се тиче послова царине – члан 341. став 1. тачка 4,

- у транзитне документе унесе податке о врсти, количини и вредности робе, који су различити од оних података које је утврдио царински орган – члан 343. став 1,

- у увозној декларацији, односно документацији која се подноси уз увозну декрацију, у намери да избегне плаћање увозних дажбина у прописаном износу, означи другу врсту, количину и вредност робе, у односу на ону коју је утврдио царински орган – члан 345. став1,

- у декларацији за привремени увоз робе, поступак активног и пасивног оплемењавања, прераду робе под царинским надзором, као и за поступак система стандардне замене, у намери да избегне плаћање царине и других дажбина у прописаном износу, означи другу врсту, количину и вредност, у односу на ону коју је утврдио царински орган – члан 347,

- у увозној декларацију за привремени увоз робе, поступак активног и пасивног оплемењавања, прераду робе под царинским надзором, поступак система стандардне замене, или у документацији која се подноси уз ове декларације, а на основу кјих се не врши обрачун и наплата царине и других дажбина, означи другу врсту, количину и вредност робе у односу на ону коју је утврдио царински орган – члан 348,

- у декларацији за привремени увоз робе стављене у поступак активног оплемењавања пријави квалитет или количину која се разликује од квалитета или количине коју утврди царински орган – члан 353,

- лажним приказивањем чињеница издејствује или покуша да издејствује ослобођење од плаћања увозних дажбина – члан 364. став 1. тачка 1,

- покуша, односно извезе или увезе робу за коју постоји забрана или ограничење, осим у случајевима за коју постоји ограничење, ако је надлежни орган издао писано одобрење – члан 369. став 1. тачка 1,

- поседује робу која је увезена у супротности са ограничењем или забраном, ако је лице које поседује робу знало или је могло знати да је та роба увезена у супротности са ограничњем или забраном – члан 369. став 1. тачка 2,

- уклони или неовлашћемо измени идентификациони број моторног возила или које оствари добит оваквим радњама – члан 369. став 1. тачка 3,

- уноси или износи робу од вредности за националну културу, супротно прописима – члан 369. став 1. тачка 5,

- у поштанској пошиљци изнесе или унесе робу за коју постоји забрана или ограничење поштом – члан 369. став 1. тачка 6.

Ова анализа показује да је у раније цитираној одредби члана 293. став 1. тачка 1. Царинског закона из 2010. године садржано чак 19. казнених одредби односно различитих прекршајних радњи из Царинског закона из 2003. године. Наведено говори да се ради о различитим законским концепцијма и формулацима

које треба упоређивати, а то није једноставно, јер захтева познавање и упоређивање суштине два закона.

Општа структура царинских прекршаја

Анализирајући познату структуру предмета, који су били у раду код Министарства финансија, уочава се да се у половини предмета ради о заштитној мери одузимања царинске робе, најчешће моторних возила. Када су у питању највише изречене казне, према једној анализи, у току године примљена су 84 предмета са изреченим казнама преко 1.000.000 (милион) динара, као и 194 предмета у којима су казне од 300.000 до 1.000.000 динара, што говори о већем броју озбиљних предмета.

У предметима моторних возила по правилу има више извршилаца, лица која су учествовала у правним транскацијама, њих треба испитати и утврдити чињенично стање, што врло често није једноставно и захтева умешност од лица која воде поступак, а пропусти у доказивању теже се исправљају.

Код предмета где је подносилац захтева царинска служба и где царински органи уједно воде прекршајни поступак треба истаћи предмете који се састоје у покушајима увоза робе мимо царинске контроле, непријавом те робе царини, уз њено скривање или на други начин уз избегавање царинског надзора и контроле. Код ових прекршаја царинска роба се по закону одузима, а одузима се не само царинска роба, већ и превозно средство које је искоришћено за скривање и превоз робе, преправком тих средства и изградњом бункера за скривање робе. У једној години одузета су и три брода на Дунаву, од чега један страни брод.

Следе прекршаји када се у царинском поступку употребе исправе са неистинитом садржином, затим приказивање мање вредности код увоза, што се утврди провером преко стране админстрације или се прегледом робе нађу дупле фактуре.

Погрешно декларисање робе, односно исказивање нетачних података о роби да би се остварио увоз на који се нема право, избегло плаћање царине или оне платиле у мањем износу, лажно приказивање чињеница ради ослобођења од плаћања царине, коришћењем царинске повластице, такође су радње којима се избегавају царинске обавезе. Увозник је субјект који одговара за царинске исправе, независно од тога да ли је био присутан код увоза, јер се ради о исправама које су настале као резултат његових пословних односа са инопартнером, док шпедитер одговара зависно од својих сазнања за неправилности увозникове документације и да ли је из те документације могао уочити да постоје неусклађени подаци, па је поступио супротно неким видљивим подацима. Одговорност шпедитера је самостална у делу исказивања података из документације и означавања робе по царинској тарифи, односно правилно попуњавање царинских исправа у складу са правилима струке, што се односи на одговорност декларанта за све грешке.

Исто тако прекршаји погрешног сврставања робе по Царинској тарифи, јесу прекршаји којима се имањује царинска вредност и избегавају царинске дажбине, где се истичу прекршаји који се тичу увоза нафтних деривата, добијања дозволе за једну врсту робе и увоз друге врсте, али и други прекршаји приказивања својстава робе која их опредељују за тарифни став са нижом стопом царине, што је мотив оваквих поступања и ради се о увозима већих вредности.

Посебно тешке прекршаје представљају прекршаји када се код транзитирања робе преко царинског подручја нетачно приказују подаци о роби и тако увози роба мимо царинске контроле. Лица која робу пријављују у поступку транзита су лица која робу преносе преко царинске линије и одговарају за усклађеност стања робе и документације коју подносе, јер би се у противном могла увозити непријављена роба. У правилу се ова лица позивају на незнање коју робу увозе и односе са власником. Власника би требало обухватити као саизвршиоца, а уместо тога он се појави као лице које као власник робу потражује, иако није предузео радње које указују да је ишао на то да робу пријави царини и плати царину. Зато су жалбе власника у правилу неосноване.

Даље прекршаје теже врсте представљају случајеви када се роба коју треба предати означеној царинарници не преда и губи јој се траг, или се роба преда у измењеном стању, изврши се предаја робе са знатним прекорачењем одбрених рокова. Шпедитери обично робу дају власнику и овај робу не преда царини, али шпедитер који је царинску исправу поднео као царински обвезник и дао царинску гаранцију, одговара за непредузимање потребних мера да се ове обавезе изврше, док остали извршиоци, ако су познати и доступни, одговарају ка саизвршиоци за своје радње и допринос извршењу дела. Истина, пракса недовољно шири поступке на све ове извршиоце, већ се често задржава на одговорности царинског обвезника, који је потписао царинску исправу. Ове одговорности су паралелне и независне, али све актере треба обухватити и у комплексу свих доказа је могуће јасније ценити тежину појединих одговорности.

Тежу врсту прекршаја представљају и прекршаји стављања царинске робе у слободан промет, рецимо робе из царинског складишта, а не поднесе се у року документација нити се плате царинске дажбине, већ се контролом утврди да роба није у магацину где је одобрен њен смештај. Подносилац затева за смештај робе, наводећи да нема комплетну документацију и да ће је поднети у одређеном року, ове радње чини јер робу ставља на тржиште пре плаћања царинских дажбина. Уочено је да неке фирме и по годину дана не подносе ову документацју, да им то закон омогућава, а да се контролом роба не налази, па је логично да је убрзо по увозу стављена у промет. Прекршај је учињен у периоду од од смештаја робе до контроле и констатовања да робе нема, а прецизан датум није могуће утврдити, када затарелост тече од почетка означеног периода, јер је то повољније по окривљеног.

Широка је лепеза учинилаца царинских прекршаја, јер их чине правна и одговорна лица у правним лицима, физичка лица, увозници који одговарају за

поднету документацију, шпедитери који одговарају за стручну попуну царинских исправа, а некада и као саизвршиоци са увозником, нарочито када нису поступили у складу са неким податком из царинских исправа, затим возачи и други возари робе у међународним превозима, било да се ради о друмском, ваздушном или превозу воденим путевима.

Карактер и значај прекршаја моторних возила

Добар део предмета где се ради о моторним возилима везан је за класичан криминалитет, па се уз прекршајни поступак воде паралелни кривични поступци, но како је код кривичних дела, фалсификовања исправа рецимо, потребан умишљај, а код прекршаја је довољан нехат, односно долажење у посед возила иако стицалац може знати да се ради о царинској роби, предмети ове врсте се окончавају углавном у прекршајном постуку. Прекршајни поступак ове врсте је далеко ефикаснији од кривичног, што се види по броју предмета где су ови случајеви оконачни осудом у кривичном поступку, а то је разумљиво ако је за кривично дело потребан умишљај, а за прекршај је довољан нехат. Управо су прекршајни органи често у ситуацији да одговарају на наводе жалбе зашто по окривљеног повољно окончан кривични поступак не значи да мора бити повољно окончан и царински прекршајни поступак, већ да су ови органи независни и да су обележја дела раличита. Постоји и више предмета са неколико возила у истом предмету, аутобусима, камионима, тако да ти предмети, као и уопште већина царинских прекршаја, захтевају добро познавање царинске материје и права уопште, поступка и материјалног права, а ако се има у виду да се решава о жалбама квалификованих адвоката, некада по више њих у истом предмету, то указује на сложеност и одговорност решавања ових предмета.

Различит је комплекс питања која се постављају у вези моторних возила која су илегално увезена и приказују се као легално увезена, а овде ће бити изнети неки начелни ставови који су се искристалисали у пракси.

У пракси се често догађа да је окривљени затечен да управља предметним возилом, када се посумњало у оригиналност саобраћајне дозволе коју је показао, да би вештачењем било утврђено да је у питању лажна регистрација, а окривљени ће се рецимо позвати да је возило купио преко огласа, од непозантог лица, без купопродајног уговора и преноса својине и без обраћања органу регистрације који је добијена документа наводно издао.

Тумачећи одредбе Царинског закона, вишегодишња пракса се се држала става да је прекршајно одговорно не само лице које без пријаве царини увезе робу, већ и лице које робу купи или прими на држање по ма ком основу, а за коју зна или је могао знати да је њоме извршен царински пркршај, односно да је у питању царинска роба која није пријављена приликом уласка у земљу и ради се о неоцарињеној роби, за коју нема доказа о легалном увозу и плаћању царинских дажбина. Дакле, кажњив је било који вид располагања овом робом, а што се тиче

субјективног односа учиниоца прекршаја, довољна је могућност знања да се ради о царинској роби, односно није нужно директно сазнање учиниоца прекршаја да се ради о таквој роби, већ је довољна његова непажња код одређених околности које су га упућивале да треба да буде обазрив и провери околности битне за робу и њеног власника.

Даље је закључивано да је код куповине и сваког долажења у посед моторног возила стране марке, дакле вредније ствари, нормалан већи опрез, нарочито ако се купац и продавац нису познавали, већ су се срели на пијаци и слично, а уз то возило нема легалне веродостојне папире о увозу и царињењу, јер ту купац улази у појачани ризик да купи робу без одговарајућих папира. Није могуће ни да онај ко поседује возило са неверодостојном документацијом очекује правну заштиту својине са тим недостацима, као да се не ради о томе, већ се напротив мора поћи од правне природе овакве царинске робе.

Како легално увезена и регистрована возила имају одговарајућу документацију о томе, док ова возила имају неверодостојну документацију која се на то односи, то је доказ да су она илегално увезена и да нису пријављена царини у одговарајућем поступку, односно предмет суе царинског прекршаја увоза без пријаве царини.

Полазећи од јавности регистра моторних возила, те да он пружа правну сигурност власницима, логично је да купац провери регистрацију возила, у чему га ништа није спречавало, а то је и његова обавеза ако већ треба да пренесе регистрацију на себе. Зато се према ставу већа код оцене да ли је купац или други поседник возила предузео потребне мере пажње код долажења у посед возила цени да ли је возило на прописан начин мењало власника, да ли је вршен легалан пренос својине, да ли је возило купљено од лица на чије име гласи регистрација, да ли се купац обраћао органу регистрације, посебно ради преноса својине и плаћања пореза на промет, у складу са Правилником о регистрацији моторних и прикључних возила.

Окривљени је морао и требао проверити регистрацију код органа који је издао наводна документа о регистрацији, што је норамалан и уобичајен поступак код куповине возила као вредније ствари, на шта налаже и обавеза преноса регистрације уз плаћање пореза, односно сврха је регистра да пружи сигурност оном ко регистрацију провери, а на наводну регистрацију, односно лажну регистрацију не може се основано позивати.

Улазећи у ризик куповине возила на изнети начин, а уз прибављање докумената која нису веродостојна, којима се покушава прикрити чињеница да возило није увозно оцарињено и стварно стање возила, окривљени је могао, ако не морао знати да улази у ризик извршења недозвољених радњи, ако код надлежног органа регистрације није тражио легалан пренос својине и на тај начин отклонио сваку сумњу да ли се ради о легално регистрованом возилу.

Поред тога, у пракси се често утврди да предметно возило има неверодстојне бројеве мотора и шасије возила и то говори да се не ради о уредно регистрованом возилу, на коју се поседник возила позива, да је дошло до замене возила и прилагођавања документацији, о чему говори наведена неверодостојност бројева, па је то доказ да је оно илегално увезено и да није пријављено царини у одговарајућем поступку.

Овде је одлучна чињеница да фалсификати бројева возила говоре о томе да се не ради о возилу на које се документација односи, већ да је у питању друго возило. Ова одлучна чињеница утврђује се вештачењем. Што се тиче времена извршења, у принципу је битно када је извршена задња регистрација возила, приликом које се врши технички преглед и проверава оригиналност бројева, јер ако тада неоригиналности нису откривене, логично је да су замена возила и прилагођавање документацији учињени након тога па до откривања прекршаја. Ако је окривљени био власник и поседник возила у том периоду, након те регистрације, то га терети, као и чињеница да је било претходних регистрација са техничким прегледима, када неправилности нису констаоване, односно то му не може ићи у корист. Тада је одговоран за неправилности о којима је реч, иако се он у правилу позива да му ништа у вези тога није познато. Наравно да треба саслушати ранијег и садашњег власника, јер ово треба и на тај начин разјаснити, а у пракси су могуће различите ситуације, а ово су само начела.

Однос кривичног и царинског прекршајног поступка

Према Закону о прекршајима (члан 8. став 2), постоји материјално законско решење, да лице које је оглашено кривим за кривично дело које има обележја прекршаја неће бити кажњено и за прекршај, али се поставља питање значаја ове одредбе на процесном плану, посебно да ли само покретање кривичног поступка има значаја за ток прекршајног поступка. То питање актуелизује нови Закон о прекршајима, када у члану 213. став 1. тачка 3. који се односи на прекид поступка, поред традиционално у праву неспорних ситуација када се поступак прекида (ако се не зна боравиште окривљеног или је он у бекству, или иначе није достижан државним органима, или се налази у иностранству на неодређено време, и друго – ако је код окривљеног наступило привремено душевно обољење или привремена душевна поремећеност), додаје нову одредбу, да ће се поступак прекинути ако је за исто дело против окривљеног покренут кривични поступак, када прекид траје до доношења правноснажне одлуке у кривичном поступку.

Овде треба довести у везу цитирану опдредбу члана 8. став 2. Закона о прекршајима, да се неће казнити за прекршај лице које које је у кривичном поступку правноснажно оглашено кривим за кривично дело које садржи обележја прекршаја, те одредбу члана 63. став 3. Кривичног законика[16], да се затвор или новчана казна коју је осуђени издржао, односно платио за прекршај, урачунава у казну изречену за кривично дело чија обележја обухватају (овде се употребљава тај термин, а не да дело има) обележја прекршаја.

[16] "Службени гласник РС", бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09.

Једно решење важи за случај да кривични поступак буде окончан пре прекршајног, а друго да пре буде окончан прекршајни поступак. Ако је пре окончан кривични поступак, прекршајни орган односно будући суд мора да то цени, па да пође од утврђеног кривичног дела које обухвата обележја прекршаја, јер се учинилац тада неће казнити за прекршај. Обрнуто, ако је прекршајни поступак окончан пре кривичног, што је у досадашњој пракси било логично да се догоди, тада ће кривични суд урачунати плаћену или издржану казну за прекршај.

То значи да није била исључена могућност паралелног вођења ова два поступка, кривичног и прекршајног, а и даље постоји одредба члана 63. став 3. Кривичног законика, о уручанавању казне плаћене за прекршај, ови поступци су у принципу самостални, такво решење постоји упркос новој одредби о прекиду поступка када је за исто дело покренут кривични поступак. Ове одредбе не би било, ако не би било могућности паралелних поступака, нити могућности да се прекршајни поступак оконча пре кривичног. Зато је цитирана одредба члана 213. став 1. тачка 3. Закона о прекршајима, на известан начин у супротности са чланом 63. став 3. Кривичног законика.

Ако овакав узајамни механизам два законска решења, једног из Закона о прекршајима и другог из Кривичног законика, искључује могућност двоструког кажњавања, било да који до наведених поступака буде пре окончан, онда је логично решење да нема правног основа нити потребе да се неки од наведених поступака прекида, чекајући исход другог поступка. Ово решење је до сада имало велики практични значај, али је сада доведено у питање.

Царински прекршајни поступак има посебну физиономију и улогу, различиту од кривичног поступка који се може водити због истог чињеничног догађаја. У том поступку се изричу не само казне у складу са вредношћу царинске робе, већ и заштитне мере одузимања царинске робе, па је посебно значајна евикасност тог поступка.

Када се ради о кривичном делу које садржи обележја прекршаја, решења Закона о прекршају, да се учинилац неће казнити за прекршај, те Кривичног законика, да ће се казна плаћена за прекршај урачунати у кривичну казну, искључују могућност двоструког кажњавања, без обзира који се од поступака пре заврши. Зато решење новог Закона о прекршајима, да ће се прекршајни поступак прекинути до окончања кривичног, када кривично дело садржи обележја прекршаја, није адекватно нити је то нужно законско решење. Прекид прекршајног поступка значи његову неефикасност и опструкцију, при чему треба уједно одлучити о судбини привремено одузете царинске робе, а о томе треба одлучити дефинитивно и након спровођења поступка, те оцене свих доказа, а не евентуално уз одлуку о прекиду поступка. Ако се чека исход кривичног поступка, царински прекршајни поступак може застарети, а царинска роба је подложна квару и пропадању. Треба имати у виду да царински орган одлучује о царинској роби и када се ради о кривичном делу. Зато цитирана законска новина не полази од

досадашњих искустава праксе и може створити велике проблеме у царинском прекршајном поступку.

Цитирана одредба члана 213. став 1. тачка 3. Закона о прекршајима, о прекиду прекршајног поступка када је "за исто дело" покренут кривични поступак, неодговарајућа је и недовољно јасна, јер се не може радити о истом делу, већ да кривично дело садржи обележја прекршаја. Кривично дело и прекршај не могу имати иста обележја, како би се из ове одредбе могло закључити. Ако се формулација "за исто дело" евентуално односи на исту радњу, то би било противно члану 8. став 2. истог закона, према којој одредби кривично дело може обухватити облежја прекршаја. Увек се ради о истој радњи, па и када кривично дело не садржи обележја прекршаја. Да ли кривично дело садржи обележја прекршаја цени се на основу упоређења законских обележја дела, а не да ли се ради о истој радњи.

Одредба члана 213. став 1. тачка 3. Закона о прекршајима може створити озбиљне проблеме у пракси[17], нарочито ако се тумачи дословно како у тој одредби пише, а не у вези члана 8. став 2. истог закона. Ипак је мањи број кривичних дела која садрже облежја царинског прекршаја, такви случајеви су ретки у пракси (то би захтевало посебан рад и анализу), што значи да ову неодговарајућу законску одредбу треба свести на минимум њене примене и тако ограничити њена могућа штетна дејаства по ефикасност прекршајног поступка.

Закључне напомене

Организационе промене које доноси Закон о уређењу судова и Закон о прекршајима, који су у примени од 01.01.2010. године, тичу се између осталог надлежности за царинске, друге финансијске и уопште прекршаје који су до сада били у надлежности државних управних органа. Овде је указано на општа концепцијска питања која се на ово односе, посебно питања значајна за прелазни период.

Нова организација судова у Србији је свеобухватна, па обухвата и прекршајно право, где се установљавају прекршајни судови. Законска решења доносе више новина, а једна се тиче судског преузимања надлежности од досадашњих управних прекршајних органа. Код финансијских прекршаја то је посебно деликатно питање, нарочито код царинских прекршаја, где ће бити потребна и перманентна обука кадрова који се баве овим пословима. Ови процеси нису једноставни и захтевају доста времена, напора и знања.

Обједињавање прекршајне надлежности код прекршајних судова, укључујући царинске прекршаје, није безизузетно, јер поједини прекршаји су и даље у надлежности државне управе, али законска решења по том питању нису

[17] О овоме детаљније у раду аутора, Паралелно вођење царинског прекршајног и кривичног поступка, проблеми праксе, саветовање Прекршајна одговорност,"Глосаријум", 2008.

најаснија, па је дошло и до сукоба надлежности о којој одлучује Уставни суд. Заузет је став да је битно да ли се ради о царинском прекршају за који је прописна заштитна мера одузимања робе, када је надлежан суд, а царински управни органи су и даље надлежни за царинске прекршаје за које је прописна новчана казна без заштиттне мере њеног одузимања.

У прелазном периоду, кад је поступак започет по једном закону, а наставља се по другом, треба имати у виду и процесни принцип о пуноважности рањи предузетих по пропису који је важи у време предузимања процесних радњи о којима је реч, да нови пропис по том питању нема ретроактивно дејство, осим ако изузетно то није изричито одређено. Започети поступци преузимају у стадијуму у коме су затечени, а да нови органи настављају поступке по новом закону, ценећи раније предузете радње у складу и са ранијим прописима, наиме да ли су предузимане по закону.

Када су у питању моторна возила, која са лажним исправама у земљи открива полиција, а ради се о страном возилу које није легално увезено јер о томе нема доказа, поставило се као спорно питање да ли као раније полиција може бити подносилац прекршајног захтева. Заузет је став да из законских решења произлази, да је царина формални подносилац захтева, али полиција не губи улогу у овим предметима, она не само открива прекршаје и прикупља доказе, проверава чињенице, већ даје предлог прекршајног захтева, кога царина може да правно доради.

Отворено је питање потребе преиспитивања законских решења по наведном питању и прописивања да полиција може бити подносилац прекршајног захтева за царинске прекршаје, када их она открије.

Значајно је и питање извршења пресуде којом се одлучује о царинској роби, конкретно њеном одузимању. Тим питањем се бави члан 296. Закона о прекршајима, који се односи на извршење заштитне мере одузимања предмета, а предвиђа да ту меру извршава орган у чију надлежност спада извршење односно надзор над извршењем прописа по којима је заштитна мера изречена, ако законом није друкчије одређено. То значи да царински органи не губе фукцију извршења ових мера, односно извршавају судске одлуке.

Када су у питању царински прекршаји и уопште финансијска дисциплина, она је од значаја за укупно стање законитости и економске стабилности, нарочито у периоду који се још увек може означити транзициним ка новим решењима и организационим формама правне и судске организације.

Без осмишљеног напора да се институционализују форме организације и рада на специјализацији судских кадрова, посебно младих, који се баве или треба да се баве овим питањима, успех није могућ. Отуда се намеће закључак, да би решења која доноси Закон о правосудној академији требало да програмски на специјалистички начин обухвате и ова питања, не само у оквиру општег курса.

Уједно је потребна и перманентна размена искустава судија прекршајних судова, организовање саветовања и курсева, где ће се обрађивати ова материја.

Поједина законска рашења је потребно дорадити и ускладити, као што су одредбе Царинског закона о надлежности органа који воде прекршајни поступак, али и одредбе Закона о прекршајима за које се испостави да нису одговарајуће. Број уочених недостакака Закона о прекршајима, који је већ мењан, отвара питање доношења новог интегралног законског текста, како се то предлаже са Закоником о кривичном поступку.

Славица Бркић
судија Вишег прекршајног суда

Насиље у породици

приказ законских решења у Републици Србији са посебним освртом на област прекршаја

Материја насиља у породици у Републици Србији регулисана је Породичним законом и Кривичним закоником. У прекршајном праву означени термин (насиље у породици), засебно дефинисан и прецизиран, не постоји. Пракса је међутим показала да се кажњавање извршилаца насиља и, посредно, заштита жртве, најчешће спроводе управо у прекршајном поступку. Наиме, Закон о јавном реду и миру у чл. 6 ст. 1, 2 и 3 и чл. 12 ст. 1 као прекршај било ког лица (независно од тога према коме је учињен) прописује свађу, вику, претње, вређање, злоупотребу другога, тучу, учешће у тучи, насиље, дрско, безобзирно и непристојно понашање, али само у случају да је овим радњама (довољна је и једна) дошло до ремећења јавног реда и мира или угрожавања безбедности односно спокојства грађана. По наведеним одредбама заштитни објекат је првенствено јавни ред и мир а тек потом лична добра. Када је нека од означених радњи усмерена према члану породици прекршајни поступак се дакле не води зато што су извршилац и жртва у посебној међусобној вези већ зато што је нападнут законом заштићени објекат. Али, управо је статус лица у насилном догађају, проистекао из породичне везе, оно што такав прекршај одваја од осталих и даје му другачије карактеристике, сличне онима из кривичног дела насиља у породици или онима због којих се може поднети тужба ради изрицања мера породичноправне заштите. Учесталост случајева насиља у породици, потреба да се што брже и колико је могуће ефикасно санкционише једно законом недопуштено понашање и заштите основне људске вредности-живот, здравље, безбедност-временом су, у законским оквирима, заштитни објекат померили са јавног на лични и у терминологију увели појам „прекршаји јавног реда и мира са елементом насиља у породици“. Тако данас означено дело постоји чак и ако до нарушавања јавности није дошло или је то учињено само успутно а у пракси стижемо до могућности да се поводом истог насилног догађаја паралелно воде три одвојена поступка-

парнични, кривични и прекршајни-, без међусобног искључивања. Породичним законом директно се, кроз мере заштите, пружа помоћ жртви, а посредно санкционише учинилац, и тај поступак може да тече потпуно невезано од остала два или и упоредо са њима; у случају кривичног дела и прекршаја, по закону који је тренутно у примени, суштина је у кажњавању извршиоца а заштита лица које је насиље претрпело појављује се „замагљено“, кроз казну. И ова два поступка могу да се одвијају једновремено с тим што би се санкција из прекршајног поступка окончаног пре кривичног морала урачунати у санкцију изречену по кривици. У обрнутој ситуацији, када је кривични поступак завршен пре прекршајног и то осудом за оно дело које обухвата и елементе прекршаја, обавезна је обустава прекршајног поступка. Државни органи који се баве проблемом насиља у породици (полиција, тужилаштво, центри за социјални рад, прекршајни и судови опште надлежности) очигледно су према томе упућени једни на друге, а претпоставка ваљане сарадње, али и помоћи жртвама, јесте претходно поседовање неопходног знања из означене области, не само „своје“ већ и „туђе“.Стога овде изнет упоредни приказ сва три поступка, прекршајног нешто шире, подразумева одговоре на неколико кључних питања: *шта се сматра насиљем у породици, ко све чини чланове породице, ко може тражити покретање поступка, који је суд надлежан, како је он дужан да поступа, шта су санкције и мере заштите у случајевима када се насиље одиграло и које су даље обавезе државних органа у таквим ситуацијама тј. да ли оне уопште постоје.*

1. Шта се подразумева под насиљем у породици

Област прекршаја

У прекршајном поступку нема дефинисаног дела насиља у породици. Ипак, прекршај јавног реда и мира „преселиће“ се у прекршај јавног реда и мира са елементом насиља у породици, а тиме и у саму материју насиља, када у кругу чланова породице дође до

- *свађе или вике (чл. 6 ст. 1 Закона о јавном реду и миру);*
- *угрожавања сигурности некога лица претњом да ће се напасти на живот или тело тога или њему блиског лица (чл. 6 ст. 2 Закона о јавном реду и миру);*
- *вређања, изазивања на тучу, учешћа у тучи, насиља над неким, злоупотребе другога (чл. 6 ст. 3 Закона о јавном реду и миру) и*
- *непристојног, дрског и безобзирног понашања (чл. 12 ст. 1 Закона о јавном реду и миру).*

Значење које наведени термини имају у правној теорији примењује се, наравно, и у прекршајном поступку. Тако је *вика* неуобичајено пуштање гласова а *свађа* жучно и оштро усмено обрачунавање, разменом или понављањем речи, али у оба случаја таквим интензитетом и на такав начин да се ремети јавни ред и мир или угрожава безбедност грађана. *Претња* представља угрожавање личне сигурности неког лица и стога је за постојање овог дела неопходно да је онај коме је упућена схвати као озбиљну, стварну и оствариву. Реч је о вербалној или реалној радњи којом се другоме ставља у изглед неко зло и која је подобна да код таквог лица изазове осећај угрожености живота или тела, узнемирење, страх, узбуђење, дакле извесној тј. конкретној и садашњој опасности или опасности која непосредно предстоји. Али, претња постоји и када остане у домену апстрактне, неизвесне, јер је кључна околност у овим случајевима доживљај угрожености лица којем је она упућена, а правилна одлука судије морала би се заснивати на објективној процени наведеног осећаја. *Вређање* је свака вербална, реална или симболична радња којом се напада било која људска вредност која улази у појам части. Другачије речено, увредом се изражава непоштовање људског достојанства, његово унижавање или омаловажавање. Да би дело постојало, мора бити сазнато од стране лица којем је увреда упућена или од стране неког трећег и мора се односити на одређено лице. За разлику од претње, овде пресудни моменат није осећај увређеног већ се о постојању или непостојању прекршаја (увреде) мора одлучивати према просечном схватању у датом времену и датој средини, с тим што то схватање не може бити у супротности са општеусвојеним и прихваћеним друштвеним вредностима и ставовима. У пракси су најчешће вербалне увреде псовке, погрдни називи, али и изговорене или писане речи којима се негативно оцењују нечије особине, личност итд. Реална увреда постоји када се делује на тело другога, нпр. шамарањем, вучењем за косу, гурањем, бацањем предмета и слично, а у случају симболичне увреде заправо имамо вербалну увреду изражену знацима (који су замена за речи): мимиком, гримасама, непристојним покретима тела, неартикулисаним звуцима, цртежима, гестовима итд. *Злоупотреба* подразумева стављање другога у подређен положај, ограничавање његовог кретања, слободе одлучивања тј. избора и слично, а *изазивање туче* су вербални или реални поступци који за последицу, једнако као и *учешће у тучи* односно активно деловање у физичком сукобу, имају угрожавање спокојства грађана или ремећење јавног реда и мира (ови заштитни објекти су идентични у свим случајевима осим код угрожавања сигурности претњом и, делимично, свађе и вике, где законодавац користи термин

„угрожавање безбедности“). Појам *вршење насиља* не идентификује се са насиљем како га одређује КЗ или Породични закон, може се преклопити са реалном увредом или злоупотребом другога и у прекршајној пракси га од тих дела није лако раздвојити. Судије насиљем првенствено третирају физички напад на другог који није изазивање туче нити учешће у њој, односно радње предузете мимо воље неког лица, на силу. Овде би се, у циљу уједначеног поступања, морало поћи од тога је да насиље сваки вид недопуштеног поступања (физички, психички, економски, сексуални) који није већ садржан у неком од осталих облика извршења прекршаја из чл. 6 ст. 1, 2, 3 и чл. 12 ст. 1 Закона о јавном реду и миру-свађи, претњама, увреди, дрском и безобзирном поступању итд. *Непристојно понашање* је, опет вербално или реално, одступање од минимума обзирности у односу на утврђена друштвена правила, обичаје и поимање морала по општем схватању средине у којој се оно одвија, а *дрским понашањем* се поменута елементарна друштвена правила крше на упадљив и груб начин. Најзад, када упадљивост и грубост поприме својства особитости односно када се неким поступцима ниподаштавају све људске, друштвене и друге вредности, говоримо о *безобзирном понашању.*

Кривична област

Дело је прецизно одређено у Кривичном законику кроз четири основна облика извршења, којима је придодата и одредба везана за кршење мера заштите од насиља одређених судском одлуком. Законодавац тако у чл. 194 прописује *новчану или казну затвора од три месеца до три године дана за онога ко*:

1. *применом насиља, претњом да ће напасти на живот или тело, дрским или безобзирним понашањем угрожава спокојство, телесни интегритет или душевно стање члана своје породице;*
2. *ако је при извршењу дела из ст. 1 овог члана коришћено оружје, опасно оруђе или друго средство подобно да тело тешко повреди или здравље тешко наруши-санкција је казна затвора у трајању од шест месеци до пет година;*
3. *ако је услед дела из ст. 1 и 2 овог члана наступила тешка телесна повреда или тешко нарушавање здравља или су учињена према малолетном лицу-санкција је казна затвора од две до десет година;*
4. *ако је услед дела из ст. 1, 2 и 3 овог члана наступила смрт члана породице санкција је казна затвора од три до петнаест година;*

најзад, новчана или казна затвора од три месеца до три године прописана је и за лице које:

5. *прекрши мере заштите од насиља у породици одређене од стране суда на основу закона.*

По Породичном закону

Породични закон даје доста широку дефиницију насиља, са очигледним циљем да се обухвати мноштво његових појавних облика и тиме омогући правовремена заштита жртава док насиље још није прерасло у теже видове. Садржина законског појма одређена је у чл. 197, ст. 1 и 2.

„Насиље у породици, у смислу овог закона, јесте понашање којим један члан породице угрожава телесни интегритет, душевно здравље или спокојство другог члана породице“ (ст. 1).

„Насиљем у породици, у смислу чл. 1 овог члана, сматра се нарочито:

1. *наношење или покушај наношења телесних повреда;*
2. *изазивање страха претњом убиства или наношења телесне повреде члану породице или њему блиском лицу;*
3. *присиљавање на сексуални однос;*
4. *навођење на сексуални однос или сексуални однос са лицем које није навршило 14 година или немоћним лицем;*
5. *ограничавање слободе кретања или комуницирања са трећим лицима;*
6. *вређање, као и свако друго дрско, безобзирно или злонамерно понашање“ (ст. 2).*

Евидентно је да је кроз став 1 чл. 197 насиље дефинисано првенствено кроз последицу-угрожавање основних људских вредности чланова породице, док је у ставу 2 именован низ карактеристичних односно чешћих облика појављивања дела, али и остављен простор за неименоване видове насиља („свако друго дрско, безобзирно или злонамерно понашање“), просто зато што је кроз закон разноврсност тих појавних облика било немогуће унапред одредити. Одлука о томе шта све представља дрско, безобзирно или злонамерно понашање, због општости тј. ширине означених појмова, зависи и од судије који поступа у конкретном случају, те је у сличним ситуацијама могућ неједнак приступ.

Без обзира о ком поступку да се ради (и невезано од тога), модалитети испољавања насиља су различити и готово никад не иду одвојено већ у комбинацији најмање два. Овде су изнети у најкраћој форми:

– физичко насиље: ударање шакама и песницама, шутирање, чупање косе, повређивање предметима, дављење, наношење опекотина, батинање итд.;

– психичко насиље: вређање, викање, псовање, манипулација, застрашивање, понижавање пред другима, ограничење слободе кретања, праћење, изолација, игнорисање итд.;
– економско насиље: забрана запошљавања, забрана остваривања прихода, забрана располагања зарађеним средствима, контрола примања – наметање обавезе за подношењем извештаја о трошењу новца, одузимање новца и ствари насилним путем и слично;
– сексуално насиље: повреда полне слободе и полног морала односно сваки вид деградирања и понижавања на сексуалној основи.

2. Ко све чини породицу

Област прекршаја

Не садржи (нити би, према материји коју регулише, требало да садржи) *одредбе о томе ко чини породицу*. Али, пошто се у прекршајном поступку окончава низ случајева који носе карактеристике насиља у породици (тачније речено: убедљиво највише), прекршајни судови би се морали одредити према овом питању. Најправилније би било чланом породице третирати она лица која наводи КЗ кроз последње измене и допуне. Треба поновити да ће се у пракси поступак по прекршају водити независно од својства извршиоца па уже или шире схватање тог круга за судије прекршајних судова нема посебног значаја осим при пријему захтева (тамо где постоје формирана засебна одељења за поступање по овим предметима), евидентирању случајева насиља и евентуалном обавештавању других државних органа.

Кривична област

До ступања на снагу Закона о изменама и допунама Кривичног законика овде, као и код прекршаја, није било дефинисаног појма „члан породице“, што је могло да доведе или и доводило до произвољности у поступању, како полиције тако и тужилаштава и судова.У пракси се догађало да се под члановима породице подразумевају само она лица која чине тзв.ужу породицу, што је сужавало и домет кривичноправне заштите, „испуштајући“ из ње особе које се налазе у фактичкој заједници, ванбрачне, разведене или растављене супружнике и лица која су или су била у емоционалној вези. Другачије речено, иако је неко поступање имало све елементе кривичног дела насиља у породици, преуско тумачење термина о којем је реч доводило је до другачије правне квалификације и „претварања“ дела нпр. у лаку телесну повреду, тешку телесну повреду, запуштање и злостављање малолетног лица итд., што је значај-

но с тачке предвиђених санкција и свакако није била интенција законодавца. Међутим, Кривични законик у новим одредбама чл. 86** прецизира да се чланом породице сматрају:

супружници, њихова деца, преци супружника у правој линији крвног сродства, ванбрачни партнери и њихова деца, усвојилац и усвојеник, хранилац и храњеник. Члановима породице сматрају се и браћа и сестре, њихови супружници и деца, бивши супружници и њихова деца и родитељи бивших супружника, ако живе у заједничком домаћинству, као и лица која имају заједничко дете или је дете на путу да буде рођено, иако никада нису живела у истом породичном домаћинству.

Одавде се закључује да је за супружнике, њихову децу, претке супружника у правој линији крвног сродства, ванбрачне партнере и њихову децу и лица из адоптивног сродства те односа храњеништва небитно да ли живе или не живе у истом породичном домаћинству, док је за остала лица, да би се третирала члановима породице, неопходно да у истом породичном домаћинству живе. Упоређивањем одредбе из КЗ са дефиницијом члана породице по Породичном закону утврђује се и да је одређивање у КЗ уже јер се чланом породице не сматрају лица која су међусобно била или су још увек у емотивној или сексуалној вези, бивши ванбрачни супружници и лица која су живела у истом породичном домаћинству (а нису у некој од две групације из дефиниције).

По Породичном закону

за потребе правне заштите од насиља у породици, Закон је изричито, у чл. 197 ст. 3, прописао да су чланови породице:

- *супружници или бивши супружници,*
- *деца, родитељи и остали крвни сродници, лица у тазбинском или адоптивном сродству, односно лица која везује хранитељство,*
- *лица која су живела или живе у истом породичном домаћинству,*
- *ванбрачни партнери или бивши ванбрачни партнери,*
- *лица која су међусобно била или су још увек у емотивној или сексуалној вези односно лица која имају заједничко дете или је дете на путу да буде рођено, иако никада нису живела у истом породичном домаћинству.*

Својство члана породице, како се види, има широк круг лица која су била или су и даље међусобно повезана на различите начине.

3. Ко може тражити покретање поступка

Област прекршаја

Органи овлашћени за подношење захтева за покретање поступка по прекршајима из области јавног реда и мира са елементом насиља у породици су: *полиција, тужилаштво* и *оштећено лице*. Најчешће ову улогу има полиција која и врши надзор над спровођењем Закона о јавном реду и миру и практично иступа уместо онога ко је насиље претрпео (за њега). У зависности од процене свих околности случаја, може се догодити да органи унутрашњих послова истовремено поднесу двоструку пријаву-прекршајну и кривичну (од чега, како је речено у уводу овог текста, нема штете), или само неку од њих. Тужилаштво је, бар према досадашњој пракси, подносилац онда када установи да у некој радњи нема елемената кривичног дела али постоји прекршај. Оштећени је лице чије је лично или имовинско право повређено, па тај статус свакако има и жртва насиља, била малолетна или пунолетна. Покретање поступка оштећени може тражити сам или преко свог *законског заступника односно пуномоћника*.

Кривична област

Кривично дело насиља у породици гони се по службеној дужности, невезано од воље или одлуке оштећеног.

Иницијални акт је кривична пријава: по садашњем Законику о кривичном поступку *обавезу пријављивања* кривичног дела које се гони по службеној дужности (па и насиља у породици), о чијем постојању су обавештени или су за њега сазнали на други начин, имају сви државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, јавна предузећа и установе (нови Законик о кривичном поступку дужност пријављивања намеће и свим физичким и правним лицима која на основу закона поседују одређена јавна овлашћења или се професионално баве заштитом и обезбеђењем људи и имовине, лечењем и здравственом заштитом људи, односно пословима чувања, васпитавања и образовања малолетних лица, ако су за кривично дело сазнала у вези са својом делатношћу. Али, дужност пријављивања прописана је за свакога ако је делом оштећено малолетно лице. У осталим случајевима и за остала ненабројана лица и стари и нови Законик пријављивање не дефинишу као обавезу већ као *потребу и право*, при чему је унапред одређено када ће само непријављивање представљати кривично дело).

Преткривични поступак следи као друга фаза, када постоје *основи сумње* да је извршено кривично дело. Он се одвија у међусобној сарад-

њи органа унутрашњих послова (овлашћених за предузимање одређених мера и радњи, прикупљање обавештења од грађана и лишење слободе неког лица), тужилаштва и истражног судије. Лице против којег се води овакав поступак има статус осумњиченог.

Уколико пријава не буде одбачена, дакле ако постоји *основана сумња* да је учињено кривично дело, на захтев јавног тужиоца покреће се истрага коју спроводи истражни судија надлежног суда. У зависности од околности случаја, истрага може бити прекинута или обустављена, о чему судија мора да обавести тужиоца и оштећеног. Рок у којем би требало да буде окончана је 6 месеци.

Акт којим се, када је истрага окончана, кривични поступак заправо покреће је оптужница**.** Кад она стане на правну снагу, окривљени добија статус оптуженог. За подизање оптужбе овлашћење имају *јавни тужилац* односно *оштећени као тужилац.* У законом одређеним случајевима до оптужења може доћи и без спровођења истраге. За кривична дела насиља у породици за која је запрећена казна затвора до три године (чл. 194 ст. 1 и 5 КЗ) поступак се може водити као скраћени, на основу оптужног предлога.

По новом Законику о кривичном поступку, фаза након пријављивања кривичног дела терминолошки се означава као претходна истрага, следи истрага и након тога оптужница. У свим овим стадијумима централна овлашћења дата су јавном тужиоцу који истрагом непосредно руководи.

По Породичном закону

Поступак за одређивање мера заштите од насиља у породици покреће се тужбом, а активно легитимисана лица су *тужилаштво* (редовно по основу сазнања из кривичне пријаве), *члан породице према коме је насиље извршено* (што је оштећени из прекршајног и кривичног поступка), *законски заступник члана породице према коме је насиље учињено*, дакле родитељ или старалац малолетног лица, старалац пунолетног пословно неспособног лица и *орган старатељства* тј. центри за социјални рад, без обзира на то какав је статус жртве. Важно је напоменути да законски заступник и орган старатељства подносе тужбу односно покрећу парницу у своје име и да органу старатељства за то није потребан пристанак члана породице према којем је насиље извршено (тужба се може поднети чак и кад се оштећено лице томе изричито противи). Али, право на покретање поступка дато је, у одређеним случајевима, и самом *парничном суду*, по службеној дужности. То је случај када суд у брачним споровима и парницама из односа родитеља и деце дође до сазнања

да ниједан од активно легитимисаних субјеката није затражио мере заштите а оне су неопходне. Тада се узима да је поступак започет првом предузетом радњом суда.

4. Надлежност суда

Прекршаји

Стварно надлежни за поступање су искључиво прекршајни судови као судови посебне надлежности. *Месна* надлежност се, као и код било ког другог прекршаја, утврђује према месту где је дело учињено (по новом закону и према месту где је покушано), а супсидијарно, када је извршилац (у овом случају насиља) окривљен за више прекршаја, према његовом пребивалишту тј. боравишту.

Кривично право

Стварно надлежни за поступање су, према важећем Закону о уређењу судова, основни или виши судови као судови опште надлежности, у зависности од запрећене казне, па ће по кривичним делима из чл. 194 ст. 1, 2 и 5 поступати основни, а за дела предвиђена ст. 3 и 4 чл. 194 Кривичног законика виши судови. *Месна* надлежност одређује се, као и код прекршаја, по месту извршења или покушаја извршења дела, а ако оно није познато или је ван подручја Републике Србије, онда према пребивалишту односно боравишту окривљеног.

По Породичном закону

Стварно надлежан за поступање је основни суд, а *месно* суд према пребивалишту односно боравишту члана породице према коме је насиље извршено (који заштиту тражи).

5. Хитност поступка

Прекршајна област

Закон о прекршајима не садржи никакве посебне одредбе које би се примењивале на прекршаје из области јавног реда и мира са елементом насиља у породици. То значи да се поступак у овим, као и свим осталим предметима, одвија као тзв. редовни, дакле *није хитан*. Чл. 294 Закона о прекршајима прописује међутим да се*: пресуда може извршити и пренењене правноснажности ако је „...окривљени кажњен за тежи прекршај из области јавног реда и мира а постоји основана сумња да ће поновити или наставити са вршењем прекршаја или да ће избећи извршење казне затора“*. Одавде је несумњиво да се хитност односи на фазу која

следи након доношења одлуке а онда је потпуно оправдано и логично да и сам поступак (део који претходи извршењу) буде спроведен убрзано. У пракси би се, због природе самих прекршаја са елементом насиља у породици, а посебно у циљу заштите жртава, чл. 294 морао примењивати кад год за то има услова.

Кривична област

И овде се поступак води оном брзином коју дозвољавају околности случаја, према одредбама Законика о кривичном поступку које важе за сва дела без разлике (одлучивање о кривици претпоставља да је скраћена процедура ипак сама по себи тешко остварива). Код дела насиља у породици *нема* дакле *засебно пропису обавезне хитности*, што не значи да она у практичном раду не постоји, напротив.

Област породичног права

Поступак у предметима за заштиту од насиља у породици прилагођен је природи тих предмета и представља модификован, може се рећи посебан парнични поступак. Он је *хитан* јер:

- суд има обавезу да га спроведе на највише два рочишта, при чему прво треба да буде одржано у року од осам дана од дана пријема тужбе у суду;
- жалба нема суспензивно дејство;
- рок за доношење другостепене одлуке је 15 дана од дана достављања жалбе;
- у случају да се поступак односи на дете или родитеља који врши родитељско право тужба се не доставља другој страни на одговор.

Специфично је да суд није везан границама тужбеног захтева те може одредити и меру коју активно легитимисано лице није предложило, а овлашћен је да изводи доказе које странке нису тражиле односно да прикупља чињенице које нису изнете и да проверава истинитост и онога што је међу странкама неспорно.

6. Начин поступања судија

Основна обавеза судија у предметима насиља у породици, ма о ком поступку да је реч, јесте потпуно сазнавање стања ствари. То већ при заказивању рочишта подразумева ваљану *припрему (упознавање са предметом)* и *планирање довољно времена* за саслушање како извршиоца тако и жртве, пошто се од њих и добијају најдрагоценије информације не само о току догађаја и онога што му је претходило, већ и о ризицима

од понављања насиља. *Комуникацији* са странкама мора да буде коректна, уз поштовање не само процесних права која им припадају по закону већ и њихове личности. Не би према томе требало да се догоди никакво непримерено обраћање судије извршиоцу насиља или ономе ко га је претрпео, али, са друге стране, ни нарушавање процесне дисциплине, ометање рада или вређање угледа суда, за шта постоје јасно прописани инструменти заштите. У опхођењу са жртвом неопходна је посебна пажња, стрпљење и толеранција, правилно сагледавање њеног стања и примерена реакција на евентуалне емоционалне „испаде“, што значи да се *жртва мора пустити да оном брзином којом може и на начин који је њој прихватљив* изнесе све што сматра да је важно. Улога судије је да странке, када је то потребно, „врати“ на суштину предмета, одвајајући битно од небитног, али не треба заборавити да је насиље увек нечим узроковано и да се само откривањем узрока они могу и елиминисати. Другачије речено, у опредељивању између опширнијег или мање детаљног саслушања, судије би увек требало да се одлуче за први. Добијене информације, уз саму тежину насилног догађаја и његове последице, од утицаја су при одлучивању о казни, али још више при избору заштитне мере, где улога судије мора да буде активна: он не само да ће странкама допустити да у слободној форми износе своје захтеве, доказе, предлоге и слично, већ би их морао и подстицати да то чине. Од посебне је важности *објашњење које суд мора дати и извршиоцу дела и жртви а које се односи на значење и последице сваке изречене мере.*

7. Санкције и мере заштите

Прекршаји

Санкције за прекршаје јавног реда и мира са елементом насиља у породици су, по Закону о јавном реду и миру, *новчана или казна затвора и заштитна мера одузимања предмета прекршаја*, а по Закону о прекршајима још и *опомена* (уместо новчане односно затворске казне) те *заштитне мере обавезног лечења алкохоличара и наркомана и забране приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја.* Ова последња мера, уведена у прекршајно законодавство од 01. јануара 2010. године (чл. 54 Закона о прекршајима), приближно одговара мерама забране приближавања и забране приступа у простор око места становања и места рада по Породичном закону, а готово је подударна са мером забране приближавања и комуникације са оштећеним из чл. 89а Кривичног законика. Истовремено, у чл. 55 Закона о прекршајима, предвиђено је изрицање новчане или казне затвора за лице коме је правнос-

нажном пресудом изречена мера забране приступа а које ту меру прекрши (што се подудара са одредбама чл. 194 ст. 5 Кривичног законика). Несумњиво је према томе преклапање неких законских решења али наново треба казати да оно за насилника не значи двоструко кажњавање нити за жртву двоструку заштиту већ само шире могућности поступања.

Кривична област

Предвиђене санкције су *новчана или казна затвора* (условна или безусловна осуда), а на основу Законика о кривичном поступку и *судска опомена.* Као пратеће, прописане су и мере безбедности: *одузимања предмета, обавезног лечења алкохоличара, обавезног лечења наркомана, обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, обавезног психијатријског лечења на слободи и, као новоуведена, мера забране приближавања и комуникације са оштећеним,* која у себи садржи забрану приласка оштећеном на одређеној удаљености, забрану приступа у простор око места рада и места становања оштећеног и забрану даљег узнемиравања односно комуникације са оштећеним. Занимљиво је да у преткривичном поступку (претходној истрази) тужилаштво може да, за кривична дела за која је предвиђена новчана казна или казна затвора до три године, уз сагласност суда, одложи гоњење ако осумњичени (овде извршилац дела из чл. 194 ст. 1 и 5 КЗ) прихвати да испуни једну или више предвиђених мера, међу којима је и *психосоцијална терапија, одвикавање од алкохола или опојних дрога, друштвенокористан или хуманитарни рад, испуњење доспелих обавеза издржавања итд.* У свим овим ситуацијама може се поставити и посебан услов-испуњење имовинскоправног захтева оштећеног и лично извињење оштећеном. Када осумњичени ове мере не само прихвати већ и испуни, јавни тужилац је, уз пристанак оштећеног тамо где је он потребан, у обавези да кривичну пријаву одбаци. Очигледна је интенција законодавца да се у означеној фази поступања, када су у питању лакша дела, неком врстом нагодбе избегне кривично гоњење и предупреди даље противправно поступање. Могућност одбацивања кривичне пријаве односно обавештења о кривичном делу постоји, под утврђеним условима, и када је гоњење нецелисходно услед стварног кајања осумњиченог.

Породично право

С обзиром да је у свим случајевима насиља у породици у питању двострани и међусобно зависни односно условљен однос, не постоји санкција према извршиоцу која бар посредно не штити и жртву као што нема ни мере заштите лица које је насиље претрпело а да се она, у обли-

ку одређене забране или налога, не одрази на насилника. У законодавном смислу последице првенствено трпи извршилац јер је он и узрочник једног недопуштеног стања. Разлика између поступака је само у циљу: у прекршајном и кривичном примарно се санкционише насилник, по Породичном закону примарно се штити жртва. Чл. 198 ст. 2 тог Закона предвиђа пет заштитних породичноправних мера чија је суштина у спречавању тј. предупређењу поновног насиља:

– *издавање налога за исељење из породичног стана или куће,* без обзира на право својине односно закупа непокретности (мера је легитиман правни инструмент у функцији заштите интереса жртве, дакле и интереса друштва. Право на својину коју извршилац насиља има на некој непокретност њоме се не одузима већ само ограничава тј. насилнику се ускраћује право становања у породичном дому. Мера може бити изречена и када је стан односно кућа у искључивој својини насилника или и трећег лица, као и у случају када је управо насилник закупац непокретности);

– *издавање налога за усељење у породични стан или кућу*, без обзира на право својине односно закупа непокретности (ово је налог извршиоцу насиља да тужиоцу тј. жртви допусти усељење),

– *забрана приближавања члану породице на одређеној удаљености* (мера је превентивна. Она подразумева обавезу суда да, у метрима, утврди удаљеност испод које се извршилац насиља не сме приближири жртви. Колика ће бити та удаљеност зависи од низа околности али у сваком случају подразумева простор видног поља жртве насиља);

– *забрана приступа у простор око места становања или места рада члана породице* (мера за суд наново значи утврђивање удаљености од места становања и/или места рада жртве испод које се извршилац насиља заштићеном простору не сме приближити. У погледу раздаљине важи исто што је речено код претходне мере. Ако жртва није запослена, мера се може изрећи једино ако је место будућег запослења учињено вероватним; у осталим случајевима може се накнадно, након заснивања радног односа, поднети нова тужба);

– *забрана даљег узнемиравања члана породице* (ова мера је најблажа и подразумева налог насилнику да се уздржи од сваког даљег понашања које, према законским одредбама, представља насиље. У изреци пресуде не би требало да буде набрајања тј.описивања тог понашања, већ би се морала користи уопштена формулација о забрани „дрског, безобзирног и злонамерног“ поступања).

Овде треба напоменути да:

– избор мере подразумева озбиљну процену ризика од понављања насиља те је неопходно да се уважи и мишљење жртве о степену опасности којој је изложена;
– суд може, у циљу што потпуније заштите и спречавања даљег насиља, истовремено одредити и више мера (није предвиђено ограничење);
– мера или мере (ако их је више онда свака засебно) морају бити временски ограничене и могу се продужавати све док не престану разлози због којих су одређене, дакле поступак се теоретски може покретати неограничени број пута. Продужење ће, по природи ствари, увек тражити жртва. Постоји међутим и могућност подношења захтева за престанак мере пре истека рока на који је одређена. То право дато је само лицу против којег је изречена, па је тада неопходно и изјашњење жртве;
– време проведено у притвору, као и свако лишавање слободе које је учињено пре доношења одлуке а које је у вези са кривичним делом односно прекршајем учињеним према лицу ради чије заштите се води поступак за одређивање мере заштите од насиља у породици, кроз пресуду се урачунава у трајање те мере;
– у овим парницама јавност је искључена;
– жалба на пресуду нема суспензивно дејство.

Примењена на мере које се прекршајном поступку могу изрећи (забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја), изнета објашњења за судије прекршајних судова имају исто или донекле модификовано значење:

1. *обавезу реалног сагледавања мишљења жртве о ризику од понављања насиља;*
2. *могућност да буде одређена само једна, две или и све три мере истовремено, у зависности од предлога оштећеног лица и околности случаја тј. подударања или неподударања „места извршења“ са „објектима“ и тумачења тих појмова. Законском формулацијом широко су обухваћене могуће животне ситуације при чему забрана приступа оштећеном као кључна превентивна мера у себи садржи и забрану приступа стану или породичном домаћинству у којем жртва живи;*
3. *у случају опредељења суда за више мера засебну конкретизацију сваке од њих кроз изреку и образложење одлуке;*

4. *независно од тога о којој је мери реч у изреци не би требало наводити да се окривљени обавезује да нешто не чини већ му се мора дати прецизан налог шта је то што не сме урадити коришћењем израза „забрањује се...“ (приступ некоме, нечему...);*
5. *јасно утврђивање раздаљине на којој постоји забрана приступа, за сваку или једину од утврђених мера;*
6. *временско ограничење трајања мере (која се у прекршајном поступку, кад истекне рок на који је изречена, не може продужавати ни по службеној дужности ни на захтев странке. Али, изрицање нове мере биће могуће ако дође до понављања насилне ситуације-новог прекршаја јавног реда и мира са елементом насиља у породици и покретања поступка због тога);*
7. *недопуштеност урачунавања лишења слободе које се у неком поступку одиграло пре доношења пресуде а које је у вези са конкретним насилним догађајем у трајање мере већ, обрнуто, обавезу урачунавања притвора односно задржавања у новчану или казну затвора (како се то иначе већ чини); али, ако би окривљеном за насилно поступање била изречена опомена, што је могуће пре теоретски него стварно, урачунавање лишења слободе у трајање мере можда би требало дозволити пошто код опомене нема ни новчаног износа ни затворског дана као еквивалента времену проведеном у притвору, а и даље га има у мери;*
8. *могућност (не и обавезу) судије да тражи мишљење центра за социјални рад; мишљење се међутим не мора и прихватити;*
9. *у прекршајном поступку јавност може бити искључена када то захтевају интереси малолетника или у циљу очувања тајне, заштите морала и других посебних интереса заједнице. У прекршајима јавног реда и мира са елементом насиља у породици нема према томе аутоматског, унапред предвиђеног искључивања ни када се одлучује о мери забране приступа, али управо интерес учесника у поступку и врста дела дају пун основ за искључење;*
10. *жалба има, као и у другим прекршајним поступцима, суспензивно дејство, па се мера не би могла извршавати пре правноснажности одлуке. Пошто је њен основни циљ спречавање понављања насиља, дакле онемогућавање насилника да уопште дође у контакт са жртвом, примена чл. 294 Закона о прекршајима у означеним случајевима чини се потпуно оправданом кад год постоје прописани услови те жалба тада, на основу исте одредбе, не би задржавала извршење.*

Овде могу настати и одређене дилеме:

1. *да ли се за кршење изречене мере из чл. 55 Закона о прекршајима, осим новчане или затворске казне, може изрећи и нова мера (поново)?* Према првом делу поменуте одредбе („кажњени коме је правоснажном пресудом изречена мера забране приступа а који приступи оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја током трајања мере /или оствари контакт са оштећеним на недозвољен начин или у недозвољено време“) одговор би био не, али „остваривање контакта на недозвољен начин“ (други део текста) претпоставља противправност у поступању која би се, ако је „недозвољеност“ остварена нпр. кроз увреду, претње, дрско поступање итд., морала третирати новим прекршајем из области јавног реда и мира. Овлашћени подносилац би тада могао тражити поновно изрицање мере (за тај прекршај), а успутно се, уз повреду Закона о јавном реду и миру, позвати и на чл. 55. Али, ако је „недозвољени начин“ радња која није прописана као прекршај, одредба чл. 55, сама по себи, не би била основ за одређивање мере;

2. *шта ће се догодити ако је подносилац захтева предложио изрицање мере а оштећени при саслушању изјави да са тим није сагласан или сама жртва (непосредно) у истом смислу поднесе захтев а онда од њега ипак одустане?* Другачије речено, да ли би судија при одлуци о томе хоће ли уопште изрећи меру требало да уважи у међувремену промењено мишљење (предомишљање) лица које је насиље претрпело? Због чињенице да се на жртву увек може извршити притисак, условљавање, уцена и слично, а да је баш она у неком моменту који је претходио поступку тражила овакву врсту заштите, једном изнети предлог (подносиоца) односно захтев (оштећеног) морао би се уважити кад год судија, на основу свестраног и темељног сагледавања случаја, процени да постоји ризик од понављање прекршаја или настављање угрожавања оштећеног, ма какав накнадни став жртве био о томе (по Породичном закону одустајање од тужбе сматрало би се њеним повлачењем и парнични суд у таквој ситуацији не би требало да поступа мимо воље тужиоца јер он свеједно опет има могућност да тужбу поднесе; у прекршајном поступку основ новог предлога за изрицање мере био би само нови насилни догађај). Изјава оштећеног лица може бити значајна једино при одлуци о врсти мере;

3. посебан проблем може представљати извршење ове санкције. *Шта је дакле начин обезбеђења да се она успешно спроведе?* Забраном приступа успоставља се један нови однос у кругу породице тј. окривљеном (кажњеном) налаже уздржавање од одређених поступака, али Закон о извршењу кривичних санкција (који се примењује и у прекршајном

поступку, ако посебним тј. Законом о прекршајима није другачије одређено, а није) нема одредбе о извршењу поменуте мере. Једини вид осигурања да ће мера бити поштована је принуда, што за судије, после забрањујуће одредбе у изреци пресуде, значи употребу израза „под претњом принудног извршења“. Старање о мери је, према томе, у означеним предметима као прекршајима по Закону о јавном реду и миру, на страни полиције;

4. поставља се питање *која ће се санкција прво извршити кад суд истовремено изрекне казну затвора и заштитну меру забране приступа и има ли урачунавања једне у другу?* Овде не би требало да буде аналогије са мером обавезног лечења алкохоличара и наркомана код које се извршилац најпре упућује на лечење и тек након тога на издржавање *остатка казне затвора* (затвор се урачунава у меру, што је оправдано из више разлога, између осталог и због чињенице да су кроз лечење кажњеном ускраћене неке од оних слобода које му се одузимају и затворском санкцијом а да је лечење лица које прекршај чини услед зависности ипак превасходни циљ друштва). У случају забране приступа законодавац није дао никакво решење, али се чини логичним да би најпре требало извршавати казну затвора па тек потом меру. Ако се пође од оваквог редоследа, остаје отворено питање да ли би се по издржаној казни затвора мера извршавала у њеном пуном трајању или само остатак те мере, дакле уз урачунавање у казну затвора, при чему за оба решења постоје ваљани аргументи.

8. Обавезе судова по окончању поступка

Прекршајни поступак

Према садашњем закону, у случајевима прекршаја са елементом насиља у породици суд нема ни обавезе ни овлашћења која би била другачија од обавеза и овлашћења по осталим прекршајима. Међутим, Закон о прекршајима чија се примена очекује од 01. јануара 2010. године уводи новину која је од значаја управо за материју насиља у породици: *о одлуци суда којом се изриче забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја обавештава се (осим окривљеног и овлашћеног подносиоца) и оштећени, орган унутрашњих послова надлежан за извршење мере и центар за социјални рад,* уколико се мера односи на забрану приступа учиниоца деци или брачном другу. Одредба је значајна јер омогућује посед информација о правноснажној осуди и оном органу који у поступку није био директно ангажован нити је по закону задужен за спровођење мере већ се означеном проблематиком

бави независно од прекршајних судова-центру за социјални рад. Овде треба приметити да обавеза суда постоји ако се забрана приступа односи на децу или брачног друга извршиоца, што значи да неће бити обавештавања центра ако се нпр. забрана односи на приступ кажњеног родитељу (према којем је учинио насиље). Другим речима, обавеза не обухвата случајеве не само насиља учињеног према лицима која чине породицу по одредбама Породичног закона већ ни насиља према неким од чланова тзв. уже породице, али то свеједно није сметња за изрицање мере кад год за њу постоје услови. Одредбама чл. 54 Закона о прекршајима заправо је дата широка могућности заштите лица чије је лично или имовинско право повређено (па тако и брачног друга, брата, родитеља, али и онога ко се налази изван било каквог породичног круга), а упознавање центра за социјални рад са чињеницом постојања мере у суженом броју случајева вероватно учињено у циљу додатне заштите оне категорије жртава која је насиљем најугроженија. Уколико се међутим тежи свеобухватном евидентирању и сагледавању кроз поступак окончаних насилних догађаја, одредба чл. 54 морала би се допунити на одговарајући начин,о чему ће бити нешто касније речи.

Кривична област

За кривични поступак у погледу овлашћења и обавеза важи суда везаних за кривично дело насиља у породици нема одредби другачијих од оних које важе за сва дуга дела-пресуда се мора уручити лицима која у поступку имају правни интерес.

По Породичном закону

Парнични суд, као и остали, при поступању у предметима из означене области, нема посебних обавеза према другим државним органима већ их они имају према њему. Али, у свим случајевима у којима је тражена и добијена породичноправна заштита од насиља суд је дужан да *пресуду, осим странкама, достави и органу старатељства* на чијем подручју има пребивалиште тј. боравиште лице према коме је насиље извршено и лице против којег је мера одређена. О тим лицима орган старатељства води евиденцију на начин прописан Правилником о евиденцији и документацији о лицима према којима је извршено насиље у породици и о лицима против којих је одређена мера заштите од насиља у породици (Сл. гласник РС 56/2005). Имамо поново, као у области прекршаја, обавештавање једног органа који није неизоставно и учествовао у поступку и, потом, кроз означени Правилник, први званично уведен вид праћења случајева насиља у породици у судским поступцима.

Несумњиво је да постоји *потреба државе за ефикасном заштитом жртава насиља, санкционисањем насилника и адекватном превенцијом*, са једне стране, али, са друге стране, како се из наведеног приказа закључује, постоји и *разуђеност законских решења*, уз њихово међусобно преплитање, па и преклапање појединих одредби. Тако се рецимо мера забране приступа по Закону о прекршајима практично подудара са три од укупно пет мера заштите по Породичном закону и две од три мере по Кривичном законику, а кршење те мере је у исти мах и прекршај и кривично дело, што онда оставља простор за неуједначено поступање у одлукама о томе за који се поступак у сличним догађајима определити односно да ли „ићи“ паралелним „ходом“ по кривичној, породичној и прекршајној области, уз ризик тренутног (не и трајног) „дуплирања“ мере односно санкције ако један суд нема сазнања о поступању другог, што беспотребно компликује рад. Пракса показује да се највећи број предмета-дела са елементом насиља у породици-окончава управо у прекршајном поступку, у прилог чега говори и истраживање спроведено на нивоу Републике Србије за 2004. годину: број случајева насиља пријављеног полицији био је 19306, дневно 53. Од тога, 1131 представљају кривичне пријаве, 6233 прекршајне, а 12226 интервенција остало је на упозорењу. У кривичном поступку исте године окончана су 374 предмета, у прекршајној области 7080 (Истраживање насиља у породици за 2004. годину, подручје целе Србије, прекршајни поступак). Без обзира што је опредељење за овај или онај вид заштите зависило првенствено од процене полиције, засноване и на тежини насиља, неспорно је да су прекршајне пријаве подношене готово шест пута чешће од кривичних. Овај однос није битно промењен ни у наредним годинама. Са новом заштитном мером унетом у прекршајно законодавство извесно је према томе да се број предмета са елементом насиља у породици у прекршајном поступку неће смањивати већ обрнуто. На овом месту стога се износи и оно чему иначе у једном оваквом тексту намењеном најпре судијама није место: *препоруке (предлози) надлежним државним институцијама о томе шта би се још могло учинити, првенствено на плану превенције, а за шта није потребно пуно труда.*

1. **Уколико би се постојећа решења (сада предвиђени поступци) задржали, Закон о прекршајима требало би**

1.1. допунити новим заштитним мерама
а) психосоцијалног третмана (рада са насилником) и
б) осигурања заштите жртве.

У прилог увођења прве мере (рад са насилником), иначе решења предлаганог још у истраживању насиља у породици за подручје Републике Србије за 2004. годину (и унетог у Законик о кривичном поступку кроз овлашћења тужилаштва у преткривичном поступку), говори више чињеница, једнако актуелних као и у поменутом истраживању. Наиме, пракса показује да насиље са тежим последицама ретко долази нагло, одједном, већ се најпре одиграва у блажим формама, углавном као психичко. Готово редовно оно се чини у присуству деце која „гледају, ћуте и памте“ и онда једног дана, било у покушају да насиље које се испред њих одиграва спрече или и у новонасталој улози родитеља, супруга итд., практично само понављају већ усвојени образац. И кад жртва насиља буде заштићена тј. склоњена од извршиоца, прихваћени облик понашања или индивидуална патологија насилника свеједно нису промењени и реално је да ће се у његовом личном животу, раније или касније, појавити нова жртва. Мера психосоцијалног третмана имала би стога оправдање бар онда кад насиље није попримило озбиљне видове тј. када суд процени да се један недопуштени однос још увек може кориговати. Измењено понашање насилника, праћено адекватним поступцима осталих чланова породице, аутоматски би даље значило и здравије окружење за ону популацију која је најрањивија и која тек треба да се формира. Заштитом живота, безбедности и здравља жртава држава је наравно стала у одбрану примарних људских вредности, што се апсолутно не може доводити у питање, али се чини да та заштита понекад, због недостатка законског упоришта, води и ка разградњи породици, иако би се она (породица) једновременим приступом и жртви и насилнику можда могла спасити. Другим речима, занемарен је рад за кључним узрочником насилних догађаја. Ефекат увођења мере био би дакле двострука превенција, садашња и дугорочна, тиме полако прекид трансмисије и, у крајњем, очување породице. Мера би се могла изрицати независно од става извршиоца и жртве, као обавезна (по службеној дужности), са трајањем до престанка разлога који су до ње довели, а најдуже одређени број месеци. Ефикасан начин спровођења био би нпр. путем условљавање извршења санкције (неизвршење казне ако се насилник подвргне третману). Наравно, психосоцијални третман подразумевао би *претходно формирање одговарајућих центара (саветовалишта),* на локалном или (ако за то нема могућности) регионалном нивоу, јасно утврђену процедуру, обучене и оспособљене кадрове, увезаност свих служби у овом ланцу итд. У супротном, мера губи свако значење.

Друга мера могла би наћи своју примену у ређим али свеједно не безазленим случајевима, када је неком лицу потребна тренутна физичка

заштита, нпр. ради узимања докумената, новца, одеће и сличних неопходних ствари из стана, куће или другог простора, а у тој ситуацији постоји ризик од излагања насиљу. Њена суштина исцрпљивала би се у обезбеђењу одговарајуће пратње за временски период и на релацији коју одреди суд, што је, у драматичним ситуацијама какве се догађају, од изузетне важности.

1.2. унети одредбе о обавезујућој хитности поступања

Предлог претпоставља допуну Закона о прекршајима у погледу *рокова* у којима би судови у свим случајевима када се насиље догодило били дужни да поступају и, у исти мах, незнатну *корекцију чл. 294* уношењем додатне формулације да се пресуда може извршити и пре њене правноснажности у случају ремећења јавног реда и мира са елементом насиља у породици (под већ прописаним условима).

1.3. Ради правилног и уједначеног поступања судија у прекршајном поступку *допунити одредбе Закона о извршењу кривичних санкција о томе како ће се извршавати сада нова мера забране приступа оштећеном, објектима, месту извршења и*

1.4. у чл. 54 Закона о прекршајима (део који се односи на обавештавање центара за социјални рад у случају кажњавања окривљених због насиља над брачним друговима и децом) проширити круг ових лица, чиме би се на посредан или непосредан начин дефинисало и ко у ствари чини чланове породице у прекршајном поступку; не треба заборавити да се насиље, према подацима из претходно поменутог истраживања, у готово застрашујућој форми одвија на релацији деца-родитељи (углавном синови према очевима) и да је по проценту заступљености на другом месту, одмах иза партнерског, затим долази сродничко итд., што значи да је према садашњем решењу из обавезе обавештавања „испуштен“ огроман број и извршилаца и жртви. Измена одредбе још више би била значајна у случају увођења евидентирања како је предложено у тачки 1.5.

1.5. законом или другим актом увести обавезу праћења и засебног евидентирања свих кривичних дела насиља у породици и прекршаја са елементом насиља у породици

Уколико држава има циљ да и даље истински буде посвећена решавању проблему насиља у породици, а рекло би се да има, онда је еви-

дентирање тих догађаја на потпун и једнообразан начин, на нивоу целе Србије, први следећи корак који мора да учини да би се размере насиља сагледале у целини и на основу тако добијених података градио или мењао приступ наведеној материји. Према садашњем стању ствари, несумњиво је да више органа или невладиних организације, свако за себе (из перспективе сопственог поступања), располаже значајним информацијама о насилним догађајима, полиција највише, али да због непостојања јединственог уређеног система то мноштво информација, када је предочено само за „своју“ област, може да створи или и ствара искривљену, површну и ублажену слику насиља, што је недопустиво. Није немогуће сачинити унифицирани модел праћења и одредити носиоца те обавезе, са могућношћу приступа подацима свих органа који стоје у ланцу заштите, наравно уз законска ограничења (за сада органи старатељства региструју једино случајеве у којима је пружена породичноправна заштита пресудама парничног суда, од 1. јануара 2010. године требало би да прате и мере које буде изрицао прекршајни суд), као што није тешко ни по задатом обрасцу, према учиниоцима и жртвама, евидентирати све судске одлуке, независно од тога да ли је њихова суштина у заштити или санкционисању. Изнети предлог краткорочно не би променио степен заступљености насиља, али би се у будућем односу ка њему најзад пошло од конкретних параметара.

2. Друга могућност била би доношење посебног закона којим би се на једном месту потпуно уредила област насиља у породици.

Чини се да је прекршајни поступак добро полазиште (оквир) за такав закон. Први и суштински аргумент у прилог оваквог предлога је у брзини којом се поступак спроводи, пошто ни његово покретање ни ток не траже компликовану процедуру као у кривичној области, чиме се испуњава превасходни циљ-спречавање даљег насиља или елиминисање ризика од његовог избијања. Из садашњег Закона о јавном реду и миру, Кривичног законика и Породичног закона могле би се преузети, тачније преуредити одредбе о томе шта се сматра насиљем у породици, према Породичном закону или Кривичном законику или и уже дефинисати појам „члан породице“, а санкције за недозвољено поступање одредити како је то већ учињено Законом о јавном реду и миру и Законом о прекршајима, са овде предложеним новим заштитним мерама, одредбама о хитности у поступању и евидентирању. Обједињеним решењем не би се дирало у заштиту која жртвама припада по Породичном закону, док би кривична област претрпела корекцију али без сужавања права на гоње-

ње (добар модел за уређење могао би представљати нпр. хрватски Закон о заштити од насиља у обитељи). Имали бисмо дакле на једном месту целовит и прецизно уређен поступак заштите, санкционисања и превенције, ефикасно примењив кад је то најпотребније.

Литература:

Закон о прекршајима (Сл. гласник РС 101/05, 111/09),
Закон о јавном реду и миру (Сл. гласник РС 51/92, 101/05),
Закон о прекршајима против јавног реда и мира (Сл. гласник СР Србије 20/69, 49/70, 11/75), са коментаром (*)
Породични закон (Сл. гласник РС 18/05),
Кривични законик (Сл. гласник РС 85/05, 111/09),
Коментар кривичног законика (*)
Законик о кривичном поступку (Сл. гласник РС 68/02, 72/09),
Водич кроз систем породичноправне заштите од насиља у породици (проф.др Невена Петрушић, проф. др Слободанка Константиновић Вилић, 2005.),
Закон о извршењу кривичних санкција (Сл. гласник РС 85/05, 72/09),
Истраживање насиља у породици, прекршајни поступак, подручје целе Србије, 2004. година (Удружење судија за прекршаје РС, Славица Бркић).
Закон о заштити од насиља у обитељи

Славица Бркић
судија Вишег прекршајног суда

Најчешћи прекршаји по Закону о оглашавању

Закон о оглашавању (Сл. гласник РС 79/05) ступио је на снагу 24. септембра 2005. године, а његова примена отпочела у децембру месецу исте године. Кроз Закон је први пут и на једном месту на доста разумљив и свеобухватан начин регулисана материја оглашавања (рекламирања), тачније услови и начин оглашавања, права и обавезе оглашивача, права и обавезе произвођача, права и обавезе преносилаца и права прималаца огласних порука.

У концепцијском смислу Закон је, не рачунајући прелазне и завршне одредбе, подељен на 10 целина, од којих је прва уводна и односи се на основне одредбе (предмет Закона, појмове и начела оглашавања). Суштински, засебно су решена питања оглашавања на телевизији, радију и отвореном простору, уз обавезу сачињавања декларације као услова објављивања неке поруке (поглавље 2), дефинисано неистинито, упоређујуће и преварно оглашавање, са посебно регулисаним случајевима оглашавања: порнографије, оглашавања уз приказивање употребе силе и доминантног положаја, оглашавања искоришћавањем забринутости и недовољног знања, са позивом на бојкот, са недозвољеним симболима и употребом личних добара (поглавље 3). У делу Закона под (4) прописани су посебни случајеви оглашавања производа и услуга, распродаје, уз обећање поклона, недозвољеног упоређивања и неистинитог приказа цена, оглашавање лекова, медицинских средстава, лекара и лекарских услуга, оглашавање опојних дрога, оружја, дуванских производа, алкохолних пића и адвокатских услуга. Следеће засебно поглавље (5) односи се на оглашавање намењено малолетним лицима, потом на оглашавање државних органа и политичких организација (6), спонзорство је регулисано у одредбама главе (7), а заштита прималаца огласних порука у поглављу (8). Најзад, питања надзора над применом Закона и казнене одредбе, везане углавном за прекршаје и мањим делом привредне преступе, прописани су у поглављима (9) и (10).

Према постојећим подацима, повећан број захтева за покретање прекршајног поступка регистрован је од 2007. године па надаље и то најпре на подручју Београда, а нешто касније и у осталим деловима Србије. Обе чињенице су разумљиве јер је, са једне стране, овлашћеним подно-

сиоцима (што је у овом случају готово искључиво тржишна инспекција) било потребно одређено време за упознавање и потпуно сагледавање Закона, а, са друге стране, Београд јесте простор где су прекршаји најчешће вршени пошто се у њему налази већина оглашивача и већина јавних гласила као преносилаца огласних порука те правних лица и предузетника које Закон карактерише осталим преносиоцима порука. Овде треба рећи да надзор над спровођењем Закона врши Министарство трговине и услуга (преко тржишних и туристичких инспектора), Министарство здравља (преко здравствених и санитарних инспектора), али и јединице локалне самоуправе (преко комуналних инспектора) те независна организација у области радиодифузије-РРА, свако у свом домену. Од времена почетка примене Закона убедљиво највећи број захтева прекршајним судовима приспео је од стране тржишне инспекције, а није било или је мали број предмета са повредом правила оглашавања на телевизији, радију и отвореном простору, правила оглашавања лекова, медицинских средстава и лекара, правила везаних за спонзорство, оглашавање државних органа и политичких организација, правила везаних за употребу личних добара при оглашавању, недозвољену употребу силе, искоришћавање доминантног положаја, искоришћавање забринутости и незнања, оглашавање дрога, дувана, оружја и алкохолних пића, оглашавање намењено малолетницима. Узрок овакве ситуације може бити како у недовољном ангажовању подносилаца тако и у поштовању Закона. Ипак, у првој половини 2010. године Републичка радиодифузна агенција поднела је, према подацима добијеним од Прекршајног суда у Београду, више захтева против готово свих телевизијских станица због прекорачења времена емитовања огласних порука у оквиру једног пуног сата емитованог програма и прекорачења времена ТВ продаје на комерцијалној телевизијској станици, прекорачења времена трајања огласних порука у оквиру једног пуног сата програма јавног радиодифузног сервиса, прекидања емитовања аудиовизуелних дела (филмова или ТВ филмова), прекидања емисија вести, документарних и дечијих емисија на начин супротан закону, неодвајања почетка и краја блокова огласних порука звуком и сликом и, против једне телевизијске станице, спонзорисања информативних емисија.

Најчешћи прекршаји

1. Знатан број прекршајних поступака вођен је и окончан кажњавањем због *повреде начела оглашавања*, садржаних у одредбама чл. 3 до 10 Закона, од чега најпре због непоштовања начела истинитости, одре-

ђености и потпуности огласне поруке и, у малом броју, због повреде морала (у овом последњем случају окривљенима је означено дело стављано на терет упоредо са делом оглашавања порнографије). Казнене одредбе су прописане у чл. 108 ст. 1 тач. 1 (правно лице), чл. 108 ст 1 тач. 1 и ст. 2 (одговорно лице) и чл. 108 ст. 1 тач. 1 и ст. 3 (предузетник и физичко лице). Санкције су: за правно лице од 100.000,00 до 1.000.000,00 динара, за предузетника од 100.000,00 до 500.000,00 динара и, за одговорно лице и физичко лице, од 20.000,00 до 50.000,00 динара. Прописана је и могућност изрицања заштитне мере забране обављања одређених делатности правном лицу и предузетнику односно забране обављања одређених послова одговорном лицу у привредном субјекту.

Критеријум *неистините* поруке, с обзиром да се њоме повређује једно начело, дакле опште полазиште које је затим кроз низ одредби и конкретизовано, могао би да испуни велики број реклама због којих су захтеви за покретање поступка поднети, али су се подносиоци правилно опредељивали за правне квалификације по тим посебним одредбама, а не ону везану за чл. 4 Закона о оглашавању. Драстичан пример неистините поруке, супротне самом Закону али и професионалној етици, је ситуација у којој агенција за промет некретнина оглашава давање под закуп стана у ужем делу града (Београда) под врло повољним условима, а контролом се утврди да стан уопште не постоји или постоји али се не издаје или, у последњој варијанти, нема оне карактеристике које су наведене. Реч је о договорном односу агенције са трећим лицем у којем се оно појављује као власник фиктивног тј. непостојећег стана (или јесте власник али стана који се не издаје). С обзиром да је услуга агенције у погледу тражења и разгледања стана условљена плаћањем чланарине, а да се наводно ради о јако повољном закупу и да се стога знатан број потенцијалних закупаца опредељује за учлањење (другачије до стана не може да дође), оглашивач на овај начин заправо стиче материјалну добит. Лице које тражи стан добија контакт телефон наводног закуподавца, с њим ступа у везу али му је из разних „објективних“ разлога разгледање стана онемогућено и на крају се испоставља да је стан у међувремену „издат“, што наравно не одговара стварности. Дакле, оглашавање је не само неистинито већ и преварно и учињено је са директним умишљајем. У *непотпуним* порукама свесно су изостављени подаци од значаја за стицање праве представе о предмету оглашавања а, насупрот томе, унети (иначе истинити) подаци који као први и једини познати битно и реално опредељује примаоца информације на одређену радњу (најчешће куповину добра или услугу). Овде нпр. спадају већ познате поруке у новинама, телевизијским програмима и на отвореним просто-

рима (билбордовима, паноима) о мобилним телефонима за један динар. Податак о цени од једног динара је истинит али само под одређеним условима куповине тј. у оквиру одређених тарифних пакета, а из поруке се ти услови не знају, тачније свесно су прикривени (описаним радњама у исти мах су кршене и одредбе Закона о заштити потрошача о одређености цена производа и обавештавању о тим ценама). Дакле, иако се право оглашивача да заинтересују што већи број потенцијалних потрошача иначе не доводи у питање, изостављањем информације о томе када ће цена телефона заиста бити један динар стварни услови куповине у наведеном случају остају непознати те се, као и код неистинитих порука, ради о одсуству професионалне етике оглашивача и директном кршењу закона, а радња је учињена са умишљајем (одлуке Градског судије за прекршаје града Београда-сада Прекршајног суда у Београду-Уп. бр. 214802/08, 229815/08). Други пример непотпуне (а и неодређене) поруке је ситуација са наградним квизовима на мноштву телевизијских канала где је у порукама дат посебан број за позив, наведен начин тарифирања таквог позива, укупни наградни фонд итд., позивањем говорног аутомата потом се добија обавештење да позив може трајати најдуже 5 или 10 минута и да се време рачуна од момента добијања везе са кол центром па до њеног прекида, али је и у писаној поруци (на екрану) и у говорној тексту изостављена информација о томе по ком критеријуму се врши одабир гледалаца који ће бити директно укључени у програм и информација о томе да и након чекања од 5 или 10 минута до укључења не мора доћи. То значи да је прималац од стране оглашивача свесно доведен у заблуду, а са циљем стицања материјалне користи (пример пресуда Прекршајног суда у Београду Пр. бр. 358613/10). Најзад, непотпуна је и порука у којој се, уз препоручивање одређеног производа, он карактерише нпр. као „број 1 у Србији“, без информације на шта се ова карактеристика односи и без потврде таквог податка у статистичком истраживању или анкети или документованом, актуелном и проверљивом мишљењу стручњака. Другачије речено, из поруке се не може установити да ли је производ „број 1...“ најквалитетнији или најпродаванији или му је највећи обим увоза или најповољнија цена итд., те она, осим непотпуности, поново носи и карактеристику неодређености. Са друге стране, и када је роба или услуга током испитивања заиста добила карактеристику најбоље по неком од својстава, изоставља се извор такве информације. Искуство показује да су ови прекршаји вршени пре нехатно него умишљајно.

2. Врло често су кршене одредбе чл. 51 ст. 1 и 2 Закона о оглашавању везане за посебне случајеве оглашавања *распродаје* и *цена.* За поступање супротно тим одредбама правно лице одговара за привредни преступ по чл. 107 ст. 1 тач. 5 и 6, са казном у распону од 300.000,00 до 3.000.000,00 динара, а предузетник за прекршај из чл. 109 ст. 1 тач. 5 и 6, уз казну од 100.000,00 до 500.000,00 динара и могућност изрицања заштитне мере забране обављања одређених делатности. Највећи број оваквих предмета везан је за довођење прималаца огласних порука у заблуду у погледу цене производа поруком „распродаја“ иако нивелације цена уопште није било (што поруку у исти мах чини неистинитом, па се ради и о повреди начела оглашавања, те би правна квалификација, уместо по чл. 109, могла бити по чл. 108 ст. 3, са истоветном санкцијом за предузетника, односно чл. 108 ст. 1 тач. 1 и ст. 2, за правно и одговорно лице-нпр. одлука Прекршајног суда у Београду Уп. бр. 222705/08). Друга ситуација настаје када се оглашава нетачан износ снижења цене производа, нпр. порука гласи „снижење 25%“, а оно је, према стварно извршеној нивелацији, знатно мање (и овде такође важи запажање о неистинитој поруци). Најзад, чести су прекршаји предузетника везани за пропуштање да се при оглашавању распродаје односно снижења наведе време трајања снижења и врста производа на коју се оно односи. Дела се чине умишљајно (први и други случај) односно из незнања-нехатно (последња ситуација).

3. Повредом чл. 13 Закона о оглашавању од стране предузетника и физичких лица чини се прекршај кажњив по чл. 109 ст. 1 тач. 2 и ст. 3, са казном од 100.000,00 до 500.000,00 динара и заштитном мером забране обављања одређених делатности као могућношћу (предузетник) односно новчаном казном од 20.000,00 до 50.000,00 динара (физичко лице). Иста радња, учињена од стране привредног друштва, представља привредни преступ по чл. 107 ст. 1 тач. 2 Закона о оглашавању. Реч је о оглашавању делатности која се не може обављати *без сагласности, дозволе или другог акта државног органа*, а она није издата. То су случајеви нпр. препоручивања молерских, водоинсталатерских и других различитих услуга или делатности промета некретнина, а да оглашивачи уопште нису уписани у регистар надлежног органа-Агенције као оснивачи радњи или другог облика пословања. Овај прекршај увек иде са делом из чл. 40 ст. 1 тач. 1 Закона о приватним предузетницима. Дакле, осим што неко лице бесправно обавља делатност оно је и оглашава. Као и код свих осталих прекршаја, за постојање дела био би довољан нехат али се она увек чине са директним умишљајем.

4. У пракси се појавио сразмерно велики број предмета везаних за *оглашавање порнографије*. По чл. 36 Закона о оглашавању, једнако као што је забрањено оглашавање „чистих“ порнографских садржаја (осим у порнографској штампи, али ни ту не на првој и последњој страни), забрањено је и објављивање порука чији садржај није порнографски али на порнографију упућује. Употребом термина „оглашавање“ законодавац је обухватио сва лица у том ланцу, како оглашивача тако и произвођача огласне поруке (када се ова два статуса не преклапају) и њеног преносиоца, што су углавном јавна гласила. С обзиром да, према Закону о јавном информисању, јавна гласила немају статус правних лица, захтевима овлашћених подносилаца правилно су обухватани оснивачи тих гласила. Од стране окривљених лица-преносилаца огласа- одбрана се учестало сводила на немогућност или непостојање обавезе провере онога што стоји иза огласне поруке која није јасно порнографска већ на њу упућује (хот лајн, поруке за порнографске филмове, клипове, штампу), али такве изјаве у поступцима правилно нису прихватане из два разлога: преносилац огласне поруке (овде углавном дневне или недељне новине, месечници) не смеју да објаве огласну поруку уколико уз њу није приложена и декларација (у супротном чине прекршај из чл. 108 ст. 1 тач. 2 и ст. 2 односно 3 Закона и дела ове врсте је било). Декларацију сачињава оглашивач а она, између осталог, садржи податке о самој поруци-тексту, димензијама, трајању, аутору текста, фотографије, илустрације, дизајна итд. Јавно гласило има дакле 1) могућност увида у декларацију и 2) свог одређивања према садржини поруке која увек, управо да би била препозната од стране прималаца огласа, у себи има елементе порнографије. Другим речима, само је теоретски могуће да оглашивач поруку која треба да упути како да се до порнографског садржаја дође сачини тако да она у себи нема ничег порнографског и тада би преносилац могао доказивати да није могао знати шта се иза поруке крије, али оваквих предмета у раду, вероватно због правилног поступања подносилаца захтева, није било. Треба рећи и да је захтевима тржишне инспекције кроз чињенични опис везан за оглашавање порука које упућују на порнографију окривљенима стављано на терет и извршење дела из чл. 108 ст. 1 тач. 1 у вези са чл. 8 Закона о оглашавању тј. кршење начела забране повреде морала. На описани начин ово начело као општа норма свакако је повређено али је пракса заузела становиште да, с обзиром да је на порнографију упућујућом поруком прекршена и конкретна норма чији је заштитни објекат такође морал и за коју је кривица неспорна, прекршај из чл. 108 тач. 23 конзумира прекршај из чл. 108 тач. 1 Закона. Дело оглашавања порнографије или порука које упућују на порнографи-

ју се од стране произвођача и/или оглашивача чини потпуно умишљајно, а код преносилаца углавном из нехата. Пракса показује да је због означеног прекршаја одговарао знатан број оснивача јавних гласила те оглашивача који су најчешће били и произвођачи порука (одлуке Прекршајног суда у Београду Уп. бр. 214804/08, 216311/08, 218303/08, 214803/08, 223813/08, 220713/08).

5. Процентуално мање, али не занемариво, у раду је било и предмета у којима извршилац, препоручујући своју активност, делатност, услугу итд., *неовлашћено употребљава туђи заштићени знак или пословно име* и тако користи њихову предност, која материја је регулисана у одредбама чл. 35 и чл. 108 ст. 1 тач. 22 и ст. 3 Закона о оглашавању. Санкције су исте као код свих других повреда чл. 108-за правно лице новчана казна од 100.000,00 до 1.000.000,00 динара, за предузетнике казна од 100.000,00 до 500.000,00 динара, и према једнима и према другима могућа мера забране обављања одређених делатности, за одговорна и физичка лица новчана казна у распону од 20.000,00 до 50.000,00 динара и могућа мера забране обављања одређених послова одговорном лицу. Пример оваквих прекршаја су поруке у којима аутомеханичарска или радња за уградњу ауто гаса или сервис за уградњу клима уређаја и сл. оглашава пружање властитих услуга уносећи у садржај поруке и знак или име оног привредног субјекта са којим нема никакав уговор о сарадњи или је он истекао, а то је обично знак познатијег произвођача (нпр. пресуда Прекршајног суда у Београду Пр. бр.358673/10). Дело се чини са намером, ретко нехатно..

6. У пракси је, нешто ређе, било и *упоређујућих* порука, што је по чл. 30 ст. 1 тач. 5 Закона о оглашавању забрањено, а по чл. 108 ст. 1 тач. 14 и ст. 3 тог Закона кажњиво, са истим санкцијама као у раније описаним ситуацијама. Овде оглашивач врши недозвољено поређење свог производа или услуге са туђим, а на штету другога односно ради стицања материјалне користи, с тим што се поставило питање да ли у првом случају, да би се уопште радило о означеном прекршају, штета мора и да настане или не. Пракса је стала на становиште да је за постојање дела довољна чињеница што је до штете за другога могло доћи и да се не би морало утврђивати је ли она заиста и настала и у ком обиму. Ово стога што се већ самим оглашавањем, у којем се свој производ карактерише бољим од производа конкретног конкурента, утиче на опредељење потенцијалних купаца односно прималаца услуге те тако другоме (конкуренту), у садашњем или будућем времену, извесно чини макар апстрак-

тна штета, нпр. у губитку угледа. Дакле, нити је потребно да конкретна штета настане нити је код оглашивача морала постојати намера да се штета причини, дело је учињено самим објављивањем поруке у којој се конкурент приказује на негативнији начин од оглашивача (Закон не говори о оглашавању са намером да се учини штета већ о оглашавању на штету другога). У пракси се догодио занимљив случај (одлука Прекршајног суда у Београду Уп. бр. 212606/09) да је оглашивач – прозвођач животно неопходне намирнице-искористио резултате претходно спроведеног истраживања независног удружења (асоцијације потрошача), објављене у средствима јавног информисања, и тај по њега повољан упоређујући текст унео у садржај огласне поруке, позивајући се као окривљени на право објављивања података из анкете, што само по себи не би било спорно. Међутим, оглашавање је, према дефиницији из Закона, препоручивање властите (а не туђе) активности, делатности, производа итд., те је оглашивач у конкретној ситуацији једино могао да из истраживања објави оне показатеље који се односе на њега а не и да „препоручује“ производ конкурента, наравно негативном рекламом, због чега је у предметној ствари поступак и по жалби окончан потврђивањем првостепеног решења. Намера кажњених да се већем броју осталих поименично наведених произвођача проузрокује штета констатацијом да је њихов производ лошијег квалитета није утврђивана. Али, у случају упоређујућег оглашавања са намером стицања материјалне користи (друга могућа ситуација из одредбе чл. 30 ст. 1 тач. 5), осим чињенице упоређивања морала би се доказати и наведена намера. У зависности од случаја, описани прекршаји чине се или нехатно или са умишљајем.

Прегледом су, по критеријуму учесталости, обухваћене само карактеристичне повреде Закона о оглашавању. За правну праксу било је међутим и врло занимљивих случајева. Пример огласне поруке на билбордовима „чувај се шумице и вука без гумице“, са сликом младе девојке као Црвенкапе, а заправо рекламе за кондоме, окарактерисан од стране подносиоца као оглашавање којим се угрожава морални развој малолетника, показује да духовите, допадљиве и за одређене категорије прималаца у позитивном смислу подстицајне поруке могу у исти мах бити и грубо непристојне, посебно с обзиром на узраст и сензибилисаност лица којима су доступне, у овом случају деце. Занимљив је и пример рекламе (опет на билборду) у којој жена у наручју држи флашу црвеног вина, а слику прати текст „вино за мушку децу“, од стране инспекције третиран поруком којом се малолетницима препоручује производ који малолет-

ницима није намењен. С обзиром да се, према Закону о оглашавању, огласном поруком намењеном малолетним лицима сматра обавештење о производу или услузи...који самостално или уз помоћ родитеља, искључиво или претежно користе малолетна лица (чл. 72), а вино такав производ није, а да је, са друге стране, огласном поруком намењеном малолетним лицима забрањено препоручивати производ или услугу која није намењена тим лицима (чл. 77), чињеница да ова порука није била намењена деци искључила је постојање дела (одлука Прекршајног суда у Београду Уп. бр. 231269/08), али и указала на недовољно јасно дефинисање материје о којој је реч и тиме могући различит приступ судова у сличним ситуацијама (порука је у сваком случају супротна професионалној етици и усмерена на подсвест прималаца). Дилему су изазвале и одређене „наслањајуће“ поруке (џинс производ спакован у кутију од цигарета, без наведене марке) итд. Чињеница је да прописима не могу бити предвиђене све могуће животне ситуације, али улога закона јесте да што шире обухвати и прецизно уреди како питања која свакодневни живот реално намеће тако о оне ситуације које се тек могу очекивати, чиме се даје простор судијама за правилно поступање и у граничним случајевима. Према најавама, Закон о оглашавању требало би ускоро да буде замењен новим (или само измењен односно допуњен). Пошто се ради о предлогу текста, несврсисходно је а и незахвално тај текст коментарисати али се његовим читањем закључује да би неке нејасноће из важећег Закона могле бити отклоњене а низ нерегулисаних појава уређен. Иако је садашњи Закон, како је наведено (и посебно у односу на друге законе), заиста доста добар, чини се да је нови текст писан још јасније, једноставним и разумљивим речником, па се тако нпр. начело забране дискриминације (важећа одредба) формулише као друштвено одговорно оглашавање, начело забране повреде морала претвара у пристојну огласну поруку, начело забране појединачног оглашавања личним обраћањем назива се слободом од оглашавања, оглашавање намењено малолетним лицима је оглашавање намењено деци итд. Може се такође констатовати да предлог садржи одредбе о истим питањима као и важећи Закон (начела, ТВ и оглашавање на радију и отвореном простору, употреба личног добра у оглашавању, спонзорство, оглашавање робе и услуга итд.), али и да знатно шире и врло детаљно уређује материју оглашавања лекова, помоћних лековитих средстава, медицинских средстава и лекарских услуга (у чак 25 чланова, уместо досадашњег једног), а нешто прецизније и материју оглашавање алкохолних пића. Другачије него до сада уређена је заштита прималаца огласних порука (као грађанскоправна заштита), овлашћење за вршење надзора сужено на ин-

спекторе Министарства трговине, Министарства здравља и на РРА, а истовремено дато и Адвокатској комори (код оглашавања адвоката и адвокатских услуга) и јасно прописано шта се сматра недопуштеним оглашавањем. Чини се дакле да би усвајање оваквог текста у релативно новој области оглашавања наметнуло додатна, начину живљења и комуникације прилагођена правила, од користи за грађане али и за сва лица у процесу оглашавања. Надлежност прекршајних и привредних судова њиме се не мења већ само постиже лакша и правилнија примена Закона.

Литература:

Закон о оглашавању
Предлог Закона о оглашавању (Министарство трговине и услуга)

Љиљана Милић
председница Одељења
Вишег прекршајног суда у Нишу

Положај малолетника у прекршајном поступку

Малолетник као учинилац дела
Малолетник као жртва

Увод

Изучавање малолетничке делинквенције захтева изучавање како криминолошке тако и социолошке литературе, али је при том најважније подручје микросоциологије, са посебним освртом на услове и узроке који доводе до малолетничког преступништва. Преступничко и криминогено понашање је резултат деловања бројних узрока, како општих тако и посебних, појединачних, међусобно повезаних. Појединац је у тесној вези са средином, у којој делују сви ти узроци, и стога објашњење преступништва и криминалитета мора да се посматра кроз ту повезаност. А кад су у питању малолетници нарочита се пажња мора посветити друштвеним условима и узроцима који делују у адолесцентном периоду и који, уз дејство других негативних фактора, могу довести до преступничког понашања.

Малолетничко преступништво је у урбаној средини у тесној вези са групним, институционалним и личним чиниоцима, а у ужим размерама битан је утицај породице, школе, суседства, улице. Од посебног су значаја социјално патолошки и психолошки чиниоци који негативно делују на плану културних и моралних вредности и условљавају девијантна понашања омладине.

Тема овог рада, међутим, није изучавање малолетничке делинквенције, већ положај малолетника у поступку који третира прекршаје, као најблажи облик девијантног понашања, али ни мало безначајног, јер се из тог миљеа, ако се правовремено и на прави начин не реагује, регрутују будући делинквенти – учиниоци кривичних дела. Осврт на узроке и услове у којима долази до појаве девијантног понашања малолетника, битан је ради правилног вођења поступка, утврђивања виности малоле-

тника као учиниоца прекршаја, одређивања адекватних мера за његово преваспитавање и ресоцијализацију.

Појам малолетства

У праву се малолетство дефинише као узраст недовољан да сопственим радњама произведе одређене правне последице. Такође, малолетство је недовољно и за схватање значаја последице настале предузетом радњом, као и за схватање везе између учињене радње и последице, јер малолетству недостаје развој свести, а за развој свести је битан узраст. То је доба старости физичког лица за које се у праву везују правне последице, које се у првом реду односе на пословну и деликтну способност, али и на друге правне ситуације.

Зрелост се стиче постепено, током живота, са узрастом и развојем свести. То су битни чиниоци који утичу на развој зрелости, али не и једини. За развој зрелости су такође веома значајни окружење у коме личност живи, културна и економска развијеност средине, васпитање, услови под којима се личност развија, интелектуалне способности личности итд.

Сматра се да се потпуна зрелост стиче са пунолетством, да је лице тек тог узраста потпуно способно за расуђивање и одлучивање. Стога се за пунолетство везује и деликтна одговорност. Али, ни лица која нису постала пунолетна нису лишена сваке одговорности за извршено дело. Што значи да друштво и према њима примењује принудне мере, али то чини на другачији начин него према пунолетним учиниоцима противправног дела, како кривичног тако и прекршајног.

Пунолетство се стиче са навршеним одређеним годинама живота. Та граница је различита у различитим правима. По *Code civil*-u и англосаксонском праву пунолетство се стиче са навршеном 21. годином живота; по швајцарском са навршених 20 година; по руском, као и по нашем праву, пунолетство се навршава са 18. година живота.

Подела малолетника на категорије

Малолетници се деле на више категорија и та граница је различита у разним правима. Подела малолетника на категорије датира још из римског права. У Јустинијановом праву малолетници, (i*mpuberes*), деле се на децу (*infantes*), старости до 7. година, (*impuberes infantia maiores*) малолетници од 7. до 14. година; (minores) лица старости од 14. до 25. година. Малолетници до 7. година били су потпуно пословно неспособни и под туторством, јер нису могли да изговарају свечане формуле (*qui fari non possunt*). Малолетници од 7. до 14. година имали су ограничену

пословну способност и могли су да предузимају само оне послове којима су стицали нека права (нпр. да прихвате поклон, да прихвате отпуст дуга, и сл.), а почев од 14. година могли су да предузимају све правне послове. Међутим, како су због неискуства и лакомислености били често жртве уведена је категорија *minores*, лица старости од 14 до 25. година, којима су се постављали тзв.кураторі без чије дозволе предузети послови нису били правно ваљани. Царевом дозволом, (*venia aitatis*), малолетна лица могла су да стекну статус пунолетног лица пре пунолетства. И савремено право познаје могућност стицања пословне способности пре пунолетства одлуком надлежног државног органа.

У нашем праву прави се разлика између млађих и старијих малолетника. Млађи малолетници су лица која су навршила 14. година али нису навршила 16. година живота, док су старији малолетници лица са навршених 16. година а нису навршила 18. година живота. Према овој категоризацији одређују се правне радње и послови које малолетници могу самостално да предузимају као и за које им је потребна сагласност родитеља или старатеља. Према овој подели одређује се и деликтна одговорност малолетника.

У грађанском праву малолетници до навршене 7. године увек су деликтно неспособни и не могу одговарати за штету коју би проузроковали другоме. По принципу претпостављене кривице одговарају родитељи, односно старатељи малолетника. Нису јединствена схватања у погледу одговорности малолетника старости од 7 до 14.-година. По једном деца ове старости деликтно су способна и треба да одговарају за штету коју другоме причине, док су по другом схватању лица до навршене 14. године живота увек деликтно неспособна.

У кривичном праву, у скоро свим законодавствима, малолетна лица, лица испод 18. година живота, имају посебан положај. Овакав положај малолетника у кривичном праву условљен је недовољним биопсихичким развојем због чега малолетници не располажу оним способностима за схватање и управљање својим поступцима којима располажу одрасла лица. Њихова кривична дела, по правилу, нису резултат зрелог размишљања и чврсте воље за извршење дела. Због тога се и њихова виност и урачунљивост манифестује у форми различитој од урачунљивости и виности одраслих лица. Најчешће је *малолетничка делинквенција резултат васпитне запуштености, недовољне бриге родитеља о понашању малолетника, дефектна породична или друштвена средина у којој се они развијају*. Из тих разлога према малолетним учиниоцима кривичних дела, по правилу, примењују се васпитне мере и мере безбедности, а само изузетно малолетнички затвор, и то само према категорији старијих малолетника.

У прекршајном праву малолетници се такође деле на категорију млађих (од 14 до 16 година живота) и старијих малолетника (од 16 до 18 година живота), који су прекршајно одговорни, за разлику од малолетника старости до 14. година живота (деца) који не поседују прекршајну одговорност. Положај малолетника у прекршајном поступку регулисан је у Глави VIII „Одредбе о малолетницима“, чл. 63-75 Закона о прекршајима („Сл. гласник РС“ бр. 101/2005, 116/2008 и 111/2009) и у Глави XXXIV „Поступак према малолетницима“.

Упоредно посматрање малолетника у прекршајном поступку по Закону о прекршајима из 2004. г. („Сл. гласник СРС“ бр.44/89... „Сл. гласник РС“ 55/2004) и Закону о прекршајима из 2005. г.(„Сл. гласник РС“ бр.101/2005, 116/2008 и 111/2009

Новине у Закону о прекршајима

Криминологија, као наука о изучавању криминалитета као посебне друштвене појаве, и социологија, и то социјална патологија, као посебна научна дисциплина, која изучава све патолошке појаве које производе штетна дејства у друштву, не изучавају девијантно понашање малолетних учиниоца прекршаја. Предмет њиховог интересовања је искључиво малолетник као учинилац кривичних дела. Због тога је за правилно одређивање положаја малолетника у прекршајном поступку неопходно упоредно посматрање малолетника у Закону о прекршајима из 2004. године и Закона о прекршајима из 2005. године, који је, са изменама и допунама, у примени од 01.01.2010. године, са освртом и на Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, јер нови Закон о прекршајима директно преузима неке одредбе тог Закона и тиме малолетне учиниоце прекршаја третира потпуније и ближе одредбама закона којима се уређује поступак према малолетним учиниоцима кривичних дела, али, и поред тога, положај малолетника није јасно дефинисан у прекршајном посутпку.

У оба закона о прекршајима поступак према малолетницима третира се као посебан, што је учињено и у кривичном праву доношењем Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.

У суштини оба закона о прекршајима садрже исте одредбе којима се регулише прекршајни поступак према малолетнику, с тим што су доношењем новог Закона о прекршајима у ову проблематику унете новине

које квалитетно мењају положај малолетних учиниоца прекршаја, а тичу се само појединих одредби.

У оба прописа према малолетном учиниоцу прекршаја примењују се одредбе садржане у посебним поглављима, док се остале одредбе закона о прекршајима примењују само ако нису у супротности са тим одредбама.

Против малолетника који у време извршења прекршаја није имао навршених 14. година живота не може се водити прекршајни поступак.

Која ће се санкција изрећи малолетном учиниоцу прекршаја зависи, пре свега од тога, у коју категорију малолетника спада малолетни учинилац прекршаја. Ако је учинилац прекршаја млађи малолетник њему се може изрећи само васпитна мера, док се старијем малолетнику може изрећи васпитна мера или казна прописана за извршени прекршај, а заштитна мера само изузетно, ако је то неопходно због природе прекршаја.

Код прописивања прекршајних санкција, које се могу изрећи малолетном учиниоцу прекршаја, уочава се новина коју уводи нови Закон о прекршајима, јер је у чл. 65 ст. 4 прописано да само суд може малолетнику изрећи васпитну меру, новчану казну, казну малолетничког затвора и заштитну меру. Новина се огледа у увођењу новчане казне. Међутим, увођење новчане казне суштински не представља новину, јер је у чл. 62 ст. 1 ранијег Закона било прописано да ће се старијем малолетнику изрећи казна само ако је у време извршења прекршаја био у стању да схвати значај своје радње, да управља својим поступцима, као и ако због насталих последица или већег степена прекршајне одговорности не би било оправдано изрећи васпитну меру. У ставу 2. истог члана посебно је прописана могућност изрицања казне затвора, док је у ставу 3. наведено да се малолетнику не може изрећи казна затвора у трајању дужем од 15. дана нити се новчана казна може заменити у казну затвора у трајању дужем од 15. дана, што ће рећи да је у ставу 1. под речи „казна“ прописана новчана казна.

По ранијем закону малолетним учиниоцима прекршаја могле су се изрећи следеће васпитне мере: укор, упућивање у дисциплински центар за малолетнике и појачан надзор.

Нови закон прописује две врсте васпитних мера:

1. *мере упозорења и усмеравања* : укор и посебне обавезе, и
2. *мере појачаног надзора*.

По ранијој правној регулативи укор се изрицао малолетнику према којем није потребно предузимати трајније васпитне мере, а нарочито ако је дело учињено из лакомислености или непромишљености и при

том ће му се указати на штетност његовог поступка, док нови закон као услов за изрицање ове васпитне мере захтева да се из односа малолетника према учињеном прекршају и његове спремности да убудуће неће вршити прекршаје може закључити да ће се и укором постићи сврха да убудуће не врши прекршаје, из чега се закључује да се захтева одређен степен свести за схватање значаја извршене радње и настале последице.

Васпитна мера упућивање у дисциплински центар за малолетнике била је прописана чл. 57 Закона о прекршајима из 2004. године. Ова васпитна мера могла се изрећи малолетнику на чију се личност и владање могло утицати одговарајућим краткотрајним васпитним мерама, тако што се малолетник упућивао у дисциплински центар на одређен број сати у празничне дане и то највише четири узастопна празнична дана или на одређен број сати у току дана, али не дуже од 15. дана, или на непрекидни боравак за одређен број дана, али не дуже од 10. дана, при чему се морало водити рачуна да малолетник не одсуствује из школе. Примењиване су васпитне, педагошке и друге мере са циљем да се малолетник одврати од вршења прекршаја и других недозвољених радњи.

У пракси ова васпитна мера је врло ретко примењивана, или није уопште, јер су судије за прекршаје ретко изрицале ову заштитну меру, а ни центар за социјални рад је није предлагао, јер није било услова за њену реализацију с обзиром да нису биле одређене установе у којима би се извршавала ова васпитна мера, бар не на подручју на коме ово Одељење има седиште.

За разлику од претходног закона нови Закон о прекршајима не предвиђа васпитну меру упућивање у дисциплински центар.

Мере упозорења и усмеравања се изричу када се процени да су довољне да се утиче на личност малолетника и постигне сврха њиховог изрицања, а мере појачаног надзора када је потребно предузети трајније васпитне мере уз одговарајући стручни надзор и помоћ.

Васпитна мера *укор, по новом закону, је мера упозорења*, јер се изриче према малолетном учиниоцу прекршаја који је у стању да схвати значај својих поступака, друштвену неприхватљивост учињеног дела, који показује спремност да убудуће не врши прекршаје и који схвата могућност изрицања друге васпитне мере уколико поново учини прекршај.

Новина су *посебне обавезе*, којима је замењена васпитна мера упућивање у дисциплински центар, прописане чланом 68. Закона о прекршајима, које у оквиру васпитне мере упозорења и усмеравања, *представљају мере усмеравања*, преузете, али не у целости, из Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, које ће се изрећи када суд утврди да се одређеним захтевима и

забранама може утицати на понашање малолетника. Изрицањем неке од мера усмеравања утиче се на понашање малолетног учиниоца прекршаја, тако што му се налаже одређено понашање у циљу његовог преваспитавања.

Може се изрећи једна или више посебних обавеза и то:

1. да се извини оштећеном;
2. да у оквиру својих могућности, поправи или надокнади штету коју је проузроковао;
3. да не посећује одређена места и избегава друштво одређених лица која на њега негативно утичу;
4. да се подвргне одвикавању и лечењу од зависности од алкохола, дрога или других опојних средстава и средстава зависности;
5. да се ради учења или провере знања саобраћајних прописа упути у надлежну установу за оспособљавање возача;
6. да се, без накнаде, укључи у рад хуманитарних организација или у послове еколошког, социјалног или локалног значаја;
7. да се укључи у рад спортских и других секција у школи уз педагошки надзор наставника.

Приликом изрицања обавеза у тачкама од 1-7 водиће се рачуна да не ометају редовно школовање малолетника и његово запослење. Обавеза из тач. 2 може трајати највише до 20. часова у периоду од месец дана и такође не сме ометати редовно школовање малолетника. Висина, облик и начин поправљања штете одредиће суд сходно малолетниковим могућностима.

Извршење посебних обавеза спроводи центар за социјални рад и извештава суд о њиховом извршењу. Поред центра и законски заступник (родитељ, старатељ или усвојитељ) може, независно од органа старатељства, да обавештава суд о резултатима извршења васпитне мере. Овакво решење је врло значајно, јер прекршајни суд, уколико добије обавештење од родитеља, односно законског заступника малолетника, о пропустима у спровођењу васпитне мере може да изврши проверу и да адекватно реагује. Могућност да и родитељи могу да обавештавају суд о извршењу васпитне мере произилази из потребе родитеља да буде у току са предузетим мерама, и интереса родитеља да се изречене мере правилно спроведу и дају очекиване резултате – преваспитавање малолетника.

Мера појачаног надзора се изрицала према малолетнику према коме је било потребно трајније преваспитавање и могла је бити појачан надзор од стране родитеља или старатеља, ако су били у стању да врше по-

јачан надзор, или као мера појачаног надзора од стране органа старатељства и могла је да траје најдуже годину дана с могућношћу обуствљања њеног даљег извршења после шест месеци уколико је сврха примене ове васпитне мере постигнута за то време. И по новом закону се изричу под истим условима, с тим што је у чл. 69. ст. 4. Закона о прекршајима прописано да мере појачаног надзора могу трајати најмање три месеца а најдуже годину дана.

Оба закона прописују исте околности које се морају узети у обзир приликом изрицања васпитне мере, а то су старост малолетника, степен његовог душевног развоја, његове психичке карактеристике и мотиви због којих је прекршај извршио, васпитање малолетника, околина и услови под којима је живео, тежина прекршаја, да ли је раније процесуиран и да ли су према њему већ изрицане васпитне мере и које, као и све друге околности које ће утицати на правилно опредељивање васпитне мере у циљу постизања преваспитавања малолетника.

Васпитне мере, обустава извршења и измена одлуке о васпитној мери врши се под истим условима и по новом Закону о прекршајима, као и кажњавање старијег малолетника, коме се може изрећи васпитна мера или казна уколико је у време извршеног прекршаја према својој душевној развијености могао да схвати значај своје радње и да управља својим поступцима или ако то налаже тежина настале последице извршењем прекршаја, односно већи степен прекршајне одговорности. При том се мора имати у виду природа прекршаја, личне особине и понашање малолетника.

Извршење изречене васпитне мере се може обуставити или се може заменити другом васпитном мером уколико се појаве околности којих није било у време доношења одлуке или се за њих није знало а биле би од утицаја на доношење одлуке.

Ако је од правноснажности одлуке прошло више од шест месеци а извршење изречене васпитне мере није започело суд ће поново одлучити о потреби да се изврши изречена мера или посебна обавеза или да се не изврши или да се замени неком другом васпитном мером или посебном обавезом.

Ако је малолетник извршио дела у стицају суд ће, раније орган за прекршаје, јединствено ценити све прекршаје и изрећи ће само једну васпитну меру, а ако утврди за неки од прекршаја казну а за друге прекршаје васпитне мере, изрећи ће само казну.

Ако је малолетник постао пунолетан пре доношења одлуке суд неће изрећи васпитну меру а ако је постао пунолетан после доношења одлуке

којом је изречена васпитна мера суд ће решењем обуставити извршење те мере.

Ове одредбе су идентичне у оба закона.

У погледу примене законских одредби чланом 270 ст. 1 Закона о прекршајима из 2005. године прописано је да ће се у прекршајном поступку према малолетнику примењивати одредбе Главе XXXIV, а остале одредбе прекршајног поступка предвиђене овим законом само ако нису у супротности са одредбама поступка према малолетницима, а у ставу 2. истог члана да ће се у прекршајном поступку према малолетнику сходно примењивати одредбе Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица („Сл. гласник РС“ бр.85/2005), ако другачије није прописано овим законом, што је новина у односу на ранији пропис.

И у једном и у другом закону прекршајни поступак према малолетнику одређен је као хитан. Пре изрицања васпитне мере или казне, судија за прекршаје, односно прекршајни суд је дужан да прибави мишљење надлежног општинског органа старатељства. По ранијој регулативи рок за достављање мишљења није био одређен. Нови закон прописује обавезу органа старатељства да достави мишљење у року од 60. дана од дана пријема захтева за достављање мишљења. Овим чланом у ставу 3. дата је могућност прекршајном суду да и без мишљења центра, уколико центар исто не достави у предвиђеном року, малолетном учиниоцу прекршаја изрекне укор или новчану казну водећи при том рачуна о душевној развијености, осетљивости и личним својствима малолетника, из чега се закључује да мишљење центра није обавезујуће за судију.

Ова законска одредба је нејасна и противречна сама себи. Прекршајни судови немају судије за малолетнике, односно судије који су стекли посебна знања из области права детета и преступништва младих, да би могли само на основу испитивања малолетног учиниоца прекршаја, које се углавном односи на извршење прекршаја без детаљнијег упуштања у утврђивање прилика у којима малолетни учинилац прекршаја живи, утврђивања његових склоности, оцене његових интелектуалних могућности, степена његове душевне развијености, правилно процене изрицање најцелисходније васпитне мере или казне. Осим тога, овом одредбом се дозвољава прекршајном суду да без мишљења центра изрекне само васпитну меру или новчану казну. Није прецизирано како ће се суд понашати у случају да је малолетни учинилац прекршаја повратник у вршењу исте или сличне врсте прекршаја, да је при извршењу прекршаја испољио нарочиту агресивност или окрутност (прекршаји из области јавног реда и мира), ако би због природе извршеног прекршаја, друштвене

опасности истог, тежине насталих последица, било целисходно изрећи казну малолетничког затвора, а изостане мишљење центра. Овде се посебно мора водити рачуна о томе да се казна малолетничког затвора може изрећи изузетно, само старијем малолетнику, када изрицање васпитне мере не би било целисходно због природе и тежине извршеног прекршаја и степена кривице учиниоца прекршаја.

Код предузимања радњи према малолетном учиниоцу прекршаја, а нарочито при његовом испитивању, судија мора да поступа обазриво, водећи рачуна о душевној развијености, осетљивости и личним својствима малолетника.

Малолетник се позива преко родитеља или старатеља, осим ако то није могуће због хитног поступања или из других оправданих разлога.

Сведочење о околностима потребним за оцењивање душевне развијености малолетника, упознавање његове личности и прилика у којима живи је обавезно и нико не може да буде ослобођен сведочења о овим околностима.

Поступак према малолетнику, који је прекршај учинио са пунолетним лицем, издваја се и спроводи као посебан, осим у случајевима када је спајање поступка неопходно за свестрано разрешење ствари. О раздвајању, односно о спајању поступка одлучује поступајући судија решењем против кога није дозвољена жалба. (чл. 274 новог Закона и чл. 291 ранијег). Из формулације ове законске одредбе произилази да је *правило раздвајање поступка*, а да ће поступајући судија, по спровођењу одређених процесних радњи, уколико то сматра целисходним, одлучити о спајању поступка. То значи да је *спајање поступка* према малолетнику са поступком према пунолетном лицу, као саизвршиоцу, *процесни изузетак* који ће се водити као општи прекршајни поступак, с тим што ће се у односу на малолетника применити законске одредбе које регулишу поступак према малолетнику, као и друге одредбе чија примена зависи од слободног судијског уверења.

Орган старатељства, родитељи, односно старатељ малолетника имају право да се упознају са током поступка, да у току поступка стављају предлоге и указују на чињенице и доказе од важности за доношење правилне одлуке.

Против одлуке (решења или пресуде) којом је малолетнику изречена васпитна мера или казна за учињени прекршај, жалбу могу да изјаве бранилац, родитељи, односно сродник по крви у правој линији, законски заступник, усвојитељ, старатељ, брат и сестра и хранилац малолетника, и то и против његове воље када је жалба у његову корист.

Уколико судија утврди да малолетник у време извршења прекршаја није имао навршених 14. година живота решењем ће обуставити прекр-

шајни поступак и о томе обавестити родитеље односно старатеља а по потреби и школу и орган старатељства.

Прекршајни поступак према малолетнику карактерише одсуство јавности.

У Закону о прекршајима, који је у примени, у чл. 276, као и у Закону о прекршајима из 2004. године, поступак према малолетницима садржи *институт нецелисходности покретања поступка.* Исти институт познаје и Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица. Примена овог института зависи од природе прекршаја и околности под којима је прекршај извршен, од ранијег живота малолетника и његових личних својстава. Суд ће *решењем,* у чијем ће образложењу навести разлоге, *одбацити захтев за покретање прекршајног поступка,* а о учињеном прекршају обавестиће родитеље, односно старатеља или усвојитеља малолетника, као и орган старатељства како би предузели мере у оквиру њиховог овлашћења.

Ова законска одредба указује у којој је мери поступак према малолетном учиниоцу прекршаја посебан. Међутим, према ранијој регулативи примена овог института није била могућа, јер услова за примену ове законске одредбе није било. Нецелисходност покретања прекршајног поступка била би могућа, односно могућа је само ако се спроведе припремни поступак, у коме би се тачно утврдило под каквим околностима је прекршај извршен од стране малолетника, каква је природа извршеног прекршаја, каква су лична својства малолетника, степен његове виности и способност схватања извршеног прекршаја и настале последице. А да би се то утврдило у припремном поступку морао би бити ангажован тим стручњака, јер органи за прекршаје нису имали едуковане судије у том смислу, нити је подносилац захтева за покретање прекршајног поступка достављао доказе на основу којих би се цениле ове околности. Пракса није показала такву сарадњу између овлашћених органа за поступање у прекршајном поступку према малолетном учиниоцу прекршаја. Напротив, по добијеном захтеву за покретање прекршајног поступка судија за прекршаје би покренуо закључком прекршајни поступак а потом тражио мишљење центра за социјални рад, које би углавном садржало социјалну карту, малолетникове склоности, породичне прилике, његове интелектуалне могућности, са закључком, најчешће, да треба изрећи укор, због чега су судије за прекршаје примењивале чл. 53. и 56. Закона о прекршајима, и према слободној оцени изведених доказа изрицали неку од васпитних мера или казну, ако је учинилац прекршаја старији малолетник.

Ни нови закон о прекршајима не даје могућност доследне примене овог института, из скоро истих разлога. Да би поступајући судија утвр-

дио нецелисходност покретања прекршајног поступка морао би да спроведе припремни поступак, односно да предузима одређене процесне радње, да тражи обавештења од родитеља, односно законског заступника малолетника, од других лица и установа, а да би могао да предузме процесне радње морао би да донесе решење о покретању прекршајног поступка, јер нема овлашћења да спроводи истрагу, а уколико предузима процесне радње пре покретања прекршајног поступка чини битну повреду одредаба прекршајног поступка. Да ли ће судија за прекршаје, по добијању захтева за покретање прекршајног поступка, са прекршајном пријавом, или записником о извршеној контроли учесника у саобраћају-возача, као најчешће јединим доказом који прилаже подносилац захтева, моћи правилно да процени да је покретање прекршајног поступка нецелисходно?

Према Закону о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица нецелисходност покретања кривичног поступка против малолетника утврђује се у припремном поступку, који води судија за малолетнике надлежног суда а по захтеву за покретање припремног поступка јавног тужиоца за малолетнике.

Код примене одредаба Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица у прекршајном поступку против малолетника, сходно одредби чл. 270 Закона о прекршајима, оправдано се поставља питање ко ће у прекршајном поступку поднети захтев за покретање припремног поступка. *Јавни тужилац за малолетнике? Само ако је подносилац захтева за покретање прекршајног поступка.*

Према одредби чл. 117 Закона о прекршајима, који представља новину у односу на ранији закон, јавни тужилац је странка у прекршајном поступку и може да предузима мере ради откривања прекршаја, проналажења и прибављања потребних доказа за гоњење учинилаца прекршаја и успешно вођење прекршајног поступка пред судом или органом управе, да подноси захтев за покретање прекршајног поступка, да користи редовна и ванредна правна средства против одлука суда и органа управе и да предузима друге радње за које је овлашћен овим законом и посебним прописима. *Јавни тужилац је стварно надлежан да поступа у прекршајном поступку уколико је поднео захтев за покретање прекршајног поступка.*

Аналогно овим општим одредбама требало би применити и посебне одредбе сходно чл. 270 Закона о прекршајима, односно по пријему прекршајне пријаве против малолетног учиниоца прекршаја, у зависности од природе прекршаја, обавестити јавног тужиоца за малолетнике, нарочито за теже прекршаје и прекршаје из области јавног реда и мира.

Међутим, у пракси, против малолетних учинилаца прекршаја захтеве за покретање прекршајног поступка подносе надлежне службе полицијске управе. Сходно томе захтев за покретање припремног поступка требао би да поднесе надлежном прекршајном суду *полицајац за малолетнике,* односно овлашћени полицијски службеник који је стекао посебна знања из области права детета, преступништва малолетника и кривичноправне заштите малолетних лица у Правосудном центру за обуку и стручно усавршавање и о томе поседује сертификат. Ово из разлога што је полицајац за малолетнике овлашћен да прикупља обавештења од малолетника, да малолетника саслушава, увек у присуству родитеља, а само изузетно и без њиховог присуства, ако су оправдано одсутни, али уз присуство представника органа старатељства. Значи, да би по добијању прекршајне пријаве надлежна служба полицијске управе морала да обавести полицајца за малолетнике, који би на основу природе прекршаја, околности под којима је прекршај извршен и на основу личних својстава малолетника проценио да ли је потребно покренути припремни поступак или не.

Чланом 64. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица прописано је које се све чињенице морају утврдити и ко све мора учествовати у припремном поступку. Прописано је да ће се поред чињеница које се односе на кривично дело, посебно утврдити узраст малолетника, чињенице потребне за оцену његове зрелости, испитаће се средина и прилике под којима малолетник живи и друге околности које се тичу његове личности и понашања. Испитаће се родитељи, старатељ или усвојитељ, као и сва друга лица која могу да пруже потребне податке. Прикупљање тих података суд може поверити и стручном лицу (социјалном раднику, психологу, педагогу и др.) ако га има у суду. Суд ће у припремном поступку обавезно прибавити мишљење органа старатељства. Треба истаћи да је у чл. 65. ст. 2. истог закона прописано да испитивању малолетника *у припремном поступку морају присуствовати јавни тужилац, бранилац за малолетнике, родитељ, усвојитељ или старатељ малолетника,* а осталим радњама у припремном поступку ова лица ће присуствовати према потреби.

Посебно сам указала на ову законску одредбу, јер малолетника у кривичног поступку заступа искључиво бранилац за малолетнике, односно адвокат који је, као и јавни тужилац за малолетнике, стекао посебна знања из области права детета и преступништва младих.

Дилема би могла произаћи и из одредбе чл. 49 ст. 2 и 3 Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица која обавезује судију за малолетнике да, по службеној

дужности, малолетнику постави браниоца уколико то није учинио његов законски заступник, као и да бранилац мора да буде искључиво из реда адвоката који су стекли посебна знања из области права детета и преступништва малолетника. Из ове законске одредбе такође произилази обавеза судије за малолетнике да не прихвати уредно пуномоћје адвоката који нема таква својства, а кога је ангажовао малолетник или његов законски заступник, иако је он можда дошао до таквих сазнања на неки други начин, а не у Правосудном центру за обуку и стручно усавршавање, што се свакако не може проверити.

Код неких теоретичара се јавља дилема да се у том случају штити само формално право на одбрану док се суштински повређује, јер полазе од чињенице да су родитељи најбољи познаваоци своје деце и да ће сходно особинама њихове личности одлучити о избору браниоца из реда адвоката. Али да ли су и у којој мери родитељи добри познаваоци адвоката и његових сазнања и способности да заступа интересе малолетника, поготову што није могућа провера тих сазнања и способности.

Неприхватањем пуномоћја адвоката, кога ангажују родитељи малолетника, јер исти није из реда адвоката за малолетнике, штити се формално право малолетника на одбрану, а да ли се тиме повређује суштински право на одбрану, што би представљало битну повреду одредаба кривичног поступка. Ако би се пређутно прихватио бранилац ангажован од стране малолетника или његових родитеља, то би могло довести до злоупотребне радње учесника у поступку: да се у поступку по жалби истиче да је повређено право одбране малолетника, јер није имао браниоца са својством које му је закон налагао, из чега произилази закључак да суд треба доследно да поштује одредбе закона.

На ове противречности у Закону о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица указао је Слободан Газивода, судија Врховног суда Србијре.

Прекршајно право није децидирано у том смислу, па се намеће закључак да би сходно чл. 270 Закона о прекршајима, у случају да јавни тужилац за малолетнике покрене припремни поступак, испитивању малолетника поред тужиоца и осталих лица, која морају присуствовати, морао да присуствује и бранилац за малолетнике. Дилема је да ли и у случају када је подносилац захтева за покретање прекршајног поступка према малолетнику надлежна служба полицијске управе интересе малолетника у припремном поступку може да заступа само законски заступник (родитељ, старатељ или усвојитељ) или би и у том случају морао да буде присутан бранилац за малолетнике поред његовог законског заступника. Међутим, Закон о прекршајима не садржи одредбу одређивања браниоца по службеној дужности.

Форма у којој се доноси одлука о санкцији према малолетном учиниоцу прекршаја

Посебно се морамо осврнути на форму судске одлуке о прекршајној одговорности малолетног учиниоца прекршаја.

По Закону о прекршајима из 2004. године, када су прекршајни поступак водили органи за прекршаје, све одлуке су доношене у форми решења, па и одлуке о изрицању васпитних мера и казни према малолетним учиниоцима прекршаја. По Закону о прекршајима, примењивом од 01.01.2010. године, таксативно је одређено када ће прекршајни судови, како првостепени тако и другостепени, доносити одлуке у форми пресуде а када у форми решења. Првостепени прекршајни судови доносе одлуке у форми решења када обустављају прекршајни поступак, или одлучују по захтеву за враћање у пређашње стање, по захтеву за понављање прекршајног поступка, по молби за одлагање извршења казне или за плаћање новчане казне на рате, као и када одлучују о замени новчане казне у казну затвора или у рад у јавном интересу, а другостепени прекршајни суд само када одбацује жалбу као неблаговремену, недопуштену и од неовлашћеног лица изјављену. У свим другим ситуацијама, и у првостепеном и у другостепеном поступку, одлуке се доносе у форми пресуде, а *у пракси* и кад се изричу васпитне мере и казне малолетном учиниоцу прекршаја. Тиме је положај малолетника у прекршајном поступку неповољнији у односу на положај малолетника у кривичном поступку, регулисан Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, по коме се васпитне мере изричу у форми решења а само казна малолетничког затвора у форми пресуде.

Како Закон о прекршајима није децидирано одредио у којој ће се форми доносити одлуке у прекршајном поступку према малолетнику, то и у овом делу треба аналогно примењивати одредбе Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица сходно чл. 270 ст. 2 Закона о прекршајима. *Васпитне мере и новчане казне изрицати у форми решења а казну малолетничког затвора у форми пресуде.* Доследно применити одредбе чл. 78. ст. 2., 3. и 4. Закона о малолетним учиниоцима кривичих дела и кривичноправној заштити малолетних лица којима је прописано да ће веће за малолетнике *решењем* обуставити поступак у случајевима кад суд на основу чл. 354. тач. 2. и 3. Законика о кривичном поступку доноси пресуду којом се оптужба одбија или којом се оптужени ослобађа од оптужбе у смислу чл. 355. Законика о кривичном поступку, као и кад нађе да није целис-

ходно изрећи малолетнику казну нити васпитну меру. Веће ће донети решење и кад изриче васпитну меру малолетнику. При том ће се у изреци решења навести само која се мера изриче, али се малолетник неће оглашавати кривим за дело које му се ставља на терет, док ће се у образложењу решења навести опис дела и околности које оправдавају изрицање васпитне мере.

Посебно треба истаћи да се *у изреци решења којим се изриче васпитна мера малолетник не оглашава кривим за извршени прекршај, али зато образложење решења мора да садржи опис дела и околности којима се суд руководио приликом изрицања те врсте васпитне мере*. Прецизно морају бити изнети разлози у погледу свих одлучних чињеница, у односу на сам прекршај, у односу на малолетника као учиниоца прекршаја и степен његове кривице, као и у односу на чињенице због којих је суд изрекао управо ту меру, као повољнију по малолетника, а не неку другу.

И пресуда којом се малолетник оглашава кривим за извршени прекршај и осуђује на казну малолетничког затвора мора у образложењу да садржи све разлоге и чињенице које је суд узео као доказане или недоказане, да да оцену веродостојности противречних доказа, разлоге због којих није уважио поједине предлоге странака и разлоге којима се руководио при решавању конкретних питања. Такође мора да садржи и разлоге о одлуци о изреченој прекршајној санкцији, пре свега казни малолетничког затвора која се изузетно изриче, и то старијим малолетницима и под условима законом прописаним.

Посебно се треба осврнути на орган старатељства, који у поступку према малолетнику, како у прекршајном тако и у кривичном, има специфичну улогу, јер помаже суду приликом доношења одлуке, због чега *мишљење центра не сме бити игнорисано*. Видели смо да мишљење центра није обавезујуће али се свакако не сме занемарити. Извештај органа старатељства садржи податке о извршеном делу и личности малолетника. Зато се *мишљење центра мора навести у образложењу одлуке, као и разлози због којих се прихвата или не.*

Евиденција изречених санкција

Чланом 72. ст. 2. Закона о прекршајима прописано је да суд води посебну евиденцију за сваког малолетника коме је изречена васпитна мера.

Овом законском одредбом суд је обавезан само на вођење евиденције о изреченим васпитним мерама, док такву обавезу закон не прописује за изречене казне, како новчане тако и казне малолетничког затвора, па

се оправдано поставља питање да ли се ради о грубом пропусту или због занемарљиво малог броја изречених казни малолетним учиниоцима прекршаја, нарочито казни малолетничког затвора, закон не предвиђа обавезу вођења посебне евиденције за малолетнике којима су изречене казне. Зато сам мишљења да и овде треба доследно применити чл. 37. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица тако што би суд, који је судио у првом степену, водио евиденцију изречених васпитних мера и изречених казни на начин одређен посебним актом. Такође и у погледу давања података из казнене евиденције о осудама на казну малолетничког затвора треба применити чл. 34. овог Закона, по коме се подаци о осуди на казну малолетничког затвора не могу дати никоме, осим у случајевима предвиђеним у члану 102. став 2. Кривичног законика, којим је прописано да се подаци из казнене евиденције о осудама на малолетнички затвор могу давати само суду, јавном тужиоцу и полицији у вези са кривичним поступком који се води против лица које је раније процесуирано, као и органима старатељства, када је то потребно за вршење послова из њихове надлежности. Према томе, подаци из казнене евиденције о осудама на малолетнички затвор у прекршајном поступку могу се давати само овлашћеним субјектима, како је то прописано одредбама Кривичног законика.

Рехабилитација малолетног учиниоца прекршаја

У тесној вези са евиденцијом изречених васпитних мера и казни, као и давањем података из казнене евиденције о осудама на казну малолетничког затвора је рехабилитација малолетног учиниоца прекршаја. Ово посебно истичем из разлога што ни Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица ово питање не дефинише сходно специфичностима поступка према малолетном делинквенту, већ чл. 38. прописује да ће се одредбе о рехабилитацији из чл. 97. – 100. Кривичног законика сходно примењивати и на малолетнике осуђене на казну малолетничког затвора.

Према члану 97. став 1. КЗ рехабилитацијом се брише осуда и престају све њене правне последице, тако да се осуђени сматра неосуђиваним, што се односи и на малолетника коме је изречена осуда-казна затвора.

Пренебрегнута је чињеница да се малолетнику за учињено кривично дело може изрећи и васпитна мера, због чега имамо правну нелогичност да се из казнене евиденције протеком рока брише осуда на казну затвора

до три и пет година, уз престанак правних последица осуде, док код изрицања васпитне мере нема могућности било какве рехабилитације.

Судија Врховног суда Слободан Газивода указао је на овај проблем у свом коментару Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.

Због аналогне примене Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица и у прекршајном поступку према малолетнику, код увођења ових евиденција треба увести одредбе којима ће се прописати рехабилитација како у односу на изречену казну малолетничког затвора тако и у односу на изречену васпитну меру.

Изрицање мера безбедности малолетницима

Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити у чл. 39. прописује изрицање мера безбедности малолетницима. Према ставу 1. овог члана мере безбедности могу се изрећи малолетницима ако им је изречена васпитна мера или казна малолетничког затвора, а према ставу 2. да се мера безбедности обавезног лечења алкохоличара и мера безбедности обавезног лечења наркомана не може изрећи уз мере упозорења и усмеравања.

Закон о прекршајима не предвиђа могућност изрицања мере безбедности малолетном учиниоцу прекршаја. Пандан том институту у прекршајном поступку је мера усмеравања – посебна обавеза да се малолетник подвргне одвикавању и лечењу од алкохола, дрога или других опојних средстава и средстава зависности. Ову меру прекршајни суд изриче на предлог органа старатељства, који ће на основу својих сазнања такав предлог учинити оправданим.

Одговорност родитеља, старатеља или усвојитеља малолетника

Одговорност законског заступника малолетника (родитеља, старатеља или усвојитеља) је врло штуро регулисана у важећем пропису. Зато заслужује посебну пажњу.

Видели смо да су прекршајно одговорни само малолетници изнад 14. година живота. Прекршаје, међутим, могу учинити и малолетници старости испод 14. година живота (деца) која су прекршајно неодговорна, као што то нису ни у једном праву и законодавству.

Према одредби чл. 64. Закона ако је дете учинило прекршај услед пропуштања дужног надзора родитеља, старатеља или усвојитеља, а ова

лица су била у могућности да врше надзор, родитељ, старатељ или усвојитељ детета казниће се за прекршај као да су га сами учинили. Став 2. овог члана представља новину у односу на ранију регулативу, јер прописује одговорност родитеља, старатеља или усвојитеља малолетника старог од 14 до 18 година живота који је учинио прекршај, ако је учињени прекршај последица пропуштања дужног надзора а били су у могућности да такав надзор врше.

Ова одредба преузета је из Закона о малолетним учиниоцима прекршаја и кривичноправној одговорности малолетних лица.

Код примене ове законске одредбе треба бити флексибилан. *За одговорност родитеља или старатеља* за недозвољено понашање детета – малолетника испод 14. година *битно је само извршење прекршаја и треба га ценити према околностима под којима је извршен и према начину извршења.* У зависности од тога утврђује се да ли је његово понашање резултат лошег васпитања и да ли се такво понашање може уписати у кривицу родитеља, односно старатеља. Тада настаје услов за одговорност родитеља, старатеља или усвојитеља. Осим тога, битно је утврдити да ли је родитељ, односно старатељ малолетника у датој ситуацији, уколико нема основа за одговорност из напред наведеног, био физички у могућности да врши надзор над понашањем свог детета односно штићеника, јер је то битан елеменат прекршаја по одредби чл. 64. Закона о прекршајима. Такође је битно утврдити и место извршења прекршаја. Ако дете изврши прекршај у некој установи за образовање и васпитање у којој се налази (школа, предшколска установа, одмаралиште, интернат и сл.), не може се теретити законски заступник детета, јер у овим установама надзор над понашањем деце врше за то овлашћена лица. Пропуст вршења дужног надзора ових лица над малолетником није санкционисан.

Малолетник као учинилац дела

Малолетничка делинквенција је у великом порасту, не само у Србији већ у целом свету. Узроци су бројни и сложени. Пре свега садржани су у крупним променама живота савременог човека. Један од основних узрока пораста преступништва, како код пунолетних лица тако и код малолетника, је урбанизација, изградња великих градова, стварање нових односа. Квалитет живота битно је промењен. Кафкијанска отуђеност је одлика савременог друштва. Човек је фрустриран, уплашен за будућност, оптерећен голим опстанком, па се више не бави породицом и собом на начин како је то било раније, када је друштво било стабилно, срећено и релативно богато. У борби за егзистенцију људи постају мање осетљиви једни

за друге. Стварају се разне социогрупе, које имају своја правила понашања. Врло лако се губи контрола и реагује на врло груб и агресиван начин. Миграција сеоског становништва у градове је велика и ствара проблем адаптације на урбану средину. Престају односи блискости и поверења карактеристични за мање средине. Породични односи су такође битно промењени услед многих негативних појава: због незапослености родитеља, привремене или сталне, лоше материјалне ситуације, преоптерећености родитеља бројним проблемима, тако да изостаје брига о деци, слаби интересовање за њихове проблеме. Друштвене вредности су знатно промењене. Моћ и престиж у друштву, изражена кроз материјална добра, постаје све значајнија у вредновању појединца и основни су узрок губитка моралних вредности. Школа, као врло битна просветноваспитна установа, је такође изгубила на ауторитету, што се свакако рефлектује на понашање и ученика и наставног особља. Друштвено недозвољена понашања све су чешћи начин решавања бројних проблема.

Поред свих ових узрока, који се срећу и у другим срединама, Србију погађају и аутохтони узроци: ратна дешавања и све последице тих дешавања – губитак једног или оба родитеља, избеглиштво и проблем адаптације у новој средини, трауме произашле из насилног напуштања домова. Србија се налази у транзицији коју прате лоше економске прилике, пропаст привреде, велика незапосленост и бројни други проблеми.

То су узроци који неминовно воде ка порасту девијантног понашања, како међу популацијом одраслих тако и међу малолетницима. У оваквим животним условима не повећава се само број извршених противправних дела, већ се уочавају и нове карактеристике у њиховом извршењу, нарочито код малолетника, а то је повећан степен њихове дрскости, безобзирности, суровости и обести. Уочено је да се малолетници јављају као насилници према родитељима, без примене силе већ као психичко злостављање, што је условљено лошом комуникацијом са родитељима, у којим ситуацијама је неопходно учествовање центра за социјални рад и укључивање свих чланова породице у терапију при центру за брак и породицу.

Малолетник као учинилац прекршаја из области јавног реда и мира ретко се јавља као појединац, углавном прекршаје врше у групи, јер су то претежно туче на јавним местима до којих долази врло често из баналних разлога, када се има потреба доказивања пред другима и реагује на друштвено неприхватљив начин. Нема података из којих друштвених слојева потичу учиниоци те врсте прекршаја. Узроци су врло различити, али углавном је то потреба за доказивањем, изражавање беса због немоћи да се реше неке конфликтне ситуације у породици или окружењу.

Групно вршење прекршаја од стране малолетника је посебан вид преступничког понашања младих, које је у градовима уско повезано са урбанизацијом и свим негативним последицама које она доноси. Између различитих група долази до обрачуна, односно туча у којима се употребљава хладно па и ватрено оружје. Делинквентну групу од неделинквентне разликује агресивност, дух солидарности и испољавање непријатељства према средини, а девијантност се испољава у прекорачењу граница допуштеног.

Различити су типови малолетничког удруживања. Могу бити случајне неорганизоване скупине, које су краткотрајне, условљене неком одређеном ситуацијом, када је група уствари гомила која се девијантно понаша. Могу бити полуорганизоване групе и чврсто организоване групе одређене структуре. Групно девијантно понашање условљава беспосленост, одсуство надзора и интереса, неорганизовано слободно време. Испољава се у масовним испадима нарушавања јавног реда на улици, на спортским теренима, у дискотекама, кафићима. Манифестује се виком, звиждањем, повицима, псовањем, претњама. Дрска и силеџијска понашања на јавним местима су основна карактеристика групног девијантног понашања, с тим што прекршаје врше углавном неорганизоване скупине, док полуорганизоване и организоване групе врше углавном кривична дела.

Групе чине углавном малолетници из одређених социјалних средина, растурених породица, малолетници који не могу да се уклопе у окружење, код којих се уочава духовна и морална празнина.

Честе су туче у школи, и углавном су ситуационог карактера, узроковане сплетом околности.

Уочено је да су малолетници из добро ситуираних и функционалних породица претежно учиниоци прекршаја из области безбедности саобраћаја, ређе из дефектних породица. Учиниоци ових прекршаја показују дозу бахатости, јер имају очекивану заштиту родитеља. Родитељи нису спремни на сарадњу. Позив да учествују у поступку доживљавају као атак на њихову приватност и отворено показују незадовољство и пред својом децом учиниоцима прекршаја, чије поступке правдају тиме да нпр. у Америци деца возе кола са 14. година, па зашто не би и код нас, без обзира што немају положен одговарајући возачки испит.

Малолетник као жртва

У прекршајном праву малолетник као жртва није сагледан, док Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити

малолетних лица уводи посебне одредбе о заштити малолетних лица као оштећених, што је и разумљиво, с обзиром на чињеницу да се у извршењу многих кривичних дела као оштећени јавља малолетник. Споменућу само нека: отмица, силовање, тешка телесна повреда, обљуба са дететом, недозвољене полне радње, порнографија, запуштање и злостављање малолетног лица, породично насиље и друга.

Уопштено посматрано циљ сваке државе је да извршиоца противправне радње приведе и казни, тако да се на жртву заборавља, што је била одлика раније правне регулативе. Међутим, данас се и жртви посвећује посебна пажња, па је тако жртва предмет интересовања посебне науке – виктимологије.

Савремена виктимологија изучава личност и понашање оштећеног, његову улогу у генези криминалне радње, односе и везе између жртве и извршиоца, начин за ублажавање последица насталих извршеним кривичним делом, а све у циљу сузбијања криминалитета и његовог спречавања.

У прекршајном поступку малолетник као жртва углавном се јавља код прекршаја из области јавног реда и мира извршених на јавном месту: туча, претња, дрско и безобзирно понашање, када је истовремено и оштећени. Овде имамо специфичну ситуацију да подносилац прекршајне пријаве, полицајац који интервенише, подноси прекршајну пријаву свим учесницима туче, и препушта судији да у прекршајном поступку утврди ко је извршилац прекршаја а ко жртва.

Код прекршаја из области јавног реда и мира са елементима породичног насиља малолетник је жртва-сведок немилих догађаја између родитеља, најчешће оца напасника и мајке жртве. Прекршајно право не познаје насиље у породици као прекршај, јер се исто квалификује као кривично дело. Али заштита жртве, која углавном зависи и материјално и стамбено од напасника и због чега избегава да против напасника поднесе кривичну пријаву, јер се плаши раскида заједнице и какве-такве материјалне и стамбене сигурности, налаже да после интервенције полиције на позив жртве или суседа, а у циљу заштите спокојства жртве као и чланова породице, који су најчешће деца, да се води прекршајни поступак против учиниоца прекршаја нарушавања јавног реда и мира са елементима породичног насиља, уколико, по службеној дужности, не буде поднета кривична пријава. При том се као жртва третира особа према којој је непосредно примењено насиље, и то је најчешће брачни партнер, док се присуство деце-малолетника узима само као отежавајућа околност. Међутим, прекршајни поступак је хитан и сумаран и у так-

вим условима није могуће третирање жртве на начин како се то чини у кривичном праву.

У прекршајном поступку као посебан вид жртве малолетника имамо ситуацију када је *малолетник жртва сопственог прекршаја.* То су случајеви када родитељи посредно наводе своју децу на вршење прекршаја. Таквих случајева има у области безбедности саобраћаја, што се може видети из примера: родитељи купе старијем малолетнику мотоцикл за рођендан, или неким другим поводом, иако знају да малолетник нема положен одговарајући возачки испит нити испуњава услове да возачки испит полаже. Мотоцикл стоји у дворишту или у гаражи и ма колико се одупирао да њиме не управља у једном тренутку малолетник ће то и учинити. Управљајући мотоциклом у саобраћају на путу, без положеног одговарајућег возачког испита, малолетник чини прекршај из области безбедности саобраћаја, и како је прекршајно одговоран, биће процесуиран. Родитељ се не процесуира. У оваквој ситуацији његово се понашање не може третирати као пропуштање дужног надзора. А да ли се може подвести под подстрекавање сходно чл. 23. Закона о прекршајима, којим је прописано да ће се онај ко другог са умишљајем подстрекне да учини прекршај казнити као да га је сам учинио. Дилема је да ли родитељ у овој ситуацији поступа са умишљајем или из нехата и да ли га и како треба санкционисати? Свакако да треба, и то за подстрекавање са евентуалним умишљајем, јер је морао бити свестан да услед његовог чињења може наступити забрањена последица, на шта је пристао.

Закључак

Новом законском регулативом и непосредном применом одредаба Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица положај малолетних учиниоца прекршаја у прекршајном поступку одређен је потпуније а самим тим и квалитетније, на чему треба посебно истрајати због специфичности проблематике, каква је малолетничко преступништво. Промене у савременом друштву условљавају појаву различитих ситуација у којима се носиоцима правосудних функција као императив намеће њихово разјашњење и доношење адекватних одлука.

Посебно треба нагласити хитност поступања у поступку према малолетницима, јер што је краћи размак између извршеног дела и окончања поступка то су већи изгледи за постизање сврхе изречене васпитне мере или казне. При том хитност не сме бити сама себи циљ.

Предлог мера

Из закључка произилази предлог мера које треба спровести ради правилне и доследне примене законске регулативе а у циљу преваспитавања и ресоцијализације малолетника:

1. обавезна едукација судија у циљу стицања посебних знања из области права детета, преступништва малолетника и прекршајноправне заштите малолетних лица, а по могућству и специјализација судија за поступање у овим предметима;
2. обавезно обавештавање полицајца за малолетнике када се открије прекршај који је извршило малолетно лице, без обзира да ли је прекршај из области јавног реда и мира или из области безбедности саобраћаја, управо због процене целисходности вођења прекршајног поступка против малолетника;
3. створити услове за доследну примену одредаба ЗМ и у прекршајном поступку, пре свега одредити начин покретања и вођења припремног поступка, како би се институт нецелисходности вођења прекршајног поступка према малолетном учиниоцу прекршаја учинио примењивим;
4. одлуке о изрицању васпитних мера доносити у форми решења а осуђујућу одлуку на казну малолетничког затвора у форми пресуде, што је у духу одредбе чл. 270 ст. 2 Закона о прекршајима;
5. писмени отправак одлуке, без обзира на врсту изречене мере или казне, достављати центру за социјални рад – само на овај начин центар, чија је улога у вођењу прекршајног поступка према малолетнику врло важна и незаобилазна, може имати прави увид и може дати прави предлог за изрицање адекватне санкције, јер ће свакако другачије третирати малолетника који је раније процесуиран, па макар да му је био изречен укор, од малолетника који се први пут процесуира;
6. увести евиденцију изречених васпитних мера, казни и заштитних мера изречених малолетном учиниоцу прекршаја;
7. увести институт рехабилитације;
8. увести судску праксу за малолетничко преступништво, јер је судска пракса врло битна како у погледу заузимања правних ставова тако и у погледу уједначавања казнене политике и предузимања мера у циљу сузбијања малолетничког преступништва;
9. објављивати сентенце из одлука на сајту прекршајних судова;
10. обезбедити услове за примену и реализацију посебних обавеза, јер се њима директно утиче на преваспитавање малолетника.

Библиографија:

1) Закон о прекршајима („Сл. гласник СРС“ бр.44/89... „Сл. гласник РС“ бр.55/2004)
2) Закон о прекршајима („Сл. гласник РС“ бр.101/2005, 116/2008 и 111/2009),
3) Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица („Сл. гласник РС“ бр.85/2005),
4) Билтен судске праксе Врховног суда Србије, – бр-2/06; 3/07 и 3/08,
5) Систем породичноправне заштите у Србији –*Зборник радова* – редактор проф.др.Небојша Шаркић, *Глосаријум,* Београд 2009. г.,
6) Примењена криминалистика – Остоја Крстић – *Завод за уџбенике и наставна средства*, Београд, 1997. г.,
7) Социологија малолетничке банде – др. Александар Тодоровић – Издавачка кућа „Радивој Ћипранов“, Нови Сад, 1973. г.,
8) Правни лексикон, *Савремена администрација*, Београд 1970. г.,
9) Интервју са овлашћеним лицима Центра за социјални рад у Нишу.

Слађана Крстић
судија Вишег прекршајног суда
Одељења у Нишу

Најчешћи прекршаји по Закону о ветеринарству

Сажетак

Овај ауторски рад у уводном делу садржи кратко излагање значаја прекршаја у области ветерине, кратак осврт на регулативу Закона о ветеринарству ради схватања истог као целине коју би требало посматрати са нивоа циљева који се имају постићи целокупном регулативом и деловањем у овој области.

За овим следи излагање о најчешћим прекршајима из области, које уједно чини централни део рада. Поред описа појединих деликата који представљају прекршаје, рад садржи и ближе појашњење појединих глава Закона у којима су садржани прекршаји као и навођење метода којима се дошло до учесталости појединих прекршаја у односу на остале без ближег појашњења предузетих метода обзиром да је првенствена намена овог рада да обради саме прекршаје а не научне методе.

Дискусија као саставни део ауторског рада се прожима у току целог рада, тако да се, осим закључка, не издваја као целина централног дела.

Посебно се овим радом истиче разноликост прекршаја у зависности од средине, региона, тачније округа на чијој се територији спроводи инспекцијски надзор.

Увод

Значај Закона о ветеринарству (у даљем тексту Закон) је веома висок, не само са аспекта унапређења регистрације и контроле квалитета и промета ветеринарских лекова и медицинских средстава, лечења животиња, контроле заразних болести већ и са аспекта безбедности хране, односно контроле резидуа лекова у храни животињског порекла. Посебно је значајно заштитити државу од економске штете које појављивање нарочито опасних заразних болести може имати за земљу и актуелне опасности које прете региону у овом тренутку (афричка куга свиња, беснило, слинавка и шап).

Кршењем императивних норми Закона о ветерини, привредна друштва, друга правна лица, предузетници и физичка лица могу учинити кривично дело, привредни преступ или прекршај. Сви ови деликти прописани су у глави 17 Закона – „Казнене одредбе“. Иако најлакши деликти, прекршаји представљају средство којим се најчешће државни органи служе у циљу остваривања циљева који се желе постићи у овој области права, обзиром на њихову ефикасност као и број прекршаја који се свакодневно чине. Због тога повреде одредаба Закона представљају извор прекршајног права који има велики значај.

Нарочито се, сагледавајући концепцију Закона, може рећи да је законодавац првенствено имао за циљ да разним мерама, правилницима и другим подзаконским актима превентивно делује у области регулисања што се мора имати у виду приликом спровођења казнене политике.

Закон о ветеринарству је објављен у Службеном гласнику бр. 91/2005, затим су уследиле измене и допуне овог закона у Сл. гласнику бр. 30/2010, које су ступиле на снагу 15.05.2010. године

Закон о изменама и допунама Закона о ветеринарству уследио је због тога што је у Европској унији (ЕУ) донесен велики број уредби и директива, којима се уређује област хигијене хране, специфичне уредбе за храну животињског порекла, храну за животиње и службену контролу. У циљу регулисања међународног промета животиња, производа животињског порекла и хране животињског порекла у погледу здравственог статуса и спречавања ширења заразних болести ЕУ је увела идентификационе документе за животиње са неопходним подацима као и ригорозан систем праћења кретања животиња (TRACES). Да би се омогућило да Република Србија учествује у међународном промету животиња и њихових производа, било је неопходно усклађивање Закона са сетом уредби и директива ЕУ, тако да су извршене значајне измене и допине

Закона и донет велики број пратећих прописа о доборобити животиња, безбедности хране, о здравственој исправности хране и др.

Законодавац је на самом почетку Закона о ветеринарству одредио његов предмет регулисања и тиме сажето изнео основне циљеве у које спадају:

– заштита и унапређење здравља и добробити животиња
– утврђивање заразних болести животиња
– утврђивање мера за спречавање појаве, откривање, спречавање ширења, сузбијање и искорењивање заразних болести животиња и болести које се са животиња могу пренети на људе
– ветеринарска контрола
– услови за производњу и промет животиња, производа животињског порекла, хране животињског порекла
– услови за обављање ветеринарске делатности

Најчешћи прекршаји из Закона о ветеринарству

У оквиру прве главе Закона која се односи на основне одредбе, за област прекршаја је од нарочитог значаја члан 6 у коме су наведене дужности власника и држаоца животиња. Ово због тога што се у пракси често среће ситуација да власници, односно држаоци животиња не поштују ове одредбе. На пример: на малим пољопривредним газдинствима, физичка лица купе телад или свиње за тов а те животиње не пријаве одговарајућој ветеринарској станици која треба да их евидентира. Изменом члана 6 тачка 8 Закона је регулисано да власници животиња, поред већ прописаних обавеза, воде регистар животиња на газдинству и евиденцију о куповини и продаји животиња, њиховом премештању и промету ради праћења њиховог кретања, на нивоу државе.

На основу Закона, за прекршај се кажњава ко не води регистар животиња на газдинству и евиденцију о куповини и продаји животиња, њиховом премештању и промету а то управо чине лица у наведеном примеру (што је кажњиво по чл. 158 ст. 1 т. 1). Ова врста прекршаја је нарочито заступљена у Расинском, Пиротском, Рашком, Пчињском, Моравском, Нишавском округу, а по претпоставкама аутора, то је из разлога што начин чувања стоке „на дивље“ доминира у крајевима са брдовитом конфигурацијом терена па су фарме и велика газдинства мање заступљена.

За област прекршаја нарочито је важна глава 9. Закона „ Заштита здравља животиња и људи од болести које се могу пренети са животиња на људе“ јер су управо овом главом прописани диспозитиви за обавезно

понашање субјеката чијим кршењем настају најчешћи прекршаји у овој области.

У првом делу ове главе прописане су мере за спречавање појаве заразних болести животиња а нарочито доношење Програма мера здравствене заштите животиња (Програм мера за здравствену заштиту животиња за 2010. Годину Сл. гласник РС 6/2010, – у даљем тексту *програм мера*).

Овај програм доноси се једном годишње од стране надлежног министра најкасније до краја јануара за годину за коју се доноси. Контролу спровођења мера утврђених програмом врше ветеринарски инспектори деташирани по окрузима и управо непоступање по правилима овог програма и кршење законских одредби из ове главе доводи до примене казнених одредби.

Програм мера прописује разне мере које се спроводе ради спречавање појаве, раног откривања, ширења, праћења, сузбијања или искорењивања заразних болести а које се огледају у: обележавању, евидентирању животиња, регистрацији, зоосанитарне мере и др. Програм мера, ближе и детаљније уређује цитирано, а за непоступање по овим мерама законодавац је предвидео санкције предвиђене казненим одредбама Закона.

Чланом 55 Закона предвиђено је да су власници и држаоци животиња дужни да омогуће спровођење Програма мера, а поступање противно овој императивној норми кажњава се новчаном казном по члану 159 ст. 2 и чл. 160 ст. 2. Закона

Законска одредба члана 55 је веома широка, одређена као описна диспозиција. Ипак, радње које могу бити елемент прекршаја су постављене у самом Програму мера тако да омогућавају широку примену члана 55 од стране подносилаца захтева за покретање прекршајног поступка. Радња којом се онемогућава примена Програма би постојала, примера ради, када учинилац не омогући овлашћеним лицима да обележе свиње, говеда и друге животиње. Притом је јако важно да се не примењује овај члан када постоји повреда законске обавезе обележавања из члана 84, а што се често чини. Наиме, повреда члана 55 јесте неомогућавање спровођења Програма мера, а једна од мера управо може, између осталих, бити и омогућавање обележавања. Необележавање је засебна законска обавеза која ће постојати и уколико се промени Програм мера који је годишња, променљива категорија.

Најчешћи облик овог прекршаја у градским срединама чине власници паса и мачака који не вакцинишу своје љубимце против беснила и тиме поступају противно обавези из Програма мера. Наиме, Програмом

је утврђена обавезна вакцинација свих паса и мачака старијих од 3 месеца једанпут годишње према упутству произвођача вакцине и обележавање ових животиња.

У руралним срединама овај прекршај чине често власници домаћих животиња – физичка лица или предузетници који не евидентирају животиње, не омогуће вршење дератизације у објектима, не дозволе вршење активног надзора од стране ветеринарских организација или не дозволе дијагностичка испитивања и друге радње предвиђене Програмом (примера ради: обавеза је власника оваца да спроведе поступак обавезног вађења крви овцама старијим од 6 месеци- због раног откривања болести бруцелозе па су у случају када власник оваца није дозволио да се узоркује крв овцама, а у питању је било стадо од 322 овце, у Пиротском округу, инспектори против њега поднели захтев за покретање пшрекршајног поступка због прекршаја из чл. 6 тач. 4. и чл. 55 Закона),

Јако је битно разграничити овај прекршај од њему сличних у којима учиниоци не поступају по императивним нормама, јер ће у појединим ситуацијама недавање дозволе за узимање лабораторијских узорака бити прекршај из другог члана (158 ст. 1 т. 5 у вези чл. 61 Закона) уколико постоји сумња о постојању заразне болести.

Према одредбама Закона, прекршај чини лице које не омогући спровођење мера. Радња извршења прекршаја може бити свака радња којом се спречи спровођење мера, као и радња на коју је обавезан власник животиње а која има за циљ спровођење мере из програма. Тако гледано радња може бити како активна тако и пасивна. Ипак, забуну око примене овог члана доносе друге одредбе Закона којима се прописују поједине обавезе власника животиња а које су сличне радњама из Програма мера. Разграничење се чини на тај начин што се непоступање по Програму мера санкционише кроз неомогућавање спровођења програма мера (156 ст. 1 т. 4) а друге диспозиције – посебним санкцијама које их прате кроз посебне казнене одредбе.

Нарочито треба обратити пажњу на разграничење обавезе да се омогући спровођење мера (чл. 55) и спровођење мера за спречавање појаве заразних болести (чл. 59) Најбројнији прекршаји у појединим окрузима (Нишавски, Сремски, Пиротски, Расински, Златиборски, Јужно-Бачки, Поморавски, Борски округ) су прекршаји који се чине на тај начин што учиниоци – физичка лица и предузетници не поступају по наредби инспектора (156 ст. 1 т. 5 и 160 ст. 2 Закона) у вези са кршењем мера за спречавање појаве заразних болести предвиђених чланом 59 и 60 Закона. Када овакав деликт учине привредна друштва или правна лица онда то представља привредни преступ.

У мере спречавања појаве заразних болести спадају обавезне опште превентивне мере – мере спречавања уношења узрочника заразних болести у објекте за промет и производњу а које би требало да спроводе власници и држаоци животиња. Поред ових, општих превентивних мера, законодавац је прописао и посебне превентивне мере које се разликују у зависности од природе болести и могућег ризика. Како је циљ главе овог закона превенција појаве заразних болести, то и инспектори на терену реагују доношењем решења да се уклоне могући узрочници болести а захтев за покретање прекршајног поступка подносе тек уколико лица не поступе у складу са овим решењима.

С друге стране, уколико инспектори донесу решење па учинилац прекршаја, било физичко или правно лице не поступи по том решењу, онда ће се примењивати одредба 158 ст. 1 т. 35 – којом се санкционише само непоступање по решењу. Овакав случај је чест у пракси и примењује се када власници не дозволе спровођење Програма мера. Примера ради, обавеза је власника паса у свим окрузима да псе редовно вакцинишу против беснила, а надлежно министарство или локална самоуправа као што је пример у Руми, Крушевцу, је финансирало вакцинацију. Ветеринарски техничари су обавили вакцинацију а затим је вршена контрола по свим домаћинствима која имају кућне љубимце, мачке и псе, и вршено евидентирање власника који нису дозволили да се спроведе Програм мера. У таквим случајевима ветеринарски инспектори су доносили решења са налогом да ти власници поступе по Програму мера, а против власника који нису поступили по решењима инспектора поднети су захтеви за покретање прекршајног поступка због неизвршења решења инспектора (158 ст. 1 т. 35). Такође, у случајевима када пас уједе и озледи некога, власнику се доноси решење којим му се налаже да изврши контролу здравственог стања пса, због бојазни од појаве беснила, па су власници у обавези да изврше контролу на десет дана, неколико пута, а затим да обавесте инспекторе о извршеном прегледу. Уколико то не учине, због неизвршења решења инспектори подносе захтев за покретање прекршајног поступка.

У другом делу главе 9 прописане су мере за спречавање ширења, сузбијање и искорењивање заразних болест али се, обзиром на не велики број ових прекршаја у пракси, аутор овог текста на њима неће задржавати. Ипак, мора се напоменути да је разлог оваквом приступу тај што се физичка и правна лица, свесна опасности врло често придржавају ових одредби а нарочито ако се медијским путем поведе кампања која има за циљ спречавање ширења, сузбијање и искорењивање заразних болести, па се превентивно делује.

Глава десет Закона посвећена је објектима у којима се обавља ветеринарска делатност. Иако саме по себи почетне одредбе које се односе на врсте објеката (члан 72) не представљају описне диспозиције чијим се кршењем може учинити прекршај, ове одредбе су јако битне јер служе одређивању на које се објекте односе поједине одредбе Закона. Ове одредбе су нарочито битне код примене обавезних општих превентивних мера јер одређују у којим ће се објектима спроводити мере спречавања уношења узрочника заразних болести. У зависности од врсте делатности које ће се у објектима из чл. 72 обављати прописана је обавеза пријављивања у Регистар одобрених објеката и додељује им се ветеринарски контролни број.

HACCP програм представља систем за осигурање безбедности производа који је уведен и који се одржава на принципима добре произвођачке и хигијенске праксе и анализе опасних и критичних тачака у производњи.

HACCP је скраћеница од – *Hazard Analysis Critical Control Point* што у преводу на српски језик значи – Анализа Опасности и Критичне Контролне тачке.

Дефинисан у најкраћем, HACCP је систем који и обухвата низ поступака за контролу процеса и осетљивих тачака у ланцу производње хране, а са крајњим циљем да потрошач користи намирнице у стању и на начин који ће бити безбедан за његово здравље.

HACCP – систем је још седамдесетих година XX века постао признат као међународни стандард за производњу безбедне хране. Такође, Светска здравствена организација (WHO) усвојила га је као најефикасније средство за контролу болести изазваних храном.

Примена HACCP система је тренутно један од основних предуслова за извоз наших производа и освајање европског тржишта.

Правна лица и предузетници који обављају делатност клања животиња, производњу и промет хране животињског порекла, хране за животиње као и сакупљање, прераду и уништавање споредних производа и отпадака животињског порекла дужна су да имају HACCP програм и лице које ће га спроводити (чл. 82 Закона). Правно лице и предузетник који немају овај програм, односно лице које га спроводи чине прекршај прописан у казненим одредбама Закона (158 ст. 1 т. 6, односно 159 ст. 2). Законом је изричито предвиђено да су правна лица и предузетници обавезни да имају овај програм и одговорно лице што значи да физичко лице не може учинити овај прекршај, што је и логично обзиром да се мора регистровати за обављање неке од делатности. Поред закона о ветерини, који уистину не посвећује много HACCP-у, овим програмом се

баве и други закони (Закон о санитарном надзору Сл.РС 25/04, Закон о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе Сл. РС 101/05 и други).

Мора се напоменути да кршење одредби члана 82 не представља нарочито чест прекршај, али је по мишљењу аутора, веома значајан због чега је и обрађен у овом раду. Ово стога што је примена НАССР –а изузетно важан превентивни фактор у спречавању појава свих облика болести које се преносе храном и других болести.

Што се тиче узгоја, држања и промета животиња важно је имати у виду да се применом законских и подзаконских мера, контролом, превенцијом и регистрацијом у изузетној мери доприноси заштити здравља човека и животиња, превенцији ширења заразних болести и наступању економске штете.

Обележавање и регистрација животиња регулисна је чл. 84 Закона која се састоји из следећих делова

– регистрација газдинстава
– обележене животиње
– пасоша или другог идентификационог документа
– регистара који се налазе на газдинству
– Централне базе

Имајући ово у виду и законодавац је прописао обавезно обележавање и регистровање говеда, свиња, оваца, коза и копитара на територији Републике Србије као и при увозу и регистрацију података о њиховом обележавању и кретању у Централној бази података о обележавању животиња (у даљем тексту: Централна база) коју води надлежно министарство.

Радња која има обележја прекршаја се састоји у држању, стављању у промет, односно увозу животиња које нису обележене и регистроване на прописан начин. У пракси су чести случајеви да власници не обележавају животиње на прописани начин. (Поморавски, Јужно-Бачки, Западно-Бачки, Нишавски, Златиборски, Севрно-Банатски и др. окрузи). Приликом одмеравања казне важно је узети у обзир, поред општих правила о одмеравању казне, нарочито број животиња које се држе, услове које власник има у свом газдинству. Код прекршаја које чине физичка лица, по правилу ради се о сеоским домаћинствима те сходно социјалним приликама, узрок држања животиње која није обележена или регистрована на прописани начин или неуношење података о приспећу у пасош, јесте неписменост, необавештеност или физичка немогућност да обаве посао, обзиром да су у великом броју домаћинстава у питању само старији људи и сл. Као и све промене и ова је тешко и споро била прихва-

ћена и у почетку примене закона је било много више поднетих захтева за покретање прекршајног поступка, али се у задњих годину дана знатно смањио тај број, јер се у већини домаћинстава обележавање прихватило као обавезно и нормално, па је самим тим и мањи број поднетих захтева.(прекршај кажњив по чл. 158 ст. 1.т. 7, у вези чл. 159 и чл. 160 Закона). Чешће је било ових пркршаја у Поморавском, Расинском, Северно-Банатском, Нишавском, Борском, Зајечарском, Сремском округу и др.

У рубрику Закона под називом „промет животиња“ (чл. 93 – 97) прописани су услови под којима се животиње могу стављати у промет. Тако је предвиђено правило да се у промет може ставити само животиња која је регистрована и која потиче из регистрованих објеката, односно газдинстава. Поред тога, животињу у промету мора пратити уверење о здравственом стању издато од стране надлежне ветеринарске организације и одговарајући идентификациони документ, потврда о здравственом стању пошиљке. Поступање супротно овим одредбама представља прекршај и то врло чест. Овакав поступак превасходно има за циљ да буде транспарентно одакле долазе животиње, њихово порекло, подручје узгајања, да ли је подручје са кога долазе заражено, да ли је извршена обавезна претходна вакцинација итд.

Члан 93 став 3 Закона прописано је да животиње у промету мора да прати одговарајући идентификациони документ, а животиње које напуштају епизоотиолошку јединицу мора да прати потврда о здравственом стању. Навећи број прекршаја из чл. 157.ст.1.т 3а.

Прекршај се обично чини на тај начин што животиње у промету не прати одговарајућа документација, како идентификациона тако и здравствена, као и то што власници стоке не пријављују продају, куповину и др. ветеринарским станицама како би се пратило кретање животиња у Централној бази података.

Сваки нови власник животиње је обавезан да одмах за купљену животињу изврши пренос уверења о здравственом стању животиње на себе, без наплате накнаде (чл. 93.ст.9), а уколико то не уради следи захтев за покретање прекршајног поступка по чл. 158 т 12 Закона, и врло често су подношени захтеви за овај прекршај у Поморавском, Зајечарском, Пиротском, Расинском, Топличком и другим окрузима.

Чланом 96 Закона се регулише превоз животиња а нарочито испуњеност техничких и хигијенских услова и евиденција возила. Истим чланом предвиђена је обавеза превозника животиња да на захтев ветеринарског инспектора стави на увид уверење о здравственом стању животиње и потврду о здравственом стању и идентификациони документ а надлежни министар ближе прописује услове које та возила морају испуњавати. Ста-

вом 2 истог члана предвиђена је обавеза превозиоца да на захтев инспектора стави на увид уверење о здравственом стању животиње, и идентификациони документ. Овај прекршај је заступљен приближно у свим регијама на шта указују подаци из Поморавског, Расинског, Јабланичког, Мачванског, Нишавског и свих других округа из којих су узимани подаци. (чл. 158 ст. 1 т. 14 Закона). Ово не значи директно да се овај прекршај најчешће чини јер је, по нама, разлог овакве учесталости то што се најлакше уочава и контролише обзиром да се користе јавне саобраћајнице а транспортна средства су визуелно карактеристична.

Радња код овог прекршаја је утоварање, превоз, претовар пошиљке у возило које не испуњава хигијенске услове за превоз животиња. Такође, превозиоци често нису у могућности да на захтев овлашћених лица покажу прописану документацију, а ово управо из разлога што исту не поседују.

У циљу смањења ризика од настанка заразних болести, спречавању преноса болести са животиња на људе и других циљева Закона о ветринарству, прописано је чланом 97 да се продаја животиња врши на сабирним центрима, сточним пијацама и откупним местима који су регистровани, односно одобрени. Нећемо ни улазити у опасности које носи продаја ван ових објеката јер је то једна општепозната чињеница а законодавац је изричито забранио организовану продају животиња изван регистрованог, односно одобреног објекта.

Па ипак, није редак случај да се ове одредбе Закона не поштују. Ово најчешће из разлога што лица која продају животиње ван прописаних објеката немају ни потребну документацију, нису регистровани за узгој или желе да избегну плаћање дажбина приликом организоване продаје. Нишавски, Мачвански, Рашки и Јабланички су окрузи који бележе веома велики број прекршаја који се састоје у продаји животиња на сточним пијацама и сабирним центрима који нису регистровани и обављању организоване продаје животиња изван регистрованог објекта. Прекршај постоји и кад је одобрен објекат али се врши ван времена предвиђеног за продају јер се управо у регистрацији објеката за продају ближе наводи време и остали услови које подразумева организована продаја.

Примера ради, сточна пијаца у селу ради четвртком и тада се спроводи продаја стоке. Физичко лице чини прекршај (160 ст. 2, у вези чл. 157 ст. 1 т. 15) уколико на истом месту дан раније, обично у вечерњим сатима, продаје стоку, обично телад, из камиона, а што су инспектори врло често контролисали уз асистенцију полиције због чега су и подносили захтеве за покретање прекршајног поступка. Чест случај у контролама инспектора Нишавског округа, Сремског округа, Западно-Бачког

округа. У спроведеном прекршајном поступку изрицане су казне против починиоца ових прекршаја.

Такозвана илегална трговина стоком, која је најчешћа у пограничним али и другим областима (Мачвански, Зајечарски, Западнобачки, Рашки, Златиборски, Пчињски округ, Топлички округ) имала је за последицу то што су инспектори, поред подношења захтева за покретање прекршајног поступка, подносили и захтеве за изрицање заштитне мере одузимања животиња, а судије за прекршаје су поред новчане казне изрицали и заштитне мере одузимања живе стоке (Нови Пазар, Тутин, Бујановац, и др.). У таквим поступцима доношена су решења, сада пресуде, по чл. 294 (чл. 305. старог) Закона о прекршајима, стока је смештана у карантине, вршена је контрола здравственог стања стоке а затим по правоснажности решења у случају осуђујућих пресуда, спроведен је поступак одузимања животиња.

Клање животиња. – Клање животиња се обавља у одобреним кланицама ако су њихови производи намењени за јавну потрошњу. Изузетно се дозвољава клање у ванредним ситуацијама, тзв. принудно клање и клање одређених животиња ако су намењени за потребе домаћинства. Ветеринари врше проверу идентификацијом животиње, и остале провере предвиђене законом а које се спроводе ради утврђивања безбедности меса за употребу у исхрани и слично. Прекршај чине предузетници и физичка лица која врше клање без извршене службене контроле а привредна друштва и друга правна лица уколико не воде евиденцију о клању и не достављају податке надлежним органима. Овај прекршај није чест у пракси али је значајно напоменути ову обавезу управо из разлога којом се управља Закон а то је превенција, евиденција и контрола производње хране и сл.

Развијена појава, нарочито у доба кризе је производња и продаја хране животињског порекла „на црно“. Ради се о лицима која нису регистрована за ову делатност али продају храну изван регистрованог, односно одобреног објекта. Чланом 243 Кривичног закона РС предвиђено је да ко неовлашћено производи или прерађује робу за чију је производњу или прерађивање потребно одобрење надлежног органа казниће се новчаном казном или затвором до 2 године. Управо је одредбама Закона о ветеринарству предвиђена обавеза да храна животињског порекла подлеже службеној контроли у производњи и промету. Ово је према КЗ бланкетна норма која представља обавезни елемент дела. Оваквим одређивањем законодавац је изразио друштвену опасност овог дела. Обавеза ветеринарских инспектора у погледу управних мера се овде може састојати у забрани производње хране животињског порекла и евенту-

алном уништењу оваквих производа у кафилеријама. Јабланички округ предњачи по броју ових деликата јер се у овом округу, по незваничним подацима око тридесетак нелегалних произвођача бави производњом уситњено обликованог меса тзв. роштиљског меса. Ово је незваничан податак из дневних новина и само индиција али у прилог овом говоре сталне заплене великих количина меса у околини Лесковца, и то пилећих батака у великим количинима од 600 кг, од 300 кг, затим свињског меса, роштиљског меса, кобасица и др. Такође су честе заплене меса и у Бујановцу, Бојнику, Пчињском округу, Западно-бачком округу у коме је углавном у питању нелегални промет заклане живине и др.

У оваквим ситуацијама поред кривичног гоњења, за саму продају хране животињског порекла ван регистрованог објекта се може спровести прекршајни поступак јер је оваква радња супротна законској забрани организоване продаје хране животињског порекла изван регистрованог, односно одобреног објекта. (чл. 158.ст.1.т.19). Иако законодавац није изричито забранио производњу, овај члан је примењив увек кад се може доказати да се ради и о продаји, а што није тешко доказати обзиром да су овакве илегалне кланице снабдевене машинама за паковање меса, амбалажом и слично. Овде долази до изражаја умешност судије за прекршаје да разлозима уверљиво образложи да је на основу изведених доказа дошао до истине на субјективан начин.

Један од најчешћих прекршаја из области Закона о ветеринарству, нарочито у пограничним областима састоји се у стављању у промет хране животињског порекла, робе која није на прописан начин обележена. Овај прекршај може, по Закону о ветеринарству, учинити само привредни субјект или друго правно лице и предузетник. Прекршајем се врђа одредба члана 106 Закона којом је прописано да храна животињског порекла у промету мора бити на прописан начин обележена а то се чини жигом или на други законом предвиђени начин који прописује министар. Ова појава је заступљена, како у малопродаји, тако и у велепродаји а састоји се најчешће у томе што роба нема декларацију о пореклу, нема жиг, утиснут датум производње и рок трајања и слично.(Мачвански, Сремски, Борски, Пчињски Златиборски округ, Град Београд, Западнобачки округ)

Иако се зна да месо најчешће долази преко нелегалних канала у нашу земљу, често је немогуће прекршајно казнити учиниоце јер су мреже трговине доста добро организоване па нису ретки случајеви да се пронађе напуштено возило пуно меса. У таквим ситуацијама, месо се ставља ван промета, припадници полиције покушавају да овим организованим групама уђу у траг и спрече овакву трговину.

Не ретко подносе се захтеви за покретање прекршајног поступка против предузетника и физичких лица која произведено млеко и производе од млека у домаћинству који су намењени за јавну потрошњу, продају на месту производње или на пијацама, а млеко и ти производи не потичу из објеката који су уписани у Регистар објеката (чл. 108, а кажњиво по чл. 160.ст 2. Закона)

Такође. значајна по заступљености прекршаја из области ветерине је и глава 11 Закона која носи наслов „Ветеринарско санитарна контрола и међународни промет“ а која се бави ветеринарско санитарном контролом на граничним прелазима, условима за увоз и провоз пошиљака, издавање сертификата, опасности од уношења заразне болести у Републику Србију итд.

Уколико ван одређених граничних прелаза, без ветеринарско санитарног прегледа увезе или превезе пошиљке животиња, производа животињског порекла, хране животињског порекла, хране за животиње и споредне производе животињског порекла (чл. 120 ст. 1.и.2. Закона) што је најчешће случај близу граничном прелазу, па се без ветеринарско-санитарног прегледа допремају животиње на газдинства, то је санкционисано као прекршај из чл. 157 став 1 тачка 13 а у вези чл 159 и чл 160 Закона.

Златиборски округ се повремено среће и са прекршајем из чл. 136 ст. 1.и 2 Закона а који је кажњив по чл. 160 за физичка лица и чл. 158 ст. 1. тачка 31 за предузетнике, када ветеринарски инспектори затекну угинуле животиње на отвореном простору, и уколико успеју да утврде ко су починиоци, инспектори предузимају све законске мере.

Надзор

– Подносиоци захтева за покретање прекршајног поступка – ветеринарски инспектори

Инспекцијски надзор над спровођењем Закона о ветеринарству врше ветеринарски инспектори и гранични ветеринарски инспектори. У вршењу послова инспекцијског надзора ветеринарски инспектори имају права и дужности који су таксативно набројани у чл. 146. Закона, у 25 тачака.

У чл. 147 Закона прописана су овлашћења и дужности инспектора која се између осталог састоје у доношењу решења којима се наређују мере за отклањање незаконитости, предузимање одређених радњи, забранама, привременом одузимању предмета који су били употребљени, намењени или су настали извршењем прекршаја.

Није задатак овог аутора да се упушта у проблеме са којима се подносиоци захтева срећу у свом раду. Али је важно рећи да потешкоће са којима се они срећу, директно утичу на рад прекршајних судова који поступају по њиховим захтевима за покретање прекршајног поступка.

Пре свега, дешава се да се захтеви подносе против починиоца прекршаја на основу пријава ветеринара уочених на терену, без обављеног увиђаја од стране инспектора, па се дешава да су непотпуни и нејасни основни елементи бића прекршаја место, време и начин извршеног прекршаја, недовољни лични подаци за учиниоца прекршаја а самим тим је отежано спровођење судског поступка по закону. Затим, када је у питању контрола газдинстава на неприступачним теренима, удаљеним од градских средина, у случају подношења захтева против власника, потешкоће су везане за њихово одазивање позивима судија.

Врло често се подносе захтеви по пријавама грађана, без могућности утврђивања идентитета окривљеног. У градским срединама је то у случајевима пријаве уједа паса, када се не може утврдити власништво над животињом, као и када грађани пријављују да су наишли на неисправну храну животињског порекла по пијацама,на тезгама па и продавницама, а која је без утиснутог датума производње, без декларација, жига и др.

Инспектори имају надлежност и покривају велике области и раде често по врло неприступачном и тешком терену а да при томе и не наилазе на сарадњу становништва, обзиром да се новим законима намећу све веће обавезе произвођачима хране, узгајивачима стоке и живине, које изискују и веће материјалне трошкове, а у руралним срединама живе углавном домаћинства састављена од старих и немоћних људи. И када примете да се у појединим објектима обавља нелегална прерада меса, грађани не пријављују надлежним органима, па је тешко и откривања таквих места.

Сваки процесуирани захтев доводи и до доношења одлука прекршајних судова о кажњавању окривљених новчаним казнама али и до изрицања заштитних мера одузимања живе стоке, одузимања и уништавања меса, прерађевина од меса и друге одузете робе

Закључак

Из свега се намеће закључак да су најчешћи прекршаји из Закона о ветеринарству ипак подељени по градским, сеоским, пограничним, развијеним или неразвијеним срединама, брдовитим или равничарским па и по другим параметрима.. Практично, у зависности од тога прекршаји су мање или више заступљени.

У градским срединама најчешћи су прекршаји везани за чување кућних љубимаца и обавезе њихових власника, да поред тога што морају да врше редовну вакцинацију паса и мачака, одговорни су за живот, заштиту здравља и добробит животиња, што значи да имају веће обавезе предвиђене изменама закона а самим тим и већу одговорност.

Велика је улога ветеринарских инспектора и у контроли објеката у којима се врши производња и промет хране животињског порекла и превентивно деловање инспектора има највише ефекта. То је област која је заступљена у контролама по насељеним местима и градовима. Подношење захтева за покретање прекршајног поступка због производње и прераде меса у нерегистрованим и неусловним објектима без стручног надзора и контроле је често и подлеже санкцијама.

Најчешћи прекршаји у сеоским срединама су везани пре свега за необележавање животиња, за непријављивање њиховог промета због обавезе уписа у Централну базу података, једном речју прекршаји везани за праћење кретања животиња.

У свим пограничним, приградским и практично на сточним пијацама, путевима, најчешћи су прекршаји илегалног промета стоке, односно трговина стоком без уверења о здравственој исправности животиња и без идентификационих докумената.

Уз добру сарадњу подносиоца захтева и правосудних органа многе незаконитости из области овог закона су отклоњене, много је обавеза предвиђених законом и спроведено а много је и санкционисаних починиоца прекршаја..

Референце

1) Закон о ветеринарству, Сл. гласник бр. 30/2010
2) Коментар измена и допуна Закона о ветеринарству бр. 30/2010
3) Поступак са одузетим производима живинског порекла-Судска пракса
4) Поступци ветеринарских инспектора Министарстав пољопривреде, шумарства, водопривреде при ветеринарско-санитарној контроли у промету и преко границе ка републици Црној Гори
5) Транзит пошиљке које контролишу Органи ветеринарске инспекције
6) Увоз роба које подлежу ветеринарско санитарној контроли
7) Новински чланци
8) Сајт Владе Републике Србије
9) Пресуда Врховног суда У.2281/2006 од 01.11.2006. године
10) Интернет вести

Светлана Станковић
судија Вишег прекршајног суда
Београд – Одељење у Нишу

Новине у Закону о заштити државне границе

Закон о заштити државне границе („Сл. гласник Р. Србије“ бр.97/08) донет је 23.10.2008. године и његовом применом од 04.11.2008. године, престао је да важи Закон о прелажењу државне границе у граничном појасу донет, још давне 1979. године од стране Скупштине СФРЈ („Сл.лист СФРЈ“ бр.34/79,56/80 и 53/85 и „Сл.лист СРЈ“ бр.24/94,28/96, 68/02 и „Сл. гласник РС „бр.101/05 и др. Закон) који је уређивао режим преласка преко државне границе и кретање и боравак лица у граничном појасу и прописивао предузимање потребних мера ради обезбеђења државне границе.

Доношење Закона о заштити државне границе имало је за циљ да се успостави ефикасан систем заштите границе и високи стандард контроле, као и да се уреди сарадња свих органа који учествују у поступку заштите границе, јер се овим законом уређује заштита државне границе, организација и начин вршења заштите, а заштита државне границе у смислу овог закона је контрола прелажења државне границе и обезбеђивање државне границе у циљу:

1. обезбеђивања неповредивости државне границе;
2. спречавање и откривање кажњивих дела и починиоца тих дела;
3. заштита живота и здравља људи и животне средине;
4. спречавање илегалне миграције.

Закон о заштити државне границе и Закона о прелажењу државне границе у граничном појасу концепцијски су слични јер се и даље заштита границе обезбеђује контролом преласка границе и обезбеђивањем границе. Доношењем Закона о заштити државне границе укинут је гранични појас, у коме је због обезбеђивања границе важио посебан правни режим а исто тако уведено је више новина, а које су то новине и шта су исте донеле, видећемо након сагледавања закона у целини.

Закон о заштити државне границе чине десет поглавља.

Први део закона односи се на основне одредбе и у чл. 1 говори о предмету закона, односно шта се њиме уређује док је у чл. 2 дефинисано значења за поједине изразе са којима се у закону срећемо, а то су:

1) *државна граница* је земљишна вертикална раван која се граничном линијом простире па Земљиној површин и одваја простор републике Србије, његов копнени део, унутрашње воде, ваздушни простор и простор испод површине земље до простора суседних држава. У смислу контроле државне границе под државном границом се сматра и подручје граничних прелаза на аеродромима и пристаништима преко којих се одвија међународни саобраћај;

2) *гранична линија* је обележена или замишљена линија којом се на Земљиној површини протеже државна граница;

3) *гранични прелаз* је место одређено за прелажење државне границе;

4) *привремени гранични прелаз* је место одређено за привремени прелазак државне границе;

5) *подручје граничног прелаза* је обележени простор на коме се врши контрола прелажења државне границе и друга контрола одређена законом, део јавног пута на том простору, као и објекти, инсталација и опрема потребни за рационално и безбедно одвијање саобраћаја преко државне границе и вршење контроле;

6) *обезбеђење државне границе* је скуп мера, радњи и овлашћења која се предузимају уз државну границу, између граничних прелаза и на граничним прелазима изван утврђеног радног времена у циљу спречавања недозвољеног прелажења државне границе и заштите њене неповредивости;

7) *интегрисано управљање границом* подразумева уређену сарадњу свих служби присутних на граничним прелазима (унутар, између и међународну сарадњу) као и других државних органа и институција у циљу постизања отворености границе за кретање лица и трговину и затворености граница за све криминалне и друге активности које угрожавају стабилност у региону;

8) *гранична полиција* је организациона јединица Министарства унутрашњих послова која непосредно обавља послове заштите државне границе;

9) *повреда државне границе*, односно гранични инцидент је свако нарушавање неповредивости државне границе за које је утврђено да није у складу са прописима Републике Србије о заштити државне границе и међународним уговорима, а које је учињени или настало на територији Републике Србије као последица деловања органа или другог лица, односно које са територије стране државе почине службена лица државних и локалних органа и друга лица те државе;

10) *оператор* је правно или физичко лице које као власник или корисник управља аеродромом, луком, пристаништем, железничком станицом и инфраструктуром која је саставни део наведених објеката.

У другом делу Закона прописано на који начин се спроводи заштита државне границе, односно је који су органи надлежни за вршење заштите државне границе; која овлашћења, мере и радње при обављању послова заштите државне границе примењују полицијски службеници граничне полиције; када и под којим условима граничну контролу обављају органи државне управе надлежни за послове царине; када и под којим условима гранична полиција врши контролу изван подручја граничног прелаза.

У трећем делу Закона се говори о прелажењу државне границе на граничном прелазу; када и под којим условима се врши прелазак државне границе; када се може прелазити државна граница ван граничног прелаза; ко, када, коме и под који условима се издаје гранична дозвола, колико иста важи; о врстама граничних прелаза, односно о граничном прелазу за међународни и погранични саобраћај; о привременом граничном прелазу; о подручју граничног прелаза, односно на који начин се исто утврђује; како морају бити уређени и опремљени гранични прелази; дужност оператора; како се уређује међусобни однос оператора и органа који врше граничну контролу; којим ознакама, односно сигнализацијом, као и којим језиком и писмом се обележава подручје граничног прелаза; о обавезама инвеститора или пројектаната при изградњи или постављању објеката или промени њихове намене, као и при постављању инсталације, опреме и уређаја на подручју граничног прелаза, односно ко даје сагласноцт за извођење тих радова; којим лицима је дозвољено кретање и задржавање на подручју граничног прелаза и које су дужности тих лица; коме и са којим роком важења гранична полиција издаје дозволу за кретање и задржавање на подручју граничног прелаза; ко је овлашћени подносилац захтева за издавање такве дозволе; о одбијању захтева за издавање дозволе као и о одузимању дозволе, као и о начину ношења идентификационе карте лица коме је издата дозвола за кретање и задржавање на подручју граничног прелаза.

У четвртом делу Закона се говори о граничној контроли (појам граничне контроле); о месту граничне контроле; о дужности лица које прелази државну границу; о прегледу превозног средства и ствари; о поступку са пронађеним предметима; о минимуму граничне контроле; о овери преласка државне границе; о уношењу и изношењу оружја и муниције; о оружју које се уноси ради лова или је у транзиту; о преношењу оружја и муниције стрељачких организација; о дужности лица које управља превозним средством; о дужности оператора, власника и корисника саобраћајног средства; о граничној контроли лица која су у транзиту у међународном ваздушном саобраћају ; о заустављању воза у међу-

народном саобраћају ; о граничном прелазу за међународни речни саобраћај; о пристајању пловних објеката у међународном саобраћају ван одређеног граничног прелаза; о укрцавању и искрцавању лица у међународном речном саобраћају; о дужности заповедника пловног објекта у међународном саобраћају; о режиму кретања страних јахти и чамаца; о кретању ваздухоплова дуж граничне линије; о слетању ваздухоплова ван места одређеног за међународни ваздушни саобраћај; о извештавању о личним подацима и путним документима путника у међународном ваздушном саобраћају и о дозволи за кретање и задржавање на подручју насељеног места у коме се налази гранични прелаз.

У петом делу Закона се говори о обезбеђивању државне границе, односно шта обухвата обезбеђење државне границе.

У шестом делу Закона се говори о одређивању државне границе; о обележавању граничне линије; о означавању близине државне границе; о одржавању граничне линије; о повреди државне границе; о забрани узгајања одређених пољопривредних култура уз граничну линију; о забрани или ограничењу одређених активности уз граничну линију; о доношењу просторног и урбанистичког плана за простор уз граничну линију.

У седмом делу Закона се говори о међународној граничној сарадњи, односно шта она обухвата и како се остварује.

У осмом делу Закона се говори о евиденцији, односно о начину прикупљању личних података од лица према којима гранична полиција примењује овлашћења; о врстама евиденције коју води гранична полиција и да ли се ти лични подаци и под којим условима могу давати другим домаћим и страним органима.

У деветом делу Закона говори се о казненим одредбама, односно одређене су радње које представљају прекршаје и предвиђена је одговорност правног и одговорног лица у правном лицу, којима се за учињене прекршаје могу изрећи само новчане казне као и одговорност физичког лица, коме се за учињени прекршај може изрећи или новчана казна или казна затвора, а исто тако у овом делу се говори о прекршајима за које се физичко лице може казнити на лицу места и о висини такве новчане казне.

Десети део овог Закона се односи на прелазне и завршне одредбе, односно у ком року ће се донети прописи на основу овлашћења из закона.

Сагледавајући Закона о заштити државне границе у целини можемо утврдити да је исти увео савременији систем управљања границом и уредио да послове граничне контроле и обезбеђивања границе врши

министарство надлежно за унутрашње послове, што је довело до демилитаризовања границе и њене отворености за слободан проток људи и робе.

Основна новина Закона је у томе што је прокламовао *принцип интегрисаног управљања границом,* као обавезујући за све надлежне органе а чији је циљ постизање отворености границе за кретање лица и трговину и затвореност граница за све криминалне и друге активности које угрожавају стабилност у региону. У конкретизацији овог принципа разрађени су облици деловања и сарадње између органа који обављају послове граничне контроле и обезбеђивања државне границе, могућност међусобног пружања помоћи у обављању послова у складу са Стратегијом интегрисаног управљања границом у Републици Србији („Сл. гласник Р Србије бр.11/06) и њоме утврђеном процедуром и принципима.

Овим законом уведен је и дефинисан *појам граничне полиције*, као организациона јединица Министарства унутрашњих послова која обавља послове заштите државне границе, односно контролу и обезбеђење државне границе па је тиме гранична полиција постала законска категорија. Гранична полиција, односно полицијски службеник граничне полиције при обављању послова примењује полицијска овлашћења, мере и радње, која су овим законом конкретизована а то су :

1. врши увид у путне и друге исправе прописане за прелазак државне границе;
2. утврђује идентитет лица и врши проверу у прописаним евиденцијама,
3. ако постоји сумња у идентитет, односно у веродостојност путне или друге исправе прописане за прелазак државне границе, узима отиске прстију и дланова лица и друге биометријске податке,
4. проверава да ли лице испуњава услове за улазак, односно излазак из Републике Србије,
5. оверава прелазак државне границе, односно уноси у путну или другу исправу прописану за прелазак државне грабнице податке о уласку и изласку, као и податке о забрани уласка у земљу, податке о уношењу и преношењу ватреног оружја и муницијхе и друге релевантне податке,
6. проверава сврху путовања лица,
7. ако на други начин није могуће обавити контролу, врши преглед и претресање лица,
8. задржава лице у времену које је неопходно за вршење контроле и обезбеђује правилно, несметано и брзо одвијање контроле,

9. захтева од лица која прелазе државну границу на увид ствари и предмете које носе са собом или у превозном средству и врши њихов преглед,
10. врши унутрашњи и спољни преглед превозног средстава и проверу кроз прописане евиденције, у случају када постоји сумња да лице које прелази државну границу у превозном средству превози скривена лица, односно предмете и ствари чије је уношење или изношење из републике Србије забрањено или су под посебним режимом, ради утврђивања идентитета тих лица, спречавање незаконитог преласка државне границе и проналазак предмета и ствари,
11. у случају да је потребан претрес свих делова превозног средства врши растављање превозног средства,
12. поставља и користи техничка средства, користи службене псе и поставља препреке, којима се онемогућава незаконито прекажење државне границе.

Ова овлашћења, мере и радње полицијски службеник граничне полиције може применити и када у оквиру граничне сарадње штити границу на подручју друге државе, сем оних које су у супротности са међународним уговором. Исто тако полицијски службеник може примењивати само она овлашћења, мере и радње којима се може остварити законом одређени циљ, водећи рачуна да не проузрокује штету која би била несразмерна са циљем ради кога је предузета.

Гранична полиција може обављати контролу лица, превозних средстава и ствари у складу са овим законом на јавним путевима и објектима од значаја за гранични промет у месту граничног прелаза али и на другим местима између граничних прелаза, на прилазним путевима уз државну границу а ради спречавања и откривања илегалне миграције и сузбијања прекограничног криминала. Граничној полицији су тиме поверени и послове које је по Закону о прелажењу државне границе и кретању у граничном појасу обављала гранична војна јединица која је вршила контролу кретања и боравка лица у граничном појасу ван насељеног места и граничних прилаза ради спречавања неовлашћених прелажења државне границе и повреде граничне линије.

Овим законом је прописано када и под којим условима контролу на граничном прелазу обављају *други органи* а не гранична полиција. Тако је законом прописано да на предлог Министарства унутрашњих послова, Влада може одредити да на неким граничним прелазима за погранични саобраћај, граничну контролу обављају органи државне управе над-

лежни за послове царина, уколико је то економичније а није у супротности са разлозима безбедности. Тим органима гранична полиција даје упутства за рад и пружа стручну помоћ.

Овим законом регулисан је прелазак државне границе на граничном прелазу, односно где, када и на који начин се врши прелазак државне границе, као и прелазак државне границе ван граничног прелаза у случају више силе или ако је тако одређено међународним уговором, а предвиђена је и могућност отварања *привремених граничних прелаза.* Привремени гранични прелаз одређује се решењем министра унутрашњих послова, уз сагласност министра надлежног за послове финансије и спољне политике, као и надлежног органа суседне државе уколико је то потребно за одржавање краткотрајних активности: културних, научних, спортских, верских и туристичких, обављање пољопривредних радова, привредне делатности и других активности које произилазе из међународног уговора, извођење вежби за спречавање природних катастрофа, као и ради преусмеравања саобраћаја који се одвија преко државне границе. Привремени гранични прелаз може бити отворен у трајању до три месеца у току једне календарске године, а ако је одређен због пољопривредних радова, док трају ти радови односно постоје оправдани услови.

Новина овог закона је и то да је истим предвиђена могућност издавања *граничне дозволе,* коју треба разликовати од дозволе за кретање и задржавање на подручју граничног прелаза. У случају да постоји оправдан интерес у складу са међународним уговором, односно уз одобрење надлежног органа суседне државе, гранична полиција у сагласности са надлежном царинарницом може на захтев групе лица или појединаца издати граничну дозволу за прелазак државне границе изван граничног прелаза, односно за прелазак државне границе изван утврђеног начина преласка и радног времена граничног прелаза. Иста се издаје са роком важења до једне године и иста може бити одузета у случају злоупотребе или престанка разлога због којих је издата.

Закон о прелажењу државне границе и кретању у граничном појасу је детаљније уређивао могућност издавања дозволе за кретање и задржавање на граничном прелазу, држављанину СФРЈ као и странцу, као и издавање дозволе за кретање и боравак ван места граничног прелаза и то странцу али само у изузетним случајевима, док Закон о заштити државне границе говори само о томе којим лицима је дозвољено кретању и задржавању на подручју граничног прелаза и прописује да лица којима је од стране граничне полиције издата *дозвола за кретање и здражвање на подручју граничног прелаза,* због сталног обављања делатности на подручју граничног прелаза са роком важења до две године који се мо-

же продужити, или ради обављања привремене делатности када им је издата привремена дозвола са роком важења до 60 дана морају на видном месту да носе *идентификациону карту* за време боравка на подручју граничног прелаза, па је и то новима овог закона.

Из напред наведеног можемо видети да је Закон о заштити државне границе увео као термин *подручје граничног прелаза,* под којим се подразумева простор који је потребан за обављање граничне контроле са објектима неопходним за несметано и безбедно одвијање саобраћаја. Законом је такође прописао да гранични прелази морају бити уређени и опремљени, у складу са условима које утврди Влада и да се морају обележавати прописаним ознакама и другом сигнализацијом, при чему се натписи осим на језику и писму које је у службеној употреби могу исписивати и латиничним писмом, као и на страном језику.

Законом је детаљно уређена *гранична контрола,* под којом се подразумева контрола лица и путних исправа, превозних средстава и ствари у вези са намеравањем преласка државне границе или непосредно након што је извршен прелазак државне границе као и друга контрола промета лица, робе, услуга, превозних средстава, животиња и биља преко државне границе одређена законом, врши се на подручју граничног прелаза. Овај закон прописије услове под којима се гранична контрола може обављати ван подручја граничног прелаза у возовима, ваздухопловима, пловним објектима, а ако то из посебних важних разлога захтева странка, гранична контрола се може вршити и на другом месту, али на терет те странке. Лице које прелази или је већ прешло државну границу дужно је да приликом граничне контроле стави на увид полицијском службенику исправу за прелазак државне границе и омогући несметану контролу а подручје граничног прелаза не сме напустити док се гранична контрола не обави. Приликом контроле превозног средства и ствари корисник истих мора бити присутан, а на његов захтев се може издати потрврда о прегледу.

Овај закон као новину, када је у питању гранична контрола, уводи могућност да се са целовите пређе на *минималну граничну контролу* а у циљу спречавања застоја и дугог чекања за прелазак границе. Тако је законом прописано да када из посебних разлога на граничном прелазу није могуће извршити контролу у целини а при том су искоришћене све кадровске и организационе могућности, при чему настане застој или неприхватљиво дуго чекање за прелазак државне границе, односно настану друге веће сметње при одвијању саобраћаја преко граничног прелаза, гранична полиција је овлашћена да привремено одреди пропуштање појединих радњи у вршењу граничне контроле. Под минималном

граничном контролом подразумева се примена минималних мера контроле од стране полицијског службеника, односно утврђивање идентитета и поуздана провера валидности путних исправа лица која прелазе државну границу. Полицијски службеник том приликом одређује приоритетне циљеве који треба да буду прилагођени конкретним безбедоносним условима, а контрола уласка има приоритет у односу на контролу изласка из земље. Важно је напоменути да ће у случају преласка са целовите на минималну граничну контролу, гранична полиција о предузетим мерама обавестити гранични прелаз суседне државе.

Прелазак државне границе Републике Србије оверава се печатом и то држављанима Републике Србије при изласку из Републике Србије, а на њихов захтев и при уласку у Републику Србију, а странцима само при уласку у Републику Србију, ако међународним уговором није другачије одређено. Овај закон као новину уводи обавезу да се лицима која границу прелазе са личном картом на њихов захтев обавезно издаје *потврда* која служио као доказ о уласку, односно изласку из земље.

Законом о заштити државне границе, регулише се и *обезбеђење државне* границе које обухвата скуп мера, радњи и овлашћења која се предузимају уз државну границу, на делу државне границе између граничних прелаза и на граничним прелазима после редовног радног времена у циљу спречавања недозвољеног прелажења државне границе и заштите њене неповредивостим, а оно што је ново је акценат на коришћење техничких, а нарочито електронских средстава у обезбеђивању границе.

Овај закон бави се и питањем одређивања, обележавања и уређивања државне границе. Законом о заштити државне границе је прописано да се државна граница одређује међународним уговором, да се гранична линија обележава граничним ознакама које се одређују међународним уговором, да се у случају када гранична линија није довољно видљива, на путевима и другим комуникацијама у близини државне границе могу поставити посебне табле са натписима и сигнализацијом којима се упозорава на приближавање граничној линији и да гранична линија, у складу са међународним уговором, треба да буде очишћена од дрвећа, шибаља и другог растиња који смањују видљивост граничних ознака и правац протезања граничне линије, да се ради видљивости граничне линије може забранити сетва одређених пољопривредних култура, односно сађење одређених врста воћака, дрвећа и другог растиња у дубини од 100 метара од граничне линије, а ако то захтевају разлози безбедности и на већој удаљености. Оно што доноси овај закон је *укидање граничног појаса* који се простирао дуж целе граничне линије по дубини широк око 100 метара или шири, у коме је због обезбеђивања границе важио

посебан правни режим у погледу кретања, боравка, настањивања, лова, риболова, изградње објеката, сетве, садње и прочишћавања растиња ван насељених места. Укидањем граничног појаса укинута је и контрола у том појасу, која је новим законом замењена само могућношћу одређених забрана и ограничења уз граничну линију и ако се доноси просторни план, претходном сагласношћу на просторни план у дубини од 300 метара. Ако то захтевају разлози безбедности Влада може да забрани или ограничи пловидбу, лов, риболов, прелаз ваздухоплова, кретање, задржавање и настањивање на одређеним деловима територији Републике Србије уз граничну линију и да те забране могу трајати док трају разлози због којих су уведени. Тако се лов у дубини од 300 метара од граничне линије и риболов на граничној воденој површини морају писмено најавити а по завршетку одјавити. У случају да се у складу са посебним законом доноси просторни план којим се уређује простор у дубини 300 метара од граничне линије, у поступку доношења тог плана потребна је сагласност министарства унутрашњих послова, која се неће дати ако би се уређењем простора довела у питање безбедност и видљивост граничне линије.

И Закон о заштити државне границе бави се питањем повреде државне границе, односно граничним инцидентом као и Закон о прелажењу државне границе и кретању у граничном појасу али концепцијски другачије. По ранијем Закону послове у вези са утврђивањем и решавањем граничних инцидената и других повреда државне границе вршили су надлежни органи за унутрашње послове у сарадњу са органима управе надлежним за послове народне одбране и надлежним органом за иностране послове, док се по новом закону исти решавају у складу са међународним уговором, односно дипломатским путем а начин утврђивања повреда државне границе и граничних инцидената прописује министар надлежан за унутрашње послове. И ове одредбе указује на чињеницу да је са доношењем овог закона граница демилитаризована.

Са доношењем и ступањем на снагу овог закона уведена је савременији систем управљања г раницом. У циљу ефикасног вршења послова заштите државне границе,гранична полиција је овлашћена да од лица према којима примењује овлашћења, прикупља личне податке и да те податке уноси и обрађује у евиденцијама, са акцентом да се ти лични подаци прикупљају и уз примену техничких и других средстава, под којима се подразумевају уређаји којима се врши фотографисање, снимање и видео надзор а који морају бити аутоматски. Прописано је да се снимици личних података прикупљени на начин који овај закон уређује, уништавају по истеку рока од пет година од дана извршеног снимања,

осим ако нису потреби за вођење кривичног и прекршајног поступка. Ови уређаји, ако су постављени морају бити постављени на видном месту са видно обележеним знаком упозорења.

У поглављу који се односи на казнене одредбе у Закону о заштити државне границе прописане су само радње за прекршаје. Предвиђена је одговорност правног и одговорног лица у правном лицу и за исте прописана новчана казна у распону од 100.000,00 до 1.000.000,00 динара за правно, односно од 5.000,00 до 50.000,00 за одговорно лице у правном лицу, као и одговорност физичког лица и за истог, у зависности од врсте прекршаја прописана новчана казна у распону од 5.000,00 до 50.000,00 као и од 3.000,00 до 30.000,00 динара или алтернативно казна затвора у трајању до 30, односно 15 дана. За физичко лице а за поједине радње прекршаја прописана је и кажњавање новчаном казном у износу од 5.000,00 динара на лицу места и у погледу висине новчаних казни не разликује се од Закона о прелажењу државне границе и кретању и боравку у граничном појасу. У казненим одредбама као што се може видети, није предвиђена одговорност предузетника, а исто тако ни могућност изрицања неке од заштитних мера. По Закону о прелажењу државне границе и кретању и боравку у граничном појасу постајала је могућност да се поред новчане казне или казне затвора изрекне и заштитна мера одузимања оружја и муниције.

Закључак

Циљ доношења Закона о заштити државне границе био је успостављање ефикасног система заштите државне границе. Њиме се испуњава претпоставка о остваривању принципа интегрисаног управљања границом, а то је заштита неповредивости државне границе и спречавања прекограничног криминала и илегалне миграције, односно затвореност границе за све видове криминала а отвореност границе за слободан проток људи и робе. Заштита државне границе је демилитаризована, односно преузета од војске и поверена полицији. Овај закон омогућио је стављање Републике Србије на тзв „белу шенген листу“и створени су законски оквири да Република Србија оживотвори режим који ће одговарати стандардима унутрашњих граница у Европској унији, али и да до придруживање истој, своје границе заштити у свему и у складу са потребама безбедности Србије и њених грађана.

Миланка Димитријевић
судијиница Вишег прекршајног суда у Београду

Основне карактеристике сета еколошких закона са посебним освртом на прописане заштитне мере

Увод

Доношење нових прописа из области заштите животне средине и њихова доследна и потпуна примена, обавеза је коју је наша земља преузела истичући своју кандидатуру за улазак у Европску унију. Један од услова за улазак је постојање нивоа заштите животне средине који је достигнут у Европи. То се постиже применом свих европских стандарда из ове области, а који су у односу на садашње стање високи и за нас тешко достижни.

Да бисмо остварили циљеве које предвиђа чланство у Европској унији, Скупштина наше земље, као надлежни орган предузела је живу законодавну активност, а надлежна министарства и инспекције потпунију контролу примене и поштовања већ усвојених прописа из ове области, па је тако у мају 2009. године, усвојен *„сет еколошких закона“*, објављен у Службеном гласнику број 36, којима се, поред системског или „кровног“ Закона о заштити животне средине, обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији:

1) *Закон о управљању отпадом;*
2) *Закон о амбалажи и амбалажном отпаду;*
3) *Закон о заштити од буке;*
4) *Закон о биоцидима;*
5) *Закон о заштити ваздуха;*
6) *Закон о заштити природе;*
7) *Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда;*
8) *Закон о хемикалијама;*
9) *Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине;*
10) *Закон о заштити од нејонизујућих зрачења;*
11) *Закон о заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарној сигурности;*

12) *Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању;*
13) *Закон о изменама и допунама Закона о процени утицаја на животну средину;*
14) *Закон о потврђивању Белоруског амандмана на Анекс Б Кјото протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе;*
15) *Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу у јавности у доношењу одлука и правној заштити у питањима животне средине;*
16) *Закон о потврђивању Ротердамске конвенције о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини, са изменама и допуна.*

„Сет еколошких закона“ је изузетно значајан и од велике важности за очување животне средине и озбиљан покушај да генерацијама иза нас оставимо што здравију: земљу, воду и ваздух. Чини се да је законодавац настојао да ову област уреди свеобухватно, обзиром на велики број донетих закона.

1. Закон о управљању отпадом

Овим законом *уређују се:* врсте и класификација отпада; планирање управљања отпадом; субјекти управљања отпадом; одговорности и обавезе у управљању отпадом; организовање управљања отпадом; управљање посебним токовима отпада; услови и поступак издавања дозвола; прекогранично кретање отпада; извештавање о отпаду и база података; финансирање управљања отпадом; надзор, као и друга питања од значаја за управљање отпадом.

Циљ овог закона је да се обезбеде и осигурају услови за:

1) управљање отпадом на начин којим се не угрожава здравље људи и животне средине;
2) Превенцију настајана отпада, посебно развојем чистијих технологија и рационалним коришћењем природних богатстава, као и отклањање опасности од његовог штетног дејства на здравље људи и животну средину;
3) Поновно искоришћење и рециклажу отпада, издвајање секундарних сировина из отпада и коришћење отпада као енергента;
4) Развој поступака и метода за одлагање отпада;

5) Санацију неуређених одлагалишта отпада;
6) Праћење стања постојећих и новоформираних одлагалишта отпада;
7) Развијање свести о управљању отпадом.

Субјекти надлежни за управљање отпадом су:
1) Република Србије;
2) аутономна покрајина;
3) јединица локалне самоуправе;
4) Агенција за заштиту животне средине;
5) стручне организације за испитивање отпада;
6) невладине организације, укључујући и организације потрошача;
7) други органи и организације, у складу са законом.

Надзор

Министарство врши надзор над радом Агенције, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, као и овлашћених правних лица, у вршењу поверених послова.

Инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих за његово извршење врши министарство, ако овим законом није друкчије прописано и то преко инспектора за заштиту животне средине у оквиру делокруга утврђеног овим законом.

Надлежан за решавање по жалби на решење донето од стране инспектора је министар, а о жалби на првостепено решење министарства, решава Влада.

Казнене одредбе (од чл. 88 до чл. 93)

Поступањем противно одредбама овог закона субјекти права чине *привредне преступе и прекршаје.*

За прекршаје су прописане *новчане казне* у распону *од 5.000 – 1.000.000 динара* за: привредно друштво, предузеће или друго правно лице, одговорно лице у привредном друштву, предузећу или другом правном лицу, предузетника и физичко лице, као и одговорно лице у органу државне управе, у јединици локалне самоуправе, имаоцу јавних овлашћења, односно овлашћеном правном лицу.

Дата је могућност и изрицања *новчане казне у сразмери* са висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја а највише до двадесетоструког износа тих вредности, а *према предузетнику* и *физичком лицу* и изрицање *казне затвора до 30 дана алтернативно са новчаном казном.*

Законом је дата могућност да се за прекршаје из члана 90. овог закона уз казну *може изрећи и заштитна мера одузимања предмета* који су употребљени или намењени за извршење прекршаја, односно који су настали извршењем прекршаја.

2. Закон о амбалажи и амбалажном отпаду

Овим законом *уређују се:* услови заштите животне средине које амбалажа мора да испуњава за стављање у промет, управљање амбалажом и амбалажним отпадом, извештавање о амбалажи и амбалажном отпаду, економски инструменти, као и друга питања од значаја за управљање амбалажом и амбалажним отпадом, а одредбе овог закона се примењују на увезену амбалажу, амбалажу која се производи, односно ставља у промет и сав амбалажни отпад који је настао привредним активностима на територији Републике Србије, без обзира на његово порекло, употребу и коришћени амбалажни материјал, а не примењују се на контејнере и велика средства за паковање – ИБЦ који се користе за друмски, железнички, водни и ваздушни међународни транспорт.

Циљ овог закона је да у складу са начелом одрживог развоја обезбеди:

1) очување природних ресурса;
2) заштиту животне средине и здравља људи;
3) развој савремених технологија производње амбалаже;
4) успостављање оптималног система управљања амбалажом и амбалажним отпадом у складу са начелом поделе одговорности;
5) функционисање тржишта у Републици Србији;
6) превенцију стварања трговинских препрека, избегавање поремећаја и ограничења у конкуренцији.

Надзор

Министарство врши надзор над радом Агенције, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, као и овлашћених правних лица, у вршењу поверених послова, у складу са законом о управљању отпадом и овим законом.

Инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих за његово извршавање врши министарство, ако законом о управљању отпадом и овим законом није друкчије прописано.

О мерама прописаним овим законом надлежни инспектор доноси решење, а по жалби на то решење одлучује министар, које је решење коначно.

Казнене одредбе (од чл. 51 до чл. 54)

Поступањем противно одредбама овог закона субјекти права чине *само прекршаје* и за те прекршаје прописане су новчане казне у распону *од 5.000 до 1.000.000 динара* за: привредно друштво, предузеће или друго правно лице, одговорно лице у привредном друштву, предузећу или другом правном лицу, као и одговорно лице у органу државне управе за два прекршаја: ако не успостави и не води регистар издатих дозвола и ако не објави годишњи извештај о количини произведене, увезене и извезене амбалаже као и о управљању амбалажним отпадом у Републици Србији и не достави га Министарству, предузетника и физичко лице.

Дата је могућност и изрицања *новчане казне у сразмери* са висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, а највише до двадесетоструког износа тих вредности, а према *предузетнику и физичком лицу и изрицање казне затвора до 30 дана, алтернативно са новчаном казном.*

Поред новчаних казни за прекршаје, за поменуте субјекте права, дата је *могућност да се уз казну изрекне и заштитна мера одузимања предмета* који су употребљени или намењени за извршење прекршаја, односно који су настали извршењем прекршаја.

3. Закон о заштити од буке у животној средини

Овим законом *уређују се*: субјекти заштите животне средине од буке; мере и услови заштите од буке у животној средини; мерење буке у животној средини; приступ информацијама о буци; надзор и друга питања од значаја за заштиту животне средине и здравље људи, с тим што треба напоменути да се *одредбе овог закона не односе* на буку која настаје на радном месту и у радној околини, буку која настаје у превозном средству, буку која потиче од војних активности на армијским полигонима и активности на заштити од елементарних непогода, природних и других удеса, буку од активности у домаћинству или буку из суседног домаћинства, као и на буку којој су изложени они који је стварају.

Заштита животне средине од буке обезбеђује се утврђивањем услова и предузимањем мера заштите које су део интегралног система заштите животне средине и односе се на:

1) просторно, урбанистичко и акустичко планирање;
2) звучну заштиту;
3) стратешку процену утицаја планова и програма, односно процену утицаја пројеката на животну средину, као и на издавање дозволе за изградњу и рад постројења, односно обављање активности;

4) прописивање граничних вредности буке у животној средни:
5) производњу, промет и употребу извора буке;
6) акустичко зонирање;
7) израду стратешких карата буке;
8) израду акционих планова заштите од буке у животној средини;
9) мерење и оцену буке у животној средини;
10) процену штетних ефеката буке на здравље људи и животну средину;
11) информисање јавности о буци и њеним штетним ефектима у животној средини.

Надзор

Што се тиче надзора, Министарство врши надзор над радом Агенције, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, као и овлашћених правних лица, у вршењу поверених послова.

Инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих за његово извршавање врши Министарство, ако овим законом није друкчије прописано.

О мерама за које је овлашћен, инспектор доноси решење, а по жалби на то решење одлучује министар, док по жалби на првостепено решење министарства, решава Влада.

Казнене одредбе (од чл. 34 до чл. 37)

Поступањем противно одредбама овог закона субјекти права чине *само прекршаје* за које су прописане новчане казне *у распону од 5.000 до 1.000.000 динара* и то за: привредно друштво, предузеће или друго правно лице, одговорно лице у правном лицу, одговорно лице у органу државне управе, имаоцу јавних овлашћења, односно овлашћеном правном лицу, предузетника и физичко лице.

Само *за физичко лице* је за прекршај прописана *алтернативно и казна затвора до 30 дана.*

Уз казне се могу изрећи и заштитне мере за прекршај и то правном лицу *заштитна мера забране вршења одређене делатности,* у трајању *до 3 године,* одговорном лицу у правном лицу *да врши одређене послове* у трајању *до 1 године*, а такође је *дата могућност* да се уз казну изрекне *и заштитна мера одузимања предмета* који су употребљени или намењени за извршење прекршаја, односно који су настали извршењем прекршаја.

4. Закон о биоцидним производима

Овим законом *уређују се:* листе активних супстанци; поступци доношења аката на основу којих се биоцидни производи стављају у промет; ограничења и забране стављања у промет и коришћења биоцидних производа; истраживање и развој биоцидних производа; класификација, паковање, обележавање, рекламирање и безбедносни лист биоцидног производа; регистар биоцидних производа; безбедно коришћење биоцидних производа; надзор и друга питања од значаја за безбедно стављање у промет и коришћење биоцидних производа, с тим што треба напоменути *да се одредбе овог Закона не примењују на:*

– лекове и медицинска средства која се користе у хуманој и ветеринарској медицини;
– храну, прехрамбене адитиве, ароме и сировине за њихову производњу, материјале и производе који долазе у контакт са храном;
– храну за животиње и додатке тој храни, као и одређене производе који се користе у исхрани животиња;
– детергенте на које се примењује закон којим се уређују хемикалије, а који немају биоцидно дејство;
– козметичке производе;
– средства за заштиту биља.

Надзор

Надзор над применом овог закона и прописа донетих на основу њега врши *министарство надлежно за заштиту животне средине преко инспектора за заштиту животне средине*, а инспекцијски надзор који се односи на класификацију, паковање, обележавање биоцидних производа, ограничења и забране стављања у промет и коришћења биоцидних производа, као и на услове продаје биоцидних производа за општу употребу и њихово складиштење, у малопродаји врши *министарство надлежно за трговину, преко тржишних инспектора.*

Мере које при вршењу инспекцијског надзора нареди инспектор одређују се решењем.

Против решења инспектора за заштиту животне средине је допуштена жалба министру, а против решења тржишног инспектора министру надлежном за послове трговине, која жалба не одлаже његово извршење и које решење је коначно и против њега се може покренути управни спор.

Казнене одредбе (од чл. 59 до чл. 64)

Поступањем противно одредбама овог закона субјекти права чине *привредне преступе и прекршаје.*

За прекршаје су прописане *новчане казне* у распону *од 10.000 до 1.000.000 динара* за: правно лице, одговорно лице у правном лицу, предузетника, физичко лице и за одговорно лице у Агенцији.

Дата је могућност и изрицања *новчане казне у сразмери* са висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, а највише до двадесетоструког износа тих вредности.

Поред новчаних казни дата је *могућност изрицања заштитних мера* и то: правном лицу заштитне мере *забране вршења одређене делатности,* као и предузетнику у трајању *до 3 године,* а одговорном лицу у правном лицу и Агенцији *заштитне мере забране вршења одређених послова,* одговорном лицу у правном лицу у трајању *до 1 године*, а одговорном лицу у Агенцији у трајању *од 1 године.*

5. Закон о заштити ваздуха

Овим законом *уређује се* управљање квалитетом ваздуха и одређују мере, начин организовања и контрола спровођења заштите и побољшања квалитета ваздуха као природне вредности од општег интереса која ужива посебну заштиту, с тим што треба напоменути да се *одредбе овог закона не примењују* на загађења проузрокована радиоактивним материјама, индустријским удесима и елементарним непогодама.

Заштитна ваздуха се остварује:

1) успостављањем, одржавањем и унапређивањем јединственог система управљања
2) квалитетом ваздуха на територији Републике Србије;
3) очувањем и побољшањем квалитета ваздуха кроз утврђивање и остваривање мера у области заштите како би се спречиле или смањиле штетне последице по здравље људи и/или животну средину;
4) избегавањем, спречавањем и смањењем загађења која утичу на оштећење озонског омотача и климатске промене;
5) праћењем, прибављањем и процењивањем одговарајућих података о квалитету ваздуха на основу мерења и стандардизованих метода;
6) обезбеђивањем доступности података о квалитету ваздуха;

7) извршавањем обавеза у складу са потврђеним међународним уговорима;
8) међународном сарадњом у области заштите и побољшања квалитета ваздуха и осигурањем доступности тих података јавности.

Надзор

Министарство врши надзор над радом Агенције, надлежног органа аутономне покрајине, надлежног органа јединице локалне самоуправе, као и овлашћених правних лица у вршењу поверених послова.

Инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих за његово извршавање врши Министарство, ако овим законом није друкчије прописано.

У вршењу послова инспекцијског надзора инспектор за заштиту животне средине има права, дужности и овлашћења.

На решење инспектора се може изјавити жалба Министру која не одлаже његово извршење, а о жалби на првостепено решење Министарства решава Влада.

Казнене одредбе (од чл. 79 до чл. 84)

Поступањем противно одредбама овог закона субјекти права чине *привредне преступе и прекршаје.*

Новчане казне за прекршаје су прописане у распону *од 25.000 до 1.000.000 динара* за: правно лице, одговорно лице у правном лицу, предузетника и одговорно лице у органу државне управе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно у имаоцу јавних овлашћења и овлашћеном правном лицу.

Дата је могућност и изрицања *новчане казне у сразмери* са висином причињене штете и неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, а највише до двадесетоструког износа тих вредности.

Свим субјектима права напред поменутим за прекршаје се могу изрећи и *заштитне мере* и то правном лицу, *заштитна мера забране вршења одређене делатности*, као и предузетнику у трајању *до 3 године*, а одговорном лицу у правном лицу *заштитна мера забране вршења одређених послова*, као и одговорном лицу у органу државне управе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно у имаоцу јавних овлашћења и овлашћеном правном лицу у трајању *до 1 године.*

6. Закон о заштити природе

Овим законом *уређује се* заштита и очување природе, биолошке, геолошке и предеоне разноврсности као дела животне средине, уз посебну напомену да природа као добро од општег интереса за Републику Србију ужива посебну заштиту у складу са овим законом и посебним законима.

Овим законом остварују се следећи *циљеви*:

1) заштита очување и унапређење биолошке (генетичке, специјске и екосистемске), геолошке и предеоне разноврсности;
2) усклађивање људских активности, економских и друштвених развојних планова, програма основа и пројеката са одрживим коришћењем обновљивих и необновљивих природних ресурса и дугорочним очувањем природних екосистема и природне равнотеже;
3) одрживо коришћење и/или управљање природним ресурсима и добрима, обезбеђивање њихове функције уз очување природних вредности и равнотеже природних екосистема;
4) благовремено спречавање људских активности и делатности које могу довести до трајног осиромашења биолошке, геолошке и предеоне разноврсности као и поремећаја са негативним последицама у природи;
5) утврђивање и праћење стања у природи;
6) унапређење стања нарушених делова природе и предела.

Треба напоменути да *одредбе овоī Закона се не īримењују* у случају сузбијања и спречавања непосредне опасности по живот или здравље људи или имовину, спашавање људи и имовине и то само док трају наведене околности које се утврђују посебним актом надлежног органа.

Надзор

Надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство, ако овим законом није другачије прописано, а надзор над законитошћу рада завода врши такође Министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине. Министарство врши надзор над радом управљача заштићених природних добара, завода и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова.

Инспекцијски надзор врши Министарство преко инспектора за заштиту животне средине у оквиру делокруга утврђеног овим законом.

У вршењу инспекцијског надзора инспектор има права, дужности и овлашћења.

На решење инспектора, које може донети у оквиру овлашћења прописаних овим законом је дозвољена жалба и у 11 случајева то решење је коначно и против њега се може водити управни спор.

Треба нагласити и да у току вршења инспекцијског надзора, ако инспектор оцени да су поред повреде овог закона повређени и други закони и прописи којима се уређују питања од значаја за заштиту природе или појединог њеног дела да је дужан, поред предузимања мера за које је овлашћен, да обавести други надлежни орган, а да други надлежни инспекцијски орган о предузетим мерама извештава инспектора.

У случајевима када инспектор утврди такве повреде закона за које су истовремено прописане и надлежности других инспекцијских органа, обавезан је да без одлагања, обавести министра како би се заједнички извршио надзор и предузеле одговарајуће мере.

У вршењу инспекцијског надзора инспектор *има право и дужност да привремено одузме предмете и заштићена природна добра,* а на решење инспектора о одузимању предмета и заштићених природних добара се може изјавити жалба министру.

По жалби на решење инспектора, решава министар, као и по жалби на првостепено решење надлежног органа аутономне покрајине и органа јединице локалне самоуправе у вршењу поверених им послова.

Казнене одредбе (од чл. 125 до чл. 130)

Поступањем противно одредбама овог закона субјекти права *чине привредне преступе и прекршаје.*

Новчане казне за прекршаје су прописане у распону *од 5.000 до 1.000.000 динара* за: правно лице, одговорно лице у предузећу или другом правном лицу, одговорном лицу у државном органу, органу територијалне аутономије, органу јединице локалне самоуправе и имаоцу јавних овлашћења, предузетника и физичко лице, као и за физичко лице које не поступи по налогу чувара заштићеног подручја или га омете у вршењу његових овлашћења *и за родитеља, стараоца, односно одговорно лице у органу старатељства ако је због пропуштања дужног надзора над малолетником, малолетник учинио одређене прекршаје прописане овим законом.*

Дата је могућност и изрицања *новчане казне у сразмери* са висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, а највише до двадесетоструког износа тих вредности.

Само за физичко лице је за прекршај прописана алетернативно и *казна затвора до 30 дана.*

Поред новчаних казни је дата могућност да се изрекне и *заштитна мера одузимања предмета* који су употребљени или намењени за извршење прекршаја, односно који су настали извршењем прекршаја.

7. Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда

Овим законом *уређује се* управљање рибљим фондом у риболовним водама, који фонд је у државној својини, а које управљање обухвата заштиту и одрживо коришћење рибљег фонда као природног богатства и добра од општег интереса.

Ради одрживог коришћења рибљег фонда у риболовним водама, установљавају се рибарска подручја од стране министра за заштиту животне средине, по претходно прибављеном мишљењу Завода за заштиту природе.

Ради очувања и заштите рибљег фонда овим законом је прописано 19 забрањених радњи, као што су: ловити, поседовати и уништавати рибљу млађ и примерке рибе у време мреста и ловостаја, затим ловити рибу непосредно руком, поседовање рибе која је уловљена супротно одредбама овог закона и друго.

Надзор

Надзор над радом надлежног органа аутономне покрајине у вршењу поверених послова врши Министарство, а инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство преко инспектора за заштиту животне средине, а аутономна покрајина врши инспекцијски надзор над извршавањем послова поверених овим законом на територији аутономне покрајине преко инспектора за заштиту животне средине.

Овим законом су прописана права и дужности инспектора у вршењу послова инспекцијског надзора, као и овлашћења у вршењу послова инспекцијског надзора.

Кад инспектор у вршењу инспекцијског надзора утврди да пропис није примењен или да је неправилно примењен, донеће решење којим ће наложити отклањање утврђене неправилности и одредити рок у коме се то мора извршити, а ако правно лице или предузетник не поступи у року који му је остављен за отклањање неправилности, инспектор ће донети *решење о забрани обављања делатности до отклањања неправилности,* на које решење инспектора се може изјавити жалба

министру, која жалба не одлаже извршење решења и које решење по жалби је коначно.

Треба нагласити да је у вршењу послова инспекцијског надзора инспектор овлашћен и дужан да:

1) *привремено одузме* средства, алат и опрему, као и друге предмете пронађене на риболовној води или њеној непосредној близини ако постоји основана сумња да су употребљени или били намењени извршењу радњи забрањених овим законом и преда их кориснику;
2) *трајно одузме* уловљену рибу и необележене алате за привредни риболов нађене у риболовној води и преда их кориснику и
3) *одузме дозволу* за привредни односно рекреативни риболов, као и дозволу за риболов у научноистраживачке сврхе, електрориболов и санациони риболов.

Казнене одредбе (од чл. 55 до чл. 61)

Поступањем противно одредбама овог закона субјекти права чине *привредне приступе и прекршаје*.

Новчане казне за прекршаје су прописане у распону *од 25.000 до 1.000.000 динара* за: привредно друштво, удружење грађана или јавно предузеће, за одговорно лице у привредном друштву, удружењу грађана или јавном предузећу, предузетника, физичко лице и на крају за одговорно лице у надлежном органу, ако не води регистар привредних рибара.

Поред новчаних казни *прописано је и изрицање заштитне мере одузимања предмета* који су употребљени или били намењени извршењу прекршаја или су настали његовим извршењем, а дата је *могућност и изрицања заштитне мере забране вршења делатности правном лицу и предузетнику у трајању до 3 године.*

Такође је поред новчане казне за физичко лице, дата могућност да се изрекне *и заштитна мера забране риболова.*

8. Закон о хемикалијама

Овим законом *уређује се* интегрисано управљање хемикалијама, класификација, паковање и обележавање хемикалија, интегрални регистар хемикалија и регистар хемикалија које су стављене у промет, ограничења и забране производње, стављања у промет и коришћења хемикалија, увоз и извоз одређених опасних хемикалија, дозволе за обављање делатности промета и дозволе за коришћење нарочито опасних хемикалија, стављање у промет детергента, систематско праћење хемикалија, досту-

пност података, надзор и друга питања од значаја за управљање хемикалијама.

Овај закон заснива се на начелу предострожности и начелу да произвођач, увозник или даљи корисник производи, ставља у промет и користи хемикалије тако да нема непожељних ефеката по здравље људи и животну средину.

Овим законом су прописани *и изузеци од примене*, па тако одредбе овог закона се не примењују, на пример на: радиоактивне хемикалије, хемикалије у транзиту, хемикалије које се сматрају отпадом у смислу одредаба закона којим се уређује управљање отпадом и др.

Надзор

И над применом овог закона и прописа донетих на основу њега надзор врши министарство, инспецијским надзором преко инспектора за заштиту животне средине.

Овде треба нагласити и то да инспекцијски надзор који се односи на класификацију, паковање, обележавање хемикалија и одређених производа, ограничења и забране производње, стављања у промет и коришћење хемикалија, као и на услове продаје и складиштења хемикалија, у малопродаји *врши министарство надлежно за послове трговине преко тржишних инспектора,* а јединица локалне самоуправе врши инспекцијски надзор над пословима који су јој поверени овим законом.

И овим законом су прописана права и дужности као и овлашћења инспектора у вршењу инспекцијског надзора.

Мере које при вршењу инспекцијског надзора нареди инспектор одређују се решењем, а у случају предузимања изузетно хитних мера ради отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи и животну средину инспектор може решење донети и усмено и наредити његово извршење без одлагања, а дужан је да усмено решење донесе и у писменом облику најкасније у року од 8 дана од дана доношења усменог решења, против ког решења је допуштена жалба министру, када је у питању решење инспектора за заштиту животне средине, а када је у питању решење тржишног инспектора министру надлежном за послове трговине.

Жалба на решење инспектора не одлаже његово извршење, тако да је оно коначно и против њега се може покренути управни спор.

Овим законом је прописана и *обавеза инспектора* да ако у вршењу надзора нађе да су повређени и други закони и прописи чија повреда може имати утицаја на живот и здравље људи, животну средину и безбедност на раду да о томе одмах обавести надлежни орган и заједно са њим изврши надзор и предузме одговарајуће мере.

Казнене одредбе (од чл. 97 до чл. 102)

Поступањем противно одредбама овог закона субјекти права чине *привредне преступе и прекршаје.*

Новчане казне за прекршаје су прописане у распону *од 10.000 до 1.000.000 динара* за: правно лице, одговорно лице у правном лицу, предузетника, одговорно лице у Агенцији и физичко лице.

Дата је могућност и изрицања *новчане казне у сразмери* са висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја а највише до двадесетоструког износа тих вредности *правном лицу и физичком лицу.*

Поред новчаних казни дата је могућност и да се правном лицу и предузетнику уз изречене казне изрекне *заштитна мера забране вршења одређене делатности* у временском трајању *до 3 године,* а одговорном лицу у правном лицу и одговорном лицу у Агенцији *заштитна мера забране вршења одређених послова у трајању до 1 године,* одговорном лицу у правном лицу, а *у трајању од 1 године* одговорном лицу у Агенцији.

9. Закон о заштити животне средине

Овим законом *уређује се* интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији.

Систем заштите животне средине чине мере, услови и инструменти за:

1) одрживо управљање, очување природне равнотеже, целовитости, разноврсности и квалитета природних вредности и услова за опстанак свих живих бића и
2) спречавање, контролу, смањивање и санацију свих облика загађивања животне средине, а одрживо управљање природним вредностима и заштите животне средине остварују се у складу са овим законом и посебним законом.

Ради очувања и заштите животне средине овим законом је прописано, између осталог, и јачање свести о значају заштите животне средине које се обезбеђује кроз систем образовања и васпитања, научно – истраживачког и технолошког развоја, усавршавања у процесу рада, јавног информисања и популаризације заштите животне средине, па тако и удружења грађана у области заштите животне средине припремају, пропагирају и реализују своје програме заштите, штите своја права и инте-

ресе у области заштите животне средине, предлажу активности и мере заштите, учествују у поступку доношења одлука у складу са законом, доприносе или непосредно раде на информисању о животној средини.

Када је овај закон у питању треба рећи и да је њиме прописано да сви битни системи заштите животне средине су дужни да међусобно сарађују, обезбеђују координацију и усклађивање у доношењу и спровођењу одлука, па тако и Република Србија остварује сарадњу у области заштите животне средине са другим државама и међународним организацијама.

Овим законом *уређује се* одрживо управљање природним вредностима и заштита животне средине, као и посебним законима и другим прописима, којима се уређује:

1) процена утицаја планова, програма и пројеката животне средине;
2) интегрисано спречавање и контрола загађивања;
3) заштита природе;
4) заштита ваздуха, вода, земљишта, шума, геолошких ресурса;
5) управљање хемикалијама;
6) управљање отпадом;
7) јонизујућа и нејонизујућа зрачења;
8) заштита од буке и вибрација и друго.

Надзор

И над применом одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог закона надзор врши Министарство ако овим законом није другачије прописано, а инспекцијски надзор врши министарство преко инспектора за заштиту животне средине у оквиру делокруга утврђеног законом.

У вршењу инспекцијског надзора инспектор има права, дужности и овлашћења.

На решење инспектора може се изјавити жалба ако овим законом није друкчије прописано надлежном органу и она не задржава извршење решења, тако да је решење инспектора коначно и против истог се може водити управни спор.

Наглашавам да вршењем одређених послова прописаних овим Законом инспектор *може привремено одузети предмете*, робу или уређаје чија употреба није дозвољена или који су настали односно којима су извршене недозвољене радње, а у случају да је инспектор привремено одузео робу која је стечена противзаконитом радњом, а која је подложна кварењу или се не може на одговарајући начин збринути или ако њено чување захтева веће трошкове иста се продаје на начин утврђен законом, а остварена средства приход су буџета Републике Србије.

У вршењу надзора применом мера заштите животне средине инспектор има и овлашћења и дужности утврђене посебним законом.

Ако у току вршења инспекцијског надзора инспектор оцени да су поред повреде овог закона повређени и други закони и прописи којима се уређују питања од значаја заштите животне средине или појединог њеног дела, *дужан је,* поред предузимања мера за које је овлашћен, да обавести други надлежни орган, а други надлежни инспекцијски орган о предузетим мерама извештава инспектора.

У случајевима када инспектор утврди такве повреде закона за које су истовремено прописане и надлежности других инспекцијских органа, обавезан је да, без одлагања, обавести министра како би се заједнички извршио надзор и предузеле одговарајуће мере.

Казнене одредбе (од чл. 116 до чл. 122)

Поступањем противно одредбама овог Закона субјекти права чине *привредне преступе и прекршаје.*

За прекршаје су прописане новчане казне у распону *од 5.000 до 1.000.000 динара* за: правно лице, одговорно лице у правном лицу, предузетника, физичко лице, физичко лице- акредитованог ЕМАС верификатора, ако на захтев Министарства не доставља податке о поступку проверавања система ЕМАС у правном и физичком лицу, родитеља, стараоца, односно одговорно лице у органу старатељства, ако због пропуштања дужног надзора над малолетником, малолетник учини одређене прекршаје, као и за одговорно лице у органу управе, односно јединици локалне самоуправе, односно организацији која врши јавна овлашћења.

Дата је могућност и изрицања правном лицу *новчане казне у сразмери* са висином причињене штете или извршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, а највише до двадесетоструког износа тих вредности, а према *физичком лицу и физичком лицу – акредитованом ЕМАС верификатору* и изрицање *казне затвора до 30 дана,* алтернативно са новчаном казном.

Уз прекршај дата је могућност да се изрекне и *заштитна мера забране вршења одређене делатности* у трајању *до 3 године*, правном лицу, одговорном лицу да врши одређене послове у трајању *до 1 године*, затим предузетнику такође заштитна мера забране вршења делатности у трајању *до 3 године*, одговорном лицу у органу управе, односно јединици локалне самоуправе односно организацији која врши јавно овлашћења *заштитна мера забране вршења одређених послова* у трајању *до 1 године*, а за одређене прекршаје је дата могућност да се уз казну изрекне и

заштитна мера одузимања предмета који су употребљени или намењени за извршење прекршаја, односно који су настали или прибављени извршавањем прекршаја.

10.Закон о заштити од нејонизујућих зрачења

Овим законом *уређују се* услови и мере заштите здравља људи и заштите животне средине од штетног дејства нејонизујућих зрачења у коришћењу извора нејонизујућих зрачења, с тим што треба нагласити да *предмет овог закона није* заштита од професинолног излагања изворима нејонизујућих зрачења.

Уређивање заштите од нејонизујућих зрачења заснива се на начелу забране, сразмерности и јавности.

Надзор

Надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог закона врши министарство преко инспектора за заштиту животне средине у оквиру делокруга утврђеног овим законом.

У вршењу инспекцијског надзора инспектор за заштиту животне средине има права, дужности и овлашћења а о мерама у вршењу послова инспектор доноси решење на које решење се може изјавити жалба министру, која жалба не одлаже извршење решења, а решење министра је коначно.

Казнене одредбе (од чл. 18 до чл. 21)

Поступањем противно одредбама овог закона субјекти права чине *привредне преступе и прекршаје.*

За прекршаје су прописане *новчане казне* у распону *од 25.000 до 1.000.000 динара* за: привредно друштво, предузеће или друго правно лице, одговорно лице у привредном друштву, предузећу или другом правном лицу и предузетника.

Законом је дата могућност да се ако не испуњава прописане услове за коришћење извора нејонизујућих зрачења од посебног интереса или ако користи изворе нејонизујућих зрачења од посебног интереса пре него што је добио акт да су испуњени прописани услови, поред новчане казне, *предузетнику може изрећи и заштитна мера забране вршења одређене делатности у трајању до 3 године.*

11.Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности

Овим законом *прописују се* мере заштите живота и здравља људи и заштите животне средине од штетног дејства јонизујућих зрачења и мере нуклеарне сигурности при свим поступцима у вези са нуклеарним активностима и *уређују се* услови за обављање делатности са изворима јонизујућих зрачења и нуклеарним материјалима, као и управљање радиоактивним отпадом, уз напомену, да се *одредбе овог закона не односе* на јонизујућа зрачења природног порекла из свемира на нивоу тла, земљине коре и људског организма, ако таква зрачења нису промењена човековим деловањем, као и на нуклеарне објекте чија је изградња забрањена посебним законом.

Заштита од јонизујућих зрачења при радијационим делатностима, нуклеарним активностима и управљању радиоактивним отпадом се заснива на начелима оправданости примене, оптимизације заштите од јонизујућих зрачења и ограничавања индивидуалног излагања.

Надзор

Инспекцијски надзор над спровођењем мера заштите од јонизујућих зрачења врши министарство надлежно за послове заштите од јонизујућих зрачења преко инспектора за заштиту од јонизујућих зрачења, а инспекцијски надзор над спровођењем мера нуклеарне сигурности врши министарство надлежно за послове нуклеарне сигурности и управљања радиоактивним отпадом преко инспектора за нуклеарну сигурност и управљање радиоактивним отпадом, док надзор над радом Агенције у вршењу поверених послова, који се односе на прописивање висине накнаде за издавање лиценци, дозвола, решења, потврда о евидентирању и сертификата уз сагласност Владе, врши, у оквиру свог делокруга, министарство надлежно за послове заштите од јонизујућих зрачења и министарство надлежно за послове нуклеарне сигурности и управљања радиоактивним отпадом, у складу са прописима којима се уређује државна управа.

Инспектори за заштиту од јонизујућих зрачења и за нуклеарну сигурност и управљање радиоактивним отпадом у вршењу инспекцијског надзора и послова имају права, дужности и овлашћења.

Мере које при вршењу инспекцијског надзора нареди инспектор за заштиту од јонизујућих зрачења, односно инспектор за нуклеарну сигурност и управљање радиоактивним отпадом се одређују решењем против којих решења се могу изјавити жалбе министрима надлежним за послове заштите од јонизујућих зрачења и за послове нуклеарне сигурности и управљања радиоактивним отпадом.

Жалба на решење не задржава његово извршење а решења поменутих министара су коначна.

Казнене одредбе (од чл. 84 до чл. 88)

Поступањем противно одредбама овог закона субјекти права чине *превредне преступе и прекршаје.*

За прекршаје су прописане *само новчане казне* у распону *од 25.000 до 1.000.000 динара* за: правно лице, одговорно лице у правном лицу и предузетника, а дата је *могућност и изрицања новчане казне у сразмери* са висином причињене штете или неизвршене обавезе вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, а највише до двадесетоструког износа тих вредности.

12. Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању

Овим законом *прописују се* забране и ограничења развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и хемијских супстанци које служе за производњу тог оружја, начин и услови управљања хемијским супстанцама са двоструком наменом, што обухвата њихову производњу, прераду, коришћење и складиштење, у складу са потврђеном Конвенцијом о забрани развоја, производње, складиштења и употреби хемијског оружја и о његовом уништењу, као и надзор над спровођењем овог закона.

Надзор

Надзор над спровођењем овог закона врши се међународном верификацијом и инспекцијским надзором, а међународна верификација се врши међународном инспекцијом коју спроводе међународни инспектори у сарадњи са пратећим тимом.

У вршењу послова и инспекцијског надзора инспектор органа надлежног за инспекцијске послове у области одбране и инспектор за заштиту животне средине има овлашћења и дужности, уз напомену *да је посебно дужан* да ако нађе да је приликом извоза и увоза хемијске супстанце повређен закон којим се уређује спољнотрговински промет наоружања, војне опреме и робе са двоструком наменом да о томе одмах обавести министарство надлежно за спољну трговину наоружањем, војном опремом и робом двоструке намене и заједно са њим изврши надзор и предузме одговарајуће мере.

Када је у питању надзор, треба рећи и то да је министарство надлежно за одбрану односно министарство надлежно за управљање хемикалијама дужно да поднесе извештај о инспекцијском надзору Комисији најмање једног у шест месеци а у случају грубог кршења одредби овог закона одмах.

Против решења инспектора о одређивању мера које може предузети у оквиру својих овлашћења и дужности, може се изјавити жалба, али жалба на то решење не задржава његово извршење, а по жалби решава министар надлежан за одбрану односно министар надлежан за управљање хемикалијама.

Казнене одредбе (од чл. 45 до чл. 48)

Поступањем противно одредбама овог закона субјекти права чине *привредне преступе и прекршаје.*

За прекршаје су прописане новчане казне у распону *од 10.000 до 1.000.000 динара* за: привредно друштво или друго правно лице које производи, прерађује или користи, односно складишти хемијску супстанцу, одговорно лице у привредном друштвом или другом правном лицу, предузетника и физичко лице, а за *предузетника и физичко лице и изрицање казне затвора до 30 дана, алтернативно са новчаном казном.*

Овим законом је *дата могућност* да се за прекршаје уз казну *изрекну и заштитне мере* и то: окривљеном привредном друштву или другом правном лицу, предузетнику или физичком лицу *заштитна мера забране вршења одређене делатности* у временском трајању *до 3 године*, а одговорном лицу у привредном друштву или другом правном *лицу заштитна мера забране вршења одређених послова у трајању до 1 године.*

13. Закон о процени утицаја на животну средину

Овим законом *уређује се* поступак процене утицаја за пројекте који могу имати значајне утицаје на животну средину, садржај студије о процени утицаја на животну средину, учешће заинтересованих органа и организација и јавности, прекогранично обавештавање за пројекте који могу имати значајне утицаје на животну средину друге државе, надзор и друга питања од значаја за процену утицаја на животну средину, с тим што се *одредбе овог закона не примењују* на пројекте намењене одбрани земље.

На питања покретања, вођења и окончања поступка процене утицаја која нису уређена овим законом *сходно се примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак.*

Надзор

Надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих на основу њега врши Министарство преко инспектора за заштиту животне средине, а у оквиру делокруга утврђеног овим законом.

У вршењу инспекцијског надзора инспектор има права, дужности и овлашћења.

Мере које при вршењу инспекцијског надзора нареди инспектор одређују се решењем против ког решења се може изјавити жалба министру.

Овде треба истаћи и то да је инспектор заштите животне средине *дужан да* без одлагања обавести орган надлежан за спровођење других закона, ако у току вршења инспекцијског надзора оцени да су повређени ти други закони.

Када је у питању надзор, одредбама овог закона је прописано и то да се аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе поверавају послови инспекцијског надзора над применом одредаба овог закона за пројекте за које је орган аутономне покрајине, односно локалне самоуправе надлежан за вођење поступка процене утицаја.

Казнене одредбе (од чл. 40 до чл. 44)

Поступањем противно одредбама овог закона субјекти права чине *привредне преступе и прекршаје.*

За прекршаје су прописане *само новчане казне* у распону *од 10.000 до 1.000.000 динара* за : правно лице – носиоца пројекта, одговорно лице у правном лицу- носиоцу пројекта и одговорно лице у надлежном органу.

Посебан осврт на прописане заштитне мере

Прописане казне, ту посебно имајући у виду распон казни и врсту заштитних мера које су прописане већином поменутих закона, указују на тежину и значај ових прекршаја, што суд треба да има у виду приликом доношења одлука о казнама и заштитним мерама, без обзира на индивидуализацију казне, да не постане правило да се учиниоци прекршаја осуђују на казне знатно испод минимума прописаних посебним законима као и заштитне мере, које су везане за рокове, у најкраћим прописаним роковима.

Из напред изнетог приказа основних карактеристика „сета еколошких закона“ се види да је већином закона, како је већ речено, дата могућност изрицања заштитних мера:

1) одузимање предмета ;
2) забрана вршења одређених делатности;

3) забрана правном лицу да врши одређене делатности;
4) забрана одговорном лицу да врши одређене послове.

Све ове врсте заштитних мера су, поред осталих, прописане чл. 46. Закона о прекршајима.

Општа сврха примене заштитних мера је да отклони услове који омогућавају или подстичу учиниоца на извршење новог прекршаја, а могу се прописати законом и уредбом, што је прописано одредбама чл. 45. Закона о прекршајима.

Значај заштитних мера је велики, јер исте често у већој мери погађају учиниоце прекршаја од самих казни и на тај начин имају већи значај у отклањању услова и могућности за даље вршење прекршаја.

Може се претпоставити какво дејство има заштитна мера забрана вршења одређених делатности правном лицу или предузетнику, односно вршења одређених послова одговорном лицу, јер финансијски ефекти тих мера премашују у великом броју случајева изречене новчане казне, који закључак важи и за све друге заштитне мере прописане Законом о прекршајима.

Треба рећи да се Законом о прекршајима уређује само *извршење* заштитне мере одузимања предмета, док извршење осталих заштитних мера прописаних овим законима се уређује Законом о извршењу кривичних санкција, на чију примену упућују одредбе чл. 295. Закона о прекршајима.

1. Заштитна мера одузимања предмета

Законом о прекршајима прописана је могућност да се предмети који су били употребљени или су били намењени за извршење прекршаја или који су настали извршењем прекршаја, да се могу привремено или трајно одузети, како је то прописано и неким од напред поменутих закона, тачније већином закона трајно, а само неким од њих привремено, ако су својина учиниоца прекршаја, односно ако њима располаже правно лице учинилац прекршаја,али и кад нису својина учиниоца прекршаја или њима не располаже правно лице учинилац прекршаја, ако то захтевају интереси опште безбедности, чување живота и здравља људи, сигурност робног промета или разлози морала, као и другим случајевима предвиђеним овим законом. Прописано је и да се прописом којим се одређује прекршај може предвидети и обавезно изрицање заштитне мере одузимања предмета.

Важно је констатовати да, што се тиче *мере одузимања предмета*, да се та мера може изрећи под условима прописаним Законом о прекрша-

јима и кад није предвиђена прописом којим је одређен прекршај, то посебно из разлога што то даје могућност суду, да у случају и кад та мера није предвиђена прописом којим је одређен прекршај, а суд оцени да је то неопходно учинити, ту меру изрекне, имајући у виду напред изнето, да она има често већи значај од казне, када се има у виду врста предмета и учинилац према коме та мера може тако деловати да пре отклони услове који омогућавају и подстичу њега на извршење новог прекршаја, него сама казна, у смислу да на њега делује превентивно да не чини даље прекршаје,чиме се отклањају и последице учињеног прекршаја и на тај начин постиже општа сврха кажњавања.

Како ће се поступити са одузетим предметима, тачније да ли ће се исти уништити, продати, или предати заинтересованом органу, односно организацији, одређује суд који је донео пресуду у складу са посебним прописима а ту меру извршава орган у чију надлежност спада извршење односно надзор над извршењем прописа по којима је заштитна мера изречена, ако законом није другачије одређено.

Како је дата могућност, а што произилази из напред изнетог, да се предмети могу предати и заинтересованом органу или организацији, у том случају тај орган или организација се позивају да предмет преузму.

Законом је прописано и шта ће се учинити у ситуацији ако је учинилац самовољно отуђио или уништио предмет прекршаја или на други начин онемогућио извршење заштитне мере тако што ће се, у овој ситуацији, посебним решењем суда, учинилац обавезати да плати новчани износ који одговара вредности тог предмета, који износ ће се уплатити у корист прихода буџета Републике Србије, као и новчани износ добијен продајом предмета, који је својина учиниоца прекршаја, а одузет је по пресуди суда.

Ако су продати предмети који нису својина учиниоца или њима не располаже правно лице учинилац прекршаја, износ се предаје лицу чија су својина ти предмети, односно правном лицу које располаже тим предметима, а ако је то лице непознато и не јави се ни за годину дана од дана продаје, износ добијен од продаје таквих предмета такође је приход буџета Републике Србије.

Ефикасности извршења ове заштитне мере доприноси *могућност привременог одузимања предмета,* што је прописано чл. 205 Закона о прекршајима, и то како од стране суда пре доношења пресуде, тако и од стране овлашћених службених лица кад у вршењу службене дужности сазнају за прекршај, а то значи и пре покретања прекршајног поступка, каква је могућност дата Законом о заштити природе и Законом о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда.

На пример:

Учинилац прекршаја је затечен када је превозио у специјалним возилима са кавезима неколико хиљада птица ухваћених на територији Војводине, укључујући и ретке врсте, са намером да исте извезе из наше земље и прода купцу птица, који је странац, иако за то није имао сагласност одређеног државног органа, нити је за неке од ретких врста птица могао уопште ту сагласност да добије. Од учиниоца прекршаја тада су све птице одузете на основу законских одредби о привременом одузимању предмета, што указује на значај ове заштитне мере и њену ефикасност, јер су у овом случају птице враћене у њихова станишта и на тај начин је спречена ненадокнадива штета која би била нанета природним ресурсима наше земље.

2.Забрана вршења одређених делатности

Ова мера се састоји у привременој забрани предузетнику или другом учиниоцу прекршаја да врши одређену привредну или другу делатност, за коју се издаје дозвола надлежног органа или која се уписује у одговарајући регистар, а може се изрећи ако учинилац прекршаја делатност злоупотреби за извршење прекршаја или ако се оправдано може очекивати да би даље вршење те делатности било опасно по живот или здравље људи или друге законом заштићене интересе, ако прописом којим се одређује прекршај нису посебно предвиђени услови за изрицање те заштитне мере, што је случај код сета еколошких закона.

Према Закону о прекршајима, *ова мера се може изрећи у трајању од 6 месеци до 3 године*, рачунајући од правоснажности пресуде, с тим што време проведено на издржавању казне затвора се не урачунава у трајање изречене мере.

3.Забрана правном лицу да врши одређене делатности

Ова мера се састоји у забрани производње одређених производа или вршења одређених послова у области промета робе, финансија и услуга или у забрани вршења других одређених послова, а може се изрећи ако би даље вршење одређене делатности било, између осталог, опасно по живот и здравље људи, ако прописом којим се одређује прекршај нису посебно предвиђени услови за изрицање заштитне мере, што је случај код сета еколошких закона.

Што се тиче трајања ове мере, оно је исто као и мере забране вршења одређених делатности и рачуна се од правоснажности пресуде.

4.Забрана одговорном лицу да врши одређене послове

Ова заштитна мера се састоји у забрани учиниоцу прекршаја да врши послове које је вршио у време извршења прекршаја или руководећу дужност у привредном или финансијском пословању, или одређену врсту послова или све или неке дужности везане за располагање,коришћење, управљање или руковање повереном имовином и ова мера се изриче кад одговорно лице злоупотреби дужност ради извршења прекршаја, ако прописом којим се одређује прекршај није другачије одређено.

Рокови трајања ове мере су краћи у односу на претходне две мере, тачније *ова мера се може изрећи у трајању од 3 месец до 1 годин*е рачунајући од правоснажности пресуде, с тим што време проведено на издржавању казне затвора се не урачунава у трајање изречене мере.

Мере: забрана вршења одређених делатности, забрана правном лицу да врши одређену делатност и забрана одговорном лицу да врши одређене послове, *се извршавају* на тај начин што суд који је у првом степену изрекао те мере доставља правоснажну одлуку, тј. пресуду органу, предузећу или организацији у којој је лице којем је мера изречена запослено,органу надлежном за издавање дозволе или одобрења за вршење одређеног позива или самосталне делатности, као и надлежном инспекцијском органу и полицији по месту пребивалишта, односно боравишта лица према којим се ова мера примењује, а ради уписа у казнену евиденцију.

Након извршеног достављања, како је напред изнето, кад је вршење делатности и послова везано за дозволу надлежног органа, ова мера се извршава одузимањем дозволе или забраном њеног издавања за време на које је мера изречена, а меру извршавају надлежне инспекције предузимањем радњи којима се лице према којем се мера примењује онемогућава да се бави вршењем одређених делатности, односно послова.

У циљу стварања услова за извршење ове заштитне мере у пуном трајању прописана је обавеза полиције у месту ранијег пребивалишта односно боравишта, када лице према коме се мера примењује промени пребивалиште или боравиште, а време за које је мера безбедности изречена није истекло, обавести о томе полицију у месту новог пребивалишта или боравишта тог лица, а што је прописано одредбама чл. 208. Закона о извршењу кривичних санкција.

Код извршења заштитних мера забране одређених делатности и послова до сада су се појављивали *проблеми* због практичне немогућности ефикасне контроле поштовања извршења ових мера.

Тако на пример, ако се предузетнику изрекне заштитна мера забране вршења одређене делатности, њему се не одузима радња, што ствара могућност да он настави са вршењем делатности, а ако изостане систе-

матична, свакодневна контрола овлашћених инспекцијских служби, осуђени може да „изигра“ извршење ове мере, а на тај начин што ће наставити са радом, тачније са вршењем одређене делатности.

Досадашње искуство је показало да инспекцијске службе нису у стању да ову контролу ефикасно обављају, па у том смислу се и истиче овај проблем, који се може појавити у извршењу поменуте мере.

Искуство показује и то да се та мера често, тешко може спровести без асистенције полиције, у чију надлежност не спада извршење те заштитне мере.

Поред заштитних мера које су предвиђене напред поменутим законима, одредбама чл. 56. Закона о прекршајима предвиђена је и мера *јавно објављивање пресуде,* коју меру ће суд изрећи ако сматра да би било корисно да се јавност упозна са пресудом, а нарочито ако би објављивање пресуде допринело, између осталог, и да се отклони опасност по живот или здравље људи.

Обзиром да су ови закони усмерени на заштиту и очување здраве животне средине, што представља услов за квалитетан живот сваког појединца и читаве заједнице, поступањем противно одредбама тих закона доводи се у опасност живот и здравље људи, па је по мишљењу аутора овог рада, ова мера управо од великог значаја за постизање ових циљева и да је исту можда требало у неким од ових закона предвидети и као обавезну, али то не умањује значај мере када су у питању ови закони и могућност њеног изрицања, у свакој ситуацији када суд оцени да би она допринела да се отклоне опасности по живот и здравље људи.

И та мера по својој природи, као и мера одузимање предмета у великом броју случајева би допринела бржем отклањању последица, обзиром да би била активирана јавност а што би повратно деловало како на учиниоца конкретног прекршаја да не понови прекршај, тако и на потенцијалне учиниоце, а што је заправо основни циљ прописивања прекршаја и изрицања казни и заштитних мера.

На пример:

Сви смо сведоци великих загађења ваздуха и вода у неким градовима и деловима наше земље (Панчево, Бор...) где је заправо утицај јавности и притисак јавности на рад државних органа и извршиоце кривичних дела, привредних преступа и прекршаја био пресудан да хитно предузму мере за отклањање свих штетних последица.

Свима су позната загађења ваздуха у Панчеву, која су изазвана испуштањем штетних материја из петрохемијских постројења, до којих је дошло због застарелости технологије која се примењује или

људском грешком, што је могло довести до угрожавања здравља и живота великог броја грађана, да о тим проблемима није благовремено обавештена јавност у Панчеву и у целој земљи и да поред решења инспекције којима су наложене одређене мере за спречавање даљих загађења и отклањања узрока тих загађења, није извршен велики притисак јавности за брзо налажење решења и престанак испуштања штетних материја у ваздух, што указује на велики значај изрицања заштитне мере јавног објављивања пресуде, чија је управо сврха да се са проблемима исте или сличне природе упозна јавност и онемогуће учиниоци прекршаја да наставе са загађивањем животне средине, било ваздуха, водотокова или земљишта, и да се на тај начин спречи настајање тежих последица по живот и здравље грађана. Стални притисак јавности у Панчеву допринео је да се од стране надлежних институција издвоје неопходна средства за набављање савременије опреме ради обезбеђења ефикасније заштите животне средине и живота и здравља људи.

Како има и оних загађења која се не могу открити људским чулима, ту је заштитна мера објављивања пресуде од великог значаја и управо, у тој ситуацији, та мера има већи значај од изрицања казни на учиниоца, јер се на тај начин обавештава шира јавност и тиме стварају услови за санирање и уклањање штетних последица.

Објављивањем пресуде да је неко загадио водоток реке или језера обавештавају се сви грађани да не користе воду за пиће, ако се иста користи из загађеног водотока, затим за купање и друго.

Ако је загађен ваздух обавештавају се грађани да избегавају дужи боравак на отвореном простору, да не буду у близини загађивача и дају се упутства како да се заштите у тој ситуацији, на који начин се често отклањају несагледиве штетне последице чињења тих прекршаја.

Обзиром на значај прекршаја прописаних овим законима, имајући у виду област коју ти закони регулишу пресуда би требало да се објављује преко више средстава информисања (штампе, радија, телевизије) и то у већем броју случајева, са образложењем пресуде у целини, како би се омогућила обавештеност свих у чијем интересу се пресуда објављује.

Оно што представља проблем и што би законодавац требало да има у виду приликом измена закона, када је у питању ова заштитна мера, која је, како се види из напред изнетог, мало рећи важна, управо када су ови закони у питању, *што је често неизвршива,* из разлога што се мора објавити у року од најдуже 30 дана од дана правоснажности пресуде, а да би се објавила мора да буде извршна, јер према одредбама чл. 213. Закона о извршењу кривичних санкција, суд који је одлучивао у првом

степену, доставља извршну одлуку о јавном објављивању пресуде путем средстава јавног информисања уреднику средства јавног информисања, што је готово немогуће.

На пример:

Пресуда постаје правоснажна, у случају да је изјављена жалба, даном доношења исте у Вишем прекршајном суду и од тада би текао рок за извршење ове мере, а у том року је потребно предузети низ радњи које захтевају одређено време, које је најчешће дуже од 30 дана, посебно имајући у виду проблеме у пракси код доставе другостепене одлуке осуђеном, који често избегава пријем те одлуке, јер зна да се не може приступити извршењу пресуде пре достављања исте, тј. пре њене извршности.

Код оваквих законских решења, практично би значило да готово ниједна пресуда не би могла бити јавно објављена због истека рока од 30 дана од дана правоснажности, тако да би једино решење било да рок за извршење ове мере *почиње да тече од дана извршности пресуде.*

Закључци:

Закључујем да је потребно:

1. да суд доследном применом законских решења и праћењем извршења изречених заштитних мера обезбеди доследну примену поменутих закона, што ће се, извесно, одразити на бољу заштиту човекове средине и свих добара заштићених овим законима. У праћењу праксе морају учествовати и они који врше надзор над применом поменутих закона, а све ради остварења сврхе и циља примене закона у делу који се односи на изрицање и извршење прописаних заштитних мера;
2. у најкраћем року отклонити сметње за ефикасно извршавање изречених заштитних мера и у том смислу да се покрене иницијатива за измену одговарајућих закона;
3. обзиром на значај ових закона, и да је за очекивати у наредном периоду успешније откривање прекршаја из ове области, што значи и повећање броја судских предмета, вршити стручну обуку и специјализацију судија, као и обуку подносиоца захтева, што би, све скупа, допринело ефикаснијем вођењу поступка те бољој заштити све угроженије животне средине, као и човека у њеном центру;
4. у заштити животне средине, имајући у виду да нема државних

граница када су у питању, ваздух, вода, заштита живог света, и њихових станишта, да сарађују све институције, како у нашој земљи међусобно, тако и на међународном нивоу, без чега нема потпуне и праве заштите животне средине у свакој земљи и појединим подручјима у оквиру једне земље.

Аутор овог рада сматра рад мањкавим, у делу који се односи на разматрање питања упоредног права у овој материји, из разлога, што није био у могућности да дође до упоредних решења, као ни одлука судова, с обзиром да је судска пракса неизграђена, јер су закони тек у примени, нити до теоретске обраде појединих питања везаних за нова законска решења у „Сету еколошких закона“, који су предмет овог рада, а која није уследила из истих разлога.

Милован Стевановић
судија Вишег прекршајног суда у Београду

Најчешћи прекршаји у судској пракси из Закона о раду и Закона о безбедности и здрављу на раду, карактеристике и недостаци

Увод

Живимо у времену у коме се остваривању људских права и слобода придаје изузетан значај, бар се тако прокламује и на унутрашњем и на међународном нивоу. Да се стању, остваривању и гаранцијама остваривања људских права придаје посебан значај, види се по томе, што је остваривање европских стандарда у погледу људских права један од најбитнијих услова за придруживање наше земље Европској унији. Остваривање људских права био је један од услова за учлањење наше земље у Савет Европе, која обухвата скоро све државе Европе, без обзира да ли су чланице Европске уније или не, у ком склопу је наша земља прихватила и Европску конвенцију о људским правима. Овом конвенцијом се у члану 6 сваком гарантује право на правично суђење, пред независним и непристрасним судом образованим на основу закона, у кривичним, што укључује и прекршаје, и грађанским стварима. Наша земља је због ове одредбе и других одредби ове конвенције била принуђена да стави резерву на овај међународни уговор у односу на примену Закона о прекршајима, који је важио до 31.12.2009. године, а ради усклађивања овог Закона са одредбама ове конвенције, обзиром да су у прекршајном поступку Органи за прекршаје изрицали прописане казне затвора за низ прекршаја а нису били судови, што је био један од разлога за доношење новог Закона о прекршајима који се примењује од 01.01.2010. године. Овим законом и другим правосудним законима одређено је, да прекршајни поступак воде судови за прекршаје, а не органи за прекршаје и да ће се ови судови образовати на исти начин, као и редовни и други специјализовани судови.

Ради остваривања свих међународних обавеза наше земље као чланице савета Европе, и других међунарнодних организација, посебно организације Уједињених нација, у циљу достизања Европских стандарда у свим областима, посебно у области заштите људских и мањинских права

и слобода, донет је 2006. године Устав Републике Србије, који у посебном поглављу, које обухвата трећину овог Устава, уређује људска и мањинска права и слободе. У другом одељку Устава, у члану 18 став 1 и 2 Устава Републике Србије, одређује се, да се људска и мањинска права зајамчена Уставом непосредно примењују. Уставом се јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајамчена опште прихваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Законом се може прописати начин остваривања ових права, само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остваривање појединих права због њихове природе, при чему закон ни у ком случају не утиче на суштину зајамчених права.

У оквиру дела Устава, који се односи на људска и мањинска права и слободе, у другом одељку, који се односи посебно на људска права и слободе, чланом 60 зајамчено је право на рад, а чланом 61 право на штрајк. У члану 60 наводи се, да се јемчи право на рад у складу са законом и да свако има право на слободан избор рада, да су свима под једнаким условом доступна сва радна места, да свако има право на поштовање и достојанство своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа и да се нико тих права не може одрећи, као и да се женама, омладини и инвалидима омогућава посебна заштита на раду и посебни услови рада у складу са законом. У члану 61 наводи се, да запослени имају право на штрајк у складу са законом и колективним уговором, и да право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности.

Зајамчена права у члану 60 Устава Републике Србије свакоме изгледају као права која се сама по себи подразумевају и која се без обзира на разлоге не могу довести у питање, што значи да су постала део цивилизацијских норми, које су сваком разумљиве и које су опште прихваћене. Поставља се међутим питање, да ли је одувек било тако? И да ли се у нашем друштву које се налази у такозваној „транзицији“ поштују и ефикасно спроводе гаранције за поштовање ових људских права? У читавом 19 веку и на почетку 20 века трајала је борба радника за признавање тих елементарних права на раду и у вези са радом, као што је, на пример право на ограничено радно време и за безбедне и здраве услове на раду. Наша земља се налази у процесу преласка из друштва које је карактерисало постојање друштвене „својине“ која је била доминантна у односу на све друге облике својине, и самоуправљања, на друштво које карактерише трансформација друштвене својине у приватну својо-

ну, односно нестанак друштвене својине и на њој заснованих друштвених односа и успостављање организације друштва и државе на принципима и правилима карактеристичним за државе чланице Европске уније. Те промене, као и економска стагнација изазвана општепознатим догађајима и распадом бивше заједничке државе, довели су до повећања незапослености, јер су многа предузећа престала са радом, а у трансформисаним предузећима велики број радника проглашен је за вишак и по том основу је престао да ради, што је створило погодне услове за масовно кршење права радника на раду и у вези са радом и непоштовање уставних и законских гаранција основних права које се односе на рад. Ради остваривања права на рад, онако како су та права прокламована и зајамчена Уставом Републике Србије, и остваривања стандарда из ове области које постоје у земљама чланицама Европске уније, а обзиром на тежњу наше земље да постане чланица Европске уније, од изузетног је значаја ефикасно спровођење Закона о раду и Закона о безбедности и здрављу на раду, којима се уређује начин остваривања прокламованих права на раду и у вези са радом. Непоштовање права, обавеза и одговорности из радног односа, и других права по основу рада, као и права, обавеза и одговорности у вези са безбедношћу и здрављем на раду, прописано је поменутим Законима као прекршај. Вођење прекршајног поступка новим Законом о прекршајима и другим правосудним Законима поверено је Прекршајним судовима.

Закон о раду са приказом најчешћих прекршаја у досадашњој судској пракси

I Основне одредбе

Законом о раду који је објављен у „Сл. гл. Републике Србије“, број 24/05,61/05 и 54/09 уређена су права обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, који се уређују и посебним законима, у складу са ратификованим међународним конвенцијама. Права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се и колективним уговор и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду – само када је то Законом о раду одређено.

Законом о раду у члановима 273, 274, 275 и 276 прописани су прекршаји због поступања у супротности са одговарајућим одредбама Закона о раду.

У досадашњој судској пракси уочено је, да се најчешће појављују следећи прекршаји:

1. *Прекршај који је прописан одредбом члана 273 став 1 тачка 2 Закона. Овај прекршај чини послодавац, ако са лицем које ради није закључио уговор о раду ни други уговор у смислу овог закона (члан 33, члан 197-202 Закона).*
2. *Прекршај прописан одредбом члана 273 став 1 тачка 4 овог закона који чини послодавац ако запосленом није исплатио зараду, односно минималну зараду и смислу члана 104 и 111 овог Закона.*
3. *Прекршај из члана 273 став 1 тачка 9 Закона, који чини послодавац ако не поступи по решењу инспектора рада у складу са одредбама овог Закона, конкретно супротно одредби члана 271 Закона.*
4. *Прекршај из члана 274 став 1 тачка 12 овог Закона, који чини послодавац ако запосленом не достави обрачун зараде у складу са одредбама члана 121 овог закона.*
5. *Прекршај прописан чланом 274 Закона о раду став 1 тачка 18, који чини послодавац ако не поступи по решењу инспектора рада у складу са одредбама члана 269 Закона о раду.*

За прекршаје из члана 273 став 1 Закона, правном лицу прописана је новчана казна у распону од 800.000 до 1.000.000 динара, према одредби става 2 овог члана прописана је новчана казна предузетнику за наведене прекршаје и друге прекршаје прописане ставом 1 овог члана овог закона у распону од 400.000 до 500.000 динара. Новчаном казном од 40.000 до 50.000 динара казниће се за прекршаје из става 1 члана 273 одговорно лице у правном лицу. У ставу 4 члана, 273 прописано је, да ако се извршењем прекршаја из става 1 овог члана нанесе материјална штета запосленом или другом физичком лицу, или правном лицу, послодавцу се може изрећи и заштитна мера забране вршења делатности у складу са законом.

За прекршаје из члана 274 став 1 правном лицу прописана је новчана казна у распону од 600.000 до 1.000.000 динара, а према одредби става 2 овог члана предузетнику за прекршаје из става 1 овог члана овог закона прописана је новчана казна у распону од 300.000 до 500.000, динара, а одговорном лицу у правном лицу, за прекршаје из става 1 истога члана прописана је према ставу 3 члана 274, новчана казна у распону од 30.000 до 50.000 динара.

Као што је наведено чланом 273 став 4 Закона, прописује се, да ако се прекршајима из става 1 овога члана нанесе материјална штета запосленом и другом физичком или правном лицу, послодавцу се може изре-

ћи и заштитна мера забране вршења делатности у складу са Законом. У досадашњој судској пракси није забележено изрицање ове заштитне мере. Чланом 49 Закона о прекршајима прописано је изрицање заштитне мере забране вршења одређених делатности, која се састоји у томе, да се привремено забрани предузетнику и другом учиниоцу прекршаја да врши одређену привредну делатност за коју се издаје дозвола надлежног органа и која се уписује у одговарајући регистар, као и да се забрана вршења одређене делатности може изрећи у трајању од 6 месеци до 3 године, рачунајући од правоснажности пресуде. Чланом 50 Закона о прекршајима прописана је заштитна мера забране правном лицу да врши одређене делатности, која се састоји у томе да се правном лицу забрани производња одређених производа или вршења одређених послова у области промета робе, финансија или услуга или забрани вршења других одређених послова, као и да се забрана правном лицу за вршење одређених делатности може изрећи у трајању од 6 месеци до 3 године рачунајући од правоснажности пресуде. Према одредби члана 206 Закона о извршењу кривичних санкција који се примењује на основу одредбе члана 295 Закона о прекршајима, прописано је, да ове мере извршава суд који је у првом степену изрекао ту меру правоснажном одлуком, коју доставља органу надлежном за издавање дозволе или одобрења за вршење одређене самосталне делатности, као и надлежном инспекцијском органу. Чланом 207 Закона о извршењу кривичних санкција, прописано је, да када је вршење делатности везано за дозволу надлежног органа, ова мера се извршава одузимањем дозволе и забраном њеног издавања за време на које је мера изречена, и да меру извршавају надлежне инспекције предузимањем радњи којима се лице према коме се мера примењује онемогућава да се бави вршењем одређеном позива, односно вршењем одређене делатности и да о извршавању мере надлежна инспекција обавештава суд који је меру изрекао у првом степену.

Закон о безбедности и здрављу на раду са приказом најчешћих прекршаја у досадашњој судској пракси

Законом о безбедности и здрављу на раду, који је објављен у Службеном гласнику РС 101/05, уређује се спровођење и унапређивање безбедности и здравља на раду лица која учествују у радним процесима, као и лица која се затекну у радној околини, ради спречавања повреда на раду, професионалних обољења и обољења у вези са радом, као и права, обавезе и одговорности у вези са безбедношћу и здрављем на

раду утврђене овим Законом, а које се ближе уређују колективним уговором, општим актом послодавца или уговором о раду.

Законом о безбедности и здрављу на раду, у члановима 69 до 75 прописују се прекршаји за поступања супротно одговарајућим законским одредбама. Према судској пракси најчешћи прекршаји по овом закону су следећи прекршаји:

1. *Прекршај из члана 69 став 1 тачка 1 Закона, који чини послодавац, ако запосленом не обезбеди рад на радном месту и у радној околини у којима су спроведене мере безбедности и здравља на раду (члан 9 став 1 Закона),*
2. *Прекршај из члана 69 став 1 тачка 3 Закона, који чини послодавац, ако у писменој форми не донесе акт о процени ризика за сва радна места у радној околини и не утврди начин и мере за отклањање ризика, као и када не измени акт о процени ризика у случају појаве сваке нове опасности и промене нивоа ризика у процесу рада (члан 13 став 1 и 2 Закона),*
3. *Прекршај из члана 69 став 1 тачка 18 Закона, који чини послодавац, ако најмање 8 дана пре почетка рада не извести надлежну инспекцију рада о почетку тога рада, раду одвојене јединице или свакој промени технолошког поступка, уколико се тим променама мењају услови рада (члан 18 став 1 Закона),*
4. *Прекршај из члана 69 става 1 тачка 19 Закона, који чини послодавац, ако за радове на изградњи или реконструкцији грађевинских објеката, односно промени технолошког процеса, које изводи дуже од седам дана, не изради прописан елаборат о уређењу градилишта и ако исти не достави надлежној инспекцији рада уз извештај о почетку рада (члан 18 став 2 Закона),*
5. *Прекршај из члана 69 став 1 тачка 23 Закона, који чини послодавац, ако запосленом да на употребу средство за рад, односно средство и опрему за личну заштиту на раду на којима нису примењене прописане мере за безбедност и здравље на раду или ако не обезбеди контролу њихове наменске употребе (члан 23 Закона),*
6. *Прекршај из члана 69 став 1 тачка 33 Закона, који чини послодавац, ако у одређеном року не отклони утврђене недостатке и неправилности чије отклањање је решењем наредио инспектор рада (члан 68 став 1 Закона),*
7. *Прекршај из члана 71 Закона, који чини послодавац, ако у року од 8 дана од дана истека утврђеног рока за отклањање недостатака или неправилности у писменој форми не обавести надлежну инспекцију рада о извршењу наложене обавезе (члан 68 став 2 Закона).*

Према одредби члана 69 став 1 Закона новчаном казном од 800.000 до 1.000.000 динара казниће се за прекршаје из тога члана послодавац са својством правног лица, а према ставу 2 истог члана Закона за прекршај из става 1 новчаном казном од 400.000 до 500.000 динара казниће се послодавац који је приватни предузетник. Новчаном казном од 40.000 до 50.000 динара казниће се за прекршаје из става 1 овог члана овог закона директор, односно друго одговорно лице код послодавца.

Према одредби члана 71 Закона за наведени прекршај прописана је новчана казна која је прописана за послодавца са својством правног лица у распону од 100.000 до 150.000 динара, а одговором лицу у правном лицу за исти прекршај прописана је новчана казна у распону од 30.000 до 50.000. динара. За овај прекршај послодавцу који је приватни предузетник прописана је новчана казна у распону од 50.000 до 100.000 динара.

У судској пракси уочени недостаци захтева за покретање прекршајног поступка који су од значаја за ефикасност вођења прекршајног поступка

Захтеве за покретање прекршајног поступка за прекршаје прописане Законом о раду и Законом о безбедности и здрављу на раду, по правилу, скоро без изузетка, подносе овлашћени државни органи и то инспектори рада. Ретко је да захтев за покретање прекршајног поступка подноси оштећени. Да би се прекршајни поступак ефикасно водио потребно је да захтев за покретање прекршајног поступка садржи све податке, чињенице и предлоге како је то прописано чланом 156 Закона о прекршајима.

У досадашњој судској пракси уочени су бројни недостаци захтева за покретање прекршајног поступка у погледу садржине захтева, који се, најчешће, односе на недостатке у подацима о окривљеном-окривљенима, на недостатке у погледу чињеничног описа прекршаја и изостанак предлога или недостатке у предлогу за извођење доказа. Због природе прекршаја прописаних Законом о раду и Законом о безбедности и здрављу на раду, извршиоци прекршаја су послодавци, а послодавци су домаћа и страна правна лица или физичка лица у својству предузетника. Оба закона прописују и одговорност одговорног лица у правном лицу. У закону о безбедности и здрављу на раду прописана је у једном члану и одговорност запосленог (члан 75), и одговорност здравствене установе (члан 72).

Подаци о окривљеном – окривљенима

Уочено је, да у захтеву за покретање прекршајног поступка нису наведени сви основни подаци о окривљенима. Када је окривљено правно лице у питању, ти подаци су често непотпуни, јер је наведен назив (фирма) правног лица који не садрже све податке или тај назив садржи комбинацију података садржаних у пуном називу правног лица и у скраћеном називу правног лица, а има и захтева за покретање прекршајног поступка, где је седиште правног лица које је наведено у захтеву различито од седишта правног лица наведеног у записнику о извршеној контроли окривљеног правног лица, што све захтева измену и допуну захтева, а што додатно успорава вођење прекршајног поступка. Иако се у одредби члана 156 Закона о прекршајима, којом се одређује садржина захтева за покретање прекршајног поступка, не наводи изричито, за окривљено правно лице, осим назива и седишта, треба навести и порески идентификациони број и матични број, а по потреби у зависности од прекршаја и шифру-шифре делатности, ради потпуне идентификације окривљеног правног лица. У пракси је уочено, да када се ради о навођењу непотпуног назива правног лица у захтеву за покретање прекршајног поступка и када такав непотпуни назив буде наведен у изреци првостепене пресуде, да настају нерешиви проблеми у поступку извршења правоснажне пресуде, односно правоснажног решења о прекршају (која су донета до 31.12.2009. године), а који се у поступку извршења не могу отклонити. Има и захтева, када се уместо тачног и потпуног назива окривљеног правног лица, наводи назив пословне јединице окривљеног правног лица, која нема својство правног лица, што се догађа када се пословна јединица налази ван седишта правног лица.

Уочени су и недостаци захтева који се односе на податке о одговорном лицу у правном лицу. Као одговорно лице, не ретко, се наводи лице које није чак ни запослено у окривљеном правном лицу или је запослено у неком другом правном лицу које се налази у уговорном односу са окривљеним правним лицем, па када се то утврди са закашњењем, све то отежава ефикасно вођење прекршајног поступка. Не тако ретко, недостају и други неопходни подаци о одговорном лицу у правном лицу, као што је назив радног места, на пример, генерални директор, или директор одређеног сектора и сл., као и други лични подаци окривљеног одговорног лица, укључујући и јединствен матични број грађана и адресу становања тог лица, јер се у захтеву за покретање прекршајног поступка наводи само седиште окривљеног правног лица.

Да би се сви ови недостаци отклонили, неопходно је, да инспектор рада приликом контроле или увиђаја изврши увид у решење о регистра-

ији окривљеног правног лица, као и у општа акта окривљеног правног лица, као што је статут окривљеног правног лица и општи акт о систематизацији радних места. Да се затим фотокопије тих аката доставе уз захтев за покретање прекршајног поступка, што се често не уради од стране инспектора који врши контролу, јер је накнадно прибављање ових аката отежано. Када се захтев за покретање прекршајног поступка подноси против физичког лица као оснивача радње-предузетника, и у тим случајевима је запажено, да нема свих неопходних података о окривљеном, као што је пун назив радње, без скраћеница, чији је оснивач и предузетник окривљени, са навођењем и свих других личних података, укључујући јединствен матични број грађана и податак о месту становања и адреси стана предузетника, а не само адреси радње.

Проблеми око података о окривљеном-окривљенима, посебно су изражени када захтев за покретање прекршајног поступка поднесе оштећени, и када суд наложи оштећеном да допуни и уреди захтев, а оштећени то не уради, јер те податке нема, Суд мора да такав захтев решењем одбаци као неуредан, у смислу члана 157 Закона о прекршајима. Тада оштећени, као подносилац захтева, у жалби на решење о одбацивању његовог захтева, истиче да суд треба да прибави податке који недостају и да се одбацивањем његовог захтева штите учиниоци прекршаја. Ово указује да је боље, за ефикасније вођење поступка, када оштећени поднесе прекршајну пријаву, а захтев инспектор рада.

Недостатци у погледу чињеничног описа прекршаја

Захтев за покретање прекршајног поступка мора да садржи потпун чињенични опис радње из које произилазе правна обележја прекршаја, што укључује и јасно навођење времена извршења прекршаја или података на основу којих је време извршења прекршаја одредиво, као и места извршења прекршаја и свих других околности потребних да се прекршај што тачније одреди. Када се ради о прекршајима који су извршени нечињењем, на тај начин што окривљени није или нису поступили по решењу инспектора рада, по правилу, време извршења прекршаја уопште није садржано у чињеничном опису у захтеву за покретање прекршајног поступка или су садржани неки подаци на основу којих се не може потпуно и тачно одредити време извршења прекршаја, а када је решењем одређен рок за отклањање утврђених недостатака и повреда Закона о раду или општег акта или уговора о раду или рок за предузимање одређених мера и радњи по Закону о безбедности и здрављу на раду. У чињеничном опису се мора обавезно навести, а што се често не чини, тачан датум када је окривљено правно лице примило решење ко-

јим су му наложене одређене мере и радње и од када тече рок за извршење тих наложених мера и радњи. Најчешће се наводи само број решења и датум доношења решења којим је инспектор рада наложио одређене мере или радње и отклањање повреда закона на штету запосленог, а нема података, од када теку рокови за извршење тих наложених мера и радњи.

На пример, поднет је захтев за покретање прекршајног поступка против окривљених, што нису у року од 8 дана од истека рока за отклањање утврђеног недостатка или неправилности у писменој форми обавестили надлежну инспекцију рада о извршењу наложених мера у решењу, а не наводи се, од ког времена тече рок од 8 дана за обавештавање инспекције рада, већ се само у образложењу захтева наводи, да је окривљено правно лице примило решење одређеног датума, што је требало навести у чињеничном опису прекршаја, а нису наведени ни рокови за извршење наложених мера или радњи да би се могло израчунати од када тече рок од 8 дана за обавештавање инспекције о извршењу наложених мера. У решењу које је достављено у прилогу захтева за покретање прекршајног поступка наводи се само, да се против решења инспектора може изјавити жалба у року од 8 дана од дана достављања решења преко инспекције Министарству рада и социјалне политике, што би значило, да у овом случају жалба задржава извршење решења. У чињеничном опису, у захтеву, тај рок за жалбу се не помиње, нити се наводи датум када је тај рок истекао и да ли је жалба уложена или не. Када је жалба уложена, треба навести, када је одлучено по жалби и када је решење постало коначно у управном поступку, јер од тада теку рокови за извршење наложених мера, јер је време извршења прекршаја први дан по истеку рока за предузимање одређене мере-радње. Све наведени пропусти онемогућавају да се јасно и прецизно одреди време извршења прекршаја, који се окривљеном ставља на терет, а што је од значаја за примену закона, јер се према члану 6 став 1 Закона о прекршајима, на учиниоца прекршаја примењује закон, односно пропис, који је важио у време извршења прекршаја, и обзиром на рокове за вођење прекршајног поступка у смислу члана 76 Закона о прекршајима, о чему Суд води рачуна по службеној дужности, на основу одредбе члана 241 Закона о прекршајима.

У чињеничном опису прекршаја, не тако ретко, у захтеву нема прецизног одређења прекршаја који се окривљенима ставља на терет, поготову када се ради о прекршајима који су извршени нечињењем, јер се не наводи у чему се састојала законска обавеза окривљених, које су радње, односно мере окривљени били дужни по закону да предузму, односно

подзаконском општем акту, што је посебно изражено када се ради о примени Закона о безбедности и здрављу на раду. У чињеничном опису прекршаја требало би навести прецизно, које мере и радње окривљени нису предузели, а били су дужни да предузму и у ком року су те радње били дужни да предузму уз навођење тачног назива општег акта или прописа којим су те радње прописане. Најчешће се наводе, само неке од тих обавеза и неизвршених радњи и мера у образложењу захтева за покретање прекршајног поступка, али ни тада потпуно и прецизно. У чињеничном опису прекршаја често није наведено својство лица против кога се подноси захтев, на пример, не наводи се да окривљени има својство предузетника или одговорног лица, јер је директор у окривљеном правном лицу. По правилу се уз захтев не доставља решење о регистрацији или други општи акт, на основу кога је то својство утврђено. Када је прекршај везан за обављање одређене делатности, приликом контроле се мора утврдити, која је делатност у питању, што се такође утврђује увидом у решење о регистрацији правног лица или радње. Важно је навести и време контроле инспектора рада, јер је том контролом утврђено да није поступљено по решењу, због чега се захтев и подноси, а саслушање инспектора о тој контроли представља кључни доказ за утврђивање постојања прекршаја. Сви наведени недостаци у чињеничном опису прекршаја отежавају и онемогућавају утврђивање одлучних чињеница, проверу одбране окривљених извођењем одговарајућих доказа. Чак и када је време извршења прекршаја време инспекцијске контроле, то време није наведено у чињеничном опису прекршаја, већ уз предлог да се изврши увид у записник о извршеној контроли од стране инспектора.

Недостаци у погледу предлога за извођење доказа

У захтевима за покретање прекршајног поступка поднетих од стране инспектора рада и по Закону о раду и по Закону о безбедности и здрављу на раду, по правилу, се не наводи потпун предлог за извођење доказа, на основу којих бих се утврдиле све одлучне чињенице, из којих треба да произађу правна обележја прекршаја који се окривљеном или окривљенима стављају на терет. Најчешће се само наводи као доказ, записник о извршеном инспекцијском прегледу и од ког датума је тај записник и решење по коме није поступљено са евентуалним достављањем фотокопије повратница о уручењу решења, а не наводе се други предлози за извођењем доказа, као што је саслушање инспектора или других лица, на пример, запосленог или запослених, на које се односе мере и радње које нису предузете од стране послодавца. Када се, на пример, ради о прекршају који се састоји у радном ангажовању лица са

којима није претходно закључен уговор о раду, по правилу се наводе само имена тих лица, а не и адресе тих лица, нити се предлаже саслушање тих лица. Саслушање тих лица је изузетно важно ради утврђивања одлучне чињенице, да ли је са тим лицима послодавац закључио уговор о раду или не, пре њиховог радног ангажовања, односно пре него што су затечени на раду у пословним просторијама послодавца. Записник о извршеној инспекцијској контроли који се једини наводи као доказ да су окривљени учинили прекршај који им се ставља на терет, по правилу је нечитак, а уз захтев није достављен препис тог записника. Не ретко тај записник није потпун, јер се у њему не наводе околности на основу којих би се на поуздан начин извукао закључак да је код послодавца затечено лице које обавља послове из делатности послодавца, а да са њим претходно није закључен уговор о раду, јер се у записнику наводи само да са тим лицима није закључен уговор о раду и, на пример, да је то лице обављало послове продавца, а не наводе се ближе околности, на пример, шта су та лица радила када су затечена у просторијама послодавца, да би се приликом саслушања инспектора или тих лица или окривљених могла поставити јасна и прецизна питања, у циљу потпуног и правилног утврђивања чињеничног стања.

Квалитет и свеобухватност вршења контроле од стране инспектора и поузданост прикупљених доказа су од пресудног значаја за ефикасно вођење прекршајног поступка. Очекивано је, да ће окривљени поступити по налогу инспектора рада у време контроле за стављање на увид, решења о регистрацији, општих аката и одлука органа управљања правног лица, која су од значаја за утврђивање постојања прекршаја и прекршајне одговорности окривљених, јер непоступање по налогу инспектора представља ометање или онемогућавање рада инспектора, што је прописано као прекршај у Закону о државној управи (члан 92 став 1 и 3 закона)

Проблеми у вођењу прекршајног поступка након доношења решења о покретању прекршајног поступка

Од изузетног значаја за ефикасно вођење прекршајног поступка је, да судија пре доношења решења о покретању прекршајног поступка темељно проучи предмет и да тада, ако уочи недостатке у садржини захтева за покретање прекршајног поступка или да недостају докази који се наводе у захтеву за покретање прекршајног поступка или је записник о извршеној инспекцијској контроли нечитак, пре доношења

решења о покретању прекршајног поступка затражи у складу са одредбама Закона о прекшајима, да се такав захтев уреди и доставе сви неопходни подаци и докази и препис нечитког записника о извршеној контроли и друга документа која су од значаја за утврђивање одлучних чињеница. Када се донесе решење о покретању прекршајног поступка, прекршајни поступак се води само у погледу оног прекршаја и против оног окривљеног на које се решење о покретању прекршајног поступка односи, што значи да више није могућа битна измена захтева за покретање прекршајног поступка (члан 160 став 4 Закона о прекршајима). Измене захтева за покретање прекршајног поступка могуће су само на претресу, како је то прописано чланом 211 став 2 Закона о прекршајима.

Достава

Када се покрене прекршајни поступак настају проблеми због неодазивања окривљених и позваних сведока. Опште познати су проблеми уручивања позива окривљенима и сведоцима, јер се тек у поступку позивања утврди да достављене адресе окривљених или сведока нису тачне и да је потребно извршити накнадне провере тих адреса. Није ретко, да окривљено правно лице пре позивања промени своје седиште, што такође доводи до застоја у вођењу прекршајног поступка, док се не утврди ново седиште окривљеног правног лица. Да би се примениле мере принудног довођења према окривљенима због неодазивања, на пример, према окривљеном одговорном лицу у правном лицу или окривљеном предузетнику, мора претходно да се уредно изврши уручење позива за њихово испитивање, што је ван непосредне контроле суда, поготово у великим градовима где се уручење врши преко поште. Најчешће се позиви за уручење враћају са назнаком поште, да је остављен извештај, а да позвани није тај извештај у пошти у остављеном року подигао, па се тај коверат са писменом враћа суду. На основу таквих података о покушају уручења писмена и остављању извештаја о приспећу пошиљке позванима, не може се на поуздан начин закључити, да ли позвани избегава одазивање или не, па се позиви за њихово саслушање, односно испитивање морају поново упутити, што све захтева додатно време. Када суд оцени да су стечени законски услови за примену мера принуде издаје наредбу, што само по себи не гарантује да ће се по истој одмах поступити и да ће се на тај начин убрзати вођење прекршајног поступка, јер је у пракси уочено, да се и те наредбе за привођење окривљених и сведока извршавају са доста закашњења. У не мало случајева, и када се ради о прекршајима по Закону о раду или по Закону о безбедности здравља на раду, окривљено одговорно лице у правном лицу или окривљени преду-

зетник буду приведени по наредби на испитивање при крају рока за вођење прекршајног поступка. Тада је, када окривљени оспоравају да су учинили прекршаје који им се стављају на терет, што најчешће и чине, неопходно извођење других доказа ради утврђивања свих одлучних чињеница, посебно када уз захтев нису достављени сви неопходни докази, па у доста предмета долази до наступања застарелости вођења прекршајног поступка јер је остало мало времена за извођење доказа.

Када се писмено истакне на огласној табли суда у смислу члана 152 Закона о прекршајима, не ретко, касније се утврди у поступку извршења, да су та лица била и остала на адреси на којој је више пута покушавано уручење писмена, што значи да није било основа за примену члана 152 Закона о прекршајима, на основу извештаја ПТТ-а да се позвани одселио, а да о новој адреси није обавестио Суд, што све указује на крајњу неефикасност уручења и доставе писмена. У досадашњој пракси ти проблеми нису превазиђени, тако да достава представља „Ахилову пету“ прекршајног поступка. То све указује и на неуредност евиденција о пребивалишту, боравишту и адреси грађана, као и да законска решења у овој области нису примерена потребама, менталитету наших грађана и друштвеним реалностима.

Представник окривљеног правног лица

Посебан проблем постоји, када се ради о позивању представника окривљеног правног лица на испитивање, јер по правилу окривљено правно лице одуговлачи са одређивањем свог представника. Некада су ти проблеми и објективне природе када окривљено правно лице има мало запослених или има само једног запосленог који је истовремено и радник и директор у окривљеном правном лицу, па ако је као директор правног лица окривљен као одговорно лице у прекршајном поступку, у тој ситуацији, не може бити и представник окривљеног правног лица у смислу члана 113 Закона о прекршајима, па настају објективни проблеми одређивања представника од стране окривљеног правног лица. И када постоји могућност за одређивање представника окривљеног правног лица из редова других запослених, што је прописано одредбом члана 111 став 2 Закона о прекршајима, по правилу, окривљено правно лице одуговлачи са одређивањем представника, што све доводи до одуговлачења у вођењу прекршајног поступка. У досадашњој пракси је уочено да нису примењене одредбе члана 114 Закона о прекршајима, којима је прописано кажњавање окривљеног правног лица за неодређивање представника. Задњим изменама Закона о прекршајима („Сл. гл.РС“, бр.111/09), прописане су високе казне које се изричу окривљеном прав-

ном лицу уколико не одреди представника, па није јасно зашто се ова одредба не примењује.

Поступање по замолницама

У многим предметима наступила је застарелост због неефикасног поступања по замолницама ради саслушања представника окривљеног правног лица и одговорног лица у правном лицу, чије је седиште ван подручја месне надлежности суда који води поступак. Најчешће Прекршајни суд коме је упућен захтев за пружање правне помоћи (замолница) не обавештава суд који је упутио замолницу о разлозима за непоступање по замолници или врати замолницу иако нису предузете све законом прописане мере за обезбеђење присуства окривљеног или сведока чије се испитивање, односно саслушање замолницом тражи, што доводи до одуговлачења прекршајног поступка и наступања застарелости у не мало предмета.

Други проблеми

Уколико се у прекршајном поступку укаже потреба да се саслушају одређени сведоци, као на пример, лица која су затечена на раду код послодавца са којима није претходно закључен уговор о раду, па ако у образложењу захтева нису наведене адресе тих лица, настаје проблем прибављања тих адреса. Када суд затражи да му се доставе адресе тих лица од подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка, који по правилу те податке нема, уколико исти нису приликом контроле прибављени, настаје поново застој у вођењу прекршајног поступка, јер се та лица не могу позвати на саслушање уколико суд нема њихове адресе становања. Од надлежне полицијске управе могу се затражити подаци о тим лицима, ако се за та лица поседују сви неопходни лични подаци, укључујући и јединствен матични број грађана. Све то указује, да се приликом контроле морају прибавити сви неопходни подаци, укључујући податке о сведоцима, јер се накнадно ти подаци, по правилу, тешко могу прибавити. Уочено је у неким предметима да је седиште послодавца које је наведено у захтеву различито од седишта послодавца наведеног у записнику о извршеној контроли, а из списа предмета се види да је Суд затражио усклађивање и проверу тих података и више пута упутио ургенцију, по којој није поступљено, па је наступила застарелост вођења прекршајног поступка, па није јасно зашто подносилац захтева није одмах поступио по захтеву Суда и обавестио Суд, да ли те податке има или нема.

Доношење одлука (пресуде) и уочени недостаци у досадашњој судској пракси

Прекршајни поступак се завршава доношењем осуђујуће, односно ослобађајуће пресуде или решења којим се поступак обуставља (члан 214 став 1 Закона о прекршајима).

Проблеми у достављању одлука

Проблеми који су постојали у вођењу прекршајног поступка у достави писмена настављају се и након доношења одлуке у прекршајном поступку. У поступку уручења одлуке (пресуде), на који део поступка о уручењу суд има мали утицај, јер се уручење врши најчешће преко поште, бар када се ради о већим градовима, и најчешће се коверат са пресудом коју је требало уручити окривљеном, враћа са назнаком да је остављен извештај или са другим напоменама. Ово је важно, јер се не тако ретко пресуда којом су окривљени оглашени кривим за прекршаје по Закону о раду и Закону о безбедности и здрављу на раду, доноси при крају рока за вођење прекршајног поступка због описаних проблема. У том случају суд се обраћа надлежним полицијским управама, са молбом, да се изврши уручење те пресуде, па ако се пресуда не уручи окривљеном-окривљенима у року од 2 године од времена извршења прекршаја, наступа застарелост вођења прекршајног поступка, иако је пресуда донета, али није постала правоснажна у року од 2 године од времена извршења прекршаја. Када се пресуда истакне на огласној табли, јер окривљени није обавестио суд о промени адресе, што је утврђено на основу извештаја поште, па након тога започне поступак извршења те пресуде, често се по приговору кажњеног на клаузулу правоснажности утврди да окривљени није променио адресу становања и да није било услова за истицање пресуде на огласној табли суда у смислу члана 152 Закона о прекршајима, па како је у међувремену истекао рок за вођење прекршајног поступка, поступак извршења пресуде се обуставља.

Најчешће битне повреде одредаба прекршајног поступка

Решавајући по жалби на одлуке првостепених судова који се односе на прекршаје прописане Законом о раду и Законом о безбедности и здрављу на раду, у Вишем прекршајном суду је уочено, да су честе битне повреде одредаба прекршајног поступка које се састоје у томе, да је изрека пресуде нејасна и неразумљива, или да у изреци није наведено време извршења прекршаја или нису наведени подаци из којих се може на поуздан начин утврдити време извршења прекршаја или је чињенич-

ни опис прекршаја непотпун и нејасан, па самим тим неразумљив. То се, по правилу, догађа када првостепени суд покрене прекршајни поступак на основу захтева за покретање прекршајног поступка који је имао већ описане недостатке који се односе на време извршења прекршаја и на чињенични опис прекршаја и донесе одлуку са свим тим недостацима, што је битна повреда одредаба прекршајног поступка из члана 234 став 1 тачка 15 Закона о прекршајима. У образложењу пресуде, често нису дати разлози о одлучним чињеница, што такође представља битну повреду одредаба прекршајног поступка из члана 234 став 1 тачка 15 Закона о прекршајима.

1. Примери који се односе на битне повреде у вези времена извршења прекршаја

Тако на пример, надлежни прекршајни суд је огласио окривљено правно лице и одговорно лице у правном лицу кривим, зато што нису поступили по решењу инспектора рада јер нису обавестили инспектора у року најкасније од 15 дана о извршењу тог решења, што је супротно одредби члана 269 Закона о раду, и представља прекршај из члана 274 став 1 тачка 18 Закона о раду и применом става 3. На првостепену пресуду благовремено су заједничку жалбу уложили окривљени. Поступајући по службеној дужности на основу члана 241 Закона о прекршајима, Виши прекршајни суд је утврдио да је изрека ожалбене пресуде неразумљива у делу који се односи на одређивање времена извршења прекршаја, од чега зависи који ће се закон односно пропис применити, као и утврђивање чињенице о протеку рокова за вођење прекршајног поступка, о чему се води рачуна по службеној дужности због чега је првостепено решење укинуто. Из решења којим је инспектор рада наложио окривљеном правном лицу да закључи уговор о раду са радницима који су затечени на раду, а да са њима није претходно закључен уговор о раду, се види, да је била обавеза окривљеног правног лица, да у року од 5 дана од дана коначности решења закључи уговор о раду са тим радницима, као и да је окривљеном правном лицу наложено да о извршењу решења обавести инспекцију рада најкасније у року од 15 дана од дана истека рока за отклањање утврђене повреде закона. Пошто је решење инспектора рада окривљеном правном лицу достављено 16. априла 2009. године, да је рок за жалбу на то решење 8 дана, а пошто жалба није уложена, то значи да је решење постало коначно протеком тог рока од 8 дана, и да је тек након тога почео да тече рок од 5 дана за закључивање уговора о раду, како је то наложено решењем инспектора рада, а да тек након истека тога рока почиње да тече рок од 15 дана за обавеш-

тавање инспекције рада о поступању по њиховом решењу. У другостепеној пресуди је наведено да у првостепеном решењу није тачно утврђено од када тече рок за обавештавање инспектора, што је довело до тога да је у првостепеном решењу погрешно наведено да је рок за обавештавање инспектора истекло 3. маја 2009. године, иако је тај рок обзиром на наведене чињенице истекао 13. јуна 2009. године, што значи да је прекршај извршен 14. јуна 2009. године, што све првостепену пресуду чини нејасном, а што је био основ за укидање првостепене пресуде због битне повреде одредаба прекршајног поступка из члана 234 став 1 тачка 15 Закона о прекршајима.

На пример, првостепеним решењем надлежног органа, обзиром да се ради о решењу које је донето пре 01.01.2010. године, оглашени су одговорним окривљено правно лице и одговорно лице у правном лицу зато што је у поступку инспекцијског надзора над применом прописа из области радних односа инспектор рада утврдио, да послодавац запосленом, није доставио обрачун зараде за месец март, април и мај 2008. године до 15.06.2008. године, када му је престао радни однос, што је квалификовано као прекршај из члана 274 став 1 тачка 12 Закона о раду са применом става 3 у погледу окривљеног одговорног лица у правном лицу. Чланом 274 став 1 тачка 12 прописано је, да ће се казнити за прекршај послодавац са својством правног лица, а ставом 3 и одговорно лице у правном лицу, ако се запосленом не достави обрачун зараде у складу са одредбама овог закона, конкретно у складу са одредбом члана 121 Закона о раду. Према одредби члана 121 Закона о раду, послодавац је дужан да запосленом приликом сваке исплате зараде, и накнаде зараде достави обрачун, а према ставу 2 тога члана, послодавац је дужан да запосленом достави обрачун и за месец за који није извршио исплату зараде, односно накнаде зараде, а уз обрачун у случају из става 2 овог члана, послодавац је дужан да запосленом достави и обавештење да исплата зараде, односно накнада зараде није извршена и разлог због којих није извршена исплата, а у ставу 3 овог члана се прописује, да обрачун зараде, односно накнаде зараде када није извршена исплата зараде, односно накнаде зараде, послодавац је дужан да запосленом достави најкасније до краја месеца за претходни месец. Виши прекршајни суд је ово решење првостепеног органа укинуо због битних повреда одредаба прекршајног поступка и предмет вратио на поновни поступак из разлога, што је изрека првостепеног решења неразумљива, што представља битну повреду одредаба прекршајног поступка из члана 234 став 1 тачка 15 Закона о прекршајима. Изрека је неразумљива јер у изреци није наведено, да ли се ради о зарадама које су исплаћене или нису исплаћене.

Када се ради о неисплаћеним зарадама тај рок за достављање обрачуна никако не може бити 15.06.2008. године, како је то наведено у изреци решења, јер је послодавац дужан да запосленом у случају неисплате зараде достави обрачун зараде најкасније до краја месеца за претходни месец, па када се ради о неисплати зараде за месец мај 2008. године, обавеза је била послодавца да окривљеном достави обрачун зараде до 30. јуна 2008. године, а не до 15. јуна 2008. године како је то наведено у изреци првостепеног решења. Изрека и образложење првостепеног решења су нејасни и противречни јер се у образложењу првостепеног решења наводи, да је инспектор рада изјавио да послодавац у законском року није извршио обрачун и исплату зарада за наведене месеце што није наведено у изреци првостепеног решења, јер рокови за достављање обрачуна нису исти када је зарада исплаћена без достављања обрачуна зарада, у односу на рокове за достављање обрачуна када зарада није исплаћена. Рок за достављање обрачуна за мајску зараду када зарада није исплаћена је 30. јун 2008. године, што значи да окривљено правно лице чини прекршај 01.јула 2008. године, од када теку рокови за вођење прекршајног поступка, а не 16. јуна 2008 године што произилази из изреке решења.

Неки недостаци изреке првостепених пресуда или решења су такве природе, да није јасно како је до њих могло да дође, а да се приликом израде тих одлука то не уочи. Тако на пример, првостепеном пресудом надлежног суда окривљени предузетник оглашен је кривим зато што је дана 16.06.2008. године републички инспектор рада приликом редовног инспекцијског надзора на градилишту у одређеном граду и улици утврдио и записнички констатовао, да је окривљени као извођач грађевинских радова на надградњи поткровља над постојећим стамбеним зградама, започео радове и том приликом је запосленом дао на употребу средство за рад – радну платформу која је постављена на радној скели на којој нису примењене мере за безбедност и здравље на раду и да је тиме учинио прекршај прописан чланом 69 став 1 тачка 23 у вези става 2 Закона о безбедности и здравља на раду. Према овим одредбама закона прекршај чини послодавац који има својство предузетника, ако запосленом да на употребу средство за рад, односно средство и опрему за личну заштиту на раду на којима нису примењене прописане мере за безбедност и здравље на раду и ако не обезбеди контролу њихове наменске употребе. Из списа предмета се види, као и из изведених доказа, да је инспектор вршио контролу 12.06.2008. године, а не 16.06.2008. године. На првостепену пресуду је жалбу изјавио само окривљени. Испитујући првостепену пресуду по службеној дужности Виши прекршај-

ни суд је утврдио да је учињена битна повреда одредаба прекршајног поступка из члана 234 став 1 тачка 15 Закона о прекршајима, јер је изрека пресуде у односу на образложење у погледу времена извршења прекршаја нејасна и противречна, јер се у образложењу пресуде, наводи да је инспекцијска контрола била 12.06.2008. године, а у изреци стоји да је републички инспектор вршио контролу 16.06.2008. године. Виши прекршајни суд је овај предмет узео у разматрање одмах по пријему и одлучивао је на седници већа 11.06.2010. године, али је због наведених разлога првостепена пресуда морала бити укинута. Другостепена пресуда је одмах урађена и предмет враћен првостепеном суду, али ће у овом прекршајном предмету извесно наступити застарелост вођења прекршајног поступка, јер очито неће бити времена за исправљање наведених недостатка у изреци пресуде, а затим за њено достављање окривљеном и подносиоцу захтева и достављање евентуално нове жалбе и предмета Вишем прекршајном суду на поновно одлучивање.

2. Друге битне повреде

У следећем примеру, првостепеним решењем надлежног органа окривљено право лице и одговорно лице у правном лицу оглашени су одговорним за прекршај из члана 69 став 1 и 3 тачка 30 Закона о безбедности и здрављу на раду, који прекршај чини послодавац у својству правног лица и одговорно лице, ако одмах, а најкасније у року од 24 часа од настанка, усмено и у писменој форми не пријави надлежној инспекцији рада и надлежном органу за унутрашње послове сваку смртну, колективну или тешку повреду на раду, повреду на раду због које запослени није способан за рад више од 3 узастопна радна дана или опасну појаву која би могла да угрози безбедност и здравље на раду запослених, што је поступање супротно члану 50 став 1 овог Закона. Поред наведеног изрека овог првостепеног решења је садржала и чињенични опис или део чињеничног описа других прекршаја прописаних наведеним Законом, као и делове образложења који су пренети из захтева за покретање прекршајног поступка, док је окривљени послодавац оглашен одговорним само за поменути прекршај, што изреку решења чини нејасном и неразумљивом, што такође представља битну повреду одредаба прекршајног поступка из члана 234 став 1 тачка 15 Закона о прекршајима.

На пример, првостепени суд је донео пресуду којом је окривљеног предузетника огласио одговорним за прекршај из члана 69 став 1 тачка 23 у вези става 2 Закона о безбедности и здрављу на раду, који чини послодавац, ако запосленом да на употребу средство за рад, односно

средство и опрему за личну заштиту на раду на којима нису примењене прописане мере за безбедност и здравље на раду или ако не обезбеди контролу њихове наменске употребе. Међутим у изреци пресуде није наведено, које то мере безбедности и здравља на раду није применио окривљени предузетник, нити је наведена одредба одговарајућег подзаконског акта, односно правилника којим су прописане те мере, што изреку чини неразумљивом и представља битну повреду одредаба прекршајног поступка из члана 234 став 1 тачка 15 Закона о прекршајима. Специфичност Закона о безбедности и здрављу на раду је у томе, што због различитих делатности, и различитих радних места, мере за безбедност и здравље на раду нису могле бити прописане Законом, већ су прописане подзаконским актима на основу Закона. Зато је неопходно, када се извршење прекршаја састоји у нечињењу да се тачно наведе у изреци пресуде које то мере за безбедност и здравље на раду окривљено правно лице и одговорно лице или окривљени послодавац нису предузели, а били су дужни да их предузму и у ком општем акту су те мере прописане.

Уочено је да су честе битне повреде одредаба прекршајног поступка, које се састоје у томе, да у образложењу пресуде нису дати разлози о одлучним чињеницама, већ се само ређају изведени докази, односно ређају се искази сведока, а затим се уопштено без конкретне оцене сваког од изведених доказа и у међусобној вези, само наводи да је Суд оценио да у радњи окривљеног има свих обележја прекршаја који му се стављају на терет. Не наводи се које се чињенице сматрају доказаним и на основу којих доказа и не дају се разлози о свим одлучним чињеницама и о свим одлука садржаним у изреци пресуде, што представља битну повреду одредаба прекршајног поступка из члана 234 став 1 тачка 15 Закона о прекршајима. Уочено је такође да се у не мало предмета не дају разлози код одлука о казни, посебно када се изврши ублажавање казне, што је такође битна повреда одредаба прекршајног поступка из наведеног члана Закона о прекршајима.

Из низа предмета се види, да записници о извођењу радњи у прекршајном поступку, као што је испитивање окривљеног, саслушање сведока нису уредни, јер, на пример, записник није потписао или судија или записничар, а што је од утицаја на законито и правилно доношење одлуке и представља битну повреду одредаба прекршајног поступка из члана 234 став 2 Закона о прекршајима, а неразумљиво је из којих разлога се такви пропусти чине.

3. Закључак

Наведени пропусти који представљају битне повреде одредаба прекршајног поступка могу се приписати само судијама. Део тих битних повреда је последица пропуста судије који није пре покретања поступка детаљно проучио предмет и није затражио од подносиоца захтева да допуни и уреди захтев за покретање прекршајног поступка у делу чињеничног описа, тако да јасно наведе време извршења прекршаја и све податке на основу којих се на несумљив начин може утврдити време извршења прекршаја, а касније се у изреци пресуде препише чињенични опис прекршаја онако како је дат у захтеву за покретање прекршајног поступка са свим мањкавостима.

Проблеми око утврђивања чињеничног стања и оцене изведених доказа

Пресуда, односно решење се заснива на изведеним доказима и чињеницама које су утврђене у поступку (члан 214 став 3 Закона о прекршајима).

Напред наведене битне повреде одредаба прекршајног поступка су последица погрешно, непотпуно и неправилно утврђеног чињеничног стања, или су довеле до тога, да се чињенично стање погрешно и непотпуно утврди. Проблеми утврђивања свих одлучних чињеница које чине биће прекршаја посебно су изражени код прекршаја из члана 273 став 1 тачка 2 Закона о раду, који чини послодавац са својством правног лица и одговорно лице у правном лицу (став 3 овог члана) и према одредби става 2 овог члана овог Закона предузетник, ако са лицем које ради није закључио уговор о раду или други уговор у смислу овог закона, по члану 33 и члановима 197 до 202 Закона о раду. Уговор о раду је уговор који се закључује између послодавца и запосленог који се нигде не региструје, што је велики проблем код доказивања, да ли је уговор закључен пре него што је запослени почео да ради или после инспекцијске контроле. Није јасно зашто се ови уговори о раду не региструју као и уговори којима се заснива радни однос за обављање послова ван просторија продавца, како је то прописано одредбама члана 46 у вези чланова 42 до 45 Закона о раду, који уговори се региструју код надлежног органа локалне самоуправе. Често се догађа да након инспекцијске контроле, и након покретања прекршајног поступка, приликом испитивања окривљени ставе на увид уговор закључен са тим лицем, који носи датум који је ранији у односу на датум контроле од стране инспектора и који обухвата на тај начин дан контроле инспектора, који инспектору

није стављен на увид у време контроле, па се поставља питање постојања прекршаја из члана 273 став 1 тачка 3 Закона о раду.

На пример, инспекцијски надзор је вршен у радњи предузетника дана 30.09.2008. године, ком инспекцијском надзору није присуствовао послодавац, а радник који је затечен на раду није потписао записник који је сачинио инспектор на лицу места, односно одбио је да тај записник потпише, а када је покренут прекршајни поступак, окривљени послодавац је доставио уговор о раду који је закључен 25.09.2008. године, а што је пре дана инспекцијске контроле. Из пријаве о заснивању и престанку радног односа се види да је датум заснивања радног односа 25.09.2008. године, а датум престанка радног односа 15.10.2008. године. Дана 25.09.2008. године је почетак осигурања тог запосленог, и сви су ти подаци садржани у радној књижици. Из наведеног произилази, да је радник код послодавца био у радном односу 21 дан, при чему су међутим у пријави-одјави осигурања у рубрици-број и датум пријаве, наведени датуми 21.10.2008. и 03.11.2008. године и та оба датума су после инспекцијског надзора, или из пријаве-одјаве осигурања се види да је пријава потписана, али да датум од стране подносиоца пријаве није попуњен. Из свих наведених чињеница се може закључити да је уговор о раду са запосленим закључен ретроактивно, након извршене контроле, али да је датум инспекцијске контроле обухваћен радним односом који је тим накнадним уговором заснован на основу ретроактивно закљученог уговора о раду. Постоје различита мишљења, да ли се на основу свега може закључити да су окривљени учинили или нису учинили наведени прекршај, а обзиром да је датум контроле обухваћен радним односом који је накнадно заснован. Да би се утврдило постојање прекршаја и окривљени огласили кривим за прекршај из члана 273 став 1 тачка 2 Закона о раду, неопходно је да се на основу свих изведених доказа на несумњив начин утврди, да у моменту инспекцијске контроле када је код послодавца затечено лице које ради, са тим лицем није претходно био закључен о раду, или други уговор у смислу Закона о раду. Да се окривљени ослободе кривице уколико се утврди супротно, односно да је уговор о раду са затеченим лицем претходно био закључен. Међутим, утврђивање ове чињенице није тако једноставно као што на први поглед изгледа, јер по правилу, инспекцијској контроли није присуствовао предузетник, односно одговорно лице у правном лицу, а лице које је зачетено да ради код послодавца, често нема интереса да терети послодавца код кога ради, па када се то лице у прекршајном посутпку саслуша, често се догађа да се то лице „не сећа“ да ли је уговор са њим закључен пре или после радног ангажовања, чиме се доводи у питање постојање наве-

деног прекршаја и одговорност окривљеног-окривљених. Све наведено поново указује, да контрола инспектора рада којом је откривено постојање наведеног прекршаја мора да буде свеобухватна и да се том контролом прикупе сви докази и наведену све чињенице и околности од значаја за потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања, из којег треба да произађу правна обележја прекршаја из члана 273 став 1 тачка 2 Закона о раду. Најчешће се у образложењу првостепених пресуда којим су окривљени оглашени кривим за прекршај из члана 273 став 1 тачка 2 Закона о раду, види само да је инспектор рада вршио контролу у просторијама послодавца и да је дато поверење исказу инспектора као сведока, да је приликом контроле код послодавца на раду затечено лице, чије се само име и презиме наводи, са којим претходно послодавац није закључио уговор о раду, и да се инспектору верује, јер послодавац није инспектору приликом контроле ставио на увид уговор о раду закључен између тог послодавца и затеченог лица. Као неоспоран доказ се узима записник о извршеној инспекцијској контроли, који је како је већ наведено често нечитак и који по правилу не садржи све податке и опис околности, у вези затеченог лица у пословним просторијама послодавца. Не ретко записник о извршеној контроли није потписан од стране одговорног лица у правном лицу или предузетника, јер нису били присутни приликом извршене контроле од стране инспектора. Уочено је, да се у жалбама окривљених и њихових бранилаца на пресуде којим су окривљени оглашени кривим због наведеног прекршаја, оспорава исказ инспектора и веродостојност сачињеног записника инспектора у погледу чињеница које су утврђене инспекцијском контролом, јер се тврди да је уговор о раду био закључен, али да се налазио на другом месту, код књиговође и сл., што отежава утврђивање одлучних чињеница на несумњив начин у вези наведеног прекршаја, када контрола од стране инспектора не садржи све податке и опис поменутих околности како је то већ наведено, као и потпун предлог за извођење доказа.

Сличан проблем око оцене доказа у пресуди првостепеног суда, постоји уколико послодавац у прекршајном поступку достави суду доказ да је закључио са лицем које је затечено на раду уговор о обављању привремених и повремених послова чије је закључивање прописано одредбом члана 197 Закона о раду или неки други уговор прописан члановима овог Закона до члана 202 Закона о раду, који такође обухвата и дан контроле од стране инспектора рада, у ком случају треба испитати, да ли је такав уговор закључен у свему у складу са Законом и условима прописаним одговарајућим члановима Закона о раду, а да након тога оцени све изведене доказе у смислу члана 84 Закона о прекршајима и утврди, да ли јесте

или није са лицем које је затечено на раду код послодавца претходно закључен уговор у складу са одговарајућим одредбама Закона о раду, а да након тога донесе одлуку у складу са Законом о прекршајима.

Када се ради о прекршајима прописаним Законом о безбедности и здрављу на раду, изузетно је значајно да се у чињеничном опису пресуде и у образложењу пресуде наведе, које мере безбедности и здравља на раду послодавац није предузео, односно спровео, а не само одредбе тог Закона, које су уопштене, без навођења подзаконског акта којим су утврђене конкретне мере које је послодавац био дужан да спроведе ради остваривања безбедности и здравља на раду запосленог, али је уочено да у неким првостепеним пресудама тога нема, што чињенични опис прекршаја чини непотпуним и неодређеним, што се ефикасно користи од стране окривљених ради оспоравања постојања прекршаја и њихове одговорности и одуговлачења прекршајног поступка.

Повреде материјалног права

Сви напред наведени недостаци, као што су битне повреде одредаба прекршајног поступка, непотпуно или погрешно утврђено чињенично стање, доводе до погрешне примене материјалног права, као што су повреде материјалног права прописане чланом 235 Закона о прекршајима, што представља основ за преиначење или укидање првостепене пресуде. По службеној дужности се води рачуна о томе, да ли је радња за коју се окривљени гони прекршај, да ли има околности које искључују прекршајну одговорност, да ли има околности које искључују прекршајно гоњење, да ли је наступила застарелост прекршајног гоњења или је ствар правоснажно пресуђена, да ли је у погледу прекршаја који је предмет захтева за покретање прекршајног поступка примењен закон или други пропис који се не може применити, да ли је одлуком о казни, заштитној мери или одузимањем имовинске користе, прекорачено овлашћење које судија има по закону, и да ли су повређене одредбе о урачунавању задржавања, притвора и издржане казне.

У једном броју предмета је уочено да браниоци окривљених истичу повреду материјалног права, тврдећи да је инспектор рада, прекорачио своја овлашћења из Закона о раду, јер је решењем наложио послодавцу да са запосленим који је затечен на раду, а претходно није закључен уговор о раду, закључи уговор о раду и о томе обавести инспектора рада, из разлога што сматрају да је закључење уговора о раду ствар слободне воље послодавца и запосленог и да је таквим решењем инспектор повредио материјално право на штету окривљеног, што је потпуно без основа, јер је чланом 269 јасно прописано овлашћење инспектора да

решењем наложи послодавцу да у одређеном року отклони утврђене повреде закона, општег акта и уговора о раду, као и да најкасније у року од 15 дана, од дана истека рока за отклањање утврђене повреде, обавести инспекцију рада о извршењу решења. Из ових законских одредби неспорно произилази, да када послодавац не испуни прописану законску обавезу у погледу закључења уговора са запосленим пре његовог ступања на рад, да тада инспектор има право да му то наложи решењем. Такође се у жалбама окривљених и њихових бранилаца на првостепене пресуде којим су окривљени оглашени одговорним за прекршај из члана 273 став 1 тачка 2 у вези става 2 Закона о раду, као и за бројне прекршаје прописане Законом о безбедности и здрављу на раду, истиче да се ради о делима малога значаја када послодавац накнадно закључи уговор са запосленим и плати порезе и доприносе или када због прекршаја по Закону о безбедности и здрављу на раду изостану теже последице, што је, такође, без основа, јер се не ради о делима малог, већ великог значаја, обзиром да се ради о основним вредностима и елементарним правима грађана, која су опште прихваћена и представљају цивилизацијску тековину која се не може доводити у питање, а о значају ових права радника говори и висина запрећених казни за прекршаје прописане овим Законима.

Карактеристични предмет

Безобзирност кршења основних права запосленог на раду и у вези са радом и права на безбедан рад и здравље на раду, види се сликовито у једном предмету, у коме је прекршајни поступак покренут и донета првостепена пресуда којом је окривљени, који је власник грађевинско занатске радње оглашен кривим за више прекршаја и то:

1. *Што је инспекцијским надзором утврђено, да је одређеном лицу одредио да обавља послове на којима нису спроведене мере безбедности здравља на раду, на тај начин, што није поставио заштитну ограду изнад слободних ивица крова и није обезбедио да радник има преко заштитног појаса и заштитног ужета сигуран ослонац, што је за последицу имало повреду и смрт радника, чиме је извршио прекршај из члана 69 став 1 тачка 6 у вези става 2 Закона о безбедности и здрављу на раду.*
2. *Што је инспекцијским надзором установљено да није извршио као послодавац- предузетник оспособљавање тог радника за безбедан и здрав рад и на тај начин поступио супротно члану 15 став 1 тачка 4, члановима 21, 28, 29 Закона о безбедности и*

здрављу на раду, чиме је извршио прекршај из члана 69 став 1 тачка 8 у вези става 2 Закона о безбедности и здрављу на раду.

3. *Што том раднику није издао на употребу средства и опрему за личну заштиту, што је супротно члану 15 став 1 тачке 5 и члану 17 Закона о безбедности и здрављу на раду, чиме је извршио прекршај из члана 69 став 1 тачка 9 у вези става 2 Закона о безбедности и здрављу на раду.*
4. *Што је инспекцијским надзором утврђено, да није као извођач радова, најмање 8 дана пре почетка рада на градилишту, чија је адреса наведена, пријавио градилиште и доставио прописани елаборат о уређењу градилишта, што је супротно одредби члана 18 став 1 и 2 Закона о безбедности и здрављу на раду, чиме је извршио прекршај из члана 69 став 1 тачка 19 у вези става 2 Закона о безбедности и здрављу на раду.*
5. *Што је инспекцијским надзором одређеног дана установљено да је пропустио да закључи уговоре о раду са 13 радника, (наведена имена радника), што је супротно одредби члана 33 и члановима 197-202 Закона о раду, чиме је извршио прекршај из члана 273 став 1 тачка 2 у вези става 2 Закона о раду.*

Окривљени предузетник се бранио, на тај начин, што је изјавио у својим писменим обранама, да је радника који је погинуо ангажовао као подизвођача, да је он био дужан да се стара о сопственој и безбедности радника које је довео на рад. Да себе не сматра одговорним за оно што се догодило раднику који је погинуо, да је закаснио са пријавом градилишта и достављањем елабората, као и да је већину радника који су ангажовани на градилишту довео радник који је погинуо, и да из тог разлога он није требао са њима да закључи уговор о раду већ погинули радник. Одлучне чињенице у овом предмету утврђене су на основу исказа више инспектора који су вршили контролу, иако тај радник није имао основану радњу, нити је постојао било какав уговор између тог радника и окривљеног предузетника. За све наведене прекршаје првостепеном пресудом окривљеном предузетнику изречене су новчане казне испод минимума прописаних новчаних казни Законом о безбедности и здрављу на раду и Законом о раду и то у износу од по 100.000 динара и укупном износу од 500.000 динара. На ову пресуду жалбу је изјавио само окривљени преко свог браниоца. Виши прекршајни суд је одбио жалбу браниоца окривљеног и потврдио првостепену пресуду, а није могао да висину новчаних казни повећа, имајући у виду тежину прекршаја и настале последице, због одредбе члана 88 Закона о прекршајима, јер ако је

жалба изјављена само у корист окривљеног, пресуда у делу која се односи на изречену санкцију не може се изменити на његову штету.

Овај предмет је сликовит приказ у којој се мери не поштују елементарна права запослених на раду и у вези рада и у погледу њихове безбедности и здравља на раду.

Казнена политика

На основу увида у велики број предмета, види се да је за прекршаје по Закону о раду и Закону о безбедности и здрављу на раду извршено ублажавање изречених новчаних казни, на тај начин што су изрицане новчане казне испод минимума прописаних овим Законима и то не мало умањене, што све указује да је казнена политика када се ради о прекршајима прописаним овим Законима блага и неадекватна тежини тих прекршаја.

Тако на пример, једним решењем надлежног органа за прекршај из члана 273 став 1 тачка 2 у вези става 2 Закона о раду окривљеном предузетнику изречена је новчана казна због незакључивања уговора о раду са двоје радника у износу од 50.000 динара, која казна је по жалби подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка преиначена на 100.000 динара. Виши прекршајни суд је преиначавајући новчану казну у наведеном предмету на 100.000. динара имао при томе у виду и друге изречене казне за исти прекршај које нису измењене, јер су на првостепене пресуде жалбу упутили само окривљени, па у тим случајевима те новчане казне нису могле бити преиначене изрицањем новчаних казни у вишем износу. Треба имати у виду да је новчана казна предузетнику за овај прекршај прописана Законом о раду у распону од 400.000 до 500.000 динара. У највећем броју предмета новчане казне које су изрицане окривљеном правном лицу за исти прекршај су изрицане у износу од 100.000 динара, а одговорним лицима у правним лицима у износу од 10.000 динара, иако су новчане казне за овај прекршај по Законом о раду послодавцу са својством правног лица прописане у распону од 800.000 до 1.000.000 динара, а одговорном лицу у правном лицу у износу од 40.000 до 50.000 динара. У свим тим предметима није било жалби подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка, које су права реткост, па исте нису могле бити преиначене по жалбама само окривљених у смислу наведеног члана 88 Закона о прекршајима. Карактеристично је и то, да се приликом изрицања тих казни у образложењу пресуда, односно решења која су донета до 31.12.2009. године, по Закону о прекршајима који је до тада важио, не дају ваљаних разлога за ублажа-

вање казни и не наводе се посебно олакшавајуће околности које су дале основ за ублажавање новчаних казни. Таква казнена политика је и у погледу прекршаја прописаних Законом о безбедности и здрављу на раду, што се види и из карактеристичног предмета.

Закључци:

1. *Да се интезивира рад одељења Судске праксе Вишег прекршајног суда у праћењу судске праксе која се односи на прекршаје по Закону о раду и Закону о безбедности и здрављу на раду и да се периодично одржавају састанци судија одељења судске праксе и других судија Вишег прекршајног суда са судијама првостепених прекршајних судова ради указивања на уочене недостатке у раду судија превостепених судова, делом изнетих у овом раду, а у циљу превазилажења тих недостатака.*
2. *Да се периодично одржавају састанци судија Вишег прекршајног суда и судија прекршајних судова са подносиоцима захтева за покретање прекршајног поступка, као што је то већ рађено у 2009. години, у циљу подизања квалитета захтева за покретање прекршајног поступка и отклањање уочених недостатака у тим захтевима, делом изложених у овом раду, а у циљу превазилажења тих недостатака.*
3. *Неопходна је измена Закона о раду, којим би било прописано да се уговори о раду региструју у одговарајући регистар надлежног министарства или у посебан регистар код локалног органа управе, као и уговори о раду када се радни однос обавља ван просторија послодавца (члан 46 Закона о раду).*
4. *Да се сталном обуком инспектора рада и судија, првенствено судија првостепених судова, посебно оних са мањим радним искуством, подиже ниво знања у циљу отклањања недостатка у њиховом раду делом описаних у овом раду. Да се обука врши са мањим бројем учесника кроз ткз. радионице, а не масовне семинаре због обезбеђења квалитета обуке.*
5. *Да се појачаном контролом од стране инспектора рада уз помоћ других органа, обезбеди ефикаснија контрола поштовања права запослених утврђених наведеним законима.*
6. *Да надлежна министарства и инспекције чешће обавештавају јавност о стању права запослених на раду и у вези са радом и безбедности и здрављу на раду, ради већег укључивања јавности у напоре надлежних органа за остваривање ових права.*

7. *Да се изнађу законска и практична решења за превазилажење проблема у достави писмена прекршајних судова обзиром да овај део поступка представа „Ахилову пету“ прекршајног поступка.*
8. *Да се прекршајни судови оспособе кадровски (судијски помоћници) и технички за ефикасније решавање ових предмета, којима треба дати одређен приоритет.*

Правна литература: судске одлуке Вишег прекршајног суда

Аутор овог рада је чињенице наведене у овом раду утврдио и закључке извео на основу анализе списа предмета и пресуда и других одлука Вишег прекршајног суда, пре свега предмета који су примљени у одељењу овог суда у Крагујевцу, које је решавало по жалбама странака у прекршајном поступку на пресуде и друге одлуке првостепених прекршајних судова.

Аутор овог рада је посебно имао у виду следеће предмете Вишег прекршајног суда и то: I 107 Пржж 1220/10, I 101 Пржж 2836/10, Пржж 18873/10, I 108 Пржж 23820/10, I 108 Пржж 818/10, I 108 Пржж 510/10, I 115 Пржж 1213/10, I 108 Пржж 773/10, I 108 Пржж 25060/10 и I 103 Пржж 24010/10.

Милорад Вукајловић
судија Вишег прекршајног суда Београд,
Одељење у Новом Саду

Нека спорна питања у примени Закона о безбедности саобраћаја на путевима

Закон о безбедности саобраћаја на путевима објављен је у „Сл. гласнику Републике Србије“ од 02.06.2009. године а ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања, с тим што се примењује по истеку шест месеци од дана ступања на снагу (10.12.2009. године). У „Сл. гласнику Републике Србије“ бр. 53 од 29.07.2010. године објављен је Закон о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима а ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања (06.08.2010. године), с тим да се само одредба члана 1. ст. 1. тог Закона која се односи на члан 7. став 1. тачка 30. Закона о безбедности саобраћаја на путевима примењује по истеку шест месеци од дана ступања на снагу измена и допуна.

Закон о безбедности саобраћаја на путевима има доста новина у односу на претходно законско решење, а суштина доношења овог Закона је повећање безбедности у саобраћају и колико год је то могуће, смањење броја погинулих и повређених лица, као и материјалне штете.

Управо због тога, у овом раду биће речи о потпуно новим прекршајима (насилничка вожња) и прекршајима који су на основу искуства најчешћи узрок саобраћајних незгода (неприлагођена брзина, радње возилом, алкохол и неуступање првенства пролаза) и оно што може, било из ког разлога, бити спорно у практичној примени овог Закона од стране прекршајних судова.

„Насилничка вожња – члан 41. и члан 329. Закона о безбедности саобраћаја на путевима“

Одредбама члана 41. став 1. Закона о безбедности саобраћаја на путевима је прописано да је насилничка вожња поступање возача које је у грубој супротности са правилима саобраћаја, односно, приликом које возач не показује обзир према безбедности осталих учесника у саобраћају.

Одредбама става 2. тог члана је прописано да се под насилничком вожњом сматра и

1. Када возач два или више пута прође светлосни саобраћајни знак када му је тим знаком забрањен пролаз, ако између два узастопна проласка није прошло више од десет минута.

2. Када возач врши претицање колоне возила при чему својим возилом прелази или се креће по неиспрекиданој уздужној линији која раздваја коловозне траке по смеровима кретања.

Насилничка вожња представља потпуну новину у односу на претходно законско решење.

Према одредби члана 41. став 1. Закона, да би постојала насилничка вожња, довољно је или да је понашање возача у грубој супротности са правилима саобраћаја или да је поступање возача такво да возач не показује обзир према осталим учесницима у саобраћају. Већ сама формулација члана 41. Закона, казује да насилничка вожња у себи по правилу конзумира неки други прекршај, међутим обзиром на појмове „поступање у грубој супротности са правилима саобраћаја“ и „непоказивање обзира према безбедности осталих учесника у саобраћају“ као и озбиљност последице, не постоји један посебан прекршај или више историјских прекршаја него постоји прекршај насилничке вожње.

У ставу 2. наведеног члана посебно су исказана и дефинисана два случаја која се сматрају насилничком вожњом и ту нема ништа спорно, а полазећи од става 2. тачке 1. наведеног члана и логицирајући насилничка вожња у смислу става 1. могла би да буде и кад возач два или више пута прође знак „Обавезно заустављање“ (II-2) који означава место пред улазом у раскрсницу на коме је возач дужан да заустави возило и уступи првенство пролаза возилима која се крећу путем на који он улази и ако између два узастопна пролаза није прошло више од 10 минута. У смислу члана 41. став 1. Закона, обзиром на обавезе возача мотоцикла из нпр. члана 90. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, могло би се насилничком вожњом сматрати и управљање мотоциклом само на задњем точку и то у условима градске вожње (нпр. на булеварима), посебно ако се уз то возач креће недозвољеном брзином, но у сваком случају насилничка вожња у смислу члана 41. став 1. Закона, је фактичко питање и у сваком конкретном случају се мора утврдити оценом изведених доказа.

Када је у питању насилничка вожња ваљало би се одмах осврнути и на казнену одредбу.

Чланом 329. став 1. Закона о безбедности саобраћаја на путевима је прописано да ће се казном затвора од 30 до 60 дана и 15 казнених поена, казнити возач који у саобраћају поступа у грубој супротности са правилима саобраћаја, при чему не показује обзир према безбедности осталих учесника у саобраћају (насилничка вожња).

Одредбама става 2. тог члана је прописано да уколико је возач приликом насилничке вожње проузроковао саобраћајну незгоду, да ће се казнити казном затвора од 45 до 60 дана и 17 казнених поена, док је одредбама става 3. истог члана прописано да ће се возачу из става 1. овог члана изрећи заштитна мера забране управљања моторним возилом у трајању од најмање 9 месеци, а у случају из става 2., да ће се изрећи заштитна мера забране управљања моторним возилом у трајању од најмање 10 месеци.

Посматрајући само став 1. и основне облике прекршаја, кроз систематику самог Закона и прописаност прекршајних санкција, јасно је да се ради о најтежем прекршају када су у питању физичка лица тј. возачи.

Такође, ваља рећи да, за разлику од већине прекршаја из овог Закона који су дефинисани на тај начин да диспозиција и санкција чине једну правну норму тако што се одређеним чланом нешто наређује или забрањује (диспозиција) док је казна прописана изражавањем на општи начин и упућивањем на диспозицију (поступи супротно члану...), казнена одредба насилничке вожње је другачије дефинисана и условно речено представља потпуну правну норму.

Читајући казнену одредбу става 1. члана 329. Закона, намеће се закључак да су услови „грубо поступање у супротности са правилима саобраћаја“ и „не показивање обзира према осталим учесницима у саобраћају“ кумулативни услови за постојање прекршаја насилничке вожње због, између ова два услова, употребљених речи „при чему“.

Уколико је то тако, обележје прекршаја из казнене одредбе је у супротности са диспозитивном одредбом, јер се у диспозицији не тражи кумулација наведених услова, а у казненој одредби тражи, а то код прекршајних судова у примени овог Закона би могло бити спорно. Чини се ипак, да је у питању само „игра речи“ која нема суштинског значаја, јер је напросто тешко замислити какво је то грубо поступање у супротности са правилима саобраћаја, а да при томе такво поступање није истовремено и непоказивање обзира према безбедности осталих учесника у саобраћају и обрнуто.

Обзиром на мајоритет казнене одредбе над диспозитивном одредбом и обзиром на члан 219. став 1. тачка 1. Закона о прекршајима, у примени Закона о безбедности саобраћаја на путевима, када пресудом окривљеног проглашавају кривим за прекршај насилничке вожње, прекршајни судови би у изреци пресуде требало да дају чињенични опис прекршаја на начин који одговара казненој одредби у конкретном случају.

„Радње возилом из члана 32. став 2. Закона о безбедности саобраћаја на путевима и благовремено обавештавање о отпочињању жељене радње – члан 32. став 3.“

Одредбама члана 32. став 2. Закона о безбедности саобраћаја на путевима је прописано да возач који намерава да помери возило удесно или улево, мења саобраћајну траку, претиче, обилази, зауставља, скреће, окреће се полукружно, вози уназад, престројава се и сл., сме да отпочне такву радњу само ако се уверио да то може да учини на безбедан начин.

Овом законском одредбом прописана је општа обавеза као и општи услови за извршење неке од наведених радњи возилом, а уколико ти претходни услови нису испуњени а радња је отпочета, створени су услови за саобраћајну незгоду. Ти општи услови подразумевају да се вршењем радње не ометају други учесници у саобраћају, односно нормално кретање возила, било оних која се крећу у истом смеру или долазе из супротног смера, да на путу има довољно простора да се намеравана радња може безбедно извршити, да карактеристике пута омогућавају безбедно извршење радње, да конкретне околности на путу и у саобраћају омогућавају да се радња безбедно започне и изврши, као и да техничка својства возила омогућавају безбедно започињање извршења радње.

Ови општи услови представљају критеријум за вршење скоро свих радњи у току вожње, међутим уколико је вршење неке од радњи из ове законске одредбе дефинисано посебном законском одредбом (нпр. претицање из члана 55. став 3. тачка 5. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, где је прописано да возач не сме возилом да започне претицање и обилажење ако по извршеном претицању или обилажењу не би могао да се врати у саобраћајну траку којом се кретао пре тога без ометања или угрожавања осталих учесника у саобраћају) неће се применити диспозитивна одредба члана 32. став 2. наведеног Закона, нити казнена одредба која санкционише кршење те законске одредбе него диспозитивна одредба члана 55. став 3. тачка 5. наведеног Закона и казнена одредба која санкционише кршење те диспозитивне одредбе по правилу *„lex specialis derogat legi generali“* (посебан закон искључује употребу општег).

Одредбама члана 32. став 3. Закона о безбедности саобраћаја на путевима је прописано да након уверавања да сме да отпочне жељену радњу возач је дужан да друге учеснике у саобраћају јасно и благовремено обавести о томе, дајући им знак помоћу показивача правца или, ако они не постоје, одговарајући знак руком. Возач који показивачем правца

даје прописани знак, мора давати знак за све време вршења радње возилом, а по извршеној радњи мора престати са давањем тог знака.

Обавезе возача из ове законске одредбе су устанвљене због тога што се вршењем радњи из става 2. овог члана мења правац или начин кретања возила на путу, а не давање „жмигавца“ и неблаговремено давање „жмигавца“ доводи у заблуду остале возаче, па у тим ситуацијама долази до опасних и конфликтних ситуација. Благовременост давања знака зависи од околности у саобраћају, а нарочито од брзине којом се крећу возила на том делу пута као и да ли се ради о путу у насељу или ван насеља, па је због тога благовременост фактичко питање, а што се тиче јасноће, јасно је да знак мора бити видљив осталим учесницима у саобраћају.

Обавеза возача из члана 32. став 3. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, да „по извршеној радњи мора престати са давањем тог знака“ суштински се не разликује од претходног законског решења, јер је одредбама члана 39. став 1. Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима („стари“ Закон) било прописано да пре извршења радњи возилом возач је дужан да друге учеснике у саобраћају јасно и благовремено обавести о својој намери, дајући им знак помоћу показивача правца или ако они не постоје, одговарајући знак руком, а одредбама става 2. тог члана је било прописано да ако знак из става 1. возач даје помоћу показивача правца, он мора да га даје за све време вршења радње возилом а по извршеној радњи мора престати да га даје, међутим садашње законско решење се суштински ипак разликује јер поступање противно одредби члана 39. став 3. „старог“ Закона, није било санкционисано па није ни било прекршај, док је поступање противно члану 32. став 3. важећег Закона, санкционисано а тиме је и „непрестајање давања знака“ иако је намеравана радња већ извршена, прекршај.

Оваквим законским решењем из члана 32. Закона о безбедности саобраћаја на путевима и потпуним санкционисањем возача када поступају противно наведеној законској одредби омогућује узајамно поштовање учесника у саобраћају у коришћењу заједничког простора.

„Неприлагођена брзина – 42. ст. 1. Закона о безбедности саобраћаја на путевима“

Одредбама члана 42. ст. 1. Закона о безбедности саобраћаја на путевима је прописано да је возач дужан да брзину кретања возила прилагоди особинама и стању пута, видљивости, прегледности, атмосферским приликама, стању возила и терета, густини саобраћаја и другим саобра-

ћајним условима, тако да возило може благовремено да заустави пред препреком коју под датим околностима може да види или има разлога да предвиди, односно да возилом управља на начин којим не угрожава безбедност саобраћаја.

То практично значи да је возач дужан да стално процењује однос брзине и других саобраћајних услова који му омогућавају безбедно одржавање возила на коловозу, а то се опет постиже променом брзине, повећањем, односно смањењем брзине кретања возила, па је неопходно да се брзина прилагоди стварном стању у саобраћају.

Први од услова наведен у овој законској одредби којем треба прилагодити брзину јесу особине и стање пута.

Оштећен и похабан коловоз са смањеним коефицијентом трења, ударне рупе, блато, поледица, клизав коловоз, све то доприноси смањењу ефикасности кочења, па је возач обавезан да томе прилагођава брзину кретања возила, нарочито када га на то упозорава знак опасности (нпр. знак опасности је I-8 „нераван коловоз“ који означава близину дела пута на коме је коловоз нераван због постојања опасних избочина и улегнућа).

Видљивост је као појам дефинисана у члану 7. ст. 1. тач. 78. Закона о безбедности саобраћаја на путевима и представља одстојање на коме учесник у саобраћају може јасно видети коловоз.

Прегледност је такође дефинисана Законом о безбедности саобраћаја на путевима и у смислу члана 7. ст. 1. тач. 79. тог Закона, прегледност је одстојање на коме учесник у саобраћају, с обзиром на физичке препреке, може у условима нормалне видљивости јасно видети другог учесника у саобраћају, односно другу могућу препреку.

У члану 7. ст. 1. тач. 80. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, прецизно су дефинисани услови смањене видљивости, а то су услови у којима је видљивост мања од 200 метара на путу изван насеља, односно 100 метара на путу у насељу.

Видљивост и прегледност неретко су у директној вези са атмосферским приликама, јер због неповољних атмосферских прилика као што су магла и киша, видљивост је смањена.

Техничка својства и стање возила као и терет на возилу, посебно ако је неправилно смештен, имају важну улогу у вожњи неприлагођеном брзином која доводи до губљења контроле над управљањем возилом.

Густина саобраћаја, нарочито у условима градске вожње, је још један од услова којем у смислу члана 42. ст. 1. Закона о безбедности саобраћаја на путевима возач треба да прилагоди брзину кретања свог возила, а то практично значи да возач добрим делом мора да своју пажњу задржава испред себе, јер ако та пажња попусти или буде скренута на нешто

друго, створени су услови за саобраћајну незгоду, поготово ако се возило испред њега заустави или закочи (нпр. пред раскрсницом или пред пешачким прелазом).

Што се тиче услова којим је возач дужан да прилагоди брзину кретања свог возила, Закон о безбедности саобраћаја на путевима прописао је исте услове као и Закон о основама безбедности саобраћаја на путевима („стари“ Закон), међутим Закон о безбедности саобраћаја на путевима је на другачији начин решио питање „препреке“.

Наиме, Закон о основама безбедности саобраћаја на путевима („стари“ Закон) у члану 45. ст. 1. је прописивао да је возач дужан да брзину кретања возила прилагоди особинама и стању пута, видљивости, прегледности, атмосферским приликама, стању возила и терета, густини саобраћаја и другим саобраћајним условима тако да возило може благовремено да заустави пред сваком препреком коју под датим условима може да предвиди, док Закон о безбедности саобраћаја на путевима говори о препреци коју под датим околностима возач може да види или има разлога да предвиди.

Кад возач види препреку, нпр. у условима нормалне видљивости види моторно возило заустављено на коловозу (обележено у смислу члана 67. Закона о безбедности саобраћаја на путевима и са укљученим свим показивачима правца) на путу ван насеља, при томе се креће брзином од 80 км/ч а коловоз је због поледице клизав и не успе да заустави своје возило те удари у заустављено возило, извесно је да би се радило о неприлагођеној брзини, тј. да такав возач брзину кретања свог возила није прилагодио клизавом коловозу јер брзина од 80 км/ч је максимално дозвољена брзина у смислу члана 44. ст. 1. тач. 3. Закона о безбедности саобраћаја на путевима и то под идеалним условима као што су добра видљивост а пут прав и сув.

Када возач има разлога да препреку предвиди?

Свакако када је саобраћајним знаком опасности упозорен на опасност која му прети на одређеном месту, односно делу пута и када је обавештен о природи те опасности (знак „животиње на путу“ (I-17) који означава близину пута на коме домаће животиње под надзором прелазе преко пута или се крећу дуж пута, знак „дивљач на путу“ (I-18) који означава близину дела пута опасног због преласка дивљачи преко пута, знак „радови на путу“ (I-19) који означава место на коме се изводе радови на путу).

Када возач нема разлога да препреку на путу предвиди?

Чланом 7. ст. 1. тач. 5. Закона о безбедности саобраћаја на путевима је прописано да је аутопут државни пут намењен искључиво за саобра-

ћај мотоцикла, путничких возила, теретних возила и аутобуса, са или без прикључних возила, са физички одвојеним коловозним тракама за саобраћај из супротних смерова, са најмање две саобраћајне траке по смеру и једном зауставном траком за сваки смер, без укрштање у нивоу са другим путевима и железничким или трамвајским пругама, са потпуном контролом приступа, на који се може укључити или искључити само одређеним и посебно изграђеним јавним путем и као такав обележен прописаним саобраћајним знаком. На ауто путу возач нема разлога да очекује трактор или запрежно возило, јер је саобраћај за та возила забрањен на аутопуту а у смислу наведене законске одредбе подразумева се потпуна контрола приступа.

„Првенство пролаза – члан 47. Закона о безбедности саобраћаја на путевима“

У члану 47. Закона о безбедности саобраћаја на путевима је прописано:

На раскрсници или у сусрету са другим возилом возач је дужан да прпусти возила која му долазе са његове десне стране.

Возач возила који на раскрсници скреће улево, дужан је да пропусти возило које, долазећи из супротног смера на раскрсници задржава правац кретања или скреће удесно, ако саобраћајним знаком није друкчије одређено.

Изузетно од става 1. и 2. овог члана, трамвај у свим случајевима има првенство пролаза, ако саобраћајним знаком није друкчије одређено.

Возач који улази возилом на пут са првенством пролаза дужан је да пропусти сва возила која се крећу тим путем.

Возач је дужан да пропусти сва возила која се крећу путем на који се укључује и кад тај пут није саобраћајним знаком означен као пут са првенством пролаза, ако возилом улази са земљаног пута на пут са савременим коловозним застором или ако на пут улази са површине на којој се не врши јавни саобраћај.

Возач који при скретању возила пресеца бициклистичку стазу или траку, дужан је да пропусти возила која се крећу стазом, односно траком.

У ставу 1. овог члана дефинисано је право првенства пролаза познато као правило „десне стране“. Обзиром на одредбе члана 20. Закона и на сам члан 47. ово правило се примењује само у ситуацијама када првенство пролаза није регулисано на другачији начин. У прекршајној пракси није била спорна примена правила „десне стране“ када је у питању раскcница, међутим, било је спорно које су то ситуације када би

требало применити правило „десне стране“ а не ради се о раскрсници него о „сусрету са другим возилом“. Налазим да би то могло да буде у ситуацији када возило скреће у лево на кућни прилаз, а не пропушта возило које му долази у сусрет и задржава правац кретања или то возило скреће у десно на тај исти кућни прилаз. Ово због тога што у тим ситуацијама возилу које скреће у лево, друго возило увек фактички долази са десне стране.

Одредбе става 2. и 3. овог члана су прилично јасне и не чини се да има нешто спорног.

Одредба става 4. разликује се од претходног законског решења утолико што је из садашњег законског решења изостављена формулација „који је саобраћајним знаком означен као пут“, међутим, обзиром на Правилник о саобраћајној сигнализацији и знакове изричитих наредби II-1, знак „укрштање са путем са првенством пролаза“, који означава близину раскрснице на којој возач мора да уступи првенство пролаза возилима која се крећу по путу на који он наилази и II-2 знак „обавезно заустављање“ који означава место пред улазом у раскрсницу на коме је возач дужан да заустави возило и уступи првенство пролаза возилима која се крећу путем на који он наилази, јасно је да се возач који има постављене такве саобраћајне знакове укључује на пут са првенством пролаза.

Одредба става 5. казује да је за возача који се са земљаног пута укључује на пут са савременим коловозним застором, тај пут за њега пут са првенством пролаза и када није саобраћајним знаком означен као пут са првенством пролаза и дужан је да пропусти возила која се крећу тим путем, при чему би ваљало подсетити на члан 7. ст. 1. тач. 9. Закона, да је земљани пут, пут без изграђеног коловозног застора, па и када на прикључку на други пут има изграђен коловозни застор. Што се тиче дела ове законске одредбе која говори о укључивању „са површине на којој се не врши саобраћај“, ваља рећи да и одредба члана 33. ст. 1. Закона говори о укључивању у саобраћај са површине на којој се не врши саобраћај, међутим та одредба је општа и управо због тога би требало применити одредбу члана 47. ст. 5. и везано са тим казнену одредбу закона.

Одредба става 6. говори о првенству пролаза возила која се крећу бициклистичком стазом или траком у односу на возача који при скретању пресеца бициклистичку траку или стазу (бициклистичка трака је саобраћајна трака намењена искључиво за саобраћај бицикла, мопеда и лаких трицикала – члан 7. став 1. тачка 13., бициклистичка стаза је пут намењен искључиво за кретање бицикла – члан 7. ст. 1. тач. 26. Закона).

„Психофизички услови за управљање возилом – члан 187. Закона о безбедности саобраћаја на путевима“

Одредбама члана 187. став 1. Закона о безбедности саобраћаја на путевима је прописано да возач који је неспособан за безбедно управљање возилом, односно који је у толикој мери уморан, односно болестан или је у таквом психофизичком стању да није способан да безбедно управља возилом, не сме да управља возилом у саобраћају, док је одредбама става 7. истог члана прописано да је возач неспособан за безбедно управљање возилом када се стручним прегледом утврди да је у толикој мери уморан, болестан или је у таквом психофизичком стању да није способан да безбедно управља возилом у саобраћају.

Новина у садашњем законском решењу, за разлику од претходног је то што је дефинисан начин утврђивања возача који је у толикој мери уморан, болестан или је у таквом психофизичком стању да није способан да безбедно управља возилом а то је стручни преглед, дакле ова неспособност се у прекршајном поступку не може утврђивати нпр. сведоцима очевицима.

Новина је и то што се овим Законом уводи кажњавање за прекршај возача који поступи супротно члану 187. став 1. Закона о безбедности саобраћаја на путевима (прекршај из члана 331. став 1. тачка 53. Закона) јер претходно законско решење иако је забрањивало возачу да управља возилом, ако је у толикој мери уморан или болестан или је у таквом психофизичком стању да је неспособан за сигурно управљање возилом (део члана 163. „старог“ Закона) уопште није познавало казну за возача када возилом управља у таквом стању.

Одредбама члана 187. став 2. Закона о безбедности саобраћаја на путевима је прописано да возач не сме да управља возилом у саобраћају на путу, нити да почне да управља возилом, ако је под дејством алкохола и / или психоактивних супстанци а одредбама става 3. тог члана је прописано да је под дејством алкохола возач, односно лице за које се анализом одговарајућег узорка крви утврди да је садржај алкохола већи од 0,30 mg/ml или ако је присуство алкохола у организму утврђено одговарајућим средствима или апаратима за мерење алкохолисаности (алкометром и др.) што одговара садржини алкохола у крви већој од 0,30 mg/ml.

Одредбама става 6. истог члана је прописано да је под дејством психоактивних супстанци лице за које се испитивањем помоћу одговарајућих средстава и метода (тест за утврђивање присуства психоактивних супстанци и др.) утврди присуство тих супстанци у организму.

Новина у односу на претходно законско решење је то што је у члану 7. став 1. тачка 99. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, дата дефиниција психоактивне супстанце (психоактивна супстанца је врста дроге, лека на коме је назначено да се не сме употребљавати пре и за време вожње, као и друга хемијска материја која може утицати на психофизичку способност учесника у саобраћају – осим алкохола), као и које се лице има сматрати да је под дејством тих супстанци (члан 187. став 6. Закона). Новина је и то што је за „обичне“ возаче (возачи и лица која нису набројана у ставу 4. члана 187. Закона о безбедности саобраћаја на путевима) смањена дозвољена количина алкохола у организму са 0,5 г/кг (члан 164. став 1. „старог“ Закона) на 0,30 mg/ml.

Чланом 187. став 4. Закона о безбедности саобраћаја на путевима је прописано да изузетно од одредбе става 3. овог члана, када учествује у саобраћају не сме да има у организму психоактивних супстанци или алкохола, или да показује знаке поремећаја који су последица конзумирања алкохола и /или психоактивних супстанци:

- возач моторног возила које је регистровано за превоз више од 8 лица, осим возача чија је највећа дозвољена маса већа од 3500кг,
- возач моторног возила који обавља јавни превоз лица, односно ствари,
- возач возила којим се превозе опасне материје, односно врши ванредни превоз,
- возач возила категорије А1, А2, АМ и А,
- инструктор вожње,
- кандидат за возача током практичне обуке и полагања практичног дела возачког испита,
- возач са пробном возачком дозволом,
- лице које надзире возача са пробном возачком дозволом,
- испитивач на практичном делу возачког испита,
- возач возила са правом првенства пролаза и возач возила под пратњом.

Овом законском одредбом таксативно су набројани возачи и лица која не смеју имати алкохола у организму, нити психоактивних супстанци, нити смеју показивати знаке поремећаја који су последица конзумирања алкохола или психоактивних супстанци, тај круг возача и лица је знатно проширен у односу на претходно законско решење, како у погледу диспозитивне одредбе, тако и у погледу казнених одредби (ранији закон није прописивао казне за лица, нпр. испитивача на практичном делу возачког испита).

Чланом 187. став 5. Закона о безбедности саобраћаја на путевима је прописано да према утврђеном садржају алкохола у крви степени алкохолисаности возача, инструктора вожње и кандидата за возача су:

1. до 0,30 mg/mlл – блага алкохолисаност;
2. више од 0,30 mg/ml до 0,50 mg/ml – умерена алкохолисаност;
3. више од 0,50 mg/ml до 1,20 mg/ml – средња алкохолисаност;
4. више од 1,20 mg/ml до 1,60 mg/ml – тешка алкохолисаност;
5. више од 1,60 mg/ml до 2,00 mg/ml – веома тешка алкохолисаност;
6. више од 2,00 mg/ml – потпуна алкохолисаност.

Ово је значајна новина, јер је закон увео степеновање алкохолисаности и у зависности од тога различите прекршајне санкције.

Одредбама члана 187. став 8. Закона о безбедности саобраћаја на путевима је прописано да ће се сматрати да возач управља возилом у саобраћају када је покренуо возило са места на путу, а овакво законско решење је јасно и знатно боље од претходног које није садржало такву дефиницију па је често било спорно шта се сматра отпочињањем управљања возилом (нпр. да ли је то и седење на месту возача у возилу које се не креће а мотор ипак ради).

„Казнене одредбе за „обичне“ возаче и физичка лица као и примена Заштитне мере забране управљања моторним возилом“

О казни за прекршај насилничке вожње већ је било речи па то не би требало понављати.

Што се тиче кршења одредбе члана 32. став 2. и 3. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, за овај прекршај у основном облику у члану 333. став 1. тачка 9. Закона прописано је изрицање новчане казне у фиксном износу од 5.000,00 динара, а уколико је проузрокована непосредна опасност за другог учесника у саобраћају или проузрокована саобраћајна незгода прописано је изрицање новчане казне у износу од 6.000,00 динара до 18.000,00 динара.

За овај прекршај у основном облику није прописано кумулативан изрицање казнених поена, међутим за квалификовани облик овог прекршаја у смислу члана 336. став 3. Закона обавезно се мора изрећи најмање 2 казнена поена.

За овај прекршај ни у основном ни у квалификованом облику није прописано изрицање заштитне мере забране управљања моторним возилом.

Кршење одредбе члана 42. став 1. Закона о безбедности учесника у саобраћају, у основном облику, за возача је прописана казна у члану

332. став 1. тачка 7. и то у износу од 6.000,00 динара до 20.000,00 динара, а за квалификовани облик овог прекршаја у ставу 2. тог члана је прописано изрицање новчане казне у износу од 10.000,00 динара до 40.000,00 динара или казна затвора у трајању до 45 дана. Ни за овај прекршај у основном облику није прописано кумулативно изрицање казнених поена, међутим за квалификовани облик мора се изрећи најмање 2 казнена поена на основу члана 336. став 3. Закона.

За овај прекршај није прописано обавезно изрицање заштитне мере забране управљања моторним возилом ни у основном ни у квалификованом облику.

Поступање противно члану 47. Закона о безбедности саобраћаја на путевима је за возача санкционисано у ставу 1. тачка 11. члана 332. Закона и прописана казна за основни облик овог прекршаја је од 6.000,00 динара до 20.000,00 динара, а за квалификовани облик у ставу 2. тог члана је прописана новчана казна у износу од 10.000,00 динара до 40.000,00 динара или казна затвора у трајању до 45 дана. За основни облик овог прекршаја у члану 335. став 1. тачка 15. Закона прописано је кумулативно изрицање 3 казнена поена а за квалификовани облик тог прекршаја у смислу става 2. члана 336. Закона тај број се увећава за 1 поен.

За овај прекршај ни у основном ни у квалификованом облику није прописано обавезно изрицање заштитне мере забране управљања моторним возилом.

Што се тиче кршења одредбе члана 187. Закона, ваља рећи да је најтежи прекршај прописан у члану 330. став 1. тачка 4. Закона о безбедности саобраћаја на путевима. Ту је прописана казна затвора од најмање 15 дана или новчана казна у износу од 100.000,00 до 120.000,00 динара и 14 казнених поена за возача који управља возилом под дејством алкохола више од 2,00 мг/мл као и инструктора вожње, лице које надзире возача са пробном возачком дозволом и испитивача на практичном делу возачког испита када учествује у саобраћају. У ставу 2. тог члана за квалификовани облик овог прекршаја прописана је казна од најмање 45 дана затвора или новчана казна у износу од 120.000,00 до 150.000,00 динара и 16 казнених поена, а у ставу 3. члана 330. за основни облик прописано је обавезно изрицање заштитне мере забране управљања моторним возилом од најмање 8 месеци а за квалификовани облик у трајању од најмање 10 месеци.

У члану 331. став 1. тачка 53. Закона прописана је казна од 15.000,00 динара до 30.000,00 динара или казна затвора у трајању до 30 дана за возача када управља возилом а неспособан је за безбедно управљање возилом, односно када је у толикој мери уморан, болестан или је у таквом психофизичком стању да није способан да безбедно управља вози-

лом. За квалификовани облик овог прекршаја прописана је казна од 30.000,00 динара до 50.000,00 динара или казна затвора до 60 дана.

За основни облик овог прекршаја прописано је кумулативно изрицање 2 казнена поена (члан 335. став 1. тачка 83. Закона) а за квалификовани облик увећање за 3 поена (члан 336. став 1. Закона).

За овај прекршај, ни у основном ни у квалификованом облику није прописано обавезно изрицање заштитне мере забране управљања моторним возилом.

У тачки 54. става 1. члана 331. прописана је казна како за возача који управља возилом ако је под дејством психоактивних супстанци тако и за лица из става 4. члана 187. Закона која немају својство возача (на пример лице које надзире возача са пробном возачком дозволом). Новчана казна или казна затвора су исте као и за претходни прекршај.

Возачу се у смислу члана 335. став 1. тачка 84. Закона изриче 8 казнених поена за основни облик а за квалификовани облик још 3 (члан 336. став 1. Закона).

Заштитна мера се за основни облик возачу изриче у трајању од најмање 6 месеци (члан 338. став 1. тачка 54.Закона), а за квалификовани облик заштитну меру треба продужити за 2 месеца (члан 338. став 3. Закона).

У члану 331. став 1. тачка 55. Закона прописана је казна за возаче и лица из става 4. члана 187. овог Закона који су у стању тешке алкохолисаности (од 1,20 mg/ml до 1,60 mg/ml) и веома тешке алкохолисаности (од 1,60 mg/ml до 2,00 mg/ml). Новчана казна или казна затвора су исте као и за све остале прекршаје из овог члана. Казнени поени за тешку алкохолисаност износе 10 поена (члан 335. став 1. тачка 86.Закона) а за веома тешку алкохолисаност 12 поена (члан 325. став 1. тачка 87. Закона) (у основним облицима прекршаја) док се код квалификованих облика тај број поена увећава за 3 (члан 336. став 1. Закона).

Заштитна мера за основни облик тешке алкохолисаности је најмање 6 месеци а веома тешке 8 месеци (члан 338.став 1. тачка 56. и тачка 57. Закона) с тим да се за квалификовани облик прекршаја заштитна мера увећава за 2 месеца у смислу става 3. члана 338. Закона.

У члану 332. став 1. тачка 77. Закона прописана је казна за возача који управља возилом у стању средње алкохолисаности (од 0,50 mg/ml до 1,20 mg/ml) и лице из става 4. члана 187. Закона (на пример лице које надзире возача са пробном возачком дозволом), за основни облик овог прекршаја прописано је изрицање новчане казне у износу од 6.000,00 динара до 20.000,00 динара а за квалификовани облик у ставу 2. тог члана прописано је изрицање новчане казне у износу од 10.000,00 до 40.000,00 динара или казна затвора у трајању до 45 дана.

За основни облик овог прекршаја у члану 335. став 1. тачка 85. прописано је кумулативно изрицање 6 казнених поена који се у смислу члана 336. став 2. увећавају за 1 код квалификованог облика овог прекршаја.

За основни облик овог прекршаја изриче се и заштитна мера забране управљања моторним возилом у трајању од најмање 3 месеца а на основу члана 338. став 1. тачка 55. а у смислу става 3. тог члана за квалификовани облик заштитна мера се продужава за два месеца.

У члану 333. став 1. тачка 90. Закона прописана је казна у фиксном износу од 5.000,00 динара за основни облик прекршаја када возач управља возилом у стању умерене алкохолисаности (од 0,30 mg/ml до 0,50 mg/ml) а иста казна је прописана и за лице из члана 187. став 4. ако је у стању благе и умерене алкохолисаности (тачка 91. тог члана). У ставу 2. тог члана за квалификовани облик овог прекршаја прописано је изрицање новчане казне у износу од 6.000,00 до 18.000,00 динара.

За овај прекршај у основном облику није прописано изрицање кумулативних казнених поена а у смислу члана 336. став 3. Закона о безбедности саобраћаја на путевима за квалификовани облик јесте прописано изрицање најмање два казнена поена.

За основни облик није прописано обавезно изрицање заштитне мере забране управљања моторним возилом као ни за квалификовани облик овог прекршаја.

Поред већ реченог, ваља подсетити на члан 323. Закона о безбедности саобраћаја на путевима да се казнени поени изричу само возачу којем је возачка дозвола, односно пробна возачка дозвола издата у Републици Србији као и на одредбе става 2. тог члана где је прописано да се за поједине прекршаје предвиђене овим Законом утврђују казнени поени од 1. до 18. у зависности од тежине прекршаја, те на одредбе члана 42. став 2. тачка 5. Закона о прекршајима да јединствена казна казнених поеона не може бити већа од 18.

Што се тиче заштитне мере забране управљања моторним возилом, ваља подсетити да је у смислу члана 52. став 4. Закона о прекршајима највиша законска граница трајања ове заштитне мере 1 година, а да је одредбама члана 58. Закона о прекршајима прописано да ако је једном пресудом за више прекршаја утврђено више заштитних мера исте врсте, за које је прописано да ће се изрећи у одређеном трајању, изрећи ће се јединствена заштитна мера која је једнака збиру трајања појединачно утврђених заштитних мера, с тим да она не може прећи највишу законску границу трајања те врсте заштитне мере.

Због чега прекршаји о којима је било речи могу бити спорни?

Насилничка вожња може бити спорна, условно речено због несагласности диспозитивне и казнене одредбе, но тај проблем је решив, чини

се на једини могући начин применом јаче, тј. казнене одредбе. Оно што такође може бити спорно код насилничке вожње, односно представљати тешкоћу прекршајним судовима је утврђивање постојања насилничке вожње у смислу става 1. члана 41. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, но решење ове дилеме требало би да дâ судска пракса прекршајних судова и Вишег прекршајног суда.

„Радње возилом“, „неприлагођена брзина“, као и „непропуштање возила“, нису спорни као постојеће законско решење, али у пракси код утврђивања „неуверавања“, код утврђивања „неприлагођене брзине“, као и код утврђивања која је то препрека коју под датим условима возач може да види или која је то препрека за коју возач има разлога да је предвиди, могу итекако представљати потешкоћу прекршајним судовима и управо због тога о њима је било речи као о спорним питањима.

Надаље, систематика казнених одредби и примена казнених одредби такође могу бити спорни, нпр. кад возач бицикла управља истим у стању средње алкохолисаности а такав возач има издату возачку дозволу у Србији, да ли таквом возачу изрећи обавезне казнене поене како то налаже одредба члана 335. ст. 1. тач. 85. или не, уколико да, да ли судија по службеној дужности када то не произилази из прекршајног списа треба да утврђује чињеницу постојања или непостојања возачке дозволе издате у Републици Србији. Чини се, бар у овом тренутку, да је ово спорно питање, да ову „спорност“ (када су у питању возачи бицикла) најбоље може да реши сам законодавац прецизнијим дефинисањем, односно отклањањем ове спорности, а уколико законодавац то не учини, то ће свакако морати учинити прекршајни судови и Виши прекршајни суд јер „суд познаје (зна) право“.

Овим радом дотакнута су само нека спорна питања из Закона о безбедности саобраћаја на путевима, настојало се, да се по могућству та спорна питања појасне, првенствено са становишта практичне примене овог Закона од стране прекршајних судова.

Литература:

1. Проф.др Милан Вујанић, Проф.др Крсто Липовац, Стојадин Јовановић Драгомир Милојевић, *Коментар Закона о безбедности саобраћаја на путевима*, „Службени гласник“, издање 2009. године.

2. Др Миломир Радивојевић, *Коментар Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима*, Савремена администрација, 1990. година.

Вера Радак
судија Вишег прекршајног суда Београд,
Одељење у Новом Саду

Угоститељска делатност и прекршаји из ове области по Закону о туризму

Закон о туризму објављен је у „Службеном гласнику Републике Србије“ број 36/09 дана 15.05.2009. године, а ступио је на снагу дана 23.05.2009. године, осим одредаба које се односе на регистрацију и евиденцију у Регистру туризма и на лиценце, које су почеле да се примењују 01.01.2010. године. Закон је заснован на претпоставкама и принципима земаља чланица Европске уније, а истим се уређују услови и начин планирања и развоја туризма, туристичке организације за промоцију туризма, туристичке агенције, угоститељска делатност, наутичка делатност, ловнотуристичка делатност, услуге у туризму, таксе, накнаде и пенали у туризму, Регистар туризма и друга питања од значаја за развој и унапређење туризма.

Овим Законом се по први пут прописују и уређују услови и начин планирања и развоја туризма, те је створен правни оквир за ефикасно управљање развојем туризма, као и прецизније дефинисање одредаба које се тичу обезбеђивања веће заштите корисника туристичких услуга. Новине у овом Закону су што се истим налаже уређивање рада туристичких организација за промоцију туризма, туристичких агенција, рада у угоститељској, наутичкој и ловнотуристичкој делатности, уводи се ред у пружање услуга у туризму, такси превоза, али прописује и накнада и пенали у туризму. Такође, законом је уведена регистрација туристичких агенција – организатора путовања, као и туристичких агенција – посредника, у Агенцији за привредне регистре, која води посебан Регистар туризма, у којем се, поред регистрације туристичких агенција, води евиденција туристичких места, угоститеља, категорисаних и некатегорисаних угоститељских објеката, категорисаних и некатегорисаних објеката наутичког и ловног туризма, пружалаца услуга ловнотуристичке делатности, туристичких водича и локалних туристичких водича, туристичких пратилаца, као и евиденција привредних субјеката који пружају услуге изнајмљивања возила, лица која пружају услуге у домаћој радиности и сеоским туристичким домаћинствима (по „старом“ Закону о туриз-

му регистри категорисаних објеката, регистри агенција и регистри туристичких водича вођени су у министарству задуженом за туризам). У овом Закону се по први пут уводи појмовник који дефинише 29 појмова који се користе у туристичкој делатности, што ће корисницима олакшати тумачење закона и подзаконских аката. За примену Закона о туризму од значаја су и подзаконски акти које доноси министар економије и регионалног развоја, с тим да је за неке од подзаконских аката потребна сагласност министара из других ресора (унутрашњих послова, здравља и др.).

Предмет овог рада је угоститељска делатност и прекршаји из ове области, као делатност са којом се сусрећемо скоро свакодневно, те је свако од нас користио и користи неку врсту угоститељских услуга.

Према одредбама Закона о туризму:

– угоститељска делатност је пружање услуга смештаја, припремање и услуживање хране, пића и напитака у угоститељском објекту, као и припремање хране и достављање корисницима за потрошњу на другом месту (кетеринг). Угоститељску делатност могу обављати угоститељи, а то су привредна друштва, предузетници или огранци других домаћих или страних правних лица, а поједине врсте угоститељских услуга могу пружати и физичка лица, под условима прописаним Законом о туризму и прописима донетим на основу овог Закона;
– угоститељски објекат је функционално повезан, посебно уређен и опремљен простор који испуњава прописане минималне техничке и санитарно – хигијенске услове за пружање угоститељских услуга, односно за обављање угоститељске делатности;
– угоститељ је привредно друштво, предузетник или огранак другог домаћег или страног правног лица које обавља угоститељску делатност, који се региструје и евидентира у складу са законом којим се уређује регистрација привредних субјеката и овим Законом, с тим да ако је угоститељ привредно друштво, а делатност обавља у више објеката, дужан је да за обављање послова из оквира делатности у сваком објекту образује огранак, а ако је угоститељ предузетник, а делатност обавља у више посебних простора, дужан је да делатност у тим посебним просторима обавља на начин и под условима прописаним законом којим се уређује положај предузетника (Закон о приватним предузетницима);
– стандарди су услови и мерила у погледу уређења и опремљености објеката, квалитета пружања услуга и претежног садржаја услуга и одржавање објекта.

Из наведених законских одредаба произилази да угоститељски објекат у којем се пружају угоститељске услуге мора бити посебно уређен и опремљен и мора испуњавати минималне техничке и санитарно – хигијенске услове, за обављање угоститељске делатности, а објекти за смештај, који подлежу категоризацији, морају испуњавати и одређене стандарде, у зависности од врсте услуга које пружају. Уређење и опремање, као и минимално технички и санитарно – хигијенски услови, те стандарди за угоститељске објекте за смештај, ближе су прописани подзаконским актима, и то:

– Правилником и минималним техничким и санитарно – хигијенским условима за уређење и опремање угоститељских објеката, којим су прописани минимално технички и санитарно – хигијенски услови за уређење и опремање угоститељског објекта у зависности од начина услуживања и врсте услуга које се претежно пружају у угоститељском објекту;
– Правилником о минималним техничким и санитарно – хигијенским условима за пружање угоститељских услуга у домаћој радиности и у сеоском туристичком домаћинству, којим су прописани минимални технички и санитарно – хигијенски услови које морају да испуњавају објекти у којима се пружају угоститељске услуге у домаћој радности и у сеоском туристичком домаћинству;
– Правилником о начину пружања угоститељских услуга у покретном објекту и о минималним техничким, санитарно – хигијенским и здравственим условима које мора да испуњава покретни објекат у којем се пружају угоститељске услуге, којим се прописује начин пружања угоститељских услуга у покретном објекту у којем се пружају угоститељске услуге, као и минимално технички, санитарно – хигијенски и здравствени услови које мора да испуњава покретни објекат у којем се пружају угоститељске услуге и

Правилником о стандардима за категоризацију угоститељских објеката за смештај, којим се прописују стандарди за категоризацију угоститељског објекта за смештај врсте: хотел, мотел, туристичко насеље, камп, пансион, кућа, апартман и соба.

Сви поменути правилници су објављени у „Службеном гласнику Републике Србије“ број 41/10 од 15.06.2010. године и ступили су на снагу дана 23.06.2010. године, док је пре њиховог ступања на снагу био у примени Правилник о разврставању, минималним условима и категоризацији угоститељских објеката.

У члану 67. Закона о туризму, прописано је да према врсти угоститељских услуга које се у објекту пружају, угоститељски објекат може бити:

– угоститељски објекат за смештај – који пружа услуге смештаја, исхране и пића и друге услуге уобичајене у угоститељству или само услуге смештаја (хотел, мотел, туристичко насеље, камп, пансион, хостел, преноћиште, одмаралиште, кућа, апартман, соба и други објекти за пружање услуга смештаја);
– угоститељски објекат за исхрану и пиће у којем се пружају услуге припремања и услуживања топлих и хладних јела, пића и напитака или само пића и напитака (ресторан, кафана, бар, објекат брзе хране и други објекти) и
– кетеринг објекат у којем се припрема храна, пиће и напици, по утврђеним стандардима ради услуживања и потрошње на другом месту.

Такође треба знати да угоститељски објекат има ознаку врсте објекта према претежној врсти услуге која се у њему пружа.

Угоститељски објекти за смештај разврставају се у категорије у складу са стандардима прописаним за поједине врсте тих објеката. Разврставање се, у зависности од врсте објекта, врши решењем које доноси министар (за хотеле, мотеле, туристичка насеља и кампове), које важи три године од дана достављања подносиоцу захтева, односно решењем надлежног органа јединице локалне самоуправе, (за пансионе, куће, апартмане и собе). Дакле, разврставању у категорије подлежу само угоститељски објекти за смештај, а не и друге врсте угоститељских објеката, док, према раније важећем Закону о туризму, у категорије су били разврставани угоститељски објекти за смештај, као и ресторани, као једини угоститељски објекат из групе угоститељских објеката за пружање услуга исхране и пића.

Казнене одредбе

Претходно су дати основни појмови из Закона о туризму, који се односе на угоститељску делатност, чији су приказ и објашњење били потребни за лакше разумевање и примену казнених одредаба Закона, које су систематизоване од члана 124. до члана 129. Закона о туризму.

За све прекршаје из овог Закона прописане су само новчане казне у одређеним распонима и то:

– за правна лица:
  члан 124. став 1. – од 120.000,00 динара до 800.000,00 динара;
  члан 125. став 1. – од 60.000,00 динара до 450.000,00 динара;

члан 126. став 1. – од 30.000,00 динара до 250.000,00 динара и
члан 127. став 1. – од 15.000,00 динара до 50.000,00 динара
– за одговорна лица у правном лицу:
члан 124. став 2. – од 15.000,00 динара до 30.000,00 динара;
члан 125. став 2. – од 10.000,00 динара до 25.000,00 динара;
члан 126. став 2. – од 2.000,00 динара до 5.000,00 динара и
члан 127. став 2. – од 1.000,00 динара до 3.000,00 динара
– за предузетнике:
члан 124. став 3. – од 60.000,00 динара до 300.000,00 динара;
члан 125. став 3. – од 30.000,00 динара до 150.000,00 динара;
члан 126. став 3. – од 15.000,00 динара до 80.000,00 динара и
члан 127. став 3. – од 8.000,00 динара до 30.000,00 динара
– за физичка лица:
члан 128. став 1. – од 8.000,00 динара до 80.000,00 динара
члан 129. став 1. – од 2.000,00 динара до 5.000,00 динара.

Чланом 124. став 1. тачка 4. Закона, прописано је да ће се за прекршај казнити правно лице (став 2. и одговорно лице у правном лицу, а став 3. и предузетник) ако обавља угоститељску делатност у хотелу, мотелу, туристичком насељу, кампу и пансиону, а да му надлежни орган није одредио категорију или ову делатност обавља у категорији која му није одређена решењем надлежног органа.

Овај прекршај чини угоститељ:

– који обавља угоститељску делатност у поменутим угоститељским објектима за смештај, када не прибави акт о одређивању категорије угоститељског објекта (што је дужан учинити пре отпочињања обављања угоститељске делатности у објекту који се разврстава у категорију);
– који је прибавио акт о одређивању категорије (решење надлежног органа), међутим у току периода од три године за који је издато решење, дође до одступања од прописаних стандарда за категорију угоститељског објекта у коју је објекат разврстан, (у ком случају је угоститељ дужан да поднесе захтев ради разврставања у нижу категорију).

За утврђивање овог прекршаја, од значаја је категорија угоститељског објекта, те стандарди за категоризацију прописани Правилником о стандардима за категоризацију угоститељских објеката за смештај, којим су прописани стандарди за категоризацију угоститељских објеката за смештај врсте хотел, мотел, туристичко насеље, камп, пансион, кућа, апартман и соба и то:

– стандарди за поједине врсте објеката (који садрже обавезне елементе означене знаком „М“ и изборне елементе утврђене за одређену категорију, на основу којих се одређује број додатних бодова, у складу са поменутим Правилником);
– посебни стандарди за поједине врсте угоститељских објеката (односе се на угоститељске објекте врсте хотел који су категорисани са три или више звездица, који се могу разврстати и по посебним стандардима за специјализацију хотела у зависности од услуга које пружа и то као: пословни хотел, конгресни хотел, породични хотел, спортски хотел и spa-wellness хотел у складу са стандардима утврђеним у Прилогу Стандарди за специјализацију хотела – који чини саставни део Правилника) и
– категорије и начин стицања, као и промене категорије угоститељских објеката, (категорија угоститељских објеката се означава одговарајућим бројем звездица и то од 1 – 5, па је угоститељски објекат означен са 5 звездица, објекат највише категорије).

Чланом 125. став 1. тачка 5. Закона, прописано је да прекршај чини правно лице (став 2. и одговорно лице у правном лицу, а став 3. и предузетник) ако обавља угоститељску делатност у објектима и просторијама које не испуњавају услове за обављање те делатности, односно уколико поступи противно одредбама члана 64. став 1. и члана 65. став 1. Закона.

Сваки угоститељ већ при регистрацији угоститељске делатности код надлежног органа, мора обезбедити да угоститељски објекат, односно просторије у којима ће се обављати делатност испуњава услове за обављање исте, у складу са врстом услуга које ће се у њему пружати, и мора обезбедити да су ти услови испуњени и након регистрације делатности, све време током обављања делатности у том угоститељском објекту. Услови које угоститељски објекат мора испуњавати за обављање угоститељске делатности прописани су Правилником о минималним техничким и санитарно – хигијенским условима за уређење и опремање угоститељских објеката, и то како општи, тако и посебни услови, у зависности од начина услуживања и врсте услуга које се пружају, а посебним правилником прописани су услови које морају да испуњавају објекти за пружање угоститељских услуга у домаћој радиности и сеоском туристичком домаћинству. Такође, посебним правилником прописани су услови за покретне објекте у којима се пружају угоститељске услуге. Дакле, постојање овог прекршаја зависи од врсте угоститељског објекта, те врсте услуга које такав објекат пружа.

Чланом 125. став 1. тачка 6. Закона, прописано је да ће се за прекршај казнити правно лице (став 2. одговорно лице у правном лицу и став

3. предузетник) ако обавља угоститељску делатност у објектима који се категоришу, а нема запослена лица која испуњавају услове из члана 70. Закона.

Диспозитивном одредбом члана 70. Закона, прописано је да угоститељи који обављају делатност у угоститељским објектима за смештај врсте хотел, мотел, туристичко насеље и камп, који се разврставају у категорије, морају да имају руководиоца објекта, који је запослен код угоститеља, који, у зависности од врсте угоститељског објекта за смештај, мора имати одговарајућу стручну спрему (вишу за хотел и мотел, а за туристичко насеље и камп, најмање средњу стручну спрему), да има знање једног страног језика, као и радни стаж у непрекидном трајању у угоститељству и то за хотел и мотел три године, а за туристичко насеље и камп једну годину. Поред руководиоца објекта, у угоститељском објекту врсте хотел и мотел, мора да буде запослено и најмање једно лице са средњом стручном спремом угоститељског усмерења. Угоститељ – предузетник који лично води пословање угоститељског објекта врсте хотел, мотел, туристичко насеље и камп мора испуњавати услове прописане за руководиоца тих угоститељских објеката. Према томе, уколико правно лице или предузетник који обављају угоститељску делатност у угоститељским објектима за смештај врсте хотел, мотел, туристичко насеље и камп, не обезбеде запошљавање лица која испуњавају наведене услове, а предузетник који лично води пословање у наведеној врсти угоститељског објекта, не испуњава услове за руководиоца тих угоститељских објеката, чине прекршај из овог члана.

Чланом 125. став 1. тачка 13. Закона, прописано је да исти чини правно лице (став 2. одговорно лице у правном лицу и став 3. предузетник) ако у угоститељском објекту, не одржава просторије и опрему и не пружа услуге према прописаним стандардима за врсту и категорију објекта у коме обавља делатност.

Како су за поједине врсте угоститељских објеката прописани услови за уређење просторија и њихово опремање у зависности од врсте услуга које се у тим објектима пружају, као и да су прописани стандарди за категоризацију угоститељског објекта за смештај, то овај прекршај чини правно лице, одговорно лице и предузетник уколико просторије и опрему не одржава, сагласно прописаним условима и не пружа услуге према одговарајућим стандардима за врсту и категорију угоститељског објекта.

Чланом 125. став 1. тачка 14. Закона, прописано је да ће се за прекршај казнити правно лице (став 2. одговорно лице у правном лицу и став 3. предузетник) ако у року за који је донето решење, одступи од стандарда на основу кога су хотел, мотел, туристичко насеље, камп и пан-

сион разврстани у категорију, а није поднело захтев за разврставање објекта у нижу категорију.

У овом случају посебно је санкционисан угоститељ који не поднесе захтев надлежном органу за разврставање угоститељског објекта врсте хотел, мотел, туристичко насеље, камп и пансион у нижу категорију, у случају да ти угоститељски објекти у којима се обавља угоститељска делатност, а који су разврстани у одређену категорију решењем надлежног органа, у року за који је то решење о разврставању донето (три године), одступе од стандарда на основу којих су ти објекти разврстани у одређену категорију.

Чланом 126. став 1. тачка 6. Закона, прописано је да ће се за прекршај казнити правно лице (став 2. одговорно лице у правном лицу и став 3. предузетник) ако у писаном, говорном или визуелном јавном оглашавању не користи тачно врсту и категорију објекта која му је одређена актом надлежног органа.

Имајући у виду битна обележја овог прекршаја, јасно је да исти чини правно лице или предузетник који обавља угоститељску делатност у угоститељском објекту за смештај (који подлеже категоризацији), те да је угоститељ у обавези да приликом јавног оглашавања у било којем виду (писаном, говорном и визуелном) користи тачну врсту и категорију објекта која му је одређена актом о категоризацији (нпр. хотел – категорије са четири звездице, мотел – категорије са три звездице и сл.).

У члану 126. став 1. тачка 7. Закона, прописано је да ће се за прекршај казнити правно лице (став 2. одговорно лице у правном лицу и став 3. предузетник) ако не утврди нормативе хране и пића које услужује и на захтев корисника услуга не омогући увид у те нормативе, као и ако услуге не пружа у одговарајућој количини и квалитету према тим нормативима.

У овој тачки члана 126. Закона, инкриминисана су три облика противправног понашања правног лица, одговорног лица и предузетника и то:

– ако не утврде нормативе хране и пића које услужују
– ако на захтев корисника услуга не омогуће увид у те нормативе,
– ако услуге не пружају у одговарајућој количини и квалитету према утврђеним нормативима.

Како је чланом 62. став 1. тачка 9. Закона, прописано да је угоститељ дужан да утврди нормативе хране и пића које услужује и на захтев корисника услуга омогући увид у те нормативе, као и да услуге пружа у одговарајућој количини и квалитету према тим нормативима, то прекршај из ове тачке члана 126. чини угоститељ који поступи противно било којој од наведених обавеза.

Чланом 126. став 1. тачка 8. Закона, прописано је да ће се за прекршај казнити правно лице (став 2. одговорно лице у правном лицу и став 3. предузетник) ако у угоститељском објекту за смештај не води евиденцију гостију, или је не води дневно и уредно.

У овој тачки члана 126. Закона, инкриминисана су два противправна понашања правног лица, одговорног лица у правном лицу и предузетника и то:

– ако у угоститељском објекту за смештај не води евиденцију гостију,
– ако евиденцију гостију у угоститељском објекту за смештај не води дневно и уредно.

Дакле, овај прекршај чини угоститељ у угоститељском објекту за смештај који не води евиденцију гостију (књигу гостију), као и угоститељ који у наведеној врсти угоститељског објеката води такву евиденцију, али је не води дневно и уредно. Облик, садржина и начин вођења евиденције гостију прописан је Правилником о облику, садржини и начину вођења евиденције гостију у угоститељском објекту за смештај, а посебним правилницима наведена евиденција је прописана за објекте у домаћој радиности и за сеоска туристичка домаћинства, с тим да је у сва три правилника на исти начин ова материја регулисана (књига гостију је јединствена за домаће и стране држављане, подаци који се уносе у књигу гостију за домаће држављане, односно подаци који се уносе за стране држављане на основу личних исправа и других одговарајућих података скоро су идентични и сл.).

Прекршај из члана 126. став 1. тачка 9. Закона, чини правно лице (став 2. одговорно лице у правном лицу и став 3. предузетник) ако пружа угоститељске услуге супротно члану 64. став 2., 3., 4. и 6. и члану 65. став 2. и 4. Закона.

Наведеним диспозитивним одредбама Закона, прописани су услови за обављање угоститељске делатности ван угоститељског објекта и у покретном објекту. Угоститељску делатност угоститељ по правилу обавља у угоститељском објекту, међутим ставом 2. члана 64. Закона, прописано је да се услуге припремања и служења хране и пића могу пружати и ван угоститељског објекта, у складу са овим Законом, прописима донетим на основу овог Закона, као и прописима којима се уређује здравствена заштита и заштита животне средине. У ставу 3. Закона прописано је да се услуге припремања и служења хране и пића ван угоститељског објекта могу пружати повремено на сајмовима, вашарима, пригодним прославама и на другим јавним манифестацијама, али најдуже тридесет дана. Обављање угоститељске делатности ван угоститељског

објекта је дакле ограничено на тридесет дана. У ставу 4. члана 64. Закона, прописано је да је за пружање угоститељских услуга припремања и услуживања хране и пића ван угоститељског објекта, угоститељ дужан да прибави одобрење надлежног органа јединице локалне самоуправе (који решењем одобрава врсту услуге и одређује простор, место и време пружања угоститељских услуга), док је у ставу 6. истог члана Закона, прописано да се угоститељске услуге припремања и служења хране и пића, могу пружати и на простору заштићеног природног добра, или на простору непокретног културног добра и његове заштићене околине, по претходно прибављеној сагласности надлежне установе заштите. У члану 65. Закона, прописано је да се поједине угоститељске услуге могу пружати и у покретном објекту који се премешта из једног места у друго сопственим погоном или вучом и испуњава минималне техничке, санитарно – хигијенске и здравствене услове за пружање угоститељских услуга (који су прописани посебним правилником). Ставом 2. и ставом 4. наведеног члана Закона, прописано је да се у покретном објекту може услуживати храна припремљена на другом месту, у оригиналном паковању, као и пиће у оригиналној амбалажи или на точење уз употребу амбалаже за једнократну употребу, те да је за пружање услуга у покретном објекту угоститељ дужан да прибави одобрење надлежног органа јединице локалне самоуправе (који решењем одобрава врсту услуге која се може пружати у покретном објекту и одређује простор и место на коме се могу пружати угоститељске услуге у покретном објекту). Према томе, угоститељ – правно лице или предузетник, (као и одговорно лице у правном лицу) чине прекршај из тачке 9. члана 126. Закона, уколико поступе противно било којој од наведених одредаба.

Члан 127. став 1. тачка 2. Закона, прописује кажњавање за прекршај правног лица (став 2. одговорно лице у правном лицу и став 3. предузетника) ако на улазу у угоститељски објекат не истакне видно пословно име и седиште угоститеља, назив и врсту угоститељског објекта, као и радно време и не придржава га се у свом пословању.

И овим одредбама Закона, прописано је више противправности, па овај прекршај чини правно лице и предузетник који:

- на улазу у угоститељски објекат не истакне видно пословно име и седиште, те назив и врсту угоститељског објекта као и радно време и
- на улазу у угоститељски објекат истекне видно радно време, међутим у свом пословању се истог не придржава.

Прекршај из члана 127. став 1. тачка 3. Закона, чини правно лице (став 2. одговорно лице у правном лицу и став 3. предузетника) ако не држи решење о регистрацији у Регистру привредних субјеката, односно

уверење о евиденцији у Регистру туризма у седишту, огранку и издвојеном посебном простору, у угоститељском објекту, на месту на коме повремено пружа угоститељске услуге ван угоститељског објекта и у покретном објекту.

С обзиром да је угоститељ привредно друштво, предузетник или огранак другог домаћег или страног правног лица које обавља угоститељску делатност, исти се региструје у складу са законом којим се уређује регистрација привредних субјеката (Закон о регистрацији привредних субјеката) и евидентира у складу са Законом о туризму у Регистар туризма, то је исти у обавези да у угоститељском објекту држи решење о регистрацији у Регистру привредних субјеката, као и уверење о евиденцији у Регистру туризма. Угоститељ који пружа угоститељске услуге служења хране и пића ван угоститељског објекта, дужан је да на месту на ком повремено пружа угоститељске услуге држи, поред решења о регистрацији у Регистру привредних субјеката и одобрење (решење) надлежног органа јединице локалне самоуправе којим му је одобрена врста услуге коју пружа ван угоститељског објекта, одређен простор, место и време пружања угоститељских услуга. Поменуто одобрење – решење дужан је да, поред решења о упису у Регистар привредних субјеката, држи и угоститељ који у покретном објекту пружа угоститељске услуге. Уколико угоститељ наведена решења, односно уверења не држи на месту на којем обавља угоститељску делатност чини овај прекршај.

Члан 127. став 1. тачка 6. Закона, чини правно лице (став 2. одговорно лице у правном лицу и став 3. предузетника) ако на улазу у угоститељски објекат не истакне видно ознаку категорије, односно посебног стандарда утврђеног решењем надлежног органа.

Имајући у виду да категоризацији подлежу само угоститељски објекти за смештај, то значи да овај прекршај чине само угоститељи који пружају ту врсту угоститељских услуга (и кад пружају само услуге смештаја и кад пружају услуге и смештаја и исхране и пића). Ознака врсте и категорије угоститељског објекта, као и посебни стандарди за поједине врсте угоститељских објеката прописани су Правилником о стандардима за категоризацију угоститељских објеката у члану 12. и члану 24., као и у прилозима 12. и 13. тог Правилника.

Важно је истаћи да уколико угоститељ послује у објекту који је заштићено културно добро, податке о категорији, односно посебном стандарду који се у њему пружа, као и пословно име и седиште, те назив и врсту угоститељског објекта и радно време, могу поставити унутар објекта или на неком другом прикладном месту, а у складу са законом којим се уређује заштита културних добара.

Прекршај из члана 127. став 1. тачка 7. Закона, чини правно лице (став 2. одговорно лице у правном лицу и став 3. предузетника) ако поступи супротно члану 62. став 1. тачка 6.

Диспозитивном одредбом члана 62. став 1. тачка 6. Закона, прописано је да је угоститељ дужан да у свакој соби и на рецепцији истакне цене смештаја, пансиона или полупансиона и износ боравишне таксе, као и да истакну цене хране, пића и напитака у ценовницима који морају бити доступни корисницима услуга у довољном броју примерака и на сваком месту где се корисници услужују. Дакле, уколико угоститељ поступи противно било којој од наведених обавеза чини овај прекршај.

Прекршај из члана 127. став 1. тачка 8. и тачка 9. Закона, чини правно лице (став 2. одговорно лице у правном лицу и став 3. предузетника) ако се не придржава истакнутих, односно објављених цена, као и ако за сваку пружану услугу не изда прописан рачуна.

Прекршај из наведених тачака члана 127. чини угоститељ који је истакао, односно објавио цене али их се не придржава, као и угоститељ који за сваку пружану услугу не изда прописан рачун.

Прекршај из члана 127. став 1. тачка 10. Закона, чини правно лице (став 2. одговорно лице у правном лицу и став 3. предузетника) ако не утврди кућни ред у свим објектима за смештај и не истакне га на рецепцији, а изводе из кућног реда не истакне у свим смештајним јединицама.

С обзиром да је угоститељ који пружа услуге смештаја дужан да утврди кућни ред у свим објектима за смештај, као и да га истакне на рецепцији, а изводе из кућног реда да истакне у свим смештајним јединицама (смештајна јединица је скуп опремљених просторија унутар угоститељског објекта за смештај која се ставља на располагање кориснику), то поступањем противно наведеним обавезама угоститељ чини овај прекршај.

Прекршај из члана 127. став 1. тачка 11. Закона, чини правно лице (став 2. одговорно лице у правном лицу и став 3. предузетника) ако не пријави период пословања Регистру туризма.

Угоститељ може пословати током целе године или сезонски, те сам утврђује период пословања за сваки угоститељски објекат, а уколико послује сезонски, има обавезу да период пословања пријави Регистру туризма, те уколико то не учини чини прекршај из тачке 11. овог члана Закона.

До сада је било речи о прекршајима који су прописани одредбама члана 124 – 127 Закона, које чине угоститељи – правна лица и предузетници, а сада ће бити речи о прекршајима које чине физичка лица, који су прописани у члану 128. Закона.

Прекршаје из овог члана Закона, чине физичка лица:

– која пружају угоститељске услуге у домаћој радиности (тачке 1–4) и
– која пружају угоститељске услуге у сеоском туристичком домаћинству (тачка 5.).

Прекршај из тачке 1. овог члана Закона, чини физичко лице које пружа угоститељске услуге у домаћој радиности ако издаје куће, апартмане и собе које нису категорисане или које не испуњавају прописане санитарно – хигијенске услове.

Физичко лице може да у објектима чији је власник, смештајних капацитета до 30 лежајева пружа туристима угоститељске услуге смештаја, као и припремања и услуживања оброка и то у објектима врсте кућа, апартман и соба, што значи да би неко физичко лице пружало угоститељске услуге у домаћој радности, мора бити власник угоститељског објекта који изнајмљује, а при том смештајни капацитет објекта не сме бити већи од 30 лежајева. Такође, угоститељски објекти који се изнајмљују (куће, апартмани и собе) морају бити категорисани и морају испуњавати минимално техничке и санитарно – хигијенске услове прописане правилником. Стандарди за разврставање у одређену категорију и услови које ове врсте угоститељских објеката за смештај морају испуњавати су утврђени у Правилнику о стандардима за категоризацију угоститељских објеката за смештај (члан 8 – 10 и прилози 8 – 10 Правилника) и Правилнику о минималним техничким и санитарно – хигијенским условима за пружање угоститељских услуга у домаћој радиности и у сеоском туристичком домаћинству.

Прекршај из тачке 2., чини физичко лице које пружа услуге припремања и услуживања хране и пића супротно члану 73. став 3. Закона.

Диспозитивном одредбом на коју упућује ова тачка члана 128. Закона, прописано је да физичко лице (које пружа угоститељске услуге у домаћој радиности) може да пружа услуге припремања и услуживања хране и пића само туристима којима пружа услуге смештаја.

Прекршај из тачке 3. члана 128. Закона, чини физичко лице ако не издаје куће, апартмане и собе на основу уговора и не достави уговор надлежном органу.

Физичко лице које пружа угоститељске услуге у домаћој радиности не може самостално издавати куће, апартмане и собе у свом власништву, већ то може чинити само преко локалне туристичке организације, туристичке агенције или другог привредног субјекта и то на основу уговора, који то физичко лице доставља ради евидентирања надлежном органу јединице локалне самоуправе, а надлежни орган локалне самоуправе дужан је да евиденцију коју води (евиденција категорисаних кућа, апартмана и соба) квартално доставља Регистру туризма. Дакле, уколи-

ко физичко лице издаје куће, собе и апартмане без уговора са локалном туристичком организацијом или агенцијом, односно другим привредним субјектом чини овај прекршај, а такође овај прекршај чини физичко лице и уколико уговор који је закључио са наведеним организацијама, односно агенцијама не достави ради евидентирања надлежном органу јединице локалне самоуправе.

Прекршај из тачке 4. овог члана Закона, чини физичко лице ако поступи супротно члану 75. сав 1. тачка 1 – 5.

Чланом 75. став 1. Закона, прописане су дужности физичког лица које пружа угоститељске услуге у домаћој радиности и то да:

– у кући, апартману и соби коју издаје туристима истакне прописану ознаку категорије одређену решењем надлежног органа;
– одржава просторије и опрему и пружа услуге према прописаним стандардима за категорију куће, апартмана и собе, која му је одређена решењем надлежног органа;
– видно истакне цене услуга које пружа и износ боравишне таксе и придржава се истакнутих цена;
– утврди нормативе хране ако пружа услуге исхране и придржава се утврђених норматива и
– води евиденцију гостију дневно и уредно.

Поступање физичког лица које пружа угоститељске услуге у домаћој радиности, противно било којој од наведених обавеза је санкционисано овом тачком члана 128. Закона.

Прекршај из тачке 5. члана 128. Закона, чини физичко лице ако не пружа услуге смештаја и исхране у сеоском туристичком домаћинству на прописан начин.

Диспозитивне одредбе на које упућује ова тачка су члан 76., 77. став 1. и 2. и члан 78. став 1. тачка 1 – 3. Према одредбама члана 76. Закона, физичко лице које пружа угоститељске услуге у сеоском туристичком домаћинству, може туристима пружати услуге смештаја и припремања и услуживања хране и пића у објектима смештајних капацитета до 30 лежајева, а само услуге припремања и услуживања хране и пића организованој туристичкој групи до 50 туриста која не користи услуге смештаја. При пружању угоститељских услуга у сеоском туристичком домаћинству физичко лице мора да испуњава здравствене услове у складу са законом којим се уређује заштита здравља, а објекти у којима се пружају ове услуге морају испуњавати минималне техничке и санитарно – хигијенске услове. Начин издавања објеката при пружању угоститељских услуга у сеоском туристичком домаћинству је преко локалне туристичке организације, туристичке агенције или другог привредног субјекта, и то

на основу уговора, који, физичко лице које пружа овај вид услуга доставља ради евидентирања надлежном органу јединице локалне самоуправе. Чланом 78. Закона, прописане су обавезе физичког лица које пружа угоститељске услуге у сеоском туристичком домаћинству, те је исто дужно да:

– видно истакне цене услуга које пружа и износ боравишне таксе и придржава се истакнутих цена;
– утврди нормативе хране ако пружа услуге исхране и придржава се утврђених норматива и
– води евиденцију гостију дневно и уредно.

Уколико физичко лице које пружа услуге у сеоском туристичком домаћинству поступи противно било којој од наведених одредаба чини прекршај из ове тачке члана 128. Закона.

У наставку овог текста потребно је нешто рећи и о надзору над применом одредаба Закона о туризму и прописа донетих на основу овог Закона.

Инспекцијски надзор над применом одредаба овог Закона и прописа донетих на основу истог врши Министарство за економију и ргионални развој преко туристичких инспектора, министарство надлежно за послове здравља преко санитарних инспектора у делу испуњености санитарно – хигијенских и здравствених услова у објектима у којима се обавља угоститељска делатност, као и у објектима, односно просторијама у којима се пружају угоститељске услуге смештаја и исхране у домаћој радности и сеоским туристичким домаћинствима, министарство надлежно за послове заштите животне средине преко инспектора за заштиту животне средине у делу којим се уређује заштита животне средине и министарство надлежно за послове инфраструктуре преко саобраћајних инспектора у делу којим се уређује наутичка делатност и делатност изнајмљивања возила. Према одредбама члана 120. Закона, права и дужности туристичког инспектора у вршењу инспекцијског надзора су да:

– проверава да ли су испуњени прописани услови за обављање делатности и пружање услуга уређених овим Законом;
– врши проверу пружања услуга у објектима у погледу придржавања прописаних стандарда за одобрену категорију;
– утврђује идентитет запослених код привредних друштава, предузетника или огранка другог домаћег или страног правног лица, као и физичких лица која обављају делатност и пружају услуге уређене овим Законом;
– прегледа просторије у којима се обавља делатност и пружају услуге, уговоре, евиденције, исправе и другу документацију потребну

за утврђивање законитости пословања привредних друштава, предузетника или огранка другог домаћег или страног правног лица, као и физичких лица која обављају делатности и пружају услуге уређене овим Законом и
– врши проверу наплате и уплате боравишне таксе из члана 103. и члана 105. овог Закона.

Чланом 121. Закона, прописано је да је у обављању надзора над применом Закона о туризму и прописа донетих на основу овог Закона, туристички инспектор овлашћен, између осталог да:
– привремено забрани рад угоститељу у угоститељском објекту који се разврстава у категорију, који послује без одређене категорије (која је одређена решењем надлежног органа);
– привремено забрани рад угоститељу у угоститељском објекту који се разврстава у категорију, ако угоститељски објекат и услуге које се у њему пружају одступају од прописаних стандарда за ту категорију, а угоститељ није поднео захтев за разврставање у нижу категорију;
– привремено забрани рад угоститељу који нема запослена стручна лица која испуњавају услове из члана 70. овог Закона;
– привремено забрани физичком лицу пружање угоститељских услуга у домаћој радиности, ако куће, апартмани и собе нису категорисане у складу са одредбама овог Закона и физичком лицу пружање угоститељских услуга у сеоском туристичком домаћинству ако објекти у којима се пружају те услуге не испуњавају минималне техничке услове као и да забрани пружање угоститељских услуга овим физичким лицима ако не поседују уговор из члана 74. став 1. и члана 77. став 1. овог Закона (уговор о издавању објеката преко локалне туристичке организације, туристичке агенције или другог привредног субјекта);
– привремено забрани обављање делатности правном лицу, привредном друштву, предузетнику или огранку другог домаћег или страног правног лица, односно физичком лицу, у случајевима када се туристичком инспектуру онемогући вршење послова надзора;
– обавести надлежни инспекцијски орган у случају да давалац смештаја није извршио обавезу на начин из члана 106. и члана 108. овог Закона (тиче се наплате боравишне таксе и средстава од наплате исте);
– наложи да се врати износ који је више наплаћен у односу на истакнуте, односно уговорене цене;
– изрекне новчану казну на лицу места и

– поднесе пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ, односно поднесе захтев за покретање прекршајног поступка.

Туристички инспектор доноси решење о привременој забрани обављања делатности и послова до испуњења законом прописаних услова. Такође је туристички инспектор дужан да, уколико у вршењу инспекцијског надзора утврди да пропис није примењен или је неправилно примењен, донесе решење којим налаже отклањање утврђених неправилности и одреди рок за њихово отклањање, а уколико се утврђене неправилности у остављеном року не отклоне, дужан је да донесе решење о привременој забрани обављања делатности и пружању услуга, односно рада у објекту. Против наведених решења туристичког инспектора се може изјавити жалба министру, међутим жалба не одлаже извршење решења.

Правно лице (и одговорно лице) те предузетник који обавља угоститељску делатност – угоститељ, као и физичко лице које пружа угоститељске услуге у домаћој радиности или у сеоском туристичком домаћинству, дужни су да поступе по решењу туристичког инспектора, а уколико то не учине, угоститељ чини прекршај из члана 125. став 1. тачка 16. Закона, а физичко лице прекршај из члана 128. став 1. тачка 7. Закона.

На крају треба нагласити да, с обзиром на чињеницу да је Закон о туризму у примени нешто више од годину дана, а неке његове одредбе само неколико месеци (одредбе које се односе на Регистар туризма као и на туристичке агенције у примени су од 01.01.2010. године), те да је већина правилника за примену закона, донета у првој половини 2010. године, то ће пуна примена Закона о туризму и резултати његове примене, бити видљиви тек у периоду који следи.

ПРВА ШАНСА

Драгана Ракић
судијски помоћник
у Вишем прекршајном суду у Београду,
Одељење у Новом Саду

Процесноправни положај малолетних лица у прекршајном поступку

Увод

Као учиниоци прекршаја, поред пунолетних лица, појављују се и малолетници, који због својих посебних психофизичких карактеристика и нарочито због потребе да се на њих делује на начин на који ће се спречити настављање са делинквентним понашањем и у одраслом добу захтевају посебан приступ.

У Републици Србији се последњих година у значајној мери посвећује пажња приближавању наше земље европским интеграционим процесима, односно усклађивању наших прописа са прописима Европске уније, те у том контексту и питању посебне заштите права детета, односно малолетних лица, нарочито када се иста нађу у сукобу са законом. Тако је, полазећи од захтева науке и праксе, а узимајући у обзир међународне документе као што су Конвенција о правима детета, Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода, Стандардна минимална правила УН за малолетничко правосуђе и др., у Србији донет Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, који је прилагођен потребама малолетника као специфичне категорије делинквената, који заједно са одредбама садржаним у посебним прописима, у односу на које се јавља као *lex generalis*, чини, могло би се рећи, модеран систем малолетничког правосуђа.

Имајући у виду да се малолетна лица често јављају као извршиоци прекршаја, те да важећи Закон о прекршајима садржи скроман број одредаба којима се на посебан начин уређује поступак према малолетницима, а да исти упућује на сходну примену Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, те одређене проблеме и недоумице које се у пракси јављају у погледу примене одредаба ових прописа, покушаћу у овом раду да детаљно анали-

зирам процесноправни положај малолетних лица према којима се води прекршајни поступак.

Прекршајни поступак према малолетницима

Поступак према малолетницима регулисан је одредбама главе XXXIV Закона о прекршајима („Службени гласник Републике Србије“ бр.101/05, 116/08 и 111/09) и њима се делимично, прецизније, уређује положај малолетних лица према којима се води прекршајни поступак, док се материјалноправни положај малолетних учинилаца прекршаја регулише одредбама главе VIII истог закона.

Одредбом члана 270 Закона о прекршајима прописано је да се у поступку према малолетнику примењују одредбе главе XXXIV, а остале одредбе истог закона само ако нису у супротности са тим посебним одредбама, док се, ако другачије није прописано тим законом, сходно примењују одредбе Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (у даљем тексту: Закон о малолетницима). Из наведеног произлази да ће суд у поступку према малолетницима превасходно примењивати одредбе главе XXXIV Закона о прекршајима, а остале одредбе Закона о прекршајима ако нису у супротности са овим посебним одредбама, па ће тек у ситуацији када неко правно питање није регулисано овим законом сходно применити Закон о малолетницима.

С обзиром на наведено, најпре ћу указати на одредбе Закона о прекршајима које се односе на положај малолетника у прекршајном поступку, а потом на одређена процесноправна питања која нису регулисана овим законом, уз осврт на поједине материјалне одредбе у мери у којој је то нужно ради потпунијег приказа предмета овог рада.

Закон о прекршајима у потпуности искључује прекршајну одговорност деце, односно малолетника који нису навршили четрнаест година у време извршења прекршаја, на начин што предвиђа да се против њих не може ни водити прекршајни поступак, те да ће, уколико захтев за покретање прекршајног поступка буде поднет против детета, суд донети решење којим ће овај захтев одбацити, односно да ће обуставити прекршајни поступак када у току поступка утврди да малолетник у време извршења прекршаја није имао навршених четрнаест година живота. У случају обустављања поступка суд ће о учињеном прекршају обавестити родитеља, усвојитеља и старатеља малолетника, као и орган старатељства, а по потреби и школу, тј. организацију у којој је малолетник смештен.

У погледу малолетника који су навршили четрнаест година, Закон прави разлику између млађих малолетника – оних који су у време извршења прекршаја навршили четрнаест година, а нису навршили шеснаест година, којима се могу изрећи само васпитне мере (укор, посебне обавезе и мере појачаног надзора) и уз њих заштитне мере, као и старијих малолетника – оних који су у време извршења прекршаја навршили шеснаест, а нису навршили осамнаест година, којима се поред васпитних мера и заштитних мера може изрећи и казна (новчана казна и казна малолетничког затвора). Поступак према малолетницима има бројне специфичности у односу на прекршајни поступак према пунолетним лицима. Најважније специфичности су:

• **Могућност непокретења прекршајног поступка према малолетнику, ако суд нађе да вођење поступка не би било целисходно;**

Надлежни прекршајни суд ће решењем одбацити захтев за покретање прекршајног поступка уколико нађе да с обзиром на природу прекршаја и околности под којима је прекршај учињен, ранији живот малолетника и његова лична својства покретање и вођење поступка не би било целисходно. У том смислу би свакако требало сматрати да је потребно да се ради о лакшем прекршају, дакле када заштићено добро није у већој мери повређено или угрожено, да малолетник нема тзв. „судску прошлост“, а да околности под којима је учињен прекршај, начин извршења, улога и поступци малолетника у извршењу прекршаја, указују да се може очекивати да ће се малолетник убудуће клонити вршења прекршаја.

• **Начело хитности поступка према малолетницима;**

Ово начело прописано је чланом 271 Закона о прекршајима, којег би се морали придржавати како суд, тако и остали органи и установе који учествују у поступку према малолетнику. У ту сврху је Закон дао суду могућност да малолетнику изрекне укор или новчану казну и без мишљења органа старатељства, ако надлежни орган старатељства не достави суду мишљење у року од шездесет дана, а такође и могућност одступања од правила позивања малолетника преко родитеља, односно законског заступника, због потребе хитног поступања.

• **Могућност раздвајања поступка ако је прекршај учињен у саизвршилаштву са пунолетним лицима;**

Будући да је интенција посебног начина уређивања поступка према малолетницима потпуно прилагођавање истог њиховим посебним карактеристикама и степену развоја, у циљу заштите личности малолетника,

Законом о прекршајима предвиђено је да ће се, када је малолетник учествовао у извршењу прекршаја заједно са пунолетним лицима, поступак према њему раздвојити и спровести по одредбама овог закона, а да се поступак може водити заједно са поступком против пунолетних лица и спровести по општим одредбама овог закона само ако је јединствено вођење поступка неопходно за свестрано разрешење ствари. Дакле, у случају саизвршилаштва са пунолетним лицем, ипак би предност требало дати раздвајању поступка, како би се на најбољи начин остварила сврха прописивања посебног поступања са малолетницима, у ком смислу би се могло указати и на целисходност спајања поступака уколико се према малолетнику води више њих, а све због нужности расправљања и сагледавања његовог целокупног делинквентног понашања, што пре и у целини, на једном месту, у једном поступку, кроз једну васпитну меру, односно казну. Уколико би се из наведених разлога приступило спровођењу јединственог поступка према малолетнику и пунолетном учиниоцу прекршаја, по мом мишљењу би тада требало сходно применити одредбе чл. 51 ст. 3 Закона о малолетницима, те у таквом поступку, када се разјашњавају питања која се односе на малолетника, увек у погледу малолетника применити одредбе Закона о прекршајима које се односе на хитност поступка, начин поступања лица која учествују у поступку приликом предузимања радњи према малолетнику (чл. 271 ст. 4), обавезу сведочења о околностима потребним за оцењивање душевне развијености малолетника, упознавање његове личности и прилика у којима живи (чл. 273), права родитеља, односно законских заступника и органа старатељства да се упознају са током поступка, да стављају предлоге и указују на нове чињенице и доказе који су важни за доношење правилне одлуке (чл. 275), а друге одредбе овог закона или Закона о малолетницима, ако њихова примена није у супротности са вођењем јединственог поступка.

• **Искључење јавности;**

У поступку према малолетнику јавност увек мора бити искључена. У вези са овим питањем би такође, по мом мишљењу, требало указати на потребу сходне примене одредаба чл. 55 Закона о малолетницима, којим је предвиђено да се без дозволе суда не сме објавити ток кривичног (овде прекршајног) поступка према малолетнику, као ни одлука донесена у том поступку, тј. да се може објавити само онај део поступка, односно само онај део одлуке за који постоји одобрење, али да се у том случају не смеју навести име малолетника и други подаци на основу којих би се могло закључити о ком малолетнику је реч. У члану 54 ст. 3 Закона о

малолетницима прописано је да се одлуке и друга писмена малолетнику достављају према општим одредбама о достављању, с тим да се малолетнику неће достављати писмена истицањем на огласној табли суда, те сматрам би се и ова одредба требала сходно примењивати у прекршајном поступку, а све у циљу потпунијег поштовања начела тајности поступка према малолетницима.

•Начин позивања малолетника;

Малолетник се, као што је већ указано, по правилу позива преко родитеља, односно законског заступника, а уколико се од овог правила одступи, суд ће ова лица свакако обавестити о покретању прекршајног поступка, а на који начин се омогућава родитељима и старатељима да остваре своје право да се упознају са током поступка, да у поступку стављају предлоге и да указују на чињенице и доказе који су важни за доношење правилне одлуке.

У погледу процесних радњи довођења и привођења може се рећи да их Закон о прекршајима не искључује када су у питању малолетници, али да би, сходном применом члана 54 ст. 2 Закона о малолетницима, приликом спровођења ових радњи службена лица органа унутрашњих послова морала водити рачуна да то чине на неупадљив начин, који подразумева и да би службена лица требала бити у цивилној одећи. Када је у питању процесна радња задржавања, Закон о прекршајима садржи посебну одредбу која се односи на малолетнике, а везану за задржавање лица под утицајем алкохола или других омамљујућих средстава затеченог у вршењу прекршаја. Тачније, у чл. 168 ст. 5 Закона је прописано да, ако је то могуће, суд ће обавестити чланове породице задржаног лица, односно друга лица задужена за старање о малолетнику у случају када је малолетнику под утицајем алкохола или других омамљујућих средстава, који је затечен у вршењу прекршаја, а постоји опасност да ће и даље вршити прекршаје, одређено задржавање. Из наведеног произлази да Закон дозвољава задржавање малолетника, али само када је у питању наведена ситуација. У поступку према малолетницима одлука се не може извршити пре њене правоснажности.

•Заштита права малолетника путем органа старатељства;

Пре изрицања васпитне мере или казне малолетнику потребно је да суд прибави мишљење надлежног органа старатељства, осим ако је у међувремену малолетник постао пунолетан или ако је учињено одступање од овог правила из разлога хитности о којем је већ било речи. Сврха прибављања овог мишљења је утврђивање чињеница потребних за

оцену зрелости малолетника, испитивање средине и прилика у којима малолетник живи, као и других околности које се тичу његове личности и понашања, како би правилном оценом ових околности суд на најбољи начин индивидуализовао и конкретизовао прекршајну санкцију према малолетнику да би се истом остварила њена сврха. Ради постизања овог циља Закон о прекршајима је установио дужност сведочења о околностима потребним за оцењивање душевне развијености малолетника, упознавање његове личности и прилика у којима живи. При предузимању радњи према малолетнику у његовом присуству, а нарочито приликом његовог испитивања, лица која учествују у поступку дужна су да поступају обазриво, водећи рачуна о душевној развијености, осетљивости и личним својствима малолетника.

• **Овлашћена лица жалбу у корист малолетника могу да изјаве и против воље малолетника;**

Још једна посебност овог поступка огледа се могућности лица овлашћених на изјављивање жалбе у корист малолетника против одлуке којом му је изречена васпитна мера или казна (иако се у чл. 277 ст. 1 Закона о прекршајима говори о жалби против одлуке којом је малолетник „оглашен кривим“, правилније би било употребити израз „којом му је изречена васпитна мера или казна“), да је изјаве и против његове воље. Одрицање малолетника од права на жалбу нема правног дејства.

У следећем делу излагања указаћу на одређене правне празнине у Закону о прекршајима на које би се морале сходно примењивати одредбе Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.

Најважније питање представља врста одлука која се доноси у поступку према малолетницима када суд утврди да је потребно изрећи васпитну меру (укључујући и заштитну меру) или казну. Као што је већ речено, у прекршајном поступку малолетницима се могу изрећи следеће прекршајне санкције: васпитне мере, новчана казна, казна малолетничког затвора и заштитна мера. Сходном применом чл. 78 ст. 3 и 4 Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица,, долази се до закључка да ће, у случају када малолетнику изриче васпитну меру, суд донети решење, с тим да ће се у изреци овог решења навести само која се мера изриче, али се малолетник неће оглашавати кривим за прекршај који му се ставља на терет, док ће се у образложењу решења навести опис прекршаја и околности које оправдавају изрицање васпитне мере. Пресуда ће се, према истом Закону, до-

нети ако се малолетнику изриче казна и тада ће се применити одредбе чл. 219 Закона о прекршајима које се односе на садржај изреке пресуде којом се окривљени оглашава кривим за прекршај. Напоменула бих само да сам мишљења да би у оба случаја, дакле, свакако у решењу, али и у оваквој пресуди, као и у току поступка, требало следити дух Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, у терминолошком смислу, на тај начин да се за малолетнике не би користио термин „окривљени“, већ искључиво термин „малолетни“, имајући у виду и да се поступак води „према“ малолетнику, а не „против“ њега. На овом месту би ваљало указати и на извесне недоумице у погледу начина одлучивања у јединственом поступку који се води према малолетном и пунолетном учиниоцу прекршаја када би малолетнику требало изрећи васпитну меру, те истаћи да се у пракси судова опште надлежности, односно у кривичним одељењима Виших (некада Окружних) судова у оваквим поступцима доноси један акт који истовремено садржи и пресуду – у односу на пунолетно лице, и решење – у односу на малолетно лице.

Надаље, сходном применом одредаба чл. 79 Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, произлази да суд може малолетника обавезати на плаћање трошкова прекршајног поступка и на испуњење имовинскоправног захтева само ако је малолетнику изрекао казну. Ако је према њему изречена васпитна мера или је поступак обустављен, трошкови поступка падају на терет буџетских средстава, а оштећени се ради остваривања имовинскоправног захтева упућује на парнични поступак. Ако малолетник има приходе или имовину, суд може одредити да плати трошкове поступка и испуни имовинскоправни захтев и када према њему изрекне васпитну меру.

Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица,у чл. 82 предвиђа да се Захтев за заштиту законитости може подићи како у случају када је судском одлуком повређен закон, тако и у случају када је према малолетнику неправилно изречена казна или васпитна мера, што значи да су разлози за подизање захтева за заштиту законитости шире постављени када су у питању малолетна лица.

Закључак

С обзиром да се у нашем друштву први знаци девијантног понашања код младих јављају веома рано и све су учесталији, те да управо малоле-

тници чине значајан проценат укупног броја учинилаца свих кажњивих дела па и прекршаја, очигледна је потреба да се на њих изврши адекватан утицај како би се њихов развој и поступање усмерили на друштвено прихватљиво понашање. Ова чињеница указује на значајну улогу прекршајних судова, који би уз усаглашавање Закона о прекршајима са Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, са једне стране, и уз већу улогу органа старатељства с друге стране, довели до наведеног циља.

Литература:

Закон о прекршајима („Службени гласник Републике Србије“ бр.101/05, 116/08 и 111/09)

Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица („Службени гласник Републике Србије“ бр. 85/05)

Милошевић Никола, *Избор и изрицање кривичних санција према малолетницима*

Мр Стевановић Ивана, *Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица*

Зоран Марић
судијски помоћник у
Вишем прекршајном суду

Враћање у пређашње стање у прекршајном поступку

(Члан 128. и 129. Закона о прекршајима)

Увод

Установом повраћаја у пређашње стање отвара се одлуком суда могућност обављања процесне радње у корист лица коме је преклузивни рок у коме је требало да предузме одређену процесну радњу, протекао неискоришћен из разлога који му се не могу приписати у кривицу.[87]

Молба за враћање у пређашње стање представља правно средство, које је странкама и другим учесницима у поступку стављено на располагање ради остваривања њихових права и интереса признатих законом. Она се као правно средство разликује од осталих правних средстава у прекршајном поступку, пре свега жалбе као редовног правног лека, јер је жалба усмерена против одлуке суда, а молбом за враћање у пређашње стање се тражи могућност обављања процесне радње, у конкретном случају изјављивања жалбе, што практично значи да је окривљени искључен од предузимања једне процесне радње, употребе редовног правног лека односно жалбе, и молбом жели поновно успостављање рока ради изјављивања исте.

Примена ове установе у поступку налази своје оправдање у разлозима правичности и захтева материјалне истине јер би строго поштовање преклузивних рокова, у одређеним од процесног субјекта нескривљеним ситуацијама могло довести до тешких последица. Међутим, са друге стране ова установа је погодно средство и за одуговлачење поступка, процесне злоупотребе и нарушавање процесне дисциплине, због чега повраћај у пређашње стање законом и није прописан као општи институт, већ само за поједине, законом одређене случајеве. И управо устано-

[87] др. Т. Васиљевић: Систем КПП СФРЈ

ва враћања у пређашње стање, као посебна процесна установа, налази оправдање своје примене у потреби да се отклоне штетне последице преклузивности рокова у поступку, који су установљени у општем интересу ради спречавања одуговлачења поступка, у случају нескривљеног пропуштања рока.

Рок за враћање у пређашње стање

(Члан 128. Закона о прекршајима)

Одредбама члана 128. Закона о прекршајима, прописани су рокови и услови за подношење молбе за враћање у пређашње стање. Према овој законској одредби само окривљени има право на враћање у пређашње стање када је из оправданих разлога пропустио рок за жалбу на одлуку суда, а не и друга лица која су Законом овлашћена да изјаве жалбу у корист окривљеног. Међутим, јасно је да ово правно средство може користити и бранилац окривљеног у његово име, јер је одредбама члана 109. ст. 3 Закона о прекршајима, јасно прописано да је бранилац овлашћен да у корист окривљеног предузима све радње које може предузети и сам окривљени. Разлози због којих би бранилац окривљеног могао поднети молбу за враћање у пређашње стање, могу се тицати само личности окривљеног и разлога његовог пропуштања рока за жалбу, а не и разлога који се тичу самог браниоца и његовог евентуалног пропуштања рока. Без обзира што се оправдани разлози пропуштања рока за изјављивање жалбе могу појавити и код других учесника у прекршајном поступку који су овлашћени за изјављивање жалбе, право на враћање у пређашње стање је ексклузивно право само окривљеног. У погледу молбе која би била изјављена од стране браниоца окривљеног потребно је разјаснити одређене недоумице. Јасно је да је употреба овог правног средства, Законом о прекршајима установљена само у корист окривљеног због његовог пропуштања рока за жалбу из разлога који му се не могу приписати у кривицу. Ако би до пропуштања рока дошло кривицом браниоца, окривљеном се неће дозволити враћање у пређашње стање, већ исти има да сноси штетне последице пропуштања.

Право на враћање у пређашње стање припада окривљеном само код пропуштеног рока за изјављивање жалбе на одлуку суда, односно органа управе који води прекршајни поступак. Одредбама члана 143. ст. 1. и ст. 2. Закон о прекршајима, прописано је да се одлуке у прекршајном поступку доносе у облику пресуде, решења, наредбе, закључка и забележбе, с тим што пресуду доноси само суд а решење, наредбу, закључак и забележбу могу донети и органи управе надлежни за вођење прекр-

шајног поступка. Ово практично значи да је враћање у пређашње стање због пропуштеног рока за жалбу у прекршајном поступку дозвољено код свих одлука које нису стале на правну снагу и којим одлукама је одлучено о каквом праву или законом заснованом интересу окривљеног.

За враћање у пређашње стање Законом о прекршајима су одређена два услова: *материјални и формални.*

Материјални услов јесте да је окривљени пропустио рок за подношење жалбе из оправданих разлога, односно разлога који му се не могу приписати у кривицу. Оправдан је онај разлог који је настао без кривице жалиоца, а у исто време је довољан да послужи као оправдање за пропуштање рока. Закон тражи оправдане разлоге, а не несавладиве сметње. Првостепени орган који одлучује по молби не одлучује по дискреционој оцени, већ мора дозволити враћање у пређашње стање ако нађе да су разлози оправдани, или одбити враћање ако нађе да ти разлози не стоје. Оправданим разлогом се не може сматрати догађај који је наступио кривицом жалиоца или који не би наступио при његовој потребној брижљивости, односно догађај који је намерно проузрокован или чије је отклањање намерно пропуштено да би се употребио као разлог за тражење поваранај.[88] Као пример се често наводи да пропуст адвокатске канцеларије не може бити оправдан разлог за враћање у пређашње стање. Врло је интересантно напоменути да се тај пропуст може састојати у простом превиду рока за жалбу, или чак спречености адвоката да благовремено изјави жалбу због болести, али ти разлози се не могу сматрати оправданим и окривљени има да сноси штетне последице настале због пропуштања његовог браниоца. Пропуст адвокатске канцеларије браниоца окривљеног која није организовала рад у време годишњег одмора због чега је пропуштен рок за жалбу, не може се сматрати оправданим разлогом за враћање у пређашње стање, јер је бранилац дужан да организује рад канцеларије на начин на који не би трпеле странке, па ни у време годишњих одмора.[89] Молба за враћање у пређашње стање поднета од стране браниоца окривљеног, у којој се као разлог пропуштања рока за жалбу наводи болест браниоца окривљеног, се такође не може сматрати оправданим разлогом, јер враћање у пређашње стање може тражити само окривљени који из оправданих разлога пропусти рок за жалбу, или за њега његов бранилац, а не и бранилац ако је сам пропустио рок за жалбу. [90]

[88] Др Момчило Грубач Коменатар Законика о кривичном поступку
[89] Решење ОС Суботица Кж 392/05од 16.09.2005.
[90] Решење ОС Београд Кж 929/06 од 21.02.2006.

Оправаданим разлозима за враћање у пређашње стање сматрају се као прво они разлози који се тичу више силе, као што је прекид саобраћаја, изненадна болест, нескривљено несазнање за доставу, спреченост изазвана елементарним непогодама, неоправдано одбијање пријемне канцеларије да прими жалбу. Оправдани разлози морају да буду поткрепљени доказима који их потврђују или бар чине вероватним. Као што је већ и наведено, оправданост разлога наведених у молби за враћање у пређашње стање се испитује по службеној дужности, и то није одлучивање по дискреционој основи, већ првостепени суд, односно орган управе ако нађе да су разлози оправдани мора дозволити враћање у пређашње стање. Када окривљени поднесе молбу за враћање у пређашње стање због пропуштеног рока за жалбу, са образложењем да га је пресуда психички пореметила, јер је првостепени суд одбио да саслуша сведоке које је он предложио, а прихватио све сведоке које је предложио тужилац, при чему у прилог ових својих тврдњи не доставља никакву медицинску докуменатцију, правилан је закључак првостепеног суда да не дозволи враћање у пређашње стање, јер је таква молба неоснована.[91] Оправданим разлогом за враћање у пређашње стање се сматра и погрешно упутство суда о жалби, јер је суд пропустио да правилно изврши своју законску обавезу.

Враћање у пређашње стање може се тражити ако је разлог који је спречио предузимање процесне радње, односно изјаве жалбе на одлуку трајао до краја рока, а не ако је својим деловањем у току рока само скратио рок. У случају болести окривљеног, оправдани разлог се састоји у немогућности окривљеног да благовремено изјави жалбу у остављеном року, односно да искористи рок од осам дана од дана достављања одлуке. Када би та болест окривљеног трајала у току рока и утицала на скраћивање рока, са престанком болести пре истека рока за жалбу, иста се у том случају не би могла сматрати оправданим разлогом за враћање у пређашње стање. Оправданост разлога пропуштања се цени у сваком конкретном случају, с тим што ће пропуштање окривљеног на основу правила о преклузији увек бити санкционисано када је окривљени могао да изјави жалбу, а то није учинио. Оправданим разлогом за враћање у пређашње стање се не може сматрати недостатак времена да се у току једног радног дана због сложености посла везаног за писање жалбе, иста не уложи у законом прописаном времену. Окривљени је свакако имао на располагању осам дана од дана уручења одлуке да изјави жалбу, па се оправданим разлогом не може сматрати недостатак времена у току пос-

[91] Решење ОС у Београду Кж 330/06 од 14.03.2006.

ледњег дана за изјављивање жалбе. Како се жалба сматра благовременом ако је предата путем поште препорученом пошиљком, и као дан изјаве жалбе се узима дан предаје пошти, незнање у погледу радног времена поште се не може сматрати оправданим разлогом. Ако је пак окривљени штрајком радника поште био онемогућен у благовременој предаји жалбе, првостепени орган ће такав разлог за повраћај ценити у зависности од конкретних околности и такав разлог ће уважити само ако окривљени није имао на располагању никакве друге могућности за изјаву жалбе. Терет доказивања оправданости разлога за враћање у пређашње стање је на окривљеном.

За дозвољавање враћање у пређашње стање није одлучујуће да ли би окривљени пропуштеном жалбом постигао повољнију одлуку, већ је важно само то што је окривљени пропуштањем рока претрпео процесноправну штету, односно што је био искључен од предузимања одређене процесне радње.

Важно је напоменути да се молба за враћање у пређашње стање не може поднети ако окривљеном на располагању стоје друга правна средства која омогућују употребу редовног правног лека, односно жалбе. То практично значи да у жалбеном року нема места молби за враћање у пређашње стање, јер рок није пропуштен па нема разлога који би се ценили као оправдани. У случају када првостепени суд својим решењем одбаци жалбу окривљеног као неблаговремену, опет нема места враћању у пређашње стање, јер молба за враћање у пређашње стање није предата истовремено са жалбом на одлуку суда[92]. Након што је жалба окривљеног на решење о прекршају одбачена као неблаговремена, нема места стављању молбе за повраћај у пређашње стање јер иста молба и није предата истовремено са жалбом на решење.[93] У том случају је свакако делотворнија жалба на решење о одбачају жалбе као неблаговремене, као једини правни лек којим се у том случају може користити окривљени.

Формални услови за враћање у пређашње стање су као прво да окривљени у *року од осам дана* од дана престанка узрока због кога је пропуштен рок поднесе молбу за враћање у пређашње стање и да *истовремено* са молбом преда и жалбу. После протека рока од месец дана од дана пропуштеног рока не може се тражити враћање у пређашње стање.

Рок од осам дана од дана престанка узрока, рачуна се у случају када је пропуштање било познато жалиоцу, а када му пропуштање није било познато рок тече од дана када је жалилац сазнао за пропуштање. Овај

[92] Решење ОС у Београду Кж.1593/99 од 06.10.1999. године
[93] Решење Већа за прекршаје у Новом Саду ВП број 3195/09

рок је преклузиван и не може се продужити, и креће се у границама објективног рока од месеца дана, истеком ког рока враћање у пређашње стање се више не може тражити. Како је враћање у пређашње стање дозвољено само за пропуштени рок за жалбу окривљеног, нема места враћању у пређашње стање због пропуштеног рока за подношење молбе за враћање у пређашње стање.

Други формални услов за враћање у пређашње стање јесте да окривљени истовремено са молбом за повраћај у пређашње стање преда и жалбу. Наиме, у случају оправданог пропуштања рока за жалбу, окривљени је без своје кривице искључен од предузимања једне процесне радње, изјављивања жалбе на одлуку суда, због чега је неопходно да окривљени истовремено са молбом за враћање у пређашње стање, преда и жалбу на ту одлуку. Када окривљени уз своју молбу за враћање у пређашње стање не достави суду и жалбу, суд му неће дозволити повраћај у пређашње стање. [94] Поднесак се улаже у форми молбе, али у исто време кад и жалба, и ови поднесци могу бити одвојени или на једном папиру, али захтеви морају бити јасно издиференцирани, пошто се при одлучивању морају донети две одлуке (одлука о молби за враћање у пређашње стање и одлука по жалби), било да се поднесак одбацује или се улази у меритум.[95] Истовременост подношења молбе за враћање у пређашње стање и жалбе на одлуку, има и свој практичан значај који се огледа у потреби да након поднете молбе за враћање у пређашње стање не дође до превеликог одуговлачења поступка и повећања трошкова који га неминовно прате, већ да у случају дозвољавања враћања у пређашње стање, првостепени суд списе предмета у којима се налази и жалба на одлуку, без одлагања достави другостепеном суду на решавање. Сумарност прекршајног поступка, кратки рокови застарелости, као и краћи објективни рок за подношење молбе од месец дана од дана пропуштања рока за жалбу (за разлику од три месеца у кривичном поступку), не дозвољавају одступање од појма истовремености предаје молбе за враћање у пређашње стање и жалбе, какви су познати у коментарима кривичног законика, према коме молба за враћање у пређашње стање може бити поднета и после предате неблаговремене жалбе, или после одбачаја неблаговремене жалбе, чак и онда када је окривљени изјавио жалбу на решење о одбачају неблаговремене жалбе, све под условом да рок молби за повраћај у пређашње стање није протекао.

---

[94] Решење ОС у Београду Кж.145/07 од 14.02.2007. године

[95] Приручник за практичну примену ЗОП-а: Јован Боснић и Светислав Грчић, Шид 1980

Молба за враћање у пређашње стање подноси се органу који је донео првостепену одлуку. (Члан 128. ст. 3. Закона о прекршајима)

Молба за враћање у пређашње стање не задржава извршење одлуке, али орган коме је предата молба може, према околностима, одлучити да се са извршењем застане до доношења одлуке по молби. (Члан 128. ст. 4. Закона о прекршајима) Када ће орган коме је предата жалба одлучити да застане са извршењем због поднете молбе за враћање у пређашње стање фактичко је питање које се решава у сваком конкретном случају уз узимање у обзир свих околности тог случаја, а пре свега чињенице какав је изглед за успех молбе. Првостепени суд може (и треба) да одложи извршење извршење одлуке до окончања поступка по молби за враћање у пређашње стање, нарочито у случају када има довољно изгледа да ова молба буде прихваћена и одлука измењена, при чему сам захтев може поднети и окривљени, али првостепени суд може и на сопствену иницијативу „према околностима“, да одлучи да застане са извршењем.[96] Дакле суду је остављено на оцену да ли ће до доношења одлуке по молби за враћање у пређашње стање, задржати извршење. Решење првостепеног суда којим се не дозвољава враћање у пређашње стање, подложно је жалби подносиоца молбе вишем суду. Поступак извршења се наставља тек када ово решење стане на правну снагу, јер не постоји посебна одредба која би дала несуспензивно дејство овој жалби (члан 230. Закона о прекршајима). Ако у списима предмета поред жалбе окривљеног, поводом које је стављена молба за враћање у пређашње стање, постоји и благовремена жалба подносиоца захтева, ваља застати са решавањем по жалби подносиоца захтева до доношења коначне одлуке по молби окривљеног ради истовременог одлучивања по обе жалбе, јер би супротно довело до доношења две другостепене одлуке по истој ствари. Прва одлука другостепеног суда би у том случају морала бити укинута поводом захтева за заштиту законитости, да би се по обе жалбе расправљало заједно.

Одлучивање по молби за враћање у пређашње стање

(Члан 129. Закона о прекршајима)

О враћању у пређашње стање одлучује суд, односно орган управе који је донео првостепену одлуку која се побија жалбом. Наиме иницијални акт поводом пропуштеног рока за жалбу јесте молба за враћање у

[96] Приручник за практичну примену ЗОП-а: Јован Боснић и Светислав Грчић, Шид 1980

пређашње стање, и истом молбом у случају повољног исхода по окривљеног долази до поновног успостављања рока за жалбу, у ком случају првостепени орган доноси *решење којим се дозвољава враћање у пређашње стање*. Таква одлука суда којом се практично усваја молба окривљеног и против које није дозвољена жалба, значи да је жалба окривљеног благовремена. Након тога првостепени суд жалбу на одлуку, са списима предмета доставља другостепеном суду на решавање, што је директна последица деволутивног дејства жалбе.

Решење којим се не дозвољава враћање у пређашње стање првостепени суд доноси у случају када разлози наведени у молби за враћање у пређашње стање не стоје, односно нису оправдани или нису поткрепљени одговарајућим доказима који би те разлоге учинили извесним или бар вероватним, као и у случају када је молба поднета неблаговремено и од стране неовлашћеног лица.

Првостепеном суду поводом поднете молбе за враћање у пређашње стање стоје на располагању само две врсте одлука, односно решења, и то решење којим се дозвољава враћање у пређашње стање и решење којим се не дозвољава враћање у пређашње стање. Нема места одбацивању молбе за враћање у пређашње стање у случају пропуштања рокова за изјављивање исте, њене неуредности или ако је изјављена од стране неовлашћеног лица, јер молба за враћање у пређашње стање није правни лек и поводом те молбе се и не могу доносити исте одлуке као и поводом жалбе. Надаље, испуњеност рокова за молбу за враћање у пређашње стање, као и ексклузивно право окривљеног на употребу овог правног средства уз неопходно навођење оправданих разлога у самој молби, представљају формалне и материјалне услове за примену ове правне установе, и који услед неиспуњености било којег од тих услова за последицу имају одбијање молбе и недозвољавање враћања у пређашње стање. Правилно је првостепени орган својим решењем одбио молбу за повраћај у пређашње стање окривљеног, јер разлози пропуштања рока за жалбу наведени у молби, нису поткрепљени одговарајућим доказима који би те разлоге учинили вероватним или бар извесним. Окривљени своју тврдњу, да је рок за жалбу пропустио јер се налазио на мору, није поткрепио никаквим доказима, а управо је обавеза окривљеног да своје тврдње о оправданости пропуштања рока за жалбу учини извесним или бар оправданим одговарајућим доказима.[97]

У случају одбијања молбе за враћање у пређашње стање, првостепени суд доноси решење којим се не дозвољава враћање у пређашње ста-

[97] Решење Већа за прекршаје у Новом Саду ВП број 2852/09

ње, и против тог решења окривљени има право жалбе. Ако окривљени изјави жалбу на решење којим се не дозвољава враћање у пређашње стање, Вишем прекршајном суду се у том случају доставља жалба на решење којим се не дозвољава враћање у пређашње стање заједно са жалбом на одлуку и свим списима предмета. Ако окривљени не би изјавио жалбу на решење којим се не дозвољава враћање у пређашње стање, што ће вероватно бити ретко, али не и немогуће, првостепени суд ће жалбу, која постоји у списима предмета и о којој није одлучено, одбацити као да и није било молбе за враћање у пређашње стање.

Решавајући поводом жалбе окривљеног на решење којим није дозвољено враћање у пређашње стање, Виши прекршајни суд мора прво да донесе одлуку о томе да ли је било основа за дозвољавање враћања у пређашње стање или не, и у зависности од ове одлуке доноси или не доноси одлуку по жалби на одлуку. У складу са овим другостепени суд може поступити на следећи начин:

1. Може одбити као неосновану жалбу против решења којим није дозвољено враћање у пређашње стање и потврдити побијано решење, у ком случају и не разматра жалбу на одлуку, која коначно остаје неблаговремена и по којој се не расправља.

Овде ваља напоменути да у списима предмета у случају када је одбијена жалба и потврђено решење којим се не дозвољава враћање у пређашње стање, и даље постоји жалба на одлуку суда, о којој није одлучено. Виши прекршајни суд би под таквим околностима, својим решењем којим одбија као неосновану жалбу против решења којим није дозвољено враћање у пређашње стање, требао да одбаци жалбу на одлуку суда, као неблаговремену, на основу члана 240. Закона о прекршајима. На овај начин се поступак убрзава, без обзира што странка губи могућност жалбе на решење о одбачају, јер је неспорно да је жалилац пропустио рок за жалбу, сматрајући разлоге пропуштања оправданим, због чега је и ставио молбу за враћање у пређашње стање. Ово коначно захтевају разлози ефикасности прекршајног поступка и на тај начин би се у одређеној мери смањила могућност процесних злоупотреба и нарушавања процесне дисциплине, које доводе до одуговлачења поступка, а исто решење не иде на уштрб права окривљеног и на штету испуњења основног начела прекршајног поступка – начела истине. Надаље, одређена компензација за губитак права на жалбу окривљеног у том случају се огледа и у томе, што код другостепеног суда о тој жалби одлучује веће, а у првом степену би одлуку донео судија појединац.

2. Може уважити жалбу против решења којим није дозвољено враћање у пређашње стање, преиначити побијано решење и дозволити вра-

ћање у пређашње стање, након чега приступа одлучивању поводом жалбе на одлуку, у ком случају може да донесе све мериторне одлуке које доноси у жалбеном поступку у смислу члана 239. Закона о прекршајима, у коме није коришћен институт враћања у пређашње стање.

3. И коначно, истина у ретким случајевима, може укинути побијано решење којим се не дозвољава враћање у пређашње стање, са налогом првостепеном органу да предузме одређене извиђајне радње.

Првостепени орган за прекршаје чини битну повреду одредаба прекршајног поступка из члана 251. ст. 2. Закона о прекршајима, када поводом поднете молбе за повраћај у пређашње стање, предате истовремено са жалбом на решење о прекршају, пропусти да одлучи о поднетој молби, и жалбу на решење о прекршају одбаци као неблаговремену.[98] Првостепени орган је у овом случају био у обавези да применом одредбаба члана 149. Закона о прекршајима, одлучи о разлозима којима жалилац оправдава своје пропуштање рока и донесе одлуку о поднетој молби за враћање у пређашње стање, што је пропустио да уради, на који начин је учинио битну повреду одредаба прекршајног поступка.

Приликом одлучивања по жалби на решење којим се не дозвољава враћање у пређашње стање, Виши прекршајни суд је ограничен на испитивање законитости такве одлуке само у погледу дозвољености рокова за изјаву молбе и оправданости разлога које окривљени наводи као основ враћања у пређашње стање. Примени установе погодности придруживања по молби за враћање у пређашње стање једног окривљеног нема места у односу на друге окривљене, јер се разлози пропуштања тичу искључиво личности окривљеног који подноси молбу, што наравно не мора аутоматски да значи да исти такви разлози постоје и код којег од других окривљених у истом прекршајном поступку. Међутим има места примени установе погодности придруживања поводом решавања по жалби на одлуку, када се на основу молбе дозволи враћање у пређашње стање, и када другостепени суд поводом те жалбе утврди да су разлози због којих је донео решење у корист окривљеног од користи и за којег од окривљених који није изјавио жалбу или је није изјавио у том правцу. Сада се поставља питање шта ће бити у случају када је у истом прекршајном предмету већ одлучивано поводом жалбе неког од окривљених, па је иста одбијена, а на основу жалбе другог окривљеног која је предата накнадно уз молбу за враћање у пређашње стање, другостепени суд нађе да су разлози због којих се укида решење о прекршају, а који нису били познати раније, од користи и за окривљеног чија је жалба

[98] Решење Већа за прекршаје у Новом Саду ВП број 11851/09

одбијена и у односу на кога је решење о прекршају постало правноснажно. Другостепени суд је у том случају везан правноснажношћу решења о прекршају у односу на тог окривљеног и немогућношћу интервенције поводом своје раније одлуке, јер не може два пута одлучивати у истој прекршајној ствари и у односу на истог окривљеног, односно овде је у питању пресуђена ствар. Том лицу у таквој ситуацији на располагању стоје ванредни правни лекови за побијање правноснажне одлуке.

Потребно је на овом месту напоменути нешто о правноснажности пресуде у прекршајном поступку, јер иста значи немогућност побијања исте редовним правним лековима (формална правноснажност) и састоји се у својству пресуде да ствара право на пресуђену ствар (материјална правноснажност). Када је у питању пресуда у прекршајном поступку, правноснажност наступа:

а) истеком рока за улагање жалбе, ако овлашћена лица нису изјавила жалбу или су је изјавила неблаговремено, осим кад окривљени затражи *враћање у пређашње стање,*

б) даном одрицања или одустанка од жалбе, ако су се овлашћена лица одрекла или одустала од жалбе,

в) ако је изјављена жалба против првостепене пресуде, даном доношења одлуке другостепеног суда којом се жалба одбија као неоснована или се првостепено решење преиначује.

Првостепена пресуда у прекршајном поступку неће стећи својство правноснажности нити у формалном нити у материјалном смислу, иако је пропуштен рок за жалбу, ако су разлози пропуштања рока од стране окривљеног оправдани, односно не могу му се приписати у кривицу, а *окривљени благовремено поднесе молбу за враћање у пређашње стање и истовремено са молбом преда и жалбу на пресуду.*

Литература:

Закон о прекршајима

Проф. др Момчило Грубач, *Коментар Законика о кривичном поступку*

Јован Боснић и Светислав Грчић, *Приручник за практичну примену Закона о прекршајима*

Др Тихомир Васиљевић, *Систем кривчно процесног права СФРЈ*

Проф. др Момчило Грубач, *Кривично процесно право – посебни део*

Марија Марковић
судски саветник у Вишем прекршајном суду,
Одељење у Новом Саду

Повреда материјалног права у прекршајном поступку

(члан 235. Закона о прекршајима)

Законом о прекршајима („Сл. гласник РС“ бр.101/2005, 116/2008 и 111/2009), у члану 233., предвиђено је да се редовним правним леком, односно жалбом, одлука у прекршајном поступку, донета од стране прекршајног суда или органа управе који води прекршајни поступак, може побијати

– због битне повреде одредаба прекршајног поступка,
– због повреде одредаба материјалног права из Закона о прекршајима и других прописа,
– због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања и
– због одлуке о прекршајним санкцијама, одузимању имовинске користи, трошковима прекршајног поступка и имовинско-правном захтеву.

Одредбама члана 235. Закона о прекршајима, који носи наслов Повреда материјалног права, одређено је да повреда материјалног прекршајног права постоји ако је прекршајни пропис повређен када је у питању:

– да ли је радња за коју се окривљени гони прекршај,
– да ли има околности које искључују прекршајну одговорност,
– да ли има околности које искључују прекршајно гоњење, а нарочито да ли је наступила застарелост прекршајног гоњења или је ствар већ правоснажно пресуђена,
– да ли је у погледу прекршаја који је предмет захтева за покретање прекршајног поступка примењен закон или други пропис који се не може применити,
– да ли је одлуком о казни, заштитој мери или о одузимању имовинске користи прекорачено овлашћење које судија, односно службено лице у органу управе има по закону,

– да ли су повређене одредбе о урачунавању задржавања, притвора и издржане казне.

Важећи Закон о прекршајима, који се примењује од 01.01.2010. године, донео је наизглед незнатну разлику у регулисању овог питања у односу на претходни Закон о прекршајима („Сл. гласник СРС“ бр.44/89, „Сл. гласник РС“ бр. 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 65/01 и 55/04), који је прописујући основе због којих се решење о прекршају може побијати, у члану 250. тог закона, овај основ називао повреда материјалног прописа о прекршају, те је овај назив носио и члан 252. који је, такође, у 6. тачака одређивао случајеве када постоји повреда материјалног прописа о прекршају, а који су у битном исти као и сада. Наиме, овде се не ради само о разлици у називу, већ о суштинској разлици у природи повреде, јер су у питању такве повреде које не представљају само повреду прописа, као формалног акта, већ повреду материјалног права које је садржано у прописима, и то како у прописима који регулишу одређену област друштвеног живота и прописују прекршаје, тако и у Закону о прекршајима који садржи низ одредаба материјалноправног карактера. Стога сматрамо да је новим – сада важећим Законом о прекршајима, отклоњен могући формалистички приступ оцени постојања ове повреде, која је сада исправно означена као повреда материјалног права.

Виши прекршајни суд, одлучујући о жалби на пресуду прекршајног суда, као и прекршајни суд, када као другостепени одлучује о жалби изјављеној против решења органа управе, увек по службеној дужности мора испитати да ли је на штету окривљеног повређено материјално право. Ова обавеза другостепеног суда, прописана одредбама члана 241. Закона о прекршајима, упућује на значај који сам законодавац даје повредама које су одређене у члану 235. овог закона, сматрајући да када су учињене на штету окривљеног, а у највећем броју случајева повреде материјалног права и јесу на штету окривљеног већ због саме своје природе, о повредама материјалног права виша инстанца мора водити рачуна и када се на њих жалбом не указује.

Да би другостепени суд могао утврдити да је првостепеном одлуком повређено материјално право, претпоставка је да је чињенично стање у првостепеном поступку потпуно и правилно утврђено, а без битних повреда одредаба прекршајног поступка. Наиме, уколико чињенице и околности које су везане за оцену постојања повреде материјалног права нису поуздано утврђене, то ће по правилу довести до укидања првостепене одлуке због непотпуно или погрешно утврђеног чињеничног ста-

ња, као што ће и битна повреда одредаба прекршајног поступка најчешће бити основ за укидање првостепене одлуке и када постоји поред повреде материјалног права, што ћемо покушати објаснити и у наставку.

Одлука коју ће другостепени суд донети уколико утврди да постоји нека од повреда материјалног права, зависи од конкретног случаја. Најчешће ће то бити одлука којом се првостепена одлука укида, како би се у поновљеном поступку повреда отклонила, а уколико другостепени суд оцени да својом одлуком може отклонити учињену повреду материјалног права, тада ће првостепену одлуку преиначити, што је у пракси ређи случај. Са друге стране, ако другостепени суд одлучујући по жалби окривљеног утврди да постоји повреда материјалног права, али у његову корист, тада првостепену одлуку неће укидати, нити мењати, јер би то било на штету окривљеног, па ће у том случају у својој одлуци ову повреду само констатовати.

Пре него што појединачно прикажемо повреде материјалног права, по тачкама одређеним у члану 235. Закона о прекршајима, сматрамо неопходним да се осврнемо на начин на који су у Закону о прекршајима регулисани неки основни појмови везани за прекршај и прекршајну одговорност, а који доводи до недоумица у погледу одређивања да ли нека од повреда материјалног права спада у тачку 1. или тачку 2. наведеног члана закона.

Наиме, Закон о прекршајима који се примењује од 01.01.2010. године, је прекршаје и прекршајни поступак покушао да регулише на најближи и најсличнији могући начин кривичним делима и кривичном поступку. Са том намером донете промене у односу на претходни Закон о прекршајима, дале су већи значај прекршајима и прекршајном поступку, али су донеле и низ проблема, како у теорији прекршајног права, тако и у пракси, јер те измене нису у свему доследно спроведене. С обзиром да се код тумачења одредаба Закона о прекршајима, сада као и пре, прекршајна теорија и пракса у великој мери ослањају и служе кривичноправном теоријом и праксом, то ћемо и у овом случају проблем приказати у односу на решења у Кривичном законику и Законику о кривичном поступку.

Најзначајнија новина коју је донео нови Закон о прекршајима, јесте у одређивању појма прекршаја у члану 2. став 1., где је прописано да је прекршај „противправна скривљено извршена радња која је прописом надлежног органа одређена као прекршај“. Дакле, нова дефиниција појма прекршаја, поред осталих елемената, обухвата и кривицу-субјективни елеменат, исто као и појам кривичног дела, које је у члану

14. Кривичног законика одређено као „дело које је законом предвиђено као кривично дело, које је противправно и које је скривљено“. С обзиром да је кривица уграђена у општи појам кривичног дела, Кривични законик напушта кривичну одговорност као посебан појам, а која је у претходном периоду заједно са кривичним делом и кривичном санкцијом чинила у теорији познату трипартицију, те се прешло на бипартицију – систем који обухвата кривично дело и кривичну санкцију.

Кривица је постала и елеменат општег појма прекршаја, међутим, Закон о прекршајима је и даље задржао појам прекршајне одговорности, и исти регулисао одредбама посебне главе закона која и носи назив „прекршајна одговорност“, а у оквиру које су обухваћене и одредбе везане за кривицу. Оно што у вези са изнетим ствара недоумице и проблеме, је одредба члана 2. став 2. Закона о прекршајима, којом је прописано да „нема прекршаја уколико је искључена противправност или кривица, иако постоје сва битна обележја прекршаја“, као што је и ставом 2. члана 14. Кривичног законика прописано да „нема кривичног дела уколико је искључена противправност или кривица, иако постоје сва обележја кривичног дела одређеног законом“. То би значило да одсуство кривице учиниоца представља основ искључења постојања прекршаја, као и кривичног дела. Овде треба напоменути да се појам кривице у области прекршаја разликује у односу на кривичноправни појам, јер према Закону о прекршајима кривица обухвата само виност тј. психички однос учиниоца према прекршају, а заједно са урачунљивошћу чини прекршајну одговорност, док према одредбама члана 22. Кривичног законика, кривица обухвата и урачунљивост и виност. Међутим, за разлику од Кривичног законика где је овај принцип – да искључење кривице искључује постојање дела, доследно спроведен, у Закону о прекршајима, даљим његовим одредбама, исти се релативизира и доводи у питање. Несумњиво је у кривичноправној материји, да уколико нема кривице, нема ни кривичног дела, па су оваквој концепцији прилагођене и одредбе Законика о кривичном поступку, где се у члану 369. регулишу повреде кривичног закона (материјалног права), које су одређене у пет тачака, за разлику од претходног законског решења које је прописивало ове повреде у шест тачака. Наиме, изостављена је некадашња тачка 2. којом је било предвиђено да повреда кривичног закона постоји ако је кривични закон повређен у питању „да ли има околности које искључују кривичну одговорност“. То је сасвим у складу са чињеницом да кривичне одговорности, као посебног појма, нема у Кривичном законику, као и да нема кривичног дела уколико нема кривице, те у случају када је закон повређен у питању да ли има основа, односно околности које ис-

кључују кривицу, то ће бити повреда из тачке 1., тј. закон ће бити повређен у питању да ли је дело за које се оптужени гони кривично дело.

Са друге стране, Закон о прекршајима поред тога што садржи и појам прекршајне одговорности, у члану 235. раздваја и као посебне повреде материјалног права, предвиђа повреде материјалног прописа у питању да ли је радња за коју се окривљени гони прекршај – тачка 1. и да ли постоје околности које искључују прекршајну одговорност – тачка 2. У члану 17. који носи назив „субјекти и услови одговорности“, одредбом става 2. је прописано да је „физичко лице одговорно за прекршај ако је у време извршења прекршаја било урачунљиво и прекршај извршило са умишљајем или из нехата“, а одредбом члана 19. став 1., који регулише кривицу, одређено је да је „крив учинилац који је у време када је учинио прекршај поступао са умишљајем или из нехата“. То значи да прекршајна одговорност физичког лица постоји, ако постоји урачунљивост и кривица учиниоца у време извршења прекршаја, а негативним одређењем одредбе члана 17. став 2. Закона о прекршајима, долази се до закључка да неурачунљивост и, назовимо то – одсуство кривице, представљају основе искључења прекршајне одговорности. Ово није у складу са одредбом става 2. члана 2. Закона о прекршајима, с обзиром да према овој одредби, како смо претходно већ навели, одсуство кривице представља основ искључења постојања прекршаја. То нас коначно доводи и до првобитно постављеног проблема, да ли у случају када другостепени суд утврди да постоје околности које искључују кривицу учиниоца, а првостепеном одлуком је окривљени оглашен кривим за прекршај који му се ставља на терет, то представља повреду из тачке 1. или тачке 2. става 1. члана 235. Закона о прекршајима?

У вези са свим претходно наведеним, налазимо оправданим да о кривици не говоримо у оквиру повреда материјалног права из тачке 1. – везаним за питање постојања прекршаја, већ у оквиру повреда из тачке 2. става 1. члана 235. Закона о прекршајима, које су везане за околности које искључују прекршајну одговорност.

Дакле, Закон о прекршајима у члану 235., прописује да повреда материјалног прекршајног права постоји ако је прекршајни пропис повређен када је у питању:

Да ли је радња за коју се окривљени гони прекршај

Да би радња за коју се окривљени гони била прекршај, она мора обухватати и елементе општег појма прекршаја, који је прописан у Закону о прекршајима, и посебне елементе, односно обележја конкретног прекр-

шаја, који су садржани у пропису којим се та радња одређује као прекршај.

Законска дефиниција прекршаја се током времена мењала у нашем правном систему, а Закон о прекршајима који је сада на снази, у члану 2. став 1., одређује да је прекршај противправна скривљено извршена радња која је прописом надлежног органа одређена као прекршај, како смо то већ навели у уводном делу. Овако одређен појам прекршаја, отворио је низ питања и проблема како у теорији, тако и у пракси, и довео до размимоилажења у мишљењима и ставовима по питању да ли чињенични опис прекршаја мора обухватати и кривицу, односно опис облика кривице учиниоца. Из досадашњих одлука Вишег прекршајног суда, дакле праксе, произилази да чињенични опис радње која се окривљеном ставља на терет, односно чињенични опис у захтеву за покретање прекршајног поступка и изреци првостепене одлуке, не мора обухватати и кривицу учиниоца. Упориште за оваква мишљења, можда би се могло пронаћи у наводима уводног дела, везаним за одређивање појма кривице у Закону о прекршајима.

О томе, да ли је радња која се окривљеном ставља на терет – прекршај, прекршајни суд, односно орган управе, води рачуна од тренутка када прими захтев за покретање прекршајног поступка, на шта га обавезују одредбе члана 159. Закона о прекршајима, који прописује да не постоје услови за покретање прекршајног поступка кад радња описана у захтеву није прекршај, у ком случају ће прекршајни суд захтев за покретање прекршајног поступка одбацити решењем, дакле, прекршајни поступак против окривљеног неће ни покренути.

У случају да првостепени суд, ипак, покрене прекршајни поступак по захтеву у коме радња која се окривљеном ставља на терет није прекршај, те до тог закључка првостепени суд дође након покретања прекршајног поступка, тада ће донети ослобађајућу пресуду, односно првостепеном одлуком ће окривљеног ослободити кривице на основу члана 218. став 1. тачка 1. Закона о прекршајима. Међутим, ако прекршајни суд, односно орган управе, по оваквом захтеву донесе одлуку којом окривљеног оглашава кривим за прекршај који му се захтевом за покретање прекршајног поступка ставља на терет, учиниће повреду материјалног права из ове тачке. Због нужности објективног идентитета одлуке и захтева, изрека првостепене пресуде ће садржати исти чињенични опис радње који је наведен и у захтеву, па ће и из изреке и из захтева произилазити да радња која се окривљеном ставља на терет није прекршај. У пракси се дешава да првостепени суд, односно орган управе, својом одлуком уподобљава чињенични опис прекршаја, законском опису,

односно опису прекршаја датом у другом пропису којим је одређен прекршај, па ће и у том случају постојати ова повреда материјалног права, а што ће другостепени суд утврдити ценећи радњу која се окривљеном ставља на терет поднетим захтевом за покретање прекршајног поступка.

Ова повреда материјалног права је увек учињена на штету окривљеног, те ће о њој другостепени суд водити рачуна по службеној дужности. У случају да утврди њено постојање, другостепени суд ће својом пресудом, по правилу, преиначити првостепену одлуку и окривљеног ослободити кривице на основу члана 218. став 1. тачка 1. Закона о прекршајима.

Поред тога што радња није прекршај уколико не садржи сва обележја бића одређеног прекршаја, Закон о прекршајима је прописао основе који искључују постојање прекршаја, и као такве одредио нужну одбрану, крајњу нужду и силу и претњу. Наиме, одредбама члана 13. став 1., члана 14. став 1. и члана 15. Закона о прекршајима, прописано је да нема прекршаја, ако је радња прописана као прекршај учињена у нужној одбрани, крајњој нужди и под утицајем силе или претње. То значи да уколико првостепени прекршајни суд, или орган управе, на основу спроведеног поступка утврди да је окривљени учинио радњу која му се ставља на терет (а која, иначе, јесте прекршај) у нужној одбрани, крајњој нужди или под утицајем силе или претње, донеће ослобађајућу пресуду на основу члана 218. став 1. тачка 1. Закона о прекршајима, јер та радња није прекршај. Ако, пак, другостепени суд утврди, поступајући по жалби, да из утврђених чињеница у првостепеном поступку несумњиво произилази да је окривљени радњу, због које је оглашен кривим првостепеном одлуком, учинио у нужној одбрани, крајњој нужди или под утицајем силе или претње, због повреде материјалног права ће преиначити првостепену одлуку и својом пресудом окривљеног ослободити кривице. Овде морамо напоменути да је оваква ситуација ретка у пракси, јер најчешће у првостепеном поступку нису поуздано утврђене све чињенице релевантне за оцену постојања ових основа који искључују постојање прекршаја, што онда доводи до укидања првостепене одлуке из разлога везаних за чињенично стање.

Повреду материјалног права из ове тачке, првостепени суд, односно орган управе, може учинити и на тај начин, што приликом доношења првостепене одлуке није применио „блажи закон“ за учиниоца, а у коме радња за коју се окривљени гони, више није прописана као прекршај. Наиме, правило је да се на учиниоца прекршаја примењује закон, односно пропис који је важио у време извршења прекршаја, а као изузетак, одредбом става 2. члана 6. Закона о прекршајима, прописано је да ако је

после учињеног прекршаја једном или више пута измењен пропис, примењује се пропис који је најблажи за учиниоца. Начином на који је овај изузетак прописан, није остављена могућност суду да бира да ли ће тзв. „блажи закон“ применити или не, већ је јасно одређено да је примена оваквог прописа обавезна.

У вези са повредом о којој говоримо, то значи да, ако је након подношења захтева за покретање прекршајног поступка против окривљеног због извршења неког прекршаја и покретања прекршајног поступка, дошло до измене прописа којим је тај прекршај прописан, тако да радња која се окривљеном ставља на терет више није прописана као прекршај (тзв. декриминализација), а што је без икакве дилеме блаже за окривљеног, тада је првостепени прекршајни суд, односно орган управе, дужан да примени нови пропис, сходно члану 6. став 2. Закона о прекршајима. Уколико, ипак, окривљеног огласи кривим првостепеном одлуком примењујући пропис који је важио у време извршења прекршаја, учиниће повреду материјалног права због које ће другостепени суд такву одлуку преиначити, тако што ће својом – другостепеном пресудом окривљеног ослободити кривице на основу члана 218. став 1. тачка 1. Закона о прекршајима.

Овде се може јавити дилема да ли се у овом случају ради о повреди материјалног права из тачке 4. става 1. члана 235. Закона о прекршајима, јер је првостепени суд применио закон, односно пропис који, због постојања „блажег“ по учиниоца, није могао применити, међутим, као крајња последица се јавља то да радња за коју се окривљени гони није прекршај. Поред тога, одлука другостепеног суда у описаној ситуацији ће бити преиначавајућа, док се у случајевима повреде материјалног права из тачке 4., по правилу, првостепена одлука укида, те због свега изнетог сматрамо да наведеном случају постоји ова тј. повреда материјалног права из тачке 1.

Да ли има околности које искључују прекршајну одговорност

У посебној глави Закона о прекршајима регулисана је прекршајна одговорност, те су у члану 17. став 1. као субјекти прекршајне одговорности одређени физичко лице, правно лице, одговорно лице у правном лицу, одговорно лице у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, као и предузетник.

Како смо у уводном делу већ навели, у ставу 2. члана 17., прописано је да је „физичко лице одговорно за прекршај, ако је у време извршења

прекршаја било урачунљиво и прекршај извршило са умишљајем или из нехата“, што значи да прекршајну одговорност искључују неурачунљивост и непостојање кривице.

Урачунљивост чине одређена психичка својства, која подразумевају да је учинилац прекршаја имао могућност правилног расуђивања и тиме схватања значаја свог чињења или нечињења, као и могућност одлучивања тј. управљања својим поступцима, а одредбом члана 18. став 1. Закона о прекршајима урачунљивост је негативно одређена, односно прописано је када учинилац није урачунљив и узроци настанка неурачунљивости. Ти узроци су трајна или привремена душевна болест, или друга тежа душевна поремећеност, или заостали душевни развој.

Посебно је прописано у ставу 2. члана 18. Закона о прекршајима, да околност да је прекршај учињен под утицајем алкохола или других омамљујућих средстава не искључује одговорност учиниоца. Иако је овако формулисана одредба недовољно прецизна и отвара низ питања, сматрамо да је законодавац имао намеру да тиме одреди изузетак од правила да неурачунљивост искључује прекршајну одговорност, у случајевима када окривљени сам себе, употребом алкохола или других омамљујућих средстава, доведе у стање у коме је његова способност да схвати значај својих поступака и истима управља, смањена или је нема.

Овде треба напоменути да се урачунљивост лица против кога се води прекршајни поступак претпоставља, а супротно се доказује, док је код виности обрнуто, јер се виност, односно кривица учиниоца не претпоставља, већ се доказује у прекршајном поступку.

Приликом утврђивања неурачунљивости, као основа за искључење прекршајне одговорности, мора се ценити урачунљивост окривљеног у време извршења прекршаја, односно предузимања радње – чињења или нечињења, јер неурачунљивост која је постојала пре или после извршења радње није од утицаја на прекршајну одговорност. Поред тога, урачунљивост се цени и у односу на конкретан прекршај, јер је могуће да једно исто лице, у истом временском периоду, у односу на један прекршај буде урачунљиво, а у односу на други неурачунљиво. Имајући у виду узроке неурачунљивости, по правилу би било неопходно у прекршајном поступку одредити вештачење, које би дало основа за правилну оцену њеног постојања.

Одредбама члана 19. Закона о прекршајима регулисано је питање кривице, тако што је прописано да је крив учинилац који је у време када је учинио прекршај поступао са умишљајем или из нехата, дакле, кривица је изједначена са теоријским појмом виности. Као правило је прописано, да је за прекршајну кривицу довољан нехат учиниоца, са изузе-

тком у случају када је прописом о прекршају одређено да ће се учинилац казнити само ако је прекршај учинио са умишљајем.

Законом о прекршајима, у ставу 3. и ставу 4. члана 19., облици винености су у својим битним елементима одређени као и у кривичноправној материји, и у зависности од психичког односа учиниоца према делу, односно степена његове свести и воље у односу на предузету радњу и остварену последицу, јављају се као директни и евентуални умишљај и свесни и несвесни нехат.

Прописано је да је прекршај учињен са умишљајем када је учинилац био свестан свог дела и хтео његово извршење, што се у правној теорији назива директним умишљајем (*dolus directus*), и подразумева највећи степен свести и воље учиниоца у односу на дело, односно предузету радњу и остварену последицу. Поред тога, прекршај је учињен са умишљајем и када је учинилац био свестан да услед његовог чињења или нечињења може наступити забрањена последица и пристао је на њено наступање, а у овом случају се ради о евентуалном умишљају (*dolus eventualis*), где су и свест и воља учиниоца у односу на радњу и последицу нешто нижег степена него код директног умишљаја.

Када је учинилац био свестан да услед његовог чињења или нечињења може наступити забрањена последица, али је олако држао да је може спречити или да она неће наступити, прекршај је учињен из нехата (*culpa*) и то свесног нехата или самопоуздања (*luxuria*), како га назива правна теорија. Код овог облика нехата степен свести учиниоца је на истом нивоу као и код евентуалног умишљаја, дакле, учинилац има представу о могућности да забрањена последица наступи услед његове радње, али је његова воља у односу на последицу на нижем степену него код овог облика умишљаја. Наиме, он забрањену последицу не жели да оствари, већ држи да ће својом радњом моћи да спречи њено наступање или да уопште неће наступити, међутим, како закон наводи „олако држи“, што значи да је такав закључак окривљеног последица његове неопрезности и непажљивог процењивања свих околности.

Као најблажи облик кривице Закон о прекршајима предвиђа, у теорији назван, несвесни нехат или немарност (*negligentia*), који постоји када учинилац није био свестан могућности наступања забрањене последице, иако је према околностима и према својим личним својствима био дужан и могао бити свестан те могућности. Код овог облика кривице свест о могућности проузроковања забрањене последице код окривљеног је потпуно изостала и управо то нас доводи до границе прекршајне одговорности. Наиме, непостојање свести о могућности настајања забрањене последице карактерише и случај, а за који нема прекршајне

одговорности. Стога је законодавац предвидео да овај облик нехата постоји, када учинилац није био свестан могућности да услед његове радње наступи забрањена последица, али да је до тога дошло заправо његовом непажњом, јер је према околностима и према својим личним својствима био дужан и могао бити свестан те могућности. Приликом утврђивања ове непажње потребно је водити рачуна да је и према околностима догађаја, као и према личним својствима, дакле, према и објективном и субјективном критеријуму, окривљени пре свега био дужан да предвиди последицу, а потом и да је могао да је предвиди. Тек ако се сви ови елементи утврде, постоји несвесни нехат. У супротном, на страни окривљеног не постоји ни овај, најблажи облик кривице, а самим тим нема ни прекршајне одговорности.

Стварну заблуду је Закон о прекршајима предвидео као основ за искључење кривице, а тиме и прекршајне одговорности, прописујући у члану 20. став 1. да није крив за прекршај учинилац који је у време извршеног прекршаја био у стварној заблуди. У ставу 2. овог члана се прописује да стварна заблуда постоји када је учинилац у време извршења прекршаја погрешно сматрао да постоје околности према којима би, да су оне стварно постојале, његова радња била дозвољена.

Приликом утврђивања стварне заблуде на страни окривљеног, треба имати у виду да је то погрешна представа о стварним околностима, и то како о некој стварној околности која улази у обележја прекршаја, тако и о некој другој стварној чињеници или околности која би, ако би заиста постојала, искључивала противправност радње, односно чинила да радња окривљеног буде дозвољена.

Дакле, имајући у виду да стварна заблуда представља погрешну представу окривљеног, то подразумева да она увек искључује постојање његовог умишљаја у односу на прекршај. Од тога да ли је учинилац био дужан и могао да има правилну представу о стварним околностима, зависи да ли ће стварна заблуда отклонити и постојање нехата окривљеног у односу на прекршај, а тиме и његову прекршајну одговорност. То значи да је приликом утврђивања постојања стварне заблуде код окривљеног потребно утврдити да ли је он био дужан и да ли је могао имати правилну представу о стварним околностима, јер ако није, у сваком случају неће бити прекршајно одговоран, али уколико јесте, дакле, уколико је стварна заблуда последица његовог пропуста, то неће искључити његову одговорност за извршење прекршаја из нехата.

Одредбом члана 17. став 4. Закона о прекршајима, предвиђена је и прекршајна одговорност правног лица, и то ако је до извршења прекршаја дошло скривљено предузетом радњом или пропуштањем дужног

надзора од стране органа управљања или одговорног лица или скривљеном радњом другог лица које је у време извршења прекршаја било овлашћено да поступа у име правног лица. Одувек је у теорији било различитих виђења правне природе прекршајне одговорности правних лица, а увођењем „скривљене радње“ новим Законом о прекршајима, као основа њеног постојања, настали су велики проблеми, нарочито у пракси.

Дакле, као основ прекршајне одговорности правног лица, јавља се радња неког другог лица, које има својство одговорног лица или лица које је по неком основу овлашћено да поступа у име правног лица, или радња органа управљања. Овом приликом указаћемо на правни став Вишег прекршајног суда, према коме је за утврђивање прекршајне одговорности правног лица потребно да се у прекршајном поступку утврди ко је лице чијом је радњом или пропуштањем дужног надзора учињен прекршај и његово својство, али да није неопходно да и то лице у прекршајном поступку буде оглашено кривим, већ је довољно да се у разлозима пресуде наведу ове чињенице које представљају основ за прекршајну одговорност окривљеног правног лица. То подразумева да и захтев за покретање прекршајног поступка мора садржавати чињенице из којих ће проистицати основ за прекршајну одговорност правног лица.

Одредбом става 6. овог члана, посебно је искључена прекршајна одговорност Републике Србије, државних органа, органа територијалне аутономије, града и јединица локалне самоуправе.

Закон о прекршајима је прописао да су одговорно лице у правном лицу, одговорно лице у државном органу и предузетник, прекршајно одговорни под условима који важе за сва физичка лица тј. ако су у време извршења прекршаја били урачунљиви и прекршај учинили са умишљајем или из нехата. То значи да се околности које искључују прекршајну одговорност физичких лица, односе и на ова лица.

Поред тога, одредбама члана 26. Закона о прекршајима, прописан је још један основ који искључује прекршајну одговорност одговорног лица у правном лицу, као и одговорног лица у државном органу, органу територијалне аутономије или органу јединице локалне самоуправе, и то ако је поступало на основу наређења другог одговорног лица или органа управљања и ако је предузело све радње које је на основу закона, другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја. Дакле, да би се утврдило да одговорно лице није одговорно за прекршај на основу члана 26. став 3. Закона о прекршајима, потребно је утврдити кумулативно постојање оба услова тј. и да је одговорно лице поступало по наређењу другог лица, које логично има такво

својство да одговорном лицу може издавати наредбе, или органа управљања, и да је одговорно лице предузело све радње у циљу спречавања извршења прекршаја, а које је дужно да предузме како на основу закона или другог прописа, тако и на основу акта, под којим се подразумевају и општи и посебни акти правног лица.

Посматрајући целокупан прекршајни поступак, видимо да се питањем прекршајне одговорности првостепени суд, односно орган управе, бави од самог почетка. Наиме, одредбом члана 159. став 1. Закона о прекршајима, прописано је да ће прекршајни суд, односно орган управе, решењем одбацити захтев за покретање прекршајног поступка када утврди да не постоје услови за покретање прекршајног поступка, дакле, неће ни покренути прекршајни поступак, а у ставу 2. тачка 3. овог члана одређено је да не постоје услови за покретање прекршајног поступка када постоје основи који искључују кривицу или одговорност за прекршај окривљеног. У пракси ће бити редак случај да се захтев одбаци из овог разлога, јер то претпоставља да се и пре покретања прекршајног поступка нпр. већ из самог захтева за покретање прекршајног поступка или из неких доказа који су прилог уз захтев, може несумњиво закључити да постоје основи који искључују прекршајну одговорност лица против кога је захтев поднет, а по правилу се ове околности могу утврдити тек вођењем прекршајног поступка.

Уколико се на основу спроведеног првостепеног прекршајног поступка утврди да постоје околности које искључују прекршајну одговорност окривљеног, тада ће на основу члана 218. став 1. тачка 2. Закона о прекршајима, прекршајни суд донети пресуду (а орган управе решење) којом се окривљени ослобађа кривице.

Ако прекршајни суд, односно орган управе, окривљеног огласи кривим за прекршај, а другостепени суд утврди да из првостепеног прекршајног поступка и списа предмета јасно произилази да постоје околности које искључују његову прекршајну одговорност, тада ће због ове повреде материјалног права, својом одлуком првостепену одлуку преиначити тако што ће окривљеног ослободити кривице за прекршај који му се ставља на терет. Како смо на почетку већ навели, да би другостепени суд утврдио да ова повреда материјалног права постоји, односно да је оглашено кривим за прекршај лице у односу на које постоје околности које искључују његову прекршајну одговорност, потребно је да су у првостепеном прекршајном поступку све чињенице и околности које су релевантне за оцену постојања прекршајне одговорности окривљеног, поуздано утврђене. У супротном, уколико би се у жалбеном поступку само јавила сумња у погледу постојања прекршајне одговорности окри-

вљеног, а без несумњиво утврђених чињеница и поузданих доказа у списима, то би довело до укидања пресуде, односно решења, али из разлога везаних за непотпуно или погрешно утврђено чињенично стање.

О оваквој повреди материјалног права другостепени суд ће водити рачуна по службеној дужности, дакле, и када се на њу жалбом не указује, јер је она учињена на штету окривљеног. То значи да ће и у случају када је жалба изјављена само од стране подносиоца захтева, који по правилу неће ову повреду истаћи као жалбени разлог, другостепени суд првостепену пресуду преиначити и окривљеног ослободити кривице за прекршај који му се ставља на терет.

Да ли има околности које искључују прекршајно гоњење, а нарочито да ли је наступила застарелост прекршајног гоњења или је ствар већ правоснажно пресуђена

У тачки 3. става 1. члана 235. Закона о прекршајима, прописано је да повреда материјалног прекршајног права постоји ако је прекршајни пропис повређен у питању да ли има околности које искључују прекршајно гоњење, а нарочито да ли је наступила застарелост прекршајног гоњења или је ствар већ правоснажно пресуђена.

Повреда материјалног права из ове тачке увек је учињена на штету окривљеног, с обзиром да је у сваком случају на штету окривљеног када се против њега покреће и води прекршајни поступак, а у конкретном случају постоје околности које искључују његово прекршајно гоњење. Стога ће на ову повреду другостепени суд увек пазити по службеној дужности.

Из наведене одредбе (тачке 3.) је видљиво да је од свих околности које искључују прекршајно гоњење, законодавац посебно нагласио застарелост и правоснажно пресуђену прекршајну ствар.

Застарелост покретања и вођења прекршајног поступка регулисана је одредбама члана 76. Закона о прекршајима, којима је прописано да се прекршајни поступак не може покренути ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен (релативна застарелост), као и да прекршајно гоњење застарева у сваком случају кад протекне два пута онолико времена колико се по закону тражи за застарелост гоњења, дакле по протеку две године (апсолутна застарелост).

Као изузетак од овог општег правила, Закон о прекршајима је дозволио да се посебним законом, за прекршаје из области царинског, спољ-

нотрговинског, девизног пословања, јавних прихода и финансија, промета роба и услуга, животне средине и ваздушног саобраћаја може прописати и дужи рок застарелости гоњења, али не дужи од пет година.

С обзиром да Закон о прекршајима користи термине застарелост покретања прекршајног поступка, застарелост вођења прекршајног поступка и застарелост гоњења, потребно је истаћи да прекршајно гоњење обухвата и покретање и вођење прекршајног поступка, па с тим у вези, застарелост прекршајног гоњења (о коме се говори у члану 235.) постоји и када је наступила застарелост покретања прекршајног поступка, као и када је дошло до наступања застарелости вођења прекршајног поступка.

Постоје различита мишљења да ли и након покретања прекршајног поступка може доћи до релативне застарелости прекршајног гоњења тј. вођења прекршајног поступка, а која су настала због недовољно јасног регулисања овог питања Законом о прекршајима. Према једном мишљењу, и након покретања прекршајног поступка, а у оквиру рока од две године од дана када је учињен прекршај, долази до застаре прекршајног гоњења, уколико је између две процесне радње прекршајног суда, односно органа управе који води прекршајни поступак, протекло више од годину дана. Међутим, друго мишљење је потврђено ставом израженим кроз одлуку Врховног касационог суда, а то је да релативна застарелост постоји само у односу на покретање прекршајног поступка, те да након покретања прекршајног поступка може наступити само апсолутна застарелост прекршајног гоњења.

Да ли је наступила застарелост за покретање прекршајног поступка, првостепени суд, односно орган управе, ће ценити већ приликом испитивања захтева за покретање прекршајног поступка, па уколико нађе да је ова застарелост наступила, на основу члана 159. Закона о прекршајима, решењем ће захтев одбацити. Уколико у овом случају првостепени суд или орган управе, донесе решење, односно закључак о покретању прекршајног поступка, дакле, након протека једне године од дана када је учињен прекршај за који се окривљени терети, учиниће повреду материјалног права на штету окривљеног.

О застарелости вођења прекршајног поступка првостепени прекршајни суд, односно орган управе, дужан је да води рачуна све време током вођења поступка, па ће у случају њеног наступања, на основу члана 216. став 1. тачка 6. Закона о прекршајима, донети решење којим се прекршајни поступак обуставља. Ако прекршајни суд, односно орган управе, и поред наступања застарелости прекршајног гоњења донесе одлуку у првостепеном поступку, учиниће повреду материјалног права.

Решавајући о жалби изјављеној против првостепене одлуке, другостепени суд ће, уколико утврди да је наступила застарелост прекршајног гоњења тј. утврди ову повреду материјалног права, првостепену одлуку преиначити тако што ће прекршајни поступак обуставити на основу члана 216. став 1. тачка 6. Закона о прекршајима.

Уколико је прекршајна ствар поводом које се води конкретан прекршајни поступак, већ правоснажно пресуђена, нема услова за поновно прекршајно гоњење окривљеног. То ће бити у случају када је прекршајна ствар мериторно решена, без обзира да ли је окривљени за тај прекршај оглашен кривим или је ослобођен кривице, али и у случају када је прекршајни поступак обустављен, осим из разлога стварне ненадлежности суда, односно органа управе.

Поред тога, сматраће се да је ствар правоснажно пресуђена и када је вођен кривични поступак или поступак за привредни преступ, за дело које обухвата и обележја прекршаја, међутим, само у случају када је окривљени оглашен кривим за то дело. Наиме, у члану 216. став 1. тачка 4. Закона о прекршајима прописано је да ће се само у том случају прекршајни поступак обуставити, дакле, на прекршајно гоњење окривљеног неће бити од утицаја околност да је против њега донета правоснажна одлука у кривичном поступку или поступку за привредни преступ за дело које обухвата и обележја прекршаја, ако је ствар решена на други начин, а не осуђујућом пресудом. Корисно је овде напоменути да приликом оцењивања да ли кривично дело или привредни преступ обухватају обележја одређеног прекршаја, треба бити нарочито опрезан и имати у виду да су некада радње које чине бића и прекршаја и кривичних дела, односно привредних преступа идентичне, али да је заштитни објекат различит, односно последица се испољава на различитим објектима, у ком случају се прекршај јавља као сасвим посебно дело.

У пракси ће се изузетно ретко десити да због ове повреде материјалног права другостепени суд преиначује првостепену одлуку, јер најчешће и када се жалбом указује да је прекршајна ствар за коју се води прекршајни поступак, већ правоснажно пресуђена, у списима нема поузданих доказа за то. По правилу се као доказ за ове тврдње достављају одлуке у фотокопијама и без исказане правоснажности, па се тада првостепена одлука укида ради провере свих релевантних чињеница.

У вези са другим околностима које искључују прекршајно гоњење, сматрамо да се под тим не подразумевају било које друге околности, већ оне које су законом предвиђене као такве, и које су материјалноправне природе.

Тако је дипломатски имунитет окривљеног околност која искључује његово прекршајног гоњење, имајући у виду да је одредбом члана 9. Закон о

прекршајима прописано да се прекршајни поступак неће водити, нити ће се изрицати казна против лица која уживају дипломатски имунитет.

Поред тога, одредбом члана 63. Закона о прекршајима, прописано је да се против малолетника који у време када је учинио прекршај није навршио четрнаест година (дете) не може водити прекршајни поступак, те је малолетство испод четрнаест година, такође, законом предвиђена околност која искључује прекршајно гоњење учиниоца.

Постоје и друге околности које искључују прекршајно гоњење, али су оне процесноправне природе и не би требале бити укључене у повреду из ове тачке, јер како је већ напоменуто, овде се ради о повреди материјалног права. На пример, када је поступак вођен без захтева за покретање прекршајног поступка или када подносилац захтева за покретање прекршајног поступка није био овлашћен за његово подношење. По природи ствари, ове повреде би требале бити предвиђене као апсолутно битне повреде одредаба прекршајног поступка, међутим, оне као такве нису прописане у Закону о прекршајима. Због императивности одредаба члана 216. Закона о прекршајима, које налажу да се у оваквим случајевима прекршајни поступак обуставља, сматрамо да се не могу сврстати ни у релативно битне повреде одредаба прекршајног поступка из члана 234. став 2. Закона о прекршајима, на које другостепени суд не пази по службеној дужности, већ само када се на њих жалбом указује, при чему оцењује да ли је та повреда утицала или могла утицати на правилно и законито доношење одлуке. Дакле, и овде имамо пропуст законодавца због којег, у случајевима који су наведени као примери, другостепени суд нема одговарајући правни основ за интервенцију.

Да ли је у погледу прекршаја који је предмет захтева за покретање прекршајног поступка примењен закон или други пропис који се не може применити

Ако је у односу на одређени прекршај, који је предмет поднетог захтева за покретање прекршајног поступка, примењен закон или други пропис који се није могао применити, то ће значити и да је прекршај погрешно правно квалификован. У кривичном поступку, свака погрешна правна квалификација представља ову повреду, која је у Законику о кривичном поступку одређена као повреда кривичног закона у питању да ли је у погледу кривичног дела које је предмет оптужбе примењен закон који се не може применити.

Погрешна правна квалификација прекршаја свакако јесте повреда материјалног права, међутим, у неким случајевима када прекршај није правилно квалификован, тешко је рећи да је примењен закон или пропис који се не може применити. То произилази из начина на који су прописани прекршаји у законима и другим прописима, гледајући из угла правне технике. Наиме, у великом броју случајева, у казненим одредбама прописа, постоје чланови који прописују да ће се нпр. казнити новчаном казном, у одређеном распону, за прекршај правно лице ако: па се у нпр. 30 тачака тог става одређују појединачне радње. У случају да приликом доношења пресуде првостепени суд огласи кривим, односно одговорним окривљено правно лице за прекршај из нпр. тачке 3. става 1. члана 46. Закона о заштити становништва од заразних болести, а ради се о прекршају из тачке 5. тог члана, прекршајни суд ће повредити материјално право оваквом погрешном правном квалификацијом, али остаје спорно да ли се може утврдити да је на овај начин примењен закон који се не може применити, јер суд је правилно применио одредбу члана 46. став 1. наведеног закона којом је прописано да појединачне радње по тачкама, јесу прекршај и за исте прописао казну која је и изречена на основу те одредбе. Стога сматрамо да повреда материјалног права која је одређена у тачки 4. става 1. члана 235. Закона о прекршајима, није формулисана тако да одговара потребама прекршајног поступка.

Са друге стране, постоје случајеви када је примењен пропис који се уопште не односи на радњу која се окривљеном ставља на терет, већ је другим законом или прописом регулисана предметна област и прописан прекршај, а који у конкретном случају није примењен (нпр. окривљени предузетник се терети за радњу учињену у вези са делатношћу пружања услуге поправке ствари, а проглашава се кривим по Закону о условима за обављање промета робе, вршење услуга у промету робе и инспекцијском надзору, који се односи само на услуге везане за промет робе). У оваквом случају нема никакве дилеме да је учињена повреда материјалног права из тачке 4., јер је у погледу прекршаја који је предмет поднетог захтева за покретање прекршајног поступка, прекршајни суд применио закон који није могао применити.

Поред тога, у претходном периоду било је могуће, и десило се у пракси, да је првостепени – тада орган за прекршаје, применио Закон о прекршајима који се није могао применити. Да подсетимо, Закон о прекршајима из 2005. године, ступио је на снагу осам дана након објављивања, али тада није почео и да се примењује, већ је његова примена првобитно одређена са почетком од 01.01.2007. године. Након тога, примена је поново одложена, међутим, првостепени орган је у првим данима јануара 2007. године донео одлуку на

основу овог „новог“ Закона о прекршајима. Одлучујући по жалби у конкретном случају, другостепени орган је укинуо првостепену одлуку због повреде материјалног права, јер је првостепени орган применио Закон о прекршајима, који се није могао применити. Дакле, ова повреда материјалног права постоји и када је примењен Закон о прекршајима, као истовремено и процесни и материјални закон, који се није могао применити.

Повреда материјалног права из ове тачке може постојати и у случају сличном описаном у оквиру тачке 1., а у вези са применом блажег закона. Како смо већ истакли, обавеза је, а не могућност, да се на учиниоца примени закон, односно пропис, који је за њега најблажи, уколико се мењао после учињеног прекршаја, а сходно одредби члана 6. став 2. Закона о прекршајима. Стога ће ова повреда постојати, ако је након учињеног прекршаја који се окривљеном ставља на терет, пропис измењен, а прекршајни суд, односно орган управе, доносећи првостепену одлуку не примени пропис који је блажи по окривљеног, већ други пропис.

Учињена повреда материјалног права из ове тачке, по правилу, има за последицу укидање првостепене одлуке, како би се у поновљеном поступку правилно применио одговарајући пропис.

Да ли је одлуком о казни, заштитној мери или о одузимању имовинске користи прекорачено овлашћење које судија, односно службено лице у органу управе има по закону

У оквиру материјално правних одредаба Закона о прекршајима, налазе се одредбе о казнама и заштитним мерама, као врстама прекршајних санкција, и одредбе о одузимању имовинске користи прибављене прекршајем, као посебном институту.

Није свака повреда ових одредаба и повреда материјалног права из ове тачке, јер је за њено постојање неопходно прекорачење овлашћења које има по закону судија, односно службено лице у органу управе, па се ту прави и граница са посебним основом за побијање одуке у прекршајном поступку из члана 233. став 1. тачка 4. и члана 237. Закона о прекршајима (због одлуке о прекршајним санкцијама, одузимању имовинске користи, трошковима прекршајног поступка и имовинскоправном захтеву) и са битном повредом одредаба прекршајног поступка из члана 234. став 1. тачка 15. Закона о прекршајима, која постоји, између осталог, када првостепена пресуда нема разлога за одлуку о казни, заштитној мери или о одузимању имовинске користи.

Пре свега, ова повреда ће постојати ако судија, односно службено лице, примени санкцију која не постоји, односно која није предвиђена као прекршајна санкција.

Одредбом члана 28. став 1. Закона о прекршајима, као врсте казни су прописане казна затвора, новчана казна, рад у јавном интересу и казнени поени са поништењем важења возачке дозволе. У погледу сваке од ових казни, закон је посебним одредбама установио правила о њиховом прописивању, као и изрицању, па ће постојати прекорачење овлашћења од стране судије и службеног лица, уколико се приликом одлучивања о казни не придржава тих одредаба. Тако ће, на пример, прекорачити овлашћења која има по закону службено лице у органу управе, ако изрекне казну затвора, јер је одредбом члана 32. став 2. Закона о прекршајима прописано да казну затвора може изрећи само прекршајни суд.

Повреда из ове тачке ће постојати ако се казна изрекне у мери мањој или већој од општег минимума и општег максимума те врсте казне, али ће постојати и у случају када је казна изречена ван распона који је прописан за одређени прекршај (посебног минимума и максимума), иако је у оквиру општих граница те врсте казне. Ово се односи и на ситуацију када је изречена казна испод посебног минимума одређеног за неки прекршај, а у конкретном случају се не ради о ублажавању казне.

Одредбом члана 40. Закона о прекршајима, прописани су услови за ублажавање казне, и то како услови који су потребни да би се казна могла ублажити тј. изрећи испод најмање мере казне која је прописана за тај прекршај, тако и услов који се односи на начин, односно границу ублажавања која је одређена најмањом законском мером те врсте казне. Уколико судија, односно службено лице, погрешно оцени да постоје услови за ублажавање казне, по правилу ће се то дати основ за побијање одлуке предвиђен у члану 233. став 1. тачка 4. Закона о прекршајима, односно радиће се о повреди из члана 237. овог закона, или о битној повреди одредаба прекршајног поступка из члана 234. став 1. тачка 15. Закона о прекршајима, јер тада првостепена одлука неће имати разлога за ублажавање казне. Међутим, ако приликом ублажавања казне судија, односно службено лице, пређе границу која је законом прописана и изрекне казну испод најмање законске мере те врсте казне, учиниће повреду материјалног права из ове тачке.

У вези са одмеравањем казне, које је регулисано одредбама члана 39. Закона о прекршајима, потребно је такође указати на различите могућности повреде ових одредаба, од којих све не спадају у ову тачку. Наиме, закон је прописао да се приликом одмеравања казне учиниоцу прекршаја, а унутар граница које су за тај прекршај прописане (дакле, посе-

бног минимума и максимума), узимају у обзир све околности које утичу да казна буде већа или мања, па је посебно истакао околности које се у сваком случају цене. Уколико неку од ових околности судија, односно службено лице, није уопште или није на одговарајући начин оценио, то не значи да је прекорачио овлашћења која има по закону, али ће таква одлука давати основ за побијање из разлога садржаних у чл. 237. Закона о прекршајима или бити мањкава у погледу разлога за одлуку о казни. Ако би, међутим, као отежавајућа околност окривљеном била узета у обзир раније изречена казна или заштитна мера, а од дана правоснажности пресуде којом је изречена до дана доношења нове пресуде је протекло више од две године, коју околност је закон изричито изузео у ставу 2. члана 39., на овај начин би судија, односно службено лице, прекорачио овлашћења која има по закону и то би представљало повреду материјалног права из ове тачке.

Правила о изрицању јединствене казне за прекршаје учињене у стицају, прописана су одредбама члана 42. Закона о прекршајима, а уколико је јединствена казна изречена мимо ових правила, постоји повреда из ове тачке.

Закон о прекршајима у члану 47. прописује општа правила за изрицање свих заштитних мера које предвиђа, у оквиру којих изричито прописује да заштитну меру изриче суд, те ће свакако постојати повреда материјалног права из тачке 5. став 1. члана 235., уколико неку од заштитних мера изрекне службено лице у органу управе. Прописано је и да се заштитне мере изричу уз изречену казну или опомену, а да се могу изећи и кад прекршајна санкција није изречена ако је таква могућност прописана. У случају да заштитну меру судија изрекне кад прекршајна санкција није изречена, а таква могућност није посебно прописана, прекорачиће овлашћења која има по закону, и тиме учинити повреду из ове тачке.

Поред тога, Законом о прекршајима су за сваку од предвиђених заштитних мера прописана посебна правила, како у погледу услова за њихово изрицање, тако и у погледу начина и граница. Оно што је начелно наведено у вези са прекорачењем овлашћења које судија има по закону, везано за одлуку о казни, сходно се односи и на одлуку о заштитној мери.

Закон о прекршајима је као посебну меру предвидео одузимање имовинске користи прибављене прекршајем, а одредбама чланова 59. до 62., прописани су основи и начин одузимања имовинске користи. И овде је неопходно истаћи да ће повреда материјалног права из ове тачке постојати, само када је одлуком о одузимању имовинске користи судија пре-

корачио овлашћења која има по закону. То ће нпр. бити у случају да се имовинска корист одузима одлуком којом нису утврђени прекршај и кривица, односно прекршајна одговорност учиниоца (нпр. решењем о обустави прекршајног поступка), с обзиром да је одредбом става 2. члана 59. Закона о прекршајима прописано да се корист из става 1. тог члана, одузима пресудом којом су утврђени прекршај и одговорност за њега, под условима који су предвиђени овим законом.

Спорно је да ли ова тачка обухвата и прекорачење овлашћења судије у вези са одлуком о васпитној мери. Према једном мишљењу, иако то није изричито наведено у закону, ова тачка обухвата и примену васпитних мера, како то прихвата и коментар Законика о кривичном поступку. Међутим, формулишући ову тачку, законодавац је издвојио прекршајне санкције тј. изричито навео прекорачење овлашћења у вези са одлуком о казни, заштитној мери и одузимању имовинске користи, које представља повреду материјалног права из тачке 5. став 1. члана 235. Закона о прекршајима, па стога, према другом мишљењу, проширивање исте и на одлуке о васпитним мерама нема упориште у законској одредби. Овоме иде у прилог и чињеница да би екстензивно тумачење наведене одредбе, довело до тога да се све одлуке о прекршајним санкцијама подводе под ову тачку, укључујући и опомену, а то очигледно није био циљ законодавца. Наиме, не треба заборавити да је у чл. 233. ст. 1. тач. 4. Закона о прекршајима, као посебан основ, предвиђено да се одлука може побијати због одлуке о прекршајним санкцијама, одузимању имовинске користи, трошковима прекршајног поступка и имовинско-правном захтеву.

Повреде из ове тачке могу бити учињене како на штету, тако и у корист окривљеног. Имајући у виду да се ради о прекорачењу овлашћења које судија, односно службено лице има по закону, повреде материјалног права из ове тачке, по правилу, доводе до укидања првостепене одлуке, да би се исте отклониле у поновљеном првостепеном поступку. Ретко је у пракси, да се првостепена одлука у неком од ових случајева преиначује, јер то претпоставља да се повреда може отклонити и другостепеном одлуком, а с обзиром и да је у члану 243. Закона о прекршајима, у вези са одлукама о прекршајним санкцијама, одређено да ће се првостепена одлука преиначити када другостепени суд нађе да приликом одмеравања казне, односно изрицања заштитне мере нису узете у обзир све околности које утичу на правилно одмеравање казне односно на законито изрицање заштитне мере или кад околности које су узете у обзир нису правилно оцењене, а све ово не представља повреду материјалног права из ове тачке, како смо већ претходно навели.

Да ли су повређене одредбе о урачунавању задржавања, притвора и издржане казне

Одредбама члана 43. Закона о прекршајима, регулисано је урачунавање задржавања и притвора у казну.

Повреда ових одредаба учињена на било који начин, представљаће повреду из ове тачке тј. иста ће постојати ако првостепени суд уопште није извршио урачунавање, или је урачунао задржавање и притвор мимо правила прописаних ових одредбама.

Одређено је да се притвор, односно задржавање које је трајало дуже од дванаест, а краће од двадесет четири часа, рачуна у један дан затвора, односно 1.000,00 динара новчане казне.

Под задржавањем се подразумева како задржавање које је одређено на основу члана 165. став 3., члана 166. и 167. (па и 168., иако је прописано да не може трајати дуже од дванаест сати, уколико је повредом ове одредбе ипак дуже трајало) Закона о прекршајима, тако и задржавање одређено у вези са вођеним кривичним поступком.

Одредбом става 2. члана 43. Закона о прекршајима, прописано је да ако је против лица осумњиченог за кривично дело био одређен притвор, а кривични поступак је правоснажно окончан обуставом кривичног поступка или ослобађајућом односно одбијајућом пресудом, осим због стварне ненадлежности суда, па се за исту радњу у прекршајном поступку утврди кривица учиниоца, време проведено у притвору урачунаће се у изречену казну за прекршај. У овом случају се под притвором подразумева свако лишење слободе окривљеног у вези са кривичним делом поводом којег је вођен кривични поступак, а које неће бити урачунато у казну у кривичном поступку, јер није донета пресуда у којој се оптужени оглашава кривим у смислу члана 356. Законика о кривичном поступку.

У вези са одредбама члана 43. Закона о прекршајима, сматрамо да је законодавац начинио један пропуст. Наиме, Закон о прекршајима је као посебну казну предвидео рад у јавном интересу, међутим, није прописао да се задржавање и притвор урачунавају и у ову казну, нити је одредио начин на који би се то чинило. Упоређујући и овај случај са кривичноправним решењима, видимо да Кривични законик у члану 43., као врсту казне предвиђа рад у јавном интересу, али и у члану 63. изричито одређује да се време проведено у притвору, као и свако друго лишење слободе у вези са кривичним делом, урачунавају како у казну затвора, новчану казну, тако и у казну рада у јавном интересу, па одређује и начин урачунавања, тако што се дан притвора и дан лишења слободе, изједначава са осам часова рада у јавном интересу.

До ситуације да се издржана казна урачунава у казну која се изриче, у прекршајном поступку може доћи када је окривљени упућен на издржавање казне затвора пре правоснажности осуђујуће пресуде којом се она изриче, сходно члану 294. Закона о прекршајима, а другостепени суд, одлучујући по жалби, ову пресуду укине. Тада ће првостепени суд, ако новом одлуком изриче казну, у исту урачунати већ издржану казну за прекршај. Оваква ситуација се може десити и ако се прекршајни поступак понавља по ванредним правним лековима, а кажњени је већ издржао казну, што је у пракси изузетно редак случај.

Уколико првостепени суд учини повреду материјалног права из ове тачке, одлука другостепеног суда ће зависити од конкретног случаја, што значи да ће првостепену одлуку укинути, ако се ова повреда може отклонити само у поновном поступку, односно доношењем нове одлуке, а исту ће преиначити уколико су све чињенице, које су од важности за доношење одлуке о урачунавању, поуздано утврђене тј. ако у спису има довољно основа за то.

Закључак

Овај рад је покушај да се попуни празнина која постоји у прекршајноправној литератури, јер коментари и стручни радови који постоје, углавном се односе на поједине институте материјалног права, који су свакако од значаја за тумачење повреда материјалног права, међутим, недостајао је целовити приказ ових повреда, које су предвиђене као основ за побијање одлуке у прекршајном поступку. На изнети начин дали смо мали допринос теорији, а надамо се више пракси, кроз анализу појединих повреда које су предвиђене у Закону о прекршајима, што нас је нужно навело да изнесемо и запажања у погледу извесних законских решења, за које сматрамо да нису одговарајућа или довољна. Неке тачке, односно појмови, су детаљније обрађени, јер смо сматрали да је то захтев актуелног стања у прекршајној законској регулативи и пракси. До сазнања која су изнета у овом раду, аутор је дошао кроз праксу другостепеног суда, а коришћена је и следећа.

Литература

Проф. др Љубиша Лазаревић: *Коментар Кривичног законика РС* („Савремена администрација“ Београд, 2006.)

Проф. др Тихомир Васиљевић и проф. др Момчило Грубач: *Коментар Законика о кривичном поступку* („Службени гласник“, једанаесто издање, 2010.)

Јован Боснић и Светислав Грчић: *Приручник за практичну примену Закона о прекршајима*, 1980.

Проф. др Станко Пихлер: „Осврт на одредбе о прекршајној одговорности и прекршајним санкцијама у новом Закону о прекршајима РС“ (ИП „Глосаријум“, Београд, *Избор судске праксе бр.6*, јун 2006.)

Проф. др Станко Пихлер: „Прилог о појму прекршаја – основне тезе“ (Зборник радова: *Прекршајна одговорност,* ИП „Глосаријум“, Београд, 2002.)

Никола Срзентић, др Александар Стајић, др Љубиша Лазаревић: *Кривично право СФРЈ, општи део* („Савремена администрација“ Београд, 1988.)

Нови Сад, новембар 2010. године

ОДЛУКЕ И СЕНТЕНЦЕ

др Мирјана Шушњара
судија

Одлуке Вишег прекршајног суда у Београду

Исплата трошкова браниоцу окривљеног након наступања апсолутне застарелости за вођење прекршајног поступка

Бранилац окривљеног не може тражити трошкове заступања окривљеног у прекршајном поступку од прекршајног суда када је окривљени у поступку кажњен за прекршај и када је поступак окончан обуставом због наступања апсолутне застарелости за вођење прекршајног поступка, јер исти није ослобођен прекршајне одговорности наступањем апсолутне застарелости у поступку.

Пример:

- Окривљени је кажњен у прекршајном поступку за саобраћајни прекршај, учињен дана 13.04.2004. г. Одлука о кажњавању је постала правоснажна даном доношења другостепене одлуке по жалби окривљеног 05.05.2005. Списи предмета су били прослеђени и Републичком јавном тужиоцу по ванредном правном леку и враћени прекршајном органу 27.01.2006., да нема услова за подизање захтева за заштиту законитости. Започет је поступак извршења и дошло је до апсолутне застарелости прекршајног поступка јер окривљени, у року од две године, није пронађен и одлука није могла бити извршена. Донето је решење о обустави поступка због наступања апсолутне застарелости. Бранилац окривљеног се тада обратио прекршајном органу да му надокнади све трошкове за заступање, награде за сваки долазак и састављање поднесака, у износу који је прецизирао у захтеву за накнаду трошкова.
- Правилно је прекршајни суд у Пожаревцу одбио тај захтев браниоца, јер је бранилац погрешно нашао да ти трошкови падају на терет суда због обуставе поступка.
- До обуставе поступка је дошло услед наступања једне процесне радње, у поступку, апсолутне застарелости за даље вођење прекршајног поступка, а не зато што се окривљени више не гони за прекршај.
- Сходно чл. 131 став 1 Закона о прекршајима *„трошкови прекршајног поступка падају на терет лица које је кажњено за прекр-*

шај“. Ставом 2 чл. 131 ЗОП-а прописано је да *„трошкове поступка за прекршај који је обустављен сноси суд, односно орган управе који је водио поступак“*.

– У конкретном случају, окривљени није ослобођен прекршајне одговорности, у ком случају би бранилац окривљеног имао право на трошкове који падају на терет суда, да је поступак обустављен против окривљеног из тих разлога и донета ослобађајућа пресуда. Напротив окривљени је кажњен за прекршај.
– Такође, и суд „трпи“ штету јер је окривљени кажњен у првостепеном поступку и није се могла извршити одлука о казни, јер окривљени није пронађен.
– Како суд води рачуна, по службеној дужности, о роковима у поступку, то је протеком рока од две године и у поступку извршења, дошло до апсолутне застарелости поступка, услед избегавања прекршајне одговорности од стране окривљеног, па бранилац може само према њему и усмерити сва своја потраживања у посебном судском поступку пред редовним судом.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду

21 ПРЖ.бр.10479/10 од 24.03.2010. г.

Ослобађање окривљеног у кривичном поступку за кривично дело није увек основ и за ослобађање у прекршајном поступку, ако се обележја кривичног дела и прекршаја у радњама окривљеног не поклапају тј. ако обележје кривичног дела не садржи обележје прекршаја.

Пример:

– Одбачен је захтев за понављање прекршајног поступка који је бранилац окривљеног поднео у име окривљеног са предлогом да се против њега обустави поступак за прекршај из чл. 69 ст. 1 у вези ст. 2 Закона о безбедности и здрављу на раду, јер је у кривичном поступку пред Првим општинским судом у Београду у предмету XI К.бр.492/07 од 23.06.2008.г. ослобођен за кривично дело, тешко дело против опште сигурности из чл. 288 ст. 3 у вези чл. 281 Кривичног законика РС. Бранилац је сматрао да је ова правоснажна пресуда основ за ослобађање окривљеног и у прекршајном поступку, за дело мањег значаја, прекршај.
– Међутим, по оцени Вишег прекршајног суда, правилно је прекр-

шајни суд нашао да приложена пресуда није основ за понављање поступка и ослобађање окривљеног за прекршај. Ово из разлога, што се радња обележја кривичног дела није поклапала са обележјем радње прекршаја, па тако и теже дело (кривично дело) није конзумирало обележје радњи прекршаја, због чега окривљени није могао бити ослобођен од прекршајне одговорности.

– Окривљени је у, кривичном поступку, гоњен за тешко дело против опште сигурности, за које дело је ослобођен.
– У прекршајном поступку, поступак је вођен за прекршај чије је обележје да послодавац није обучио раднике за безбедан рад на грађевинском објекту нити их упознао са прописима о безбедности на раду, због чега је дошло до страдања једног радника на скели и инспектор рада је, по Закону о безбедности и здрављу на раду, гонио окривљеног. као послодавца, по службеној дужности.
– Сходно чл. 216 став 1 тачка 4 Закона о прекршајима, решењем којим се обуставља прекршајни поступак утврђује се *„да је окривљени у кривичном поступку односно у поступку по привредном преступу правоснажно ослашен кривим за исто дело које обухвата и обележје прекршаја“*.
– У конкретном случају обележје прекршаја се знатно разликовало од обележја кривичног дела, а окривљени је имао, у сваком случају, законску обавезу да обучи све раднике за безбедан рад на објектима, без обзира да ли се очекује наступање последице или не. Како то није учинио, прекршајни суд и Виши суд за прекршаје су нашли, да је прекршајна одговорност окривљеног неспорно утврђена и није у вези са кривичним делом за које је ослобођен у кривичном поступку, због чега је основано одбачен захтев браниоца за понављање прекршајног поступка и ослобађање окривљеног у прекршајном поступку.
– Кривично дело није конзумирало нити имало било које обележје које је у вези обележја прекршаја, за које је окривљени кажњен, па је одговорност потпуно независна за кривично дело и прекршај, у конкретном случају.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду

21 ПРЖ.бр.9354/10 од 16.03.2010.

Грађанин одговара за прекршај из чл. 36 ст. 1 у вези ст. 2 тач. 6 Закона о оружју и муницији, за противправно држање оружја који је наследио у оставинском поступку, јер решење о наслеђивању није довољан основ и за несметано коришћење и употребу оружја у складу са одредбама Закона о оружју и муницији.

Пример:

- Окривљени је кажњен у прекршајном поступку новчаном казном и заштитном мером одузимања предмета прекршаја-једне пушке, за протиправно држање оружја које није у року од 30 дана по смрти лица, које је власник оружја, пријавио надлежном МУП-у по Закону о оружју и муницији. Ова радња представља обележје прекршаја за који је кажњен у прекршајном поступку.
- Уложио је жалбу, у којој је истакао, да је његов покојни отац легални власник тог оружја за коју поседује оружни лист, а да је окривљени исто оружје наследио решењем о наслеђивању. Посебно истиче да је ту одлуку предочио надлежном МУПу и да оружје није употребљено нити изношено ван куће.
- Разматрајући списе предмета, Виши прекршајни суд је нашао да је окривљени основано кажњен за учињени прекршај и да разлози изнети у жалби нису од утицаја за промену нападнуте одлуке из следећих разлога:

  Неспорно је да је окривљени наведено оружје наследио и да о томе поседује решење суда. Међутим, обележје прекршаја је непријављивање оружја надлежном МУПу у року од 30 дана по смрти претходног власника. Због тога поседовање оставинског решења о наслеђивању није довољан основ за несметано коришћење оружја. Зато овлашћени МУП има законска овлашћења и да одузме такво возило у посебном управном поступку, невезано за постојање оставинског решења.

  Оставинско решење је основ за промену власника оружја, о чему се, такође, мора обавестити МУП. Да би се оружје и користило, нови власник мора да добије нови оружни лист и преведе оружје на себе у том посебном управном поступку код надлежног МУПа у складу је са одредбама Закона о оружју и муницији.
- По одредби чл. 10 Закона о оружју и муницији грађанин може држати оружје само на основу одобрења надлежног органа, најчешће МУП-а, а по одредби чл. 15 став 4 наведеног Закона *„чланови породице умрлог лица које је поседовало оружје, у року од 30 дана од смрти лица обавестиће о томе надлежни орган“*, при че-

му се има у виду да се та законска обавеза мора испунити без обзира на правни основ држања оружја, па и поседовање оставинског решења о наслеђивању оружја.

Како окривљени то није учинио, то је основано кажњен прописаном казном, изрицањем новчане казне и заштитне мере одузимања предмета прекршаја.

– Из изнетих разлога, оружје је могло бити одузето у прекршајном поступку, иако је окривљени поседовао решење о наслеђивању тог покретног предмета. Како је у питању опасна ствар којом се могу угрозити живот и тело као и безбедност грађана, постоји обавеза пријављивања поседовања таквог предмета, што је окривљени пропустио да учини, без обзира на основ поседовања (наслеђе, поклон, куповина и сл.).
– Овакав став прекршајног суда у складу је и са заузетим ставом Окружног суда у Београду по предмету КЖ.бр.1199/98 од 16.06.1998. који гласи: *„када учинилац држи ватрено оружје чији је власник био његов отац који је умро и који је за то оружје имао оружани лист, чини прекршај“*.
– Како су ове ситуације у пракси честе, оваквим одлукама се скреће пажња грађанима да је противправно држање оружја кажњиво, ако се исто не регулише у посебном управном поступку код надлежног органа МУП-а, упркос поседовању неких других докумената за то оружје по различитим правним основима.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду

21 ПРЖ.бр.1572/10 од 01.02.2010.

Окривљеном се, као возачу, може изрећи само опомена, али не и казна за учињене прекршаје у саобраћају, уколико се у поступку утврди да је у време чињења прекршаја имао психичке сметње или је започео лечење у психијатријској установи.

Пример:

– Окривљени је, као возач, у прекршајном поступку кажњен за два саобраћајна прекршаја, што је управљао мотоциклом који није регистрован за саобраћај и што је управљао тим возилом без положене одговарајуће категорије (А категорије за мотоцикле), чиме је

учинио прекршаје из чл. 226 ст. 1 тач. 30 и тач. 33 ЗООБС-а на путевима.

– Уместо изрицања јединствене новчане казне за та два прекршаја, окривљеном је изречена опомена сходно чл. 41 ЗОП-а који је био на снази, у време извршења прекршаја.
– Жалбу је уложио подносилац пријаве незадовољан изреченом опоменом, са предлогом да се окривљеном изрекне стварно прописана казна и да психичке сметње не треба узети као олакшавајућу околност, јер је окривљени положио возачки испит, самим тим и способан за пуну одговорност, након чињења прекршаја у саобраћају.
– Решавајући по жалби Виши прекршајни суд Одељење у Нишу је нашло да је првостепени прекршајни орган, у време одлучивања, правилно нашао да окривљеном треба изрећи само опомену из следећих разлога:

  Окривљени је истакао да је, у време чињења прекршаја, имао неке почетне психичке сметње, које није могао препознати и за које је сматрао да су резултат тренутног психичког стања.
– Сходно чл. 18 став 1 Закона о прекршајима *„није урачунљив учинилац прекршаја који у време извршења прекршаја није могао схватити значај свог чињења или не чињења, или није могао управљати својим поступцима, услед трајне или привремене душевне болести или друге теже душевне поремећености или заосталог душевног развоја“*.
– У конкретном случају, прекршаје је учинио, али је кући стигао безбедно, без последица у саобраћају. Након тога се лечио неколико месеци у Клиници за психијатрију, о чему је приложио доказ-отпусну листу са Одељења за психијатрију Горња Топоница; указао је на тежак материјални положај, да има троје деце и да живе од примања супруге. Како је првостепени орган ценио све те околности, правилно је нашао да окривљеном може изрећи само опомену сходно чл. 41 тада примењеног ЗОП-а, оценом свих околности које утичу на одмеравање казне.

  Даље, Виши суд је, у поступку по жалби, ценио и околност да окривљени није кажњаван у последње две године за саобраћајне прекршаје, због чега је жалба подносиоца била неоснована.
– Иако је имао положен возачки испит, али не за категорију која се тражи за управљање мотоциклом, по оцени суда окривљени није могао одговарати као возач који поступа са умишљајем или из нехата. Ово из разлога, што окривљени није поступао нити са уми-

шљајем нити из нехата, већ је до психичких сметњи дошло независно од његовог деловања и понашања, због чега не може одговарати за своје поступке у таквом стању јер их није изазвао својим деловањем.
- Због тога је правилно првостепени суд нашао да је окривљеном довољно изрећи опомену с обзиром да је пружио доказ у поступку, а чињењем прекршаја није проузроковао последице.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду Одељење у Нишу

II 202 ПРЖ.бр.2702/10 од 26.03.2010.

Грађанин, који покушава да нелегално пређе преко државне границе, без обзира из којих разлога то чини, сноси кривицу за прекршај из чл. 65 ст. 1 тач. 1 Закона о заштити државне границе, иако није имао намеру да крши прописе или или намеру да учини прекршај са умишљајем.

Пример:

- Окривљени је кажњен новчаном казном и обавезан на трошкове поступка јер је свесно, са очигледном намером, умишљеним поступањем и понашањем кренуо да изврши радњу преласка преко државне границе, противно прописима о преласку државне границе.
- Наиме, окривљени је од стране граничне полиције затечен у чињењу прекршаја јер код себе није имао важећу путну исправу, што у поступку није оспоравао.
- Окривљени је уложио жалбу на околност да је требало ценити његову одбрану на други начин јер није имао намеру да крши прописе, а ради се о искључивој непажњи окривљеног да провери важност путне исправе, те је из тих разлога дошло до чињења прекршаја.
- Одредбом чл. 65 став 1 тачка 1 Закона о заштити државне границе прописано је да ће се новчаном казном од 5.000,00 до 50.000,00 динара или казном затвора до 30 дана казнити за прекршај физичко лице ако *„пређе или покуша да пређе државну границу изван одређеног граничног прелаза, изван радног времена на граничном прелазу или супротно намени граничног прелаза, или ако пређе или покуша да пређе државну границу на граничном прелазу без важеће путне или друге исправе прописане за прелаза државне границе (чл. 10 ст. 2 овог закона)“.*

- Разматрајући списе предмета, а решавајући по жалби, Виши суд је нашао да је иста неоснована јер се у радњама окривљеног стиче обележје прекршаја нелегалног преласка границе, без важеће путне исправе, нашта је гранична полиција дужна да реагује.
- Због тога није од утицаја да ли је прекршај учињен из нехата или из крајње непажње окривљеног или са умишљајем, јер је окривљени свакако код себе имао неважећу путну исправу и морао је знати да ли је исти документ важећи или не када иде на гранични прелаз, због чега га и најблажи облик нехата не ослобађа одговорности.
- Са изнетих разлога, окривљени је основано кажњен и враћен са граничног прелаза, јер о оваквим понашањима грађана води рачуна овлашћена гранична полиција у складу са домаћим и међународним прописима о преласку државне границе.
- Због тога је и чињење таквог прекршаја кажњива радња.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду Одељење у Нишу

II 203 ПРЖ.бр.2934/10 од 19.03.2010.

Млађем малолетнику се не може изрећи оштрија казна за учињени прекршај, чак иако се на изречену казну овлашћени подносилац захтева за покретање поступка жали, уколико таква казна није прописана законом.

Пример:

- Окривљени су, као млађи малолетници, учинили прекршај из чл. 12 ст. 1 Закона о јавном реду и миру, за који им је прекршај изречен укор и обавезани су на трошкове прекршајног поступка.
- Жалбу је уложио овлашћени подносилац захтева за покретање прекршајног поступка, полицијска управа Ниша, због неизречене адекватне казне учиниоцима прекршаја, са предлогом да се казна пооштри.
- Разматрајући жалбу, Виши прекршајни суд је нашао да је жалба неоснована и да се казна не може пооштрити из следећих разлога:
  Према одредби чл. 65 Закона о прекршајима, *„ако су окривљена лица за прекршај млађи малолетници, истима се могу изрећи само васпитне мере, а не и друга врста казне прописане за остала лица“.*
  Осим тога, окривљени до сада нису никада кажњавани за било коју врсту прекршаја, па и за прекршај по Закону о јавном реду и

миру. Чак је и центар за социјални рад у поступку доставио мишљење да према тим лицима треба обуставити поступак јер нема елемената за изрицање теже казне.

– Из наведених разлога, правилно је прекршајни суд учиниоцима изрекао само укор, а не и казну која за овај узраст лица није прописана законом, па се и по жалби подносиоца не може пооштрити, јер таква могућност није прописана законом.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду Одељење у Нишу

II 206 ПРЖ.бр.17/10 од 19.03.2010.

Кажњавање страног држављанина за царински прекршај учињен на територији Републике Србије

Пример:

– Окривљена је као држављанка Румуније кажњена у прекршајном поступку за царински прекршај из чл. 331 ст. 1 у вези чл. 385 ст. 1 Царинског закона, због нетачног пријављивања робе коју царини на Царинарници Кладово.
– Кажњена је новчаном казном у износу од 14.000,00 динара и изречена је заштитна мера одузимања робе у укупној вредности од 17.750,00 динара а обавезана је и на минималне трошкове поступка. Захтев подносиоца пријаве, да на име довођења окривљене плати царинарници износ од 6.885,00 динара је одбијен.
– Жалба је поднета од стране подносиоца захтева, да радник који је у име царинарнице поднео захтев, нема овлашћења да заступање подносиоца нити да се одрекне жалбе у његово име. Сматрају да су оштећени јер су имали трошкове довођења окривљене, иако није постојао акт о њеном довођењу у писаној форми, јер је царина дужна да обезбеди приступ странке у месту удаљеном више од 60 км, иако и у Кладову постоји суд, па су створени трошкови који су неспорни, а исти су средства буџета Републике.
– Суд је нашао да је жалба неоснована из следећих разлога:
У првостепеном поступку прекршајног суда није било пропуста, окривљена није оспоравала прекршај, напротив, признала је прекршај у целости са напоменом да је приказала мању вредност увезене робе од стварне вредности, што има за циљ избегавање пла-

ћања царине у пуном износу стварне вредности. Како јој је ово први прекршај ове врсте, кажњена је блажом казном, јер и прикривена вредност робе није била у већем износу, па је суд нашао да је довољна казна изречена казна уз заштитну меру одузимања робе, да окривљена убудуће не понови овакав прекршај.

– Суд је одбио захтев царинарнице да надокнади трошкове привођења румунске држављанке, јер за то није било реалне потребе нити је суд наложио њено довођење у поступку. Осим тога и вредност царињена роба није био велики, па није било места оваквој реакцији царинарнице без одлуке суда.
– Стога је жалба одбијена као неоснована у целости.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду Одељење у Нишу

II 208 ПРЖ.бр.2743/10 од 19.03.2010.

Наступање апсолутне застарелости за прекршај из чл. 30 ст. 1 тач. 2 Закона о личној карти када је у прекршајном поступку долазило до прекидања процесних радњи

Пример:

– Окривљени је у прекршајном поступку кажњен за прекршај из чл. 30 ст. 1 тач. 2 Закона о личној карти новчаном казном у износу од 1.000,00 динара и обавезан на трошкове прекршајног поступка
– Уложио је жалбу у којој је истакао, да је у моменту извршења прекршаја важио Закон о прекршајима (Сл. Гласник РС бр.101/05) и да је чл. 308 предвиђено да се исти примењује до 01.01.2007. Изменама и допунама ЗОП-а његова примена је одложена до 01.01.2010. године (Сл. Гласник РС бр.116/08).
  Ово је битно јер се у поступку мора применити пропис блажи по учиниоца, а пошто је пропис примењен то се мора испоштовати. Истакао је и приговор застарелости јер је од дана учињеног прекршаја до доношења решења протекло више од једне године. Такође истиче да је ЗОП-ом прописана могућност изрицања опомене сходно чл. 41 старог, односно чл. 44 новог ЗОП-а) па предлаже преиначење одлуке.
– Разматрајући списе предмета и жалбу, Виши прекршајни суд је нашао да је жалба неоснована из следећих разлога:

У поступку је несумњиво утврђено да је окривљени учинио прекршај што он у поступку није оспоравао; одлука је донета на основу прописа који је био на снази у време извршења прекршаја и окривљеном одмерио најнижу казну.
Наиме, за овај прекршај је по Закону о личној карти прописан само законским максимум запрећене казне у износу од 5.000,00 динара а одређени минимум од 1.000,00 динара у складу је са Законом о прекршајима прописане казне за физичка лица; даље, прекршај није застарео по чл. 69 ЗОП-а којим је прописано „да апсолутна застарелост гоњења за прекршај наступа након 2 године пошто је прекршај учињен“.

– Како тзв. релативна застара од годину дана тече од дана када је учињен прекршај и како је била прекидана у више радњи које је предузимао поступајући судија позивајући окривљеног да изјави своју одбрану почев од 07.08.2008. г. закључно до 12.12.2008. г., то није наступила застарелост за апсолутно гоњење окривљеног јер је окривљени кажњен решењем 28.05.2009. и исто примио 20.08.2009.г. те тако није протекло годину дана у односу на рок који рачуна окр., па се не може позивати на застарелост као и остале повреде поступка.
– Такође је за овај прекршај прописана цитирана казна, па није било услова за изрицање опомене, како је то окривљени тражио.
– Због тога је жалба одбијена као неоснована, а водило се рачуна и о примени прописа блажег по учиниоца, што се види и из изречене казне од 1.000,00 динара окривљеном, у минималном износу.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду

11 ПРЖ.бр.3294/10 од 25.02.2010.

Ублажавање казне за прекршај, лицу које је у време извршења прекршаја било малолетно лице, а у међувремену испунило законску обавезу, па не постоји могућност да понови прекршај исте врсте

Пример:

– Окривљени је као малолетно лице кажњен у прекршајном поступку за прекршај из чл. 226 ст. 1 тач. 29 ЗООБС-а на путевима, јер је управљао у саобраћају мотоциклом пре стицања права на управљање моторним возилом. За тај прекршај је, иначе, прописана

новчана казна од 5.000,00 до 25.000,00 динара и окривљени је кажњен новчаном казном од 6.000,00 динара и обавезан на трошкове прекршајног поступка.

– Уложио је жалбу у којој је истакао да је прекршај искрено признао, да као млад човек воли моторе и да не спори да је тада возио мотор а да није стекао право на управљање моторним возилом, па и мотором, да је у међувремену положио „А“ категорију која се тражи за мотор који поседује и да је постао пунолетан. Осим тога, ученик је, а отац има малу пензију, па истиче да је преоштро кажњен. Прилаже као доказ фотокопију возачке дозволе коју је добио за мотор и из које се види да је дана 07.02.2009. године положио „А“ категорију за тај тип возила.
– Сходно чл. 243 Закона о прекршајима Виши прекршајни суд, односно прекршајни суд *„ће уважити жалбу и пресудом преиначити првостепену одлуку када утврди да су одлучне чињенице у првостепеном поступку утврђене и да с обзиром на утврђено чињенично стање, треба донети другачију одлуку или ако сматра да постоје такве повреде закона које се могу отклонити без укидања првостепене одлуке“...*
– У конкретном случају разматрајући списе предмета и жалбу, Виши прекршајни суд је нашао да има елемената да се првостепена одлука преиначи у погледу казне, а у смислу чл. 243 ЗОП-а из следећих разлога:
Окривљени је у време чињења прекршаја био старији малолетник, прекршајно за било коју врсту прекршаја, чињењем прекршаја није дошло до штетних последица нити до угрожавања саобраћаја.
Осим тога, у међувремену је добио саобраћајну дозволу за то возило (мотор) и положио возачки испит за ону категорију која се тражи за то возило, па је,по оцени суда, изречена казна била преоштра.
Тим пре, што је окривљени искрено признао прекршај и истакао да је ученик, а изречена му је казна као пунолетном возачу у време када је био старији малолетник, о чему с није водило рачуна приликом одлучивања.
– Због тога је суд делимично уважио жалбу и окривљеном изрекао опомену сходно чл. 44 ЗОП-а за учињени прекршај, посебно и из разлога што такав прекршај више не може поновити јер је стекао право на управљање тим моторним возилом полагањем „А“ категорије која се, по Закону, тражи за ту врсту возила.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду

21 ПРЖ.бр.9767/10 од 08.04.2010.

Правилна оцена доказа у прекршајном поступку када нема обележја прекршаја по поднетом захтеву за покретање поступка, а када је подносилац наложио спровођење поступка, изрицање казне и претходно, у контроли, одузео одређене предмете, као предмете извршења прекршаја.

Пример:

- Против окивљеног. као физичког лица, обустављен је прекршајни поступак за прекршај из чл. 46 ст. 1 тач. 1 Закона о рибарству, јер није доказано да је исти учинио прекршај. Одбијен је трошковник који је подносилац захтева испоставио и наложено подносиоцу да врати одузет прибор (један телескоп и једну машиницу), као наводне предмете извршења прекршаја.
- Против наведене одлуке уложио је жалбу подносилац пријаве из свих законских разлога са образложењем да „спортски риболов који се врши са три штапа није кажњив у смислу чл. 46 ст. 1 тач. 1 Закона о рибарству и да се поседовање дозволе за спортски риболов односи на највише три штапа у употреби“, што је у складу и са Правилником о начину, алатима и средствима којима се обавља риболов. Подносилац сматра да је оштећен за трошкове поступка које је имао и да није утврђено када је окривљени прибавио дозволу за риболов.
- Разматрајући жалбу и списе, Виши прекршајни суд је нашао да у радњама окривљеног по поднетом захтеву нема обележја прекршаја и да жалбу треба одбити као неосновану јер је правилно првостепени орган обуставио поступак услед недостатка доказа.
- Правилном оценом расположивих доказа, суд је нашао да је окривљени затечен у риболову дана 11.07.2008. на делу Тисе где је дозвољен риболов, да је имао дозволу за риболов за 2008., а да је према тврдњи рибочувара исти пецао са 4 штапа.
- Како је, према материјалној одредби чл. 19 ст. 1 Закона о рибарству прописано да се *„спортски риболов на рибарском подручју обавља на основу дозволе за спортски риболов који издаје корисник рибарског подручја“*, што је санкционисано чл. 46 ст. 1 тач. 1 поменутог Закона, то по оцени суда није учињен прекршај јер је окривљени поседовао дозволу за текућу 2008.г. Тако, у поступку није доказана одлучна чињеница која чини прекршај, а за који се окривљени терети захтевом.
- Правилном оценом доказа, утврђено је да је окривљени имао три штапа, како прописи налажу, а да је четврти штап користио његов син.
- Даље, како трошкови поступка падају на терет окривљеног ако се докаже кривим, те како је исти ослобођен одговорности тј. посту-

пак обустављен, то није било законског основа за потраживање трошкова поступка од органа за прекршаје.
- Даљом оценом доказа, утврђено је и да су од окривљеног неосновано одузети наведени предмети, као предмети којима је извршен прекршај.
- Због тога је жалба одбијена као неоснована и потврђено првостепено решење.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду
Одељење у Новом Саду

III 305 ПРЖ.бр.2477/10 од 13.04.2010.

Против окривљеног, који је у кривичном поступку, кажњен за дело које обухвата и обележје прекршаја, обуставиће се прекршајни поступак за прекршај сходно чл. 216 ст. 1 тач. 1 новог Закона о прекршајима

Пример:

- -Окривљени је, у прекршајном поступку, кажњен за прекршај из чл. 40 ст. 1 тач. 1 Закона о приватним предузетницима, и то, новчаном казном од 20.000,00 динара и обавезан на трошкове прекршајног поступка.
- Окривљени је преко браниоца уложио жалбу и затражио обуставу поступка јер је у кривичном поступку по предмету К.183/09 од 21.05.2009. Општинског суда у Новом Саду оглашен одговорним за кривично дело недозвољене трговине из чл. 243 ст. 1 Кривичног законика.
- Разматрајући жалбу и списе предмета, Виши прекршајни суд је нашао да је жалба основана, исту уважио и обуставио поступак против окривљеног у прекршајном поступку.
- Окривљеном се ставља на терет да је лагеровао и продавао отпадно гвожђе које је куповао од физичких лица, а да за то нема регистровану делатност и фирму код надлежног органа. Тржишни инспектор је поднео и захтев за прекршајни поступак и кривичну пријаву за кривично дело недозвољене трговине. Прекршај се састојао у обележју да окривљени није регистрован код надлежног органа за обављање трговинске делатности што је кажњиво по Закону о приватним предузетницима.

- Пошто је, у међувремену, окривљени оглашен кривим у кривичном поступку, те како је кажњен за кривично дело које има и обележје прекршаја, то није могао бити два пута кажњен за исту радњу, у два различита поступка, па је, по жалби браниоца у прекршајном поступку обустављен поступак.
- Ово је у складу са одредбом чл. 216 ст. 1 тач. 4 новог Закона о прекршајима који гласи:
  „Решење којим се обуставља прекршајни поступак донеће се кад се утврди: да је окр. у кривичном поступку односно у поступку по привредном преступу правоснажно оглашен кривим за исто дело које обухвата и обележје прекршаја“, што је утврђено и у конкретном случају.

Решење Вишег прекршајног суда у Новом Саду

II 312 ПРЖ.бр.6763/10 од 23.03.2010.

Основ за ослобађање кривице за учињени прекршај када се у току прекршајног поступка утврди да дело за које се окривљени терети по одређеном пропису више није прописано као прекршај или правна квалификација дела није прекршај

Први пример:

- Окривљени је у прекршајном поступку кажњен за прекршај из чл. 226 ст. 1 тач. 32 ЗООБС-а на путевима јер је затечен да управља теретним возилом са прикључним возилом које није испуњавало прописане услове у погледу укупне масе.
  Кажњен је новчаном казном у износу од 8.000,00 динара и обавезан на трошкове поступка. Наиме, контролом је утврђено да је маса вучног возила износила 9.140 г кг а дозвољена носивост 1586 кг; маса прикључног возила износила је 2960 кг а дозвољена носивост је 15.040. кг тако да је највећа дозвољена маса скупа возила износила 43.000 кг односно више од 40 тона, а возила није било обележено као вангабаритно.
- Првостепени орган је имао у виду и Правилник о димензијама, укупним масама и осовинском оптерећењу возила и о основним условима које морају да испуњавају уређаји и опрема на возилима у саобраћају на путевима.

- Окривљени је уложио жалбу у којој је истакао да је неосновано кажњен и да је казна висока.
- Разматрајући списе предмета и жалбу Виши прекршајни суд је нашао да жалбу треба уважити, окривљеног ослободити кривице и првостепену одлуку преиначити из следећих разлога:
  Чл. 226 ст. 1 тач. 32 ЗООБС-а на путевима је прописано да ће се за *„прекршај казнити возач који у саобраћају на путу управља возилом које не испуњава прописане услове у погледу димензије, укупне масе или осовинског оптерећења или нема исправне прописане уређаје.....“*
  Како је чл. 11 ст. 1 Правилника о димензијама.....прописано *„да највећа дозвољена маса возила на моторни погон или скупа возила износи 40 тона“*, а како се поднетим захтевом и изреком побијаног решења окривљеном то ставља на терет као прекршај и за исту радњу кажњава (да је имао преоптерећење од 40 т.) а да је управљао скупом возила, то је ослобођен кривице сходно чл. 218 ст. 1 тач. 1 ЗОП-а јер дело за које се терети није прекршај.
  При томе је *маса* предметног скупа возила износила 28.726 кг, па нема прекршаја за који се терети.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду
Одељење у Новом Саду

IV 312 ПРЖ.бр.1182/10 од 30.03.2010.

Основ за ослобађање окривљених прекршајне одговорности за дело које више није прописано као прекршај након промене прописа у току вођења прекршајног поступка

Други пример:

- Окривљено правно и одговорно лице у правном лицу оглашени су одговорним за прекршај из чл. 178 ст. 1 и 2 тач. 2 Закона о безбедности саобраћаја на путевима и кажњени новчаним казнама, а обавезани су и на трошкове прекршајног поступка.
- Жалбу је уложио бранилац из свих законских разлога, па и на висину казне.
- Разматрајући списе предмета и жалбу Виши суд је нашао да окривљене треба ослободити кривице и сходно чл. 218 ст. 1 тач. 1 новог ЗОП-а.

- Одредбом чл. 218 став 1 тачка 1 ЗОП-а *„пресуду којом се окривљени ослобађа кривице суд ће изрећи ако дело за које се терети по пропису није прекршај“.*
- У конкретном случају, оценом изведених доказа правилно је првостепени орган, у време одлучивања, нашао да су окривљени одговорни за учињене прекршаје и правилно одмерио казне.
- Међутим, након доношења ожалбеног решења, почео је да се примењује нови Закон о безбедности саобраћаја на путевима објављен у „Сл. Гласнику РС“ бр. 41/09. По одредбама овог Закона, дело за које се окривљени терете није прописано као прекршај.
- Како је овај пропис блажи по учиниоце, имајући у виду одредбу чл. 6 ст. 2 ЗОП-а која указује на то да ће се на учиниоца прекршаја применити пропис блажи по учиниоца, уколико је после учињеног прекршај пропис више пута измењен или једном, то је суд дужан да на ту околност пази по службеној дужности.
- Због тога је, у конкретном случају, решавајући по жалби, а када је утврдио да је до такве промене прописа дошло, па је суд био у обавези да промени одлуку и донесе нову у којој ће окривљене ослободити кривице за дело које више није прописано као прекршај.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду
Одељење у Новом Саду

III 309 ПРЖ.бр.5471/10 од 30.03.2010.

Ослобађање окривљеног за прекршај из чл. 6 ст. 3 Закона о јавном реду и миру када је прекршај учињен у нужној одбрани

Пример:

- Окривљене су оглашене одговорне за прекршај из чл. 6 ст. 3 Закона о јавном реду и миру и кажњене новчаним казнама од по 7.500,00 динара и обавезане на трошкове прекршајног поступка, што су се на јавном месту код паркинга иза зграде Универзитета потукле, гребале ноктима по глави и рукама и међусобно вређале.
- Бранилац једне од окр. указао је на погрешну оцену доказа јер његова штићеница није могла напасти другоокривљену на исти начин, јер је седела у колима. Како је била нападнута од стране другоокривљене, то је покушала од себе да одбије истовремени противправни напад, па је поступала у нужној одбрани, те стога не може бити одговорна за прекршај.

- Разматрајући жалбу и списе предмета, Виши прекршајни суд је нашао да жалбу треба уважити и по службеној дужности преиначити нападнуто решење, а окривљену ослободити одговорности из следећих разлога:
- Жалиља је паркирала возило на паркинг простору када је на њу насрнула друга женска особа и док је још била у колима и покушавала да се паркира, била изгребана и нападнута, гурањем и гребањем кроз прозор од кола због чега није могла нити да побегне из кола нити да избегне напад, већ једино да се истовремено брани и одговори на напад узвраћањем, гурањем и покушајем да од себе одгурне особу која је напала, а који напад није сама иницирала.
- Одредбом чл. 13 новог ЗОП-а прописано је да нема прекршаја ако је радња прописана као прекршај учињена у нужној одбрани. Ставом 2 чл. 13 наведеног Закона нужном одбраном се сматра *„она одбрана која је неопходно потребна да учинилац од свог добра или добра другога одбије истовремени противправни напад“*.
- Стога је повређена материјална одредба чл. 235 ст. 1 тач. 1 Закона о прекршајима, јер радњу за коју се жалиља гони, а коју је учинила у нужној одбрани, искључује њену прекршајну одговорност по чл. 13 Закона о прекршајима као и постојање прекршаја.
- Због тога је Виши прекршајни суд, по службеној дужности, ослободио окривљену кривице јер првостепени орган није правилном оценом доказа потврдио да у радњама жалиље има елемената нужне одбране и да је треба ослободити прекршајне одговорности.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду
Одељење у Новом Саду

III 309 ПРЖ.бр.1542/10 од 30.03.2010.

Прелазак државне границе изван одређеног граничног прелаза представља прекршај из чл. 65 ст. 1 тач. 1 Закона о прелажењу државне границе за који одговара грађанин као физичко лице

Пример:

- Окривљена је кажњена због преласка државне границе изван граничног прелаза и кажњена новчаном казном у износу од 15.000,00 динара а обавезана је и на трошкове прекршајног поступка.

- Илегалан прелазак државне границе Републике Србије и Републике Мађарске извршила је комбијем којим је управљало лице из РС ван места одређеног за гранични прелаз; пошто су откривени, враћени су назад у РС, а њен циљ је био да дође до Републике Немачке.
- У жалби је навела да је казна висока, да је болесна, незапослена, без средстава за живот, неспособна за рад и да прима социјалну помоћ од Центра за социјални рад у Младеновцу, па тражи смањење казне.
- Разматрајући њену жалбу Виши суд за прекршаје, Одељење у Новом Саду, је исту одбило јер је учинила прекршај за који је прописана казна у износу од 5.000,00 динара или казна затвора до 30 дана, па је разлози у жалби не ослобађају одговорности је је повредила пропис који је везан за незаконит прелазак државне границе.
- Одредбом чл. 65 став 1 тачка 1 Закона о заштити државне границе прописано је да ће се новчаном казном од 5.000,00 до 50.000,00 динара или казном затвора до 30 дана казнити за прекршај физичко лице ако *„пређе или покуша да пређе државну границу изван одређеног граничног прелаза, изван радног времена на граничном прелазу или супротно намени граничног прелаза, или ако пређе или покуша да пређе државну границу на граничном прелазу без важеће путне или друге исправе прописане за прелаза државне границе (чл. 10 ст. 2 овог закона)“*.
- Стога нема основа за ублажвање казне јер је окривљена морала бити свесна тежине прекршаја који чини, при томе је исти учинила са умишљајем, и конкретним циљем, са намером да стигне до Немачке.
- Осим тога, окривљена може казну платити у месечним ратама сходно чл. 36 ст. 2 ЗОПа с обзиром на разлоге које наводи у жалби.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду
Одељење у Новом Саду

III 309 ПРЖ.бр.5471/10 од 30.03.2010.

Жалба поднета од стране адвоката у име окривљеног у прекршајном поступку, без уредно достављеног пуномоћја у току целог поступка, па и уз жалбу, сматраће се жалбом поднетом од стране неовлашћеног лица, што је основ за њено одбацивање сходно чл. 240 ЗОП-а.

Пример:

- Окривљени је кажњен у прекршајном поступку за прекршај из чл. 32 кажњив по чл. 45 ст. 1 тач. 18 Закона о ракији и другим алкохолним пићима, новчаном казном и обавезан на трошкове прекршајног поступка.
- Жалбу у име окривљеног уложио је адвокат, без уредно достављеног пуномоћја, а које пуномоћје није имао и у току целог поступка.
- Решавајући по жалби, Виши прекршајни суд Одељење у Нишу је нашло да жалбу треба одбацити као недозвољену јер је поднета од стране неовлашћеног лица, сходно чл. 240 ЗОП-а
- Према одредби чл. 240 ЗОПа-одбацивање жалбе од стране другостепеног суда *„Виши прекршајни суд, односно прекршајни суд одбациће жалбу решењем као неблаговремену, недозвољену или изјављену од стране неовлашћеног лица, ако утврди да је суд или орган управе који је водио поступак, пропустио да то учини“*.
- При томе се у законској одредби, не наводи круг лица или разлози за недозвољеност жалбе, односно, ко се сматра неовлашћеним лицем за подношење жалбе.
- Како је у конкретном случају, адвокат лице које није уопште учествовало у поступку, нити је током целог поступка доставио пуномоћје за окривљеног нити је то учинио и у поступку по жалби, то је његова жалба одбачена као недозвољена и поднета од стране неовлашћеног лица.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду
Одељење у Нишу

II 206 ПРЖ.бр.20645/10 и ПРЖ.бр.20602/10 од 12.05.2010.

Наступање апсолутне застарелости за царински прекршај када је у току прекршајног поступка дошло до промене прописа, а прекршај је учињен неутврђеног датума

Одлучивање о заштитној мери одузетог предмета прекршаја о којој мери није одлучено у току поступка

Пример:

- Првостепеним решењем Министарство финансија, Управе Царина, Царинарнице Београд П.бр.845/06 од 13.02.2009. прекинут је

поступак против одређеног лица које је неутврђеног датума у току 2004. без пријаве царинским органима увезло путничко возило преко граничног прелаза са фалсификованом саобраћајном дозволом, што је утврђено вештачењем возила.

– Поступак је настављен након што су се за то стекли услови па је лице које је неутврђеног датума средином 2004. извршило радњу помагања претходном лицу да такво возило увезе, на тај начин што је то лице кажњено новчаном казном у износу од 40.000,00 динара и обавезано на трошкове поступка за прекршај из чл. 332 став 3 као саизвршилац у извршењу прекршаја из чл. 334 став 1 тачка 1 тадашњег Царинског закона.
– Првоокривљеном, који је увезао возило преко граничног прелаза без пријаве царинарници изречена је заштитна мера одузимања предмета прекршаја, путничког моторног возила којим је извршен прекршај из чл. 334 став 1 тачка 1 тадашњег Царинског закона.
– Жалбу је уложио окривљени који је кажњен за поступање као помагач у извршењу прекршаја преко браниоца, из свих законских разлога незадовољан донетом одлуком.
– Како је прекршај учињен неутврђеног датума средином 2004. године, то је по оцени суда исти извршен дана који се узима као најповољнији период за окривљеног, а како је у питању средина године, то је суд нашао да је прекршај учињен 01.06.2004. и да је у моменту одлучивања 18.06.2010. прекршајни поступак у овој правној ствари апсолутно застарео.
– Ово из разлога, што у царинским прекршајима сходно чл. 76 став 5 Закона о прекршајима се прописују дужи рокови за застаревање гоњења, па како је протекло више од 6 година од дана чињења прекршаја неутврђеног датума 2004. тј. 01.06.2004. до дана одлучивања по жалби, то се поступак мора обуставити због наступања апсолутне застарелости.
– Како је у поступку остало отворено питање одлучивања о изреченој заштитној мери одузимања предмета прекршаја, путничког возила које је одузела царинарница, то је Виши прекршајни суд у Београду нашао да ће о извршењу заштитне мере и даљој судбини возила одлучити орган који је и извршио заштитну меру тј. одузео путничко возило као предмет прекршаја, сходно чл. 298 став 4 новог Царинског закона.
– Наиме, у току овог прекршајног поступка дошло је и до промене царинских прописа доношењем новог Царинског закона („Сл. Гласник РС“ бр.18/2010.), па је одредбом чл. 298 став 4 прописано

да *„роба која је предмет царинског прекршаја, за коју је прописана заштитна мера из става 1 овог члана, одузеће се и у случају ако је прекршајни поступак обустављен зато што је учинилац у време извршења прекршаја био малолетан или се против учиниоца није могао водити поступак зато што је учинилац био недоступан или непознат царинском органу или због постојања других законских сметњи, осим у случају наступања апсолутне застарелости“.*

- У конкретном случају поступак је вођен пред Царинарницом Београд након што је прекинут поступак против лица које је учинило прекршај јер није могао бити пронађен па су постојале законске сметње због његове недоступности у прекршајном поступку, а у међувремену је наступила и апсолутна застарелост у ком случају је суд био у обавези да донесе решење о обустави поступка.
- Како цитираном законском одредбом новог Царинског закона се прописује одузимање возила као предмета прекршаја у наведеним случајевима, осим у случају наступања апсолутне застарелости то ће о истој изреченој заштитној мери, у конкретном случају одлучити управни орган-царинарница која је и одузела робу, возило а која је привремено задржана под царинским надзором до окончања прекршајног поступка.
- Пошто је у међувремену дошло и до промене прописа у царинској области доношењем новог царинског закона („Сл. Гласник РС“, бр.18/10 од 26.03.2010.) то је прекршајни поступак очигледно застрео и због рокова прописаних у царинском поступку.
- До наступања апсолутне застарелости је дошло услед протека рока за вођење прекршајног поступка, а не за гоњење окривљеног или услед ослобађања одговорности за прекршај, због чега остаје решавање питања одузетог возила пред органом који је ту меру и изрекао.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду

21 ПРЖ.бр.24401/10 од 18.06.2010.

Радмила Шаркић
судија Вишег прекршајног суда
и руководилац судске праксе

Одлуке

Царински прекршај

Новчаном казном у износу од једноструког до петоструког износа вредности робе, која је предмет прекршаја, казниће се правно лице, а одговорно лице у правном лицу новчаном казном у износу од 15.000,00 (петнаестхиљада) динара до 63.000,00 (шездесеттрихиљаде) динара, ако учине прекршај из члана 341 став 1 тачка 1 Царинског закона.

Из образложења:

Комисија за царинске прекршаје покренула је прекршајни поступак против правног лица и одговорног лица у правном лицу, на основу захтева за покретање прекршајног поступка поднетог од стране Сектора за контролу примене царинских прописа од 28. 01. 2008. године у коме се наводи да су окривљени извршили четири прекршаја из члана 341 став 1 тачка 1 Царинског закона.

У току прекршајног поступка овлашћени бранилац правног лица – адвокат доставио је комисији писмени поднесак у којем се наводи да је именовано правно лице избрисано из регистра привредних субјеката, те доставља копију решења Агенције за привредне регистре Републике Србије од 17. 12. 2008. године. Окривљено одговорно лице је доставило писмену одбрану у којој наводи да је у критично време био одговорно лице у правном лицу, међутим да никакве везе нема са увозом ових возила, односно да је физичком лицу само омогућио да користи име његове фирме, а да у радњама непосредног увоза и презентације неопходних папира није уопште учествовао. Додао је да није знао каквим је папирима располагало физичко лице који је иначе његов комшија, нити је знао да ли је радио по Закону или не, јер је само чинио услугу да користи име његове фирме, те да оде у Француску и за себе увезе предметне аутомобиле, те сматра да он није пасивно легитимисан за вођење овог поступка, те да истиче приговор застарелости вођења поступка, обзиром да је прошло више од две године од самог увоза и евентуалног прекршаја.

Комисија за царинске прекршаје је након што је размотрила комплетне списе предмета, донела одлуку да се прекршајни поступак покренут против правног лица, због извршења 4 прекршаја из члана 341 став 1 тачка 1 Царинског закона обустави, сходно члану 234 став 1 тачка 10 Закона о прекршајима Републике Србије, јер је у току поступка утврђено и то на основу решења Агенције за привредне регистре Републике Србије од 22. 01. 2009. године, да је окривљено правно лице избрисано из поменутог регистра дана 17. 12. 2008. године, односно да је престало да постоји. Комисија за царинске прекршаје је даље у спроведеном прекршајном поступку утврдила одговорност окривљеног одговорног лица, јер је утврдила да се у његовим радњама као одговорног лица у правном лицу, које је радило у име и за рачун окривљеног правног лица стичу сви елементи прекршаја који му је захтевом стављен на терет. При том је наведено да прекршај из члана 341 став 1 тачка 1 Царинског закона чини лице које поднесе неверодостојан документ, који је у вези са царинским поступком или га користи у трансакцијама у вези са пословима царине. Како је при том неспорно утврђено да је по увозним декларацијама царинске испоставе и то Уб. 4 бр. 796/07, 749/07, 747/07 и 795/07, одобрен поступак стављања у слободан промет 4 путничка моторна возила, којом приликом су окривљени приложили фактуре француске фирме од 18. 12. 2006. године (4 фактуре), за које је провером Сектора за контролу примене царинских прописа преко Амбасаде Републике Француске утврђено да су фалсификоване, јер се од оригиналних разликују по линијама које се односе на километражу, а које линије су уклоњене код фалсификованих фактура, даље по ортографским грешкама и коришћеним знаковима штампарије који се разликују од оних које користи француска компанија, као и да су печати на фактурама лажни са другачијим потписом у односу на оригиналне, као и да су окривљени поднели 4 сервисне књижице за предмета возила за које је истом службеном провером утврђено да су оверене лажним печатима француске компаније, као и 4 трећа примерка EX1, оверена лажним печатом приликом изласка возила из ЕУ. При томе је Комисија за царинске прекршаје ценећи наводе одговорног лица дате у писменој изјави да нема никаквих сазнања о конкретним увозима возила, већ да је само омогућио извесном физичком лицу, чије име при томе не наводи, да преко његове фирме увезе ова возила, а да он у тим радњама није учествовао нашао да исти наводи не могу бити основ за ослобађање од прекршајне одговорности и то из разлога што сходно члану 23 Царинског закона, лице које од царинских органа захтева доношење одређене одлуке, мора изнети све чињенице и околности и поднети исправе и друге доказе значајне за

доношење одлуке, те сходно томе одговара за тачност података и веродостојност исправа које подноси. Према томе, окривљени морају сносити одговорност за извршене прекршаје, јер је носилац одобрења конкретних увоза, односно подносилац исправа управо правно лице које је сходно напред наведеним законским одредбама одговорно за веродостојност докумената и тачност података на основу којих су од царинских органа и добили конкретна одобрења, сходно чему су се у радњама одговорног лица, које је радило у име и за рачун правног лица стекла сва обележја прекршаја који им је стављен на терет. Решењем Царинске комисије окривљеном одговорном лицу су изречене појединачне новчане казне за сваки од наведених прекршаја у износу од по 63.000,00 (шездесеттрихиљаде) динара, односно изречена јединствена новчана казна у укупном износу од 252.000,00 (двестотинепедесетдвехиљаде) динара, налазећи да је окривљено одговорно лице извршило 4 прекршаја у реалном стицају из члана 341 став 1 тачка 1 Царинског закона, док је са робом – возилима која су предмет прекршаја поступљено код царинске испоставе према прописима који важе за поступање са привремено одузетом робом.

Решавајући по жалби окривљеног одговорног лица у којој је навео да није извршио прекршаје који су му стављени на терет, већ да је његов први комшија кога не може да излаже кривичној одговорности користио документе сада већ бивше фирме окривљеног, те да су му изречене максимално утврђене казне, Виши прекршајни суд је након што је испитао по службеној дужности у смислу члана 241 Закона о прекршајима списе предмета, као и наводе жалбе нашао да је жалба окривљеног одговорног лица неоснована. Ово с` тога што је одредбом члана 341 став 1 тачка 1 Царинског закона прописан прекршај који се састоји у подношењу неверодостојног документа који је у вези са царинским поступком или се такав документ користи у трансакцијама у вези са пословима царине – члан 89, 95 и 105 Царинског закона. Из доказа које је извео првостепени прекршајни орган произилази да је окривљени као одговорно лице Предузећа које је престало да постоји и чији је био оснивач приликом увозног царињења по 4 увозне декларације поднете код царинске испоставе поднео неверодостојне документе и то фактуре француске фирме, затим 4 сервисне књижице оверене лажним печатом француске компаније и 4 трећа примерка EXI оверена лажним печатом приликом изласка возила из EU, чиме је учинио прекршај из члана 341 став 1 тачка 1 Царинског закона, па како је наведено чињенично стање утврђено на основу извештаја Амбасаде Републике Француске, тврдња окривљеног да је његов комшија чије име не наводи употребио његову фирму, односно да му је

он то омогућио, покушај избегавања неспорне одговорности за исправе које је окривљени поднео у име фирме чији је био оснивач, коју фирму је у међувремену ликвидирао, али његова одговорност као одговорног лица у правном лицу није престала сходно члану 18 став 4 Закона о прекршајима. При томе Виши прекршајни суд сматра да је правилно првостепени орган закључио да је окривљени као лице које је по члану 23 Царинског закона захтевало доношење одређене одлуке, морало изнети све чињенице и околности и поднети исправе и друге доказе значајне за доношење одлуке, те да одговара за веродостојност исправа које царини подноси, односно неумесно је позивање да је то радио за рачун неименованог комшије и да зато наводно не треба да сноси одговорност.

Оцењујући правилност изречене новчане казне, Суд је нашао да је првостепени орган правилно окривљеном изрекао новчане казне за сваки од појединачних прекршаја, да је при том ценио све околности из члана 37 Закона о прекршајима који је био на снази у време извршења прекршаја, имајући при томе у виду да у поступку нису утврђене олакшавајуће околности, с` обзиром да начин извршења прекршаја и понашање окривљеног који је био оснивач фирме на чије име је извршен увоз и коју фирму је окривљени као оснивач ликвидирао, указују на већи степен одговорности окривљеног, тако да су изречене казне оправдане, ради постизања сврхе кажњавања.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду, Прж. бр. 29519 / 10 дана 19. 11. 2010. године.

Порески прекршај

Новчаном казном од 50.000,00 (педесетхиљада) до 500.000,00 (петстотинахиљада) хиљада динара казниће се предузетник ако не евидентира сваки појединачно остварени промет производа преко регистар касе са фискалном меморијом и не издаје фискални исечак (члан 43 став 1 тачка 6 и став 3 Закона о фискалним касама).

Из образложења:

Пореска управа – Одељење теренске контроле поднела је захтев за покретање пореско прекршајног поступка против окривљеног – власника СТР „Кајиса“

зато што је приликом контроле утврђено да на основу пресека стања бројањем новца у фискалној каси је утрђено да није евидентиран сваки појединачно остварени промет производа преко регистар касе са фискалном меморијом и није купцима издао фискални исечак у моменту

продаје производа у укупном износу од 674,00 (шестстотинаседамдесетчетири) динара у пословном објекту самосталне трговинске радње чији је власник окривљени. Министарство финансија Републике Србије – Пореска управа је спровела пореско – прекршајни поступак против окривљеног, те је у доказном поступку извела све расположиве доказе, посебно ценећи записник тржишне инспекције, као и изјаву окривљеног дату на записник о извршеној контроли, да се не ради о неевидентираном промету преко фискалне касе, већ да се ради о износу новца од 1.000,00 (хиљаду) динара депозита, који служи за почетак рада, да је од тог износа умањен износ од 326,00 (тристотинедвадесетшест) динара евидентираног промета за продате производе и то три пепси коле од два литра и електронске допуне купцу пре доласка инспектора, а који је требао да касније донесе новац, утврдио је несумњиво да је окривљени починио прекршај који му се ставља на терет, односно да утврђено на основу пресека стања бројањем новца у фискалној каси да није евидентирао сваки појединачно остварени промет производа преко регистар касе са фискалном меморијом и да није купцима издао фискални исечак у моменту продаје производа у укупном износу од 674,00 (шестстотинаседамдесетчетири динара, у пословном објекту самосталне трговинске радње, а што је био дужан да учини сходно одредбама члана 18 став 1 Закона о фискалним касама, којом одредбом је прописано да лице које врши промет производа на мало, односно промет услуга физичким лицима, евидентира преко фискалне касе сваки појединачно остварени промет, о чему купцу, односно кориснику услуга издаје фискални исечак, па у радњама односно пропуштању окривљеног стоје сва обележја прекршаја из изреке решења за које је овај орган окривљеног и огласио одговорним. Цењена је при томе одбрана окривљеног да се ради о износу новца од 1.000,00 (хиљаду) динара депозита који служи за почетак рада, а да је од тога износа умањен износ од 326,00 (тристотинедвадесетшест) динара евидентираног промета за продате производе пре доласка инспектора, а који купац је требао да касније донесе новац, али иста одбрана није прихваћена, јер је срачуната на избегавање прекршајне одговорности, а при том окривљени није пружио ваљане доказе на основу којих би потврдио такву своју одбрану. Како је одредбом члана 43 став 1 тачка 6 и став 3 Закона о фискалним касама прописано да ће новчаном казном од 50.000,00 (педесетхиљада) динара до 500.000,00 (петстотинахиљада) динара бити кажњен предузетник ако не евидентира сваки појединачно остварени промет производа преко регистар касе са фискалном меморијом и не издаје фискални исечак, то је од стране првостепеног прекршајног пореског органа окривљеном изречена новчана

казна у износу од 50.000,00 (педесетхиљада) динара, ценећи при томе све околности прописане чланом 37 Закона о прекршајима, а нарочито: тежину и последице учињеног прекршаја, степен одговорности, околности под којима је прекршај учињен, личне прилике учиниоца и његово држање после учињеног прекршаја, па му је изречена минимална новчана казна прописана Законом, са уверењем да ће се истом постићи сврха кажњавања.

Виши прекршајни суд је решавајући по жалби окривљеног нашао да је жалба неоснована, наводећи при том да окривљени наводима у жалби не доводи у сумњу чињенично стање утврђено у првостепеном поступку, јер не прилаже нове доказе, нити указује на нове чињенице и околности које би могле бити од утицаја на другачије одлучивање у овој прекршајној ствари, а да приложена одлука о давању депозита и изјава Тодоровић Мирослава су цењене у првостепеном поступку и исте имају датуме који нису у вези са датумом извршења прекршаја, те с` тога нису од утицаја на постојање прекршајне одговорности окривљеног да је дана 03. 12. 2009. године у својој самосталној трговинској радњи пропустио да евидентира сваки појединачно остварени промет производа преко регистар касе са фискалном меморијом, као и да није купцима издао фискални исечак за купљену робу.

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду, Одељење у Нишу Прж. бр. 17007 / 2010 од 30. 04. 2010. године.

Порез на додату вредност

Одредбом члана 60 став 1 Закона о порезу на додату вредност предвиђено је да ће се новчаном казном од 100.000,00 (стохиљада) динара до 1.000.000,00 (милион) динара казнити за прекршај обвезник – правно лице ако не плати ПДВ у прописаном року, док је чланом 37 тачка 4 истог Закона предвиђено да је обвезник дужан да поднесе евиденциону пријаву, да издаје рачуне о извршеном промету добара и услуга, да води евиденцију у складу са овим Законом и да обрачунава и плаћа ПДВ и подноси пореске пријаве, док је чланом 51 истог Закона прописано да је обвезник дужан да за сваки порески период плати ПДВ који је једнак позитивној разлици између укупног износа пореске обавезе и износа претходног пореза, у року за подношење пореске пријаве из члана 50 став 1 овог Закона. Ставом 2 члана 60 Закона је предвиђено да ће се за прекршај из става 1 овог члана казнити и одговорно лице у правном лицу новчаном казном од 10.000,00 (десетхиљада) до 50.000,00 (педесетхиљада) динара,

У ставу 3 да ће се казнити предузетник новчаном казном од 12.500,00 (дванаестхиљадапетстотина) динара до 500.000,00 (петстотинахиљада) динара и физичко лице – порески обвезник новчаном казном од 5.000,00 (петхиљада) динара до 50.000,00 (педесетхиљада) динара.

Из образложења:

Решењем Министарства финансија Републике Србије – Пореске управе – Филијале Нови Београд кажњено је окривљено правно лице новчаном казном у износу од 1.000.000,00 (милион) динара, а окривљено одговорно лице у правном лицу новчаном казном у износу од 50.000,00 (педесетхиљада) динара, због прекршаја из члана 60 став 1 тачка 13 и став 2 Закона о порезу на додату вредност, јер су поступили противно члану 37 став 1 тачка 4 истог Закона којом одредбом је предвиђено да је обвезник дужан да обрачунава и плаћа ПДВ и подноси пореске пријаве, те су на тај начин учинили прекршај из члана 60 став 1 тачка 13 истог Закона, којом одредбом је предвиђено да ће се казнити за прекршај обвезник – правно лице ако не плати ПДВ у прописаном року, па како је несумњиво утврђено да окривљени нису извршили плаћање пореза у предвиђеном року, то је с` тога утврђена њихова прекршајна одговорност и изречене им казне као у изреци првостепеног пореског решења.

Решавајући по жалби окривљеног правног и одговорног лица изјављеној против решења Пореске управе – Министарства финансија Републике Србије у којој жалби су истакли да је првостепени пореско прекршајни орган приликом одмеравања казне исте исувише строго одмерио да није ценио све околности предвиђене чланом 37 Закона о прекршајима, а да је изрекао максималну законску казну за учињени прекршај, да су странке у моменту настанка спорног случаја уживале право на повраћај обрачунатог ПДВ-а на промет, а које право још увек нису успели да реализују, Виши прекршајни суд је нашао да је првостепени порески орган у потпуности и правилно утврдио чињенично стање, тако што је у току поступка утврдио све одлучне чињенице које су битне за постојање наведеног прекршаја, те је на утврђено чињенично стање правилно применио материјални пропис и окривљено правно и окривљено одговорно лице огласио одговорним за прекршаје који су им стављени на терет, налазећи да су поступили противно члану 37 став 1 тачка 4 Закона о порезу на додату вредност којим Законом је предвиђено да је обвезник дужан да обрачунава и плаћа ПДВ и подноси пореске пријаве, па како окривљени нису оспоравали чињење прекршаја, из расположивих доказа у списим овог предмета на недвосмислен начин је утврђена њихова одговорност, то је по оцени Суда првостепени орган правилно утврдио чињенично

стање. Међутим, по оцени Вишег прекршајног суда првостепени орган приликом изрицања новчане казне окривљеном правном и одговорном лицу није ценио у довољној мери све околности из члана 37 Закона о прекршајима, те је изрекао новчане казне у износима као у изреци првостепеног решења, а при том није ценио тежину учињеног прекршаја и његове последице, понашање окривљених након учињеног прекршаја као и чињеницу да до сада нису кажњавани за ову врсту прекршаја, па није било места изрицању новчаних казни у Законом прописаном максимуму, због чега је Виши прекршајни суд у том делу преиначио првостепено решење, тако што је окривљеном правном лицу изрекао новчану казну у износу од 300.000,00 (тристотинехиљада) динара, док је окривљеном одговорном лицу изречена новчана казна у износу од 30.000,00 (тридесетхиљада) динара, са уверењем да ће се тако изреченим новчаним казнама постићи сврха и циљ кажњавања.

Виши прекршајни суд у Београду, пресуда Прж. бр. 14165/10 дана 20. 05. 2010. године.

Надлежност у царинским предметима

Виши прекршајни суд огласио се стварно ненадлежним за поступање по жалби изјављеној на решење Царинарнице Београд – (Управа царина Министарство финансија Републике Србије) и предмет доставио Прекршајном суду у Београду као стварно надлежном Суду за решавање у спорном предмету.

Из образложења:

Решењем од 23. 11. 2009. године донетим од стране Царинарнице Београд

– (Управа царина Министарство финансија Републике Србије) оглашени су одговорним правно лице и одговорно лице у правном лицу, због прекршаја из члана 337 став 2 Царинског закона и кажњени новчаним казнама у износу од 48.000,00 (четрдесетосамхиљада) правно лице и 2.000,00 (двехиљаде) динара одговорно лице у правном лицу.

Против наведеног решења правно и одговорно лице су изјавили заједничку жалбу која је примљена од стане Царинарнице Београд 21. 12. 2009. године, да би пропратним актом од 24. 12. 2009. године исти предмет био уступљен Вишем прекршајном суду у Београду на даљу надлежност и решавање по изјављеној жалби.

Виши прекршајни суд је нашао да није стварно надлежан за поступање у овој прекршајној ствари и списе предмета доставио Прекршај-

ном суду у Београду као стварно надлежном суду. Према члану 91 став 2 Закона о прекршајима прекршајни поступак у другом степену, по жалбама на пресуде Прекршајних судова води Виши прекршајни суд, а прекршајни поступак по жалбама на решења органа управе води месно надлежан Прекршајни суд. Надлежност органа управе се по члану 285 став 1 и 2 истог Закона везује за царинске прекршаје, имајући у виду и одредбе о надлежности предвиђене новим Царинским законом („Сл. гласник РС“ бр. 18/10), за прекршаје за које је прописана новчана казна, а не и заштитна мера одузимања царинске робе. Ако је Законом прописана заштитна мера одузимања царинске робе, тада је у првом степену надлежан Прекршајни суд, а у другом степену Виши прекршајни суд. Ово се односи и на предмете преузете од царинских управних органа по члану 91 став 1 Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“ бр. 116/08 и 104/09), јер се преузимање врши у складу са надлежношћу одређеном овим Законом и Законом о прекршајима. Даље је у решењу Вишег прекршајног суда наведено да се о истом изјаснио Уставни суд у решењу III – У. број. 857/2010 и решењу III. У. бр. 858/2010, која су објављена у „Службеном гласнику РС“ бр. 56/2010, у првом случају нашавши да је надлежан царински орган управе, а не Суд будући да је у питању прекршај за који није прописана заштитна мера, а у другом решењу да је надлежан Прекршајни суд, јер се ради о прекршају за који је прописана заштитна мера одузимања царинске робе.

У конкретном случају ради се о прекршају за који по члану 385 став 1 Царинског закона није прописана заштитна мера одузимања царинске робе, па је за доношење првостепеног решења надлежна Комисија за прекршаје Царинарнице, што повлачи другостепену надлежност по члану 91 став 1 Закона о прекршајима, да по жалби на решење органа управе надлежан је да решава Прекршајни суд, месно надлежан сходно Закону о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава („Службени гласник РС“ бр. 116/2008).

Виши прекршајни суд у Београду решење Прж. бр. 29297/10 од 19. 11. 2010. године.

Од стране Министарства финансија Републике Србије – (Пореска управа Филијала Нови Београд) поднет је захтев за покретање прекршајног поступка против правног лица и одговорног лица у правном лицу, због тога што нису у законском року, најкасније до 30. 11. 2005. године обрачунали и уплатили доприносе за обавезно социјално осигурање за запослене раднике за претходни месец октобар, на најнижу прописану месечну основицу доприноса, пошто нису исплатили зараду

до 30. у текућем месецу за претходни месец, а што је утврђено на основу података из службене евиденције. Решењем Пореске управе – Министарства финансија Републике Србије окривљено правно лице је кажњено новчаном казном у износу од 25.000,00 (двадесетпетхиљада) динара, одговорно лице у правном лицу новчаном казном у износу од 30.000,00 (тридесетхиљада) динара, због прекршаја из члана 72 став 1 и 2 у вези члана 51 став 3 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

Против наведеног решења жалбу је изјавило окривљено правно лице због висине изречене новчане казне истичући тешку финансијску ситуацију, наводећи да су каснили са уплатом пореза и доприноса које су уплатили 08. 12. 2005. године, односно пре подношења захтева за покретање прекршајног поступка.

Виши прекршајни суд је испитао наводе жалбе као и правилност првостепеног решења у погледу битних повреда поступка и Закона на које се по члану 241 Закона о прекршајима пази по службеној дужности, па је нашао да је жалба окривљеног правног лица неоснована.

Суд налази да је неспорно у поступку утврђено да окривљени нису у законском року, најкасније до 30. 11. 2005. године обрачунали и уплатили доприносе за обавезно социјално осигурање за запослене раднике за месец октобар на најнижу прописану месечну основицу доприноса, пошто нису исплатили зараду до 30. у текућем месецу за претходни месец, чиме су извршили прекршај из члана 72 став 1 и 2 у вези члана 51 став 3 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

Према члану 51 став 2 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, послодавац је дужан да доприносе исплати и обрачуна истовремено са исплатом зараде, разлике зараде или уговорене накнаде, а по ставу 3. истог члана ако не исплати зараду до 30. у текућем месецу за претходни месец дужан је да најкасније до тог рока обрачуна и уплати доприносе за претходни месец на најнижу месечну основицу доприноса из члана 37 овог Закона.

Поступање противно наведеном члану Закона кажњиво је као прекршај из члана 72 истог Закона, где је у ставу 1. предвиђено да ће се новчаном казном од

100.000,00 (стохиљада) до 1.000.000,00 (једанмилион) динара казнити за прекршај правно лице ако послодавац или други исплатилац прихода истовремено са исплатом зараде или другог прихода, односно у прописаном року не обрачуна и не уплати или погрешно обрачуна или уплати доприносе. За одговорно лице је прописана казна од 5.000,00 (петхиљада) до 50.000,00 (педесетхиљада) динара.

Имајући у виду утврђено чињенично стање и цитиране прописе Закона, Виши прекршајни суд је нашао да је неспорно да су окривљени учинили прекршај за који су оглашени одговорним, а да навод жалбе окривљеног правног лица о плаћању доприноса 08. 12. 2005. године не искључује прекршај који се састоји у неплаћању ових обавеза најкасније до 30. 11. 2005. године.

Оцењујући првостепено решење у погледу висине изречених казни правном и одговорном лицу Виши прекршајни суд је нашао да је одлука првостепеног органа на Закону заснована и да су казне правилно одмерене, јер су у складу са Законом запрећеном казном за конкретни прекршај и околностима које су биле од утицаја на висину изречене новчане казне, па како је првостепени прекршајни орган казне ублкажио испод законског минимума, оценом околности које су биле од утицаја на њихову висину, то нема основа да се првостепено решење у овом делу преиначи.

Пресуда Вишеī ӣрекршајноī суд у Беоӣраду Пржс. бр. 13717 / 10 од 31. 05. 2010. ӣодине.

Закон о шумама

Новчаном казном од 10.000,00 (дестехиљада) до 50.000,00 (педесетхиљада) динара казниће се за прекршај грађанин ако супротно одредбама члана 47 став 1 овог Закона посечено дрво помера или дозволи померање са места сече, купује, продаје, поклања и превози саобраћајним средствима, док је ставом 2 истог члана прописано да ће се за прекршај из става 1 овог члана, осим прекршаја из тачке 19 учињеног ради стицања материјалне користи, учинилац казнити казном затвора или новчаном казном од 1.000.000,00 (хиљаду) до 5.000,00 (петхиљада) динара.

Из образложења:

Од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије (Генерални инспекторат Ниш) поднет је захтев за покретање прекршајног поступка против окривљеног, зато што је извршио сечу 10 м3 шуме без одобрења и претходно извршене дознаке стабала, као и зато што је истог дана трактором без регистарских ознака извршио померање дрвета са места сече шуме, у количини од 10 м3 без претходног жигосања шумским жигом и без издате пропратнице.

У спроведеном прекршајном поступку окривљени је изјавио да су наводи из захтева тачни, да је извршио сечу и померање дрвета које није било жигосано и без пропратнице, јер када је позвао шумара, исти није

могао да изврши дознаку стабала, јер су два брата окривљеног требала да дају сагласност, па како је брат мислио да је окривљени сечу вршио у његовој парцели, а он је сечу вршио у својој парцели, што је утврђено, то није хтео да дâ потребну сагласност, а он је био принуђен да наведена дрва утовари и превезе са тог места из разлога што су у току ноћи дрва била крадена са гомиле, те је прекршај учинио да би спречио крађу тих исечених дрва и да би спречио штету која би тако настала, јер он живи од превоза и сече дрва и од тога храни породицу, па је оценом других изведених доказа приложених уз списе предмета, првостепени судија утврдио да је окривљени на наведени начин учинио прекршаје из члана 85 став 1 тачка 3 и тачка 9 Закона о шумама, те је окривљеног казнио новчаним казнама у износу од по 10.000,00 (десетхиљада) динара за сваки од учињених прекршаја, односно јединственом новчаном казном у укупном износу од 20.000,00 (двадесетхиљада) динара.

При томе је првостепени суд на утврђено чињенично стање правилно применио материјално право, имајући у виду да је одредбом члана 85 став 1 тачка 3 Закона о шумама прописано да ће се казнити новчаном казном од 10.000,00 (десетхиљада) до 50.000,00 (педесетхиљада) динара грађанин ако врши или дозволи сечу шуме, ван одређеног времена и без одобрења и претходно извршене дознаке, док је тачком 9 истог члана предвиђено да ће се за прекршај казнити грађанин ако супротно одредбама члана 47 став 1 овог Закона посечено дрво помера или дозволи померање са места сече, купује, продаје, поклања и превози саобраћајним средствима, док је чланом 47 став 1 Закона прописано да је забрањено да се дрво из шуме и дрво из члана 3 став 4 овог Закона осим дрвета од воћних стабала помера са места сече, купује, продаје, поклања и превози саобраћајним средствима, док се не жигоше шумским жигом, односно не жигоше на други прописани начин и изда пропратница, односно отпремница која на домаћем тржишту прати дрво у промету. Решавајући по жалби окривљеног у којој је истакао да се радило о сувласничкој парцели, због чега шумар није могао да изврши дознаку, а када је обезбедио сагласност сувласника, шумар није могао да дође, те је сеча извршена без жигосања, док је померање дрвета, односно да је био принуђен да превози посечено дрво без да је жигосано прописаним шумским жигом нити је у промету превоз пратила прописана пропратица издата од стране овлашћеног лица, из разлога што је након сече шуме дошло до крађе шуме од непознатих лица, Виши прекршајни суд је ценио као неосновану, те је жалбу окривљеног одбио, а првостепено решење потврдио. У образложењу пресуде Вишег прекршајног суда је наведено да окривљени у жалби понавља наводе које је истицао и у сво-

јој одбрани пред првостепеним прекршајним органом, а које наводе је првостепени судија правилно оценио, те је с` тога правилно окривљеног огласио одговорним зато што је извршио сечу 10 м^3 дрвета без одобрења и претходно извршене дознаке стабала, као и зато што је извршио померање дрвета без претходног жигосања шумским жигом и без издате пропратнице. Како је Виши прекршајни суд нашао и да је новчана казна окривљеном правилно одмерена, да су при томе у довољној мери цењене све околности које се стичу на страни окривљеног, те му је изречена новчана казна у укупном износу од 20.000,00 (двадесетхиљада) динара, са уверењем да ће се са тако изреченом казном позитивноделовати да убудуће неће чинити исте или сличне прекршаје, те да ће истом бити постигнута сврха кажњавања.

Пресуда Вишеī ūрекршајноī суда у Беоīраду, Одељење у Нишу Прж.бр. 2666 / 2010 од 16.03. 2010. īодине.

Закон о дувану

Новчаном казном у износу од 10.000,00 (десетхиљада) динара до 1.000.000,00 (милион) динара казниће се за прекршај правно лице ако малопродајни објекат, односно хјумидор не означи на начин прописан овим Законом (члан 51) док је ставом 2 истог члана прописано да ће се за прекршај из става 1 овог члана казнити одговорно лице у правном лицу новчаном казном од 500,00 (петстотина) динара до 50.000,00 (педесетхиљада) динара, а ставом 3 истог члана да ће се за прекршај из става 1 овог члана казнити предузетник новчаном казном од 5.000,00 (петхиљада) динара до 500.000,00 (петстотинахиљада) динара.

Из образложења:

Од стране Министарства трговине, туризма и услуга Републике Србије – Сектор тржишне инспекције – Републички тржишни инспектор поднет је захтев за покретање прекршајног поступка против правног лица као и одговорног лица у правном лицу зато што је приликом инспекцијске контроле записнички констатовано и утврђено да у моменту контроле у својој продавници, где обављају трговину на мало мешовитом робом и дуванским производима није била истакнута посебна ознака „забрањена продаја цигарета и других дуванских производа малолетним лицима“.

По поднетом захтеву покренут је и спроведен прекршајни поступак у коме је саслушан представник правног лица која је изјавила да признају прекршај, јер је тачно да у продавници где обављају делатност трговине

на мало мешовитом робом није била видно истакнута посебна ознака „забрањена продаја цигарета и других дуванских производа малолетним лицима“ из разлога што је ознака била на стаклу које се у међувремену разбило, те се чекала замена стакла, а самим тим би ознака била поново истакнута, с` тим што је напоменула да се ознака налазила у продавници, али да је пословођа која је примила дужност ступила на рад непосредно пре извршене контроле, те није могао одмах да уочи да ознака није била истакнута на видном месту, што је у међувремену учињено, те је инспектор могао да се увери да су поступили по законској обавези, јер ознака постоји у продавници. У току поступка је саслушано и одговорно лице пословођа продавнице која је такође потврдила да ознака није била истакнута, али да се није благовремено снашла у продавници, јер је тек била на дужност пословође, да је стаклена витрина на једном делу била разбијена и то баш на делу где је била истакнута поменута ознака, те је у моменту контроле потписала записник са наведеном констатацијом, а да је стакло сутрадан замењено, а истог дана је и истакнута на видном месту поменута ознака, о чему је инспектор обавештен, те су предложили да се све олакшавајуће околности цене од стране првостепеног прекршајног органа, те да им се изрекну опомене или блаже казне.

У спроведеном доказном поступку, те увидом у све приложене доказе и оценом истих утврђено је чињенично стање из којег произилази да је захтев основан и да су окривљени учинили прекршај из члана 90 став 1 тачка 4 и став 2 Закона о дувану, односно да су поступили противно одредбама члана 51 став 1 истог Закона, којим је прописано да је трговац на мало коме је издата дозвола за трговину на мало дуванским производима дужан да истакне посебну ознаку „забрањена продаја цигарета и других дуванских производа малолетним лицима“ на видном месту објекта у коме обавља ту делатност односно на сваком хјумидору.

Првостепени прекршајни орган је изрекао окривљеном правном лицу новчану казну у износу од 10.000,00 (десетхиљада) динара, док је одговорно лице у правном лицу кажњено новчаном казном у износу од 1.500,00 (хиљадупетстотина) динара.

Решавајући о жалби окривљених где су истакли да побијају првостепену одлуку у целости из свих Законом предвиђених разлога и предлажу да иста буде укинута, те да се врати на поновно одлучивање Виши прекршајни суд је нашао да је жалба неоснована, те је исту одбио, а првостепено решење потврдио. По оцени Суда првостепени орган приликом доношења ожалбеног решења није учинио ни једну битну повреду одредаба прекршајног поступка, такође је првостепени судија у образ-

ложњу решења дао довољно ваљаних разлога за своју одлуку, које разлоге у потпуности прихвата и Виши прекршајни суд, те је постојање прекршаја описаног у изреци ожалбеног решења и одговорност окривљеног за исти првостепени судија несумњиво утврдио правилном оценом доказа изведених током поступка, те да је на утврђено чињенично стање правилно применио материјални пропис када је окривљене огласио одговорним за прекршај из члана 90 став 1 и 2 тачка 4 Закона о дувану. При томе је Суд нашао да је првостепени орган окривљенима правилно изрекао новчане казне, да је приликом одмеравања истих у довољној мери ценио све околности које се стичу на страни окривљених, а које су од утицаја на врсту и висину казне, те је изрекао новчане казне у поменутим износима, са уверењем да ће се са тако изреченим казнама утицати на окривљене да се убудуће клоне вршења прекршаја

Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду, Одељење у Крагујевцу Прж. бр. 1183 / 10 од 15. 03. 2010. године.

Порез на доходак грађана

Новчаном казном од 50.000,00 (педесетхиљада) динара до 500.000,00 (петстотинахиљада) динара, казниће се за прекршај предузетник ако по отпочињању обављања делатности у прописаном року не поднесе пореску пријаву или не да процену прихода за прву пословну годину, као и да ће се новчаном казном од двоструког до десетоструког износа пореског дуга, а најмање 50.000,00 (педесетхиљада) динара казнити за прекршај предузетник који прекршајном радњом из става 1 овог члана избегне плаћање пореза (члан 167 став 1 тачка 8 и став 2 Закона о порезу на доходак грађана).

Кажњавање власника агенције за промет и рентирање некретнина

Новчаном казном од 10.000.00 до 100.000.00 динара казниће се за прекршај оснивач радње ако обавља делатност супротно одредби члана 23 став 1 тачка 6 Закона о приватним предузетницима, којом одредбом је предвиђено да су оснивач радње, односно оснивачи ортачке радње дужни да воде уредну евиденцију о обављању делатности у складу са Законом и другим прописима, док је одредбом члана 78 став 1 тачка 20 и став 3 Закона о заштити потрошача прописано да ће се казнити новчаном казном од 100.000.00 до 1.000.000.00 динара за прекршај правно лице ако даје нетачне,непотпуне, неосноване, нејасне или двосмислене

информације о чињеницама предвиђеним овим законом или ако изразе „гаранција“ или „гарантовано“ или друге изразе сличне садржине користи противно условима прописаним законом или другим прописом (члан 46).

Из образложења:

По захтеву Министарства трговине и услуга Републике Србије-Сектор тржишне инспекције, Одељење тржишне инспекције у Београду Одсек за заштиту потрошача покренут је и вођен прекршајни поступак пред првостепеним, прекршајним органом против окривљеног лица власника и оснивача агенције за промет и рентирање некретнина,а из разлога што је приликом инспекцијског надзора извршеног у агенцији, поступајући по пријави потрошача установљено да власник агенције не води уредну евиденцију о обављању делатности сходно Правилнику о евиденцији промета роба и услуга, јер је евиденција затечена неповезана, необележених страница и неоверена од стране одговорног лица, а којом приликом је од стране надлежног инспектора установљено да се у агенцији потрошачима не пружају информације о услугама и условима за пружање услуга, које су тачне, потпуне основане и јасне, јер понуде за станове које издаје агенција прикупља из огласа које дају власници станова, а да пре давања података о становима лицима која се учлане у агенцију,не проверава истинитост и веродостојност података узетих из огласа, тако да је потрошачу који је поднео пријаву тржишном инспектору у моменту контроле дата понуда за издавање стана у Београду, а да наведени стан није уврштен у писану понуду агенције, као ни остале понуде од датума пре склапања уговора подносиоца пријаве већ су за понуђен стан потрошачу податци преузети из „Кров огласа“, а да нема никаквих података о власнику стана, који стан путем телефона агенција нуди.

У току првостепеног прекршајног поступка у својој одбрани власник и оснивач агенције је истакла да су огласне поруке које је агенција дала за издавање у закуп станова сачињене на основу датих огласа станодаваца у средствима информисања, а да при том није извршила проверу истинитости навода и на тај начин примаоце услуга-потрошаче није обавестила истинито и потпуно о давању услуге, јер се дешава да станови буду издати, да се промене услови издавања станова, пошто они њиховим клијентима само дају списак тих станова и клијенти сами одлазе на лице места и тада контактирају са станодавцем, истичући при том да јој је познато да би правилан начин рада њене агенције био такав да претходно закључи уговор са станодавцем и примаоцем услуге, да омо-

гући присуство примаоца услуге као и радника агенције на лицу места, те да се уз њихово присуство закључи уговор о подстанарском односу, али да то агенција ради само за веће станове, док за мање станове то није у могућности да ради на такав начин и зато преузима оглас из огласних средстава датих од стране физичких лица и такве огласе презентира примаоцима услуге без провере њихове истинитости.У своју одбрану је истакла да је све уочене недостатке од стране тржишног инспектора у раду агенције Отклонила о чему је обавестила надлежну инспекцију.

Првостепени прекршајни орган је након спроведеног прекршајног поступка и изведених доказа у току поступка, оценом истих утврдио одговорност окривљене као оснивача и власника агенције за промет и рентирање некретнина, јер није водила евиденцију о пружању услужних делатности у складу са Правилником о евиденцији промета робе и услуга, на који начин је поступила противно одредби члана 23 став 1 тачка 6 Закона о приватним предузетницима, јер је евиденција затечена неповезана, необележених страница и неоверена од стране одговорног лица, те је на тај начин учинила прекршај из члана 38 став 1тачка 1 Закона о приватним предузетницима за који прекршај јој је изречена новчана казна у износу од 10.000.00 (десетхиљада) динара, а такође је оглашена одговорном јер као давалац услуга потрошачима није пружала тачне, потпуне, основане, недвосмислене и јасне информације о пруженој услузи чиме је поступила противно одредби члана 46 став 1 Закона о заштити потрошача, која радња је предвиђена као кажњива чланом 78 став 1 тачка 20 и став 3 Закона о заштити потрошача те јој је изречена новчана казна у износу од 100.000.00 (стохиљада) динара, односно изречена је јединствена новчана казна у укупном износу од 110.000.00 (стодесетхиљада) динара.

Против наведене одлуке окривљена је изјавила жалбу због одлуке о новчаној казни наводећи да је иста исувише строго одмерена, а с обзиром да агенција слабо послује, да проверава издавање станова путем контаката са власницима и тражи њихову сагласност, а да не спори неуредну евиденцију пословних књига.

Виши прекршајни суд је нашао да је жалба неоснована. Наиме према доказима на којима се заснива оспоравано решење неспорно је утврђено чињенично стање,на које је правилно примењено материјално право, те је окривљена правилно оглашена одговорном јер је инспекцијским надзором утврђено да агенција није водила уредну евиденцију о обављању делатности сходно Правилнику о евиденцији промета робе и услуга,да је евиденција затечена са неповезаним, необележеним страницама и неоверена од стране одговорног лица те да је на тај начин учинила прекр-

шај из члана 38 став 1 тачка 1 Закона о приватним предузетницима, као и да је правилно утврђено да потрошачима у агенцији нису пружане информације о услугама и условима за пружање услуга, да информације нису биле потпуне и тачне, јер агенција није проверавала истинитост и веродостојност података узетих из огласа, да је потрошачу који је поднео пријаву, дата понуда за стан који није уврштен у писану понуду агенције, чиме је окривљена учинила прекршај из члана 78 став 1 тачка 20 и став 3 Закона о заштити потрошача. Виши прекршајни суд је при том нашао да је казна која је оспораваним решењем изречена окривљеној у складу са законом запрећеном казном за конкретни прекршај, да је одговарајућа околностима предвиђеним чланом 37 Закона о прекршајима,односно да је цењена тежина и последице прекршаја, околности под којима је прекршај учињен, степен одговорности учиниоца, личне прилике и држање учиниоца после учињеног прекршаја те да је изречена новчана казна у укупном износу од 110.000.00 динара, са уверењем да ће се и са тако изреченом новчаном казном постићи сврха и циљ кажњавања и утицати на окривљену да се убудуће клони вршења прекршаја.

Решење Вишег прекршајног суда у Београду ПРЖ.број 9812/10 од 28.7.2010. године.

Закон о ценама

Новчаном казном у износу од 80.000.00 до 100.000.00 динара казниће се за прекршај предузетник ако је образова цену производа или услуге на коју није дата сагласност надлежног органа или ако производе и услуге продаје по ценама које су изнад нивоа цена које су одређене одлуком надлежног органа, а уз казну из става 1 овог члана одузеће се имовинска корист остварена извршењем прекршаја (члан 24 Закона о ценама).

Из образложења:

Републички тржишни инспектор је поднео захтев против окривљеног као власника бензинске пумпе зато што је приликом инспекцијске контроле утврђено и записничким констатовано да на бензинској пумпи, малопродајне цене моторних бензина МП-95 и БМП 95 нису биле усклађене са прописима. Прекршајни суд је спровео поступак у којем је окривљени изјавио да је тачно да је власник бензинске пумпе, те да је током инспекцијске контроле инспектор констатовао да малопродајне цене моторних бензина МБ 95 и БМБ 95 нису биле у складу са прописима, а с обзиром да је поменути бензин продавао по ценио од 101,80

динара по литру, а да је прописана цена била 101,79 динара по литру, те да се разлика од једне паре од прописане цене јавила из разлога што аутомат има 4 цифре за укуцавање цена тако да на аутомату пише 101,8 динара по литру, те да је у међувремену поступио по налогу инспектора тако да продаје гориво по прописаним ценама, потом су изведени и други расположиви докази приложени уз списе предмета те је првостепени орган закључио да је окривљени учинио прекршај за који се терети и то тако што је приликом инспекцијске контроле утврђено и записнички констатовано да на бензинској пумпи малопродајне цене моторних бензина нису биле усклађене са прописима, те да је на тај начин поступио противно одредби члана 17 став 2 Закона о ценама, којом је прописано да уколико инспектор у вршењу надзора утврди да привредни субјект производе и услуге продаје по ценама које су изнад нивоа цена које су одређене одлуком надлежног органа у складу са посебним прописом, решењем ће наложити да се цена врати на претходни ниво, те је окривљеном изрекао новчану казну у износу од 40.000.00 динара налазећи да је наведено понашање окривљеног кажњиво по члану 24 став 1 Закона о ценама којом одредбом су прописане новчане казне у износу од 80.000.00 до 100.000.00 динара. Приликом одмеравања новчане казне ценио је првостепени суд тежину и последице учињеног прекршаја, услове под којима је прекршај учињен, степен одговорности окривљеног, његове личне и материјалне прилике као и друге околности те је нашао да има места примени одредбе члана 38 Закона о прекршајима, те је окривљеном изрекао новчану казну у износу испод прописаног минимума новчане казне за ову врсту прекршаја налазећи да ће се и са ублаженом казном постићи сврха кажњавања, а посебно ценећи да окривљени прекршај није учинио са намером, да прекршајем нису настале штетне последице и да је прекршај отклоњен у кратком року, као и то да окривљени до сада није прекршајно кажњаван.

Решавајући о жалби окривљеног изјављеној против првостепеног решења којом је окривљени побијао првостепено решење због непотпуно и погрешено утврђеног чињеничног стања, наводећи да је дозвољену цену нафтних деривата, због прерачунавања цене деривата повећао за једну пару, те да се не осећа одговорним за наведени прекршај и исти није намерно учинио, Виши прекршајни суд је нашао да је жалба неоснована налазећи да је без сагласности надлежног Министарства одобрену цену нафтних деривата повећао за једну пару, а да при том није затражио сагласност за повећање цена, те да је првостепени судија правилно изведеним доказима утврдио чињенично стање, и правилно огласио одговорним окривљеног за наведени прекршај, као и да је правилно од-

мерио новчану казну ценећи при том све околности, а нарочито олакшавајуће околности, те је окривљеном изречена новчана казна испод законом предвиђеног минимума новчане казне за ову врсту прекршаја, због чега је жалбу окривљеног ваљало одбити а првостепено решење потврдити.

Виши прекршајни суд у Београду Одељење у Нишу ПРЖ 3451/10 од 1.4.2010. године.

Закон о пољопривредном земљишту

Новчаном казном од 100.000.00 до 1.000.000.00 динара казниће се за прекршај привредно друштво, односно предузеће или друго правно лице ако обрадиво пољопривредно земљиште прве, друге, треће, четврте и пете катастарске класе користи у непољопривредне сврхе (члан 22), као и ако обрадивом пољопривредном земљишту промени намену у непољопривредне сврхе, а није платио накнаду за промену намене (члан 25), док је ставом 3 члана 85 Закона о пољопривредном земљишту прописано да ће се казнити новчаном казном од 5.000.00 до 50.000.00 динара за прекршај из става 1 овог члана одговорно лице у привредном друштву, односно предузећу или другом правном лицу, као и власник односно корисник пољопривредног земљишта-физичко лице.

Из образложења:

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде-републички пољопривредни инспектор Ниш поднео је захтев за покретање прекршајног поступка против окривљеног због тога што као власник пољопривредног земљишта на катастарским парцелама број 6075 и 6076, по култури њива треће класе у површини од 5.47 м 2, обрадиво пољопривредно земљиште користи у непољопривредне сврхе, на истом земљишту врши сепарацију – складиштењем минералних сировина, песка и шљунка и њихову прераду без претходно прибављене сагласности Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, а што је утврђено инспекцијском контролом, као и зато што је истом приликом утврђено да је обрадивом пољопривредном земљишту променио намену у непољопривредне сврхе, а није платио накнаду за промену намене пољопривредног земљишта у непољопривредно земљиште.

Поступајући по захтеву Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, првостепени прекршајни суд је покренуо прекршајни поступак, у току прекршајног поступка је окривљени доставио писмену одбрану у којој је навео да оспорава прекршај који му се захтевом ста-

ваља на терет, да захтев не садржи место и време извршења прекршаја, при том није оспоравао чињеницу да је оснивач радње и да на спорној парцели има одговарајућу механизацију, са опремом за производњу бетона, која још увек није у функцији, као и помоћни објекат канцеларије и просторије за смештај алата, неоспоравајући да је вршио ископ земље, али не због промене намене земљишта у грађевинско земљиште, већ да би садио лозне калемове, а чињеница да на свом имању и на својој парцели има објекат, алат и машине не представља никакав прекршај, због чега је предложио да га суд ослободи прекршајне одговорности. Даље је прекршајни суд извео доказ саслушањем пољопривредног инспектора који је навео да је извршио надзор над катастарским парцелама број 6075 и 6076 чији је власник окривљени, и да је том приликом утврдио да на тим катастарским парцелама окривљени врши складиштење минералних сировина, песка и шљунка а да није извршио промену намене катастарске парцеле. Даље је сведок навео да се обрадиво пољопривредно земљиште треће класе користи у непољопривредне сврхе без претходно прибављене сагласности Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и без плаћене накнаде за промену намене пољопривредног земљишта у непољопривредено, а да је на лицу места затекла већу количину песка, шљунка и других минералних сировина, да је затекла око 4 кубика шљунка, механизацију, фабрику бетона са опремом за производњу бетона, која није почела са радом, а да за све то није прибавио сагласност надлежног Министарства. У вези изјаве окривљеног да је ископ земље на парцелама вршио у циљу сађења лозних калемова инспектор је навео да је то потпуно нетачно, да никакве лозне калемове није садио, већ да је на земљишту затечено стање које је наведено у захтеву за покретање прекршајног поступка, односно у записнику о извршеној контроли који је сачињен на лицу места.

На тако утврђено чињенично стање првостепени прекршајни суд је применио материјално право и то одредбу члана 22 Закона о пољопривредном земљишту којим је предвиђено да је забрањено коришћење обрадивог пољопривредног земљишта прве, друге, треће, четврте и пете катастарске класе у непољопривредне сврхе, као и одредбу члана 25 истог Закона јер је обрадивом пољопривредном земљишту променио намену у непољопривредне сврхе, а није платио накнаду за промену намене, те да је на тај начин учинио прекршај из члана 85 став 3 а у вези става 1 тачка 3 и 5 Закона о пољопривредном земљишту, те је за сваки од учињених прекршаја окривљеном изречена новчана казна у износу од по 25.000.00 динара, односно јединствена новчана казна у укупном износу од 50.000.00 динара.

Решавајући по поднетој жалби од стране окривљеног којом жалбом је побијао првостепено решење из свих законом предвиђених разлога, истичући да је спорно земљиште припремао за садњу садница, а није оспорио наводе подносиоца захтева да је на наведеном земљишту складиштио грађевински материјал, те је тражио да се првостепена пресуда укине и предмет врати на поновни поступак, Виши прекршајни суд је нашао да је жалба окривљеног неоснована. Ово из разлога што је подносилац захтева као овлашћени пољопривредни инспектор увидом у катастарски операт утврдио да су катастарске парцеле број 6075 и 6076, по култури треће класе, да је пренамена ових парцела била могућа само уз сагласност надлежног Министарства за пољопривреду, да је на поменутим парцелама затекао складиште минералне сировине као што су песак и шљунак и да се на истим парцелама налазио објекат у изградњи који такође није уцртан у катастарски операт на поменутим парцелама, а поред тога окривљени није пружио никакав доказ о томе да поменуте парцеле нису пољопривредно земљиште, односно да припадају категорији пољопривредног земљишта одређене класе за чију пренамену не би била потребна сагласност надлежног Министарства, због чега је Виши прекршајни суд првостепено решење о кажњавању окривљеног потврдио а жалбу одбио као неосновану.

Решење Вишег прекршајног суда у Београду Одељење у Нишу ПРЖ број 3643/2010. од 1.4.2010.

Заштита животне средине

Новчаном казном од 5.000.00 до 50.000.00 динара или казном затвора до 30 дана казниће се за прекршај физичко лице ако узнемирава, злоставља, озлеђује и уништава дивљу фауну, односно разара њена станишта (члан 118 став 1 тачка 1 Закона о заштити животне средине) док је чланом 27 став 2 истог Закона прописано да је забрањено узнемиравати, злостављати, озлеђивати и уништавати дивљу фауну и разарати њена станишта.

Из образложења:

По захтеву Министарства животне средине и просторног планирања, сектор за контролу и надзор покренут је прекршајни поступак против окривљеног физичког лица зато што је затечен од стране рибочуварске службе, корисника рибарског подручја „Србија центар“ Риверс гуард ДОО на реци Велика Морава код Милошевачке скеле у обављању спортског риболова на недозвољен начин-грабуљањем при чему се риба озлеђује. У току прекршајног поступка окривљени је изјавио да је њега

рибочуварска служба затекла на Великој Морави код Милошевачке скеле, да је било ту и других риболоваца, да су завршили риболов и да су хтели да иду кући, када су наишли рибочувари, који су тражили да им покажу удице, а риба коју је претходно уловио је била поред ногу у чамцу, којом приликом је показао удицу коју је имао за спортски риболов, а да се грабуљање врши трокраком удицом или отежаним алатима које он код себе није имао. Након што су му предочене фотографије начињене од стране рибочувара, окривљени је изјавио да му је позната само прва фотографија на којој су рибе у снегу, а да за остале фотографије не може да тврди да се односе на рибу коју је он уловио, због чега сматра да је пријава против њега неоснована и у целости оспорава наводе из захтева за покретање прекршајног поступка.

Првостепени прекршајни суд је након што је извео све расположиве доказе, саслушањем сведока предложених од стране окривљеног, као и саслушањем овлашћеног службеног лица припадника рибочуварске службе, те увидом у приложену фотодокументацију, као и писмени извештај овлашћених рибочувара сачињен у поступку акције која је имала за циљ разоткривање на лицу места свих лица која рибу лове на непрописан и штетан начин, а који су са удаљености од свега 15-так метара јасно уочили прекршајну радњу окривљеног, правилно утврдио прекршајну одговорност окривљеног због прекршаја из члана 27 став 2 а који је кажњив по члану 118 став 1 тачка 1 Закона о заштити животне средине, те је окривљеног казнио новчаном казном у износу од 7.000.00 (седамхиљада) динара и обавезан да плати трошкове прекршајног поступка.

Решавајући по жалби окривљеног, којом је побијао првостепену пресуду из свих законом предвиђених разлога, истичући посебно да се из приложених фотографија не може утврдити поуздано да ли је на фотографијама риба коју је пецао окривљени, с обзиром да на Великој Морави код Милошева има пуно риба и да ту велики број риболоваца пеца, те не искључује се могућност да нека удица закачи и рибу и остави оштећења, али да риба коју је он показао рибочуварима није имала никаква оштећења, Виши прекршајни суд је нашао да је жалба окривљеног неоснована, јер да је од стране првостепеног прекршајног суда на несумњив начин утврђено да је од стране рибочуварске службе корисника рибарског подручја „Србија -центар“ затечен окривљени да обавља спортски риболов на недозвољен начин-грабуљањем при чему се риба озлеђује, да је стога окривљени правилно кажњен новчаном казном, да је првостепени суд ценио све околности које утичу да казна буде мања или већа, тако да изречена новчана казна одговара тежини учињеног прекршаја и степену прекршајне одговорности окривљеног, те да нема основа да се

ожалбено решење измени нити да се окривљени ослободи прекршајне одговорности плаћања изречене новчане казне.

Виши прекршајни суд Београд – Одељење у Крагујевцу пресуда ПРЖ. Број 19176/10 од 14.4.2010. године.

1. Спорно питање

Одредбом члана 226 став 1 тачка 36 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима је прописано да ће се за прекршај казнити возач или возач инструктор који одбија да се подвргне испитивању помоћу одговарајућих средстава и апарата или стручном прегледу ради проверавања да ли има алкохола у организму или да ли показује знаке алкохолне поремећености односно да ли се налази под дејством опојних дрога или лекова на којима је означено да се не смеју употребљавати пре и за време вожње. Да ли је окривљени учинио прекршај из члана 226 став 1 тачка 36 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима уколико је неправилно приступио контроли путем алкометра односно није дувао у алкометар на начин на који је упућен од стране овлашћеног службеног лица из којег разлога алкометар није показао присуство алкохола у организму окривљеног?

Предлог става:

Неправилним коришћењем алкометра приликом испитивања ради проверавања да ли има алкохола у организму окривљени чини прекршај из члана 226 став 1 тачка 36 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима.

Из образложења:

Одредбом члана 209 у ставу 1 истог Закона је прописано да овлашћено лице може возача или возача инструктора да подвргне испитивању помоћу одговарајућих средстава и апарата (алкометар и др.) или да га одведе на стручни преглед ради проверавања да ли има алкохола у организму или да ли показује знаке алкохолне поремећености односно да ли се налази под дејством опојних дрога или лекова на којима је означено да се не смеју употребљавати пре и за време вожње док је ставом 2. истог члана прописано да је возач или возач инструктор из става 1 овог члана дужан да се подвргне испитивању односно стручном прегледу на који је упућен.

Уколико се овлашћено службено лице определило да возача подвргне испитивању помоћу алкометра, возач је дужан да се подвргне таквом испитивању и исто спроведе не прописан начин.

2. Спорно питање:

Када је захтевом за покретање прекршајног поступка окривљеном стављено на терет извршење прекршаја из члана 6 став 1, став 2 или став 3 или члана 12 став 1 Закона о јавном реду и миру, односно нарушавање јавног реда и мира радњама наведеним у овим одредбама а у случајевима када је субјект вређања, злостављања, претње или напада службено лице, да ли је у питању прекршај или кривично дело?

Предлог става:

Када је нарушавање јавног реда и мира извршено радњама усмереним према овлашћеном службеном лицу које у непосредном одржавању јавног реда и мира предузима мере и врши службене радње у оквиру својих овлашћења или је нарушавање јавног реда и мира наступило поводом вршења службене радње овлашћеног службеног лица, односно као њена последица, у питању је кривично дело из члана 23 Закона о јавном реду и миру.

3. Спорно питање:

У случају решавања по жалби на решење првостепеног органа за прекршаје којим је обустављен прекршајни поступак на основу чл. 234 став 1 тачка 8 ранијег Закона о прекршајима Републике Србије, због наступања апсолутне застарелости за вођење прекршајног поступка, да ли се жалба одбија као неоснована и потврђује првостепено решење или се одбацује као недозвољена, применом одредбе чл. 240 важећег Закона о прекршајима, јер је поднета након наступања апсолутне застарелости прекршајног гоњења, што исту чини недозвољеном?

Предлог става:

Решавајући по жалби на решење првостепеног органа за прекршаје којим је обустављен прекршајни поступак на основу чл. 234 став 1 тачка 8 раније важећег Закона прекршајима Републике Србије, због наступања апсолутне застарелости за вођење прекршајног поступка, Виши прекршајни суд ће пресудом жалбу одбити као неосновану и потврдити првостепено решење.

Образложење:

Првостепени орган је правилно применио одредбе Закона о прекршајима које се односе на застарелост, а у овом случају Виши прекршајни суд не одлучује о постојању прекршаја, односно кривици окривљеног

против којег је поднет захтев за покретање прекршајног поступка, већ цени основаност решења којим је утврђено да је застарелост већ наступила.

4. Спорно питање:

Уколико је приликом изрицања казне за прекршај из тачке 27, 28, 29 и 37 став 1 члана 226 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима утврђено да је у току последње две године окривљени био кажњен правоснажном одлуком за прекршаје предвиђене у наведеним тачкама и кажњен је казном затвора, да ли постоји правни основ за преиначење овакве одлуке, због протека рока од 2 године до дана доношења пресуде Вишег прекршајног суда по жалби?

Предлог става:

У случају примене одредбе чл. 226 став 4 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима, нема правног основа за доношење пресуде којом се преиначује изречена казна затвора у новчану казну, из разлога што је од дана правоснажности решења које је било основ првостепеном органу за примену одредбе става 4 чл. 226 наведеног Закона, протекао рок дужи од две године до дана одлучивања по жалби у Вишем прекршајном суду.

Образложење:

Виши прекршајни суд као другостепени треба да оцени да ли је у време изрицања казне правилно примењен пропис, односно да ли је казна затвора изречена правилном применом чл. 226 став 4 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима, а не да поново изриче казну.

СТАВОВИ СА ОПШТЕ СЕДНИЦЕ

Правни ставови са Опште седнице свих судија Вишег прекршајног суда

– **ПРАВНИ СТАВ**: Виши прекршајни суд ће доносити одлуку у облику ПРЕСУДЕ код одлучивања по жалбама на одлуке прекршајног суда, о одбачају захтева за покретање прекршајног поступка и код одбачаја жалбе од стране прекршајног суда (чл. 238 Закона о прекршајима).Такође ће пресудом одлучивати Виши прекршајни суд у случају молбе за повраћај у пређашње стање,када првостепени суд решењем не дозволи повраћај, те ће другостепени суд када уважава жалбу на ово решење (дозвољава повраћај у пређашње стање) и истовремено одлучује по жалби то решавати ПРЕСУДОМ. Опомена се окривљеном изриче ПРЕСУДОМ. Пресуда се доноси у осталим случајевима сходно члановима 242 до 244 ЗОП-а.

Виши прекршајни суд одлучује РЕШЕЊЕМ:када одбацује жалбу на првостепену одлуку из разлога прописаних чл. 240 ЗОП-а, као и када се првостепена одлука преиначује из разлога прописаних чл. 216 ЗОП-а; по жалби на одлуку о замени новчане казне у казну затвора; када потврђује првостепено решење којим није дозвољен повраћај у пређашње стање.

– **ПРАВНИ СТАВ**: Уз примену чл. .53а ст. 1 Закона о превозу у друмском саобраћају изрећи ће се заштитна мера одузимања возила, те одузети возило од учиниоца прекршаја и у случају када то лице није власник возила,имајући у виду да је заштитна мера одузимања предмета прописана ст. 2 чл. 53 Закона о превозу у друмском саобраћају као обавезна,а у складу са одредбом чл. 48 ст. 5 ЗОП-а, с тим да судија који води првостепени поступак утврђује власништво над возилом које ће бити одузето као предмет извршења прекршаја имајући у виду да је одредбом чл. 219 ст. 3 ЗОП-а прописано да се у изреци пресуде када се истом изриче заштитна мера одузимања предмета, а с обзиром на одредбу чл. 296 ст. 6 истог Закона којом је прописано да ако продати предмети нису својина учиниоца прекршаја, новчани износ се предаје лицу чија су својина ти предмети.

– **ПРАВНИ СТАВ**: Уколико се прекршај врши нечињењем , а постоји обавеза на чињење у тачно одређеном року, застарелост почиње да тече првог наредног дана по истеку рока за испуњење обавезе.

У случају када чињење није везано за прописани рок, односно када постоји стална обавеза на чињење, даном откривања прекршаја, (који је и време извршења прекршаја) почиње да тече рок застарелости прекршајног гоњења.

– ПРАВНИ СТАВ: Јавно предузеће „Путеви Србије“ са седиштем у Београду као управљач јавног пута и корисник рибарског подручја овлашћени су за подношење захтева за покретање прекршајног поступка као оштећени, с тим што у захтеву за покретање прекршајног поступка морају назначити својство оштећеног и навести причињену штету.

– ПРАВНИ СТАВ: Како је одредбом чл. 226 ст. 4 ЗООБС-а на путевима прописано да уколико се приликом изрицања казни за прекршај из тачке 27,28,29 и 37 ст. 1 овог члана утврди да је возач моторног возила у току последње две године био кажњен правноснажном одлуком за прекршај предвиђен било којом од тачака наведених у ст. 4 чл. 226 ЗООБС-а на путевима, казниће се казном затвора у трајању од 15 до 60 дана.

– ПРАВНИ СТАВ: На окривљеног који у прекршајном поступку буде ослобођен кривице аналогно ће се применити одредба чл. 131 ст. 2 Закона о прекршајима (трошкове поступка за прекршај за који је поступак обустављен сноси суд, односно орган управе који је поступак водио).

1. ПИТАЊЕ:

Када је прекршајни поступак покренут против правног лица и одговорног лица у правном лицу, уколико се прекршајни поступак обустави против одговорног лица, да ли постоји одговорност правног лица и да ли се доноси одлука о кажњавању правног лица?

– ПРАВНИ СТАВ: Правно лице се може казнити и када је прекршајни поступак у односу на тужено одговорно лице из било ког разлога обустављен (или се исто лице ослобађа кривице) под условом да је у току поступка утврђено друго лице чијом је радњом или пропуштањем дужног надзора учињен прекршај, а које је било овлашћено да поступа у име правног лица, те је ове чињенице неопходно навести у разлозима пресуде, јер исте представљају основ прекршајне одговорности окривљеног правног лица.

О б р а з л о ж е њ е

Имајући у виду одредбе члана 17 став 2 ранијег Закона о прекршајима и одредбу члана 17 став 4 сада важећег Закона о прекршајима којом је предвиђено да је правно лице одговорно за прекршај учињен скривљено предузетом радњом или пропуштањем дужног надзора од стране

органа управљања или одговорног лица или скривљеном радњом другог лица које је у време извршења прекршаја било овлашћено да поступа у име правног лица, то је потребно у току прекршајног поступка утврдити идентитет лица чијом је радњом или пропуштањем дужног надзора учињен прекршај, како би се правно лице могло огласити одговорним за учињени прекршај.

2. ПИТАЊЕ:

Примена блажег пропис

Предлог става:Када је одлуком прекршајног органа окривљеном за прекршај поред новчане казне изречена и заштитна мера забране управљања моторним возилом, а потом опозвана раније изречена заштитна мера чије је извршење било одложено на период од једне године, тако да је изречена заштитна мера у укупном трајању од шест месеци (за прекршаје према раније важећем Закону о основама безбедности саобраћаја на путевима), решавајући по жалби окривљеног на такву одлуку Виши прекршајни суд не може укинути опозвану заштитну меру налазећи да нови Закон о безбедности саобраћаја на путевима не предвиђа опозивање изречене заштитне мере, те да се има применити блажи пропис по окривљеног сходно члану 6 Закона о прекршајима.

О б р а з л о ж е њ е

Код оцене да ли је закон блажи за учиниоца мора се водити рачуна о целини прописа. У конкретном случају према новом Закону о безбедности саобраћаја на путевима није предвиђен опозив раније изречене заштитне мере, али је предвиђено да се поред новчане казне кумулативно изричу казнени поени, као и да се кумулативно изриче заштитна мера, те се не може говорити о блажем пропису по учиниоца.

3. ПИТАЊЕ:

Када чињенични опис прекршаја у захтеву за покретање прекршајног поступка садржи више радњи које се окривљеном стављају на терет (нпр. врећање и гурање – односно ударање), па се у току поступка докаже само једна радња, да ли се у изреци пресуде за другу радњу која није утврђена – доказана окривљени ослобађа кривице за прекршај?

– ПРАВНИ СТАВ: Када се окривљени терети за један прекршај учињен са више радњи које заједно чине чињенични опис, а у току поступка се докаже да је окривљени предузео само једну од радњи, у изреци пресуде се окривљени оглашава кривим само за чињенично стање које је утврђено у поступку, док се за део чињеничног описа из захтева

који није утврђен не доноси ослобађајућа пресуда, већ у образложењу пресуде дају разлози због којих није оглашен кривим и за друге радње које имају обележје тог истог прекршаја.

4. ПИТАЊЕ:

Да ли представља битну повреду прекршајног поступка чињеница да решење о обустави поступка или ослобађајућа пресуда у изреци не садрже чињенични опис прекршаја?

– ПРАВНИ СТАВ: Обавезно је уношење чињеничног описа прекршаја у изреци првостепене одлуке, када пресуда о ослобађању од кривице и решење о обустави поступка у изреци не садржи чињенични опис прекршаја, односно објективни идентитет бића прекршаја из захтева, недостатак чињеничног описа прекршаја у изреци представља апсолутно битну повреду поступка због које се првостепена одлука укида и налаже отклањање наведене битне повреде поступка.

Образложење предлога:

Одредбом члана 222 став 3 Закона о прекршајима је предвиђено да изрека пресуде садржи: личне податке окривљеног, односно назив и седиште окривљеног правног лица, чињенични опис и правну квалификацију прекршаја и одлуку којом се окривљени оглашава кривим, ослобађа кривице или се поступак обуставља, те уколико изрека пресуде не садржи све потребне елементе долази до битне повреде поступка из члана 234 став 1 тачка 15 Закона о прекршајима.

5. ПИТАЊЕ

Одредбом члана 226 став 1 тачка 36 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима је прописано да ће се за прекршај казнити возач или возач инструктор који одбија да се подвргне испитивању помоћу одговарајућих средстава и апарата или стручном прегледу ради проверавања да ли има алкохола у организму или да ли показује знаке алкохолне поремећености односно да ли се налази под дејством опојних дрога или лекова на којима је означено да се не смеју употребљавати пре и за време вожње. Да ли је окривљени учинио прекршај из члана 226 став 1 тачка 36 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима уколико је неправилно приступио контроли путем алкометра односно није дувао у алкометар на начин на који је упућен од стране овлашћеног службеног лица из којег разлога алкометар није показао присуство алкохола у организму окривљеног?

– ПРАВНИ СТАВ: Неправилним коришћењем алкометра приликом испитивања ради проверавања да ли има алкохола у организму окривљени чини прекршај из члана 226 став 1 тачка 36 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима.

О б р а з л о ж е њ е

Одредбом члана 209 у ставу 1 истог Закона је прописано да овлашћено лице може возача или возача инструктора да повргне испитивању помоћу одговарајућих средстава и апарата (алкометар и др.) или да га одведе на стручни преглед ради проверавања да ли има алкохола у организму или да ли показује знаке алкохолне поремећености односно да ли се налази под дејством опојних дрога или лекова на којима је означено да се не смеју употребљавати пре и за време вожње док је ставом 2. истог члана прописано да је возач или возач инструктор из става 1 овог члана дужан да се подвргне испитивању односно стручном прегледу на који је упућен.

Уколико се овлашћено службено лице определило да возача подвргне испитивању помоћу алкометра, возач је дужан да се подвргне таквом испитивању и исто спроведе на прописан начин.

6. ПИТАЊЕ:

Када је захтевом за покретање прекршајног поступка окривљеном стављено на терет извршење прекршаја из члана 6 став 1, став 2 или став 3 или члана 12 став 1 Закона о јавном реду и миру, односно нарушавање јавног реда и мира радњама наведеним у овим одредбама а у случајевима када је субјект вређања, злостављања, претње или напада службено лице , да ли је у питању прекршај или кривично дело

– ПРАВНИ СТАВ: Када је нарушавање јавног реда и мира извршено радњама усмереним према овлашћеном службеном лицу које у непосредном одржавању јавног реда и мира предузима мере и врши службене радње у оквиру својих овлашћења или је нарушавање јавног реда и мира наступило поводом вршења службене радње овлашћеног службеног лица, односно као њена последица, у питању је кривично дело из члана 23 Закона о јавном реду и миру.

7. ПИТАЊЕ:

У случају решавања по жалби на решење првостепеног органа за прекршаје којим је обустављен прекршајни поступак на основу чл. 234 став 1 тачка 8 ранијег Закона о прекршајима Републике Србије, због наступања апсолутне застарелости за вођење прекршајног поступка, да

ли се жалба одбија као неоснована и потврђује првостепено решење или се одбацује као недозвољена, применом одредбе чл. 240 важећег Закона о прекршајима, јер је поднета након наступања апсолутне застарелости прекршајног гоњења, што исту чини недозвољеном?

– ПРАВНИ СТАВ: Решавајући по жалби на решење првостепеног органа за прекршаје којим је обустављен прекршајни поступак на основу чл. 234 став 1 тачка 8 раније важећег Закона прекршајима Републике Србије, због наступања апсолутне застарелости за вођење прекршајног поступка, Виши прекршајни суд ће пресудом жалбу одбити као неосновану и потврдити првостепено решење.

О б р а з л о ж е њ е

Првостепени орган је правилно применио одредбе Закона о прекршајима које се односе на застарелост, а у овом случају Виши прекршајни суд не одлучује о постојању прекршаја, односно кривици окривљеног против којег је поднет захтев за покретање прекршајног поступка, већ цени основаност решења којим је утврђено да је застарелост већ наступила.

8. ПИТАЊЕ:

Уколико је приликом изрицања казне за прекршај из тачке 27, 28, 29 и 37 став 1 члана 226 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима утврђено да је у току последње две године окривљени био кажњен правоснажном одлуком за прекршаје предвиђене у наведеним тачкама и кажњен је казном затвора, да ли постоји правни основ за преиначење овакве одлуке, због протека рока од 2 године до дана доношења пресуде Вишег прекршајног суда по жалби?

– ПРАВНИ СТАВ: У случају примене одредбе чл. 226 став 4 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима, нема правног основа за доношење пресуде којом се преиначује изречена казна затвора у новчану казну, из разлога што је од дана правоснажности решења које је било основ првостепеном органу за примену одредбе става 4 чл. 226 наведеног Закона, протекао рок дужи од две године до дана одлучивања по жалби у Вишем прекршајном суду.

О б р а з л о ж е њ е

Виши прекршајни суд као другостепени треба да оцени да ли је у време изрицања казне правилно примењен пропис, односно да ли је казна затвора изречена правилном применом чл. 226 став 4 Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима, а не да поново изриче казну.

9. ПИТАЊЕ:

Да ли је потребно да се изреком осуђујуће пресуде одлучи како ће се мењати новчана казна, да ли у казну затвора или у рад у јавном интересу?

– ПРАВНИ СТАВ: Изрека пресуде мора бити јасна и разумљива и у погледу одлуке о плаћању новчане казне, те се мора јасно определити у коју ће се од казни заменити новчана казна уколико је окривљени не плати у остављеном року. Судија у одлуци мора определити да ли ће се вршити замена у казну затвора или рад у јавном интересу.

О б р а з л о ж е њ е

Навођење у изреци да ће се новчана казна заменити у казну затвора или у рад у јавном интересу, или само да ће се замена неплаћене новчане казне вршити сходно чл. 37 ст. 1 Закона о прекршајима, а без тачног навођења у коју од те две казне, чини изреку неразумљивом а самим тим битну повреду из чл. 234 ст. 1 тач. 15 Закона о прекршајима.

10. ПИТАЊЕ:

Да ли је поред Управе царина и Министарство унутрашњих послова , овлашћено да подноси захтеве за покретање прекршајних поступака за царинске прекршаје?

– ПРАВНИ СТАВ: Овлашћени подносилац захтева за покретање прекршајног поступка за прекршаје из Царинског закона је само Министарство финансија – Управа царина.

О б р а з л о ж е њ е

Чланом 154 Закона о прекршајима прописано је да се прекршајни поступак покреће на основу захтева за покретање прекршајног поступка овлашћеног органа или оштећеног, сем за прекршајне поступке који се воде пред органом управе, где се прекршајни поступак може водитии по службеној дужности. Став 4 истог члана прописује који су то овлашћени органи, односно да су то органи управе, овлашћени инспектори , јавни тужилац и други органи и организације који врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени. Како чл. 2 ст. 3 Царинског закона гласи: „ради обављања прописаних радњи царински орган може вршити све контролне радње за обезбеђивање правилне примене овог Закона и осталих прописа“, произилази да надзор над извршењем Царинског закона врши царински орган. Министарство унутрашњих

послова пријаву овлашћеног лица који је прекршај открио подноси Управи царине на даљи поступак.

11. ПИТАЊЕ:

Какву одлуку доноси Виши прекршајни суд у ситуацији када је то по жалби окривљеног изјављеној на пресуду донету на основу чл. 294 Закона о прекршајима већ одлучено (жалба одбијена) а окривљени након тога изјави нову жалбу на исту пресуду у законском року

– ПРАВНИ СТАВ: У случају да је по првој жалби окривљеног одлучено у Вишем прекршајном суду, а окривљени у законском року изјави другу жалбу, исту треба одбацити као недозвољену.

О б р а з л о ж е њ е

Чл. 87 ст. 2 Закона о прекршајима прописано је да пресуда донета у прекршајном поступку постаје правоснажна даном доношења пресуде Вишег прекршајног суда . У случају да окривљени поднесе подносе другу жалбу , Виши суд не улази у основаност исте јер је већ одлучивао и донео одлуку , а исто тако постоји и правило „ не два пута о истом“. Оваквом одлуком Вишег прекршајног суда окривљени није оштећен јер је своје право на жалбу искористио изјављивањем жалбе о којој је већ одлучивано.

12. ПИТАЊЕ:

Да ли искључити постојање продуженог прекршаја, који Закон о прекршајима не прописује а ради се о правној конструкцији која није противна нашем праву. Ради се о томе да више одвојених прекршаја правно чине један прекршај под условом да се исто лице појављује као извршилац свих прекршаја који чине продужени прекршај, да постоји идентитет прекршаја, да постоји временски континуитет између појединачно извршених прекршаја што значи да сви прекршаји буду остварени у одређеном временском континуитету, да постоји јединство виности и да сви извршени прекршаји чине целину са логичког резоновања и свеукупне животне ситуације за време њиховог извршења.

– ПРАВНИ СТАВ: Не треба искључити постојање продуженог прекршаја.

О б р а з л о ж е њ е

Треба имати у виду да ћемо се са овим све више сретати, нарочито када су у питању порески прекршаји. Као пример можемо узети Закон о

доприносима за обавезно осигурање када се ради о вишемесечном, континуираном необрачунавању и неуплаћивању доприноса а поднет је један захтев од стране овлашћеног подносиоца и против истог лица. Исто тако о продуженом делу прекршаја постоји и Одлука Врховног суда Србије Уп.бр.359/99 од 02.02.2000. године, која говори о продуженом делу прекршаја из чл. 12 ст. 1 Закона о јавном реду и миру.

Исто тако треба имати у виду да продужени прекршај није стицај, с обзиром да се за продужени прекршај као јединство прекршаја изриче само једна казна , тако да околности што постоји већи број радњи извршења у продужењу може се узети у обзир код одмеравања казне.

13. ПИТАЊЕ:

Да ли се прекршајни поступак може обуставити на основу члана 216. став 2. Закона о прекршајима, из разлога нецелисходности у предметима где је учинилац прекршаја малолетно лице које је у време доношења одлуке постало пунолетно?

– ПРАВНИ СТАВ: Нема законског основа да се прекршајни поступак који је покренут према малолетном лицу обустави из разлога нецелисходности изрицања казне, јер је то лице постало пунолетно, имајући у виду да Закон о прекршајима садржи одредбе којима регулише дејство пунолетности, а сходну примену одредаба Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, дозвољава само „ако другачије није прописано овим законом“ тј. Законом о прекршајима (чл. 270. ст. 2.).

О б р а з л о ж е њ е:

Став се заснива на чињеници да Закон о прекршајима садржи одредбе којима јасно регулише ситуацију када малолетно лице према коме је покренут прекршајни поступак, током вођења поступка постане пунолетно, те да стога у овој ситуацији нема места примени Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица. Закон о прекршајима је у члану 276. прописао могућност да суд не покрене прекршајни поступак према малолетнику ако сматра да не би било целисходно да се исти води, а у члану 75. регулисао је дејство пунолетности, и то у оквиру материјално-правних одредаба овог закона, где нема сходне примене Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, која је предвиђена само за процесно-правна питања прекршајног поступка према малолетницима (у чл. 270. ЗОП-а који регулише питања поступка). Одредбама става 1. и става 2. члана 75. Закона о прекршајима, законодавац

је јасно предвидео поступање у случају када малолетник постане пунолетан пре доношења одлуке, као и после доношења одлуке којом је била изречена васпитна мера, чиме није оставио могућност да се другачије поступа.

14. ПИТАЊЕ:

Да ли је за вођење првостепеног прекршајног поступка против правних лица и предузетника због прекршаја из Закона о безбедности саобраћаја на путевима , за које је прописана само новчана казна , али у распону , стварно надлежан орган управе – Министарство унутрашњих или прекршајни суд (чл. 312. Закона о безбедности саобраћаја на путевима и чл. 35. ст. 3. Закона о прекршајима)?

– ПРАВНИ СТАВ: На основу члана 312. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, прописано је да за повреде одредаба тог закона за чије спровођење је надлежно Министарство унутрашњих послова, за које је казненим одредбама предвиђена само новчана казна , у фиксном износу и у распону , прекршајни поступак у првом степену против правних лица и предузетника води надлежни орган Министарства унутрашњих послова.

Ако је захтев за покретање прекршајног поступка поднет против одговорног лица у правном лицу и правног лица, сходно одредби члана 98. став 1. Закона о прекршајима, прекршајни поступак у првом степену води прекршајни суд.

О б р а з л о ж е њ е:

Одредбе чл. 312 Закона о безбедности саобраћаја на путевима, прописано је да за повреде одредаба овог закона за чије спровођење је надлежно Министарство унутрашњих послова, за које је одредбама о прекршајима предвиђена само новчана казна, а које учине правна лица и предузетници, прекршајни поступак у првом степену се води пред органом државне управе надлежним за спровођење овог закона. У чл. 285. ст. 1. Закона о прекршајима , прописано је да прекршајни поступак у првом степену за поједине прекршаје за које је прописана само новчана казна , могу водити органи управе када је то посебним законом прописано сагласно члану 4. и 35. ст. 2. и 3. Закона о прекршајима, а у чл. 35. ст. 3. регулисано је прописивање новчаних казни у фиксном износу. Због међусобне неусаглашености ових одредаба, дошло је до различитог тумачења у пракси да ли је орган Министарства унутрашњих послова стварно надлежан за вођење прекршајног поступка када је за прекршај прописана само новчана казна, али у распону. С обзиром да је Уставни

суд решењем IIIУ бр.866/2010 од 15.07.2010. године, којим се решава сукоб надлежности између прекршајног суда и царинарнице (органа управе), заузео став да је орган управе према чл. 285. ст. 1 Закона о прекршајима надлежан за вођење прекршајног поступка за прекршај за који је прописана само новчана казна, а у конкретном случају о којем је решавано новчана казна је била прописана у распону, то се овакво тумачење и став односи и на прекршаје из Закона о безбедности саобраћаја на путевима.

Одговорна лица у правном лицу нису обухваћена одредбом чл. 312. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, па је стога за вођење првостепеног прекршајног поступка против одговорног лица у правном лицу надлежан прекршајни суд. Одредбом чл. 98. ст. 1 Закона о прекршајима , прописано је да се против правног лица и одговорног лица у правном лицу води јединствен прекршајни поступак, осим ако постоје законски разлози да се води поступак само против једног од њих. Сходно овој одредби , у ситуацији када се захтев за покретање прекршајног поступка подноси и против одговорног лица у правном лицу и против правног лица, за вођење прекршајног поступка у првом степену стварно надлежан је прекршајни суд.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

проф. др Момчило Грубач
редовни проф. Правног факултета
универзитета Унион у Београду

Прекршајни поступак у новом Закону о прекршајима

Сажетак:

У овом раду аутор је критички приказао процесне норме новог Закона о прекршајима Србије, осим оних одредаба које се односе на организацију субјеката надлежних за вођење прекршајног поступка и на поступак пред органима државне управе. Аутор констатује, да нови Закон, и поред врло незадовољавајућег стања у тој области, није донео никакве значајније промене. Због тога он излаже своје виђење једне будуће реформе тога дела прекршајног законодавства, уверен да ће до ње ускоро морати да дође. Аутор мисли, да та будућа реформа треба да пође од захтева за повећање степена ефикасности прекршајног поступка, у првом реду отклањањем услова који данас омогућују његову грубу опструкцију, уз истовремено обезбеђење стандардног нивоа заштите права окривљених.

Кључне речи: Прекршајни поступак, судија за прекршаје, правни лекови у прекршајном поступку, законодавна техника, реформа прекршајног права.

I. Нови Закон о прекршајима је донет 21. новембра 2005. године („Сл. гласник РС“, 101/2005). Одредбом члана 308. Закона било је одређено да ће се примењивати након што истекне нешто више од годину дана, тј. од 1. јануара 2007. године, али је његова примена накнадно одложена до 1. јануара 2010. (члан 25. Закона о изменама и допунама Закона о прекршајима из 2008. год.), тако да се Закон почео да примењује после пуне четири године од доношења. До почетка примене Закон је два пута мењан и допуњаван: први пут 2008. године („Сл. гласник РС“, 116/2008) и други пут 2009. године („Сл. гласник РС“, 111/2009).

Ови подаци, важни за оцену законодавне политике надлежних државних органа, у овом раду неће бити шире коментарисани, али их треба имати у виду при оцени појединих решења о којима ће овде бити речи и оцени Закона у целини. Предлагач Закона је у кратком року рутински обавио свој посао, иако није имао никаквог разлога за журбу. Задржао је старе и направио многе нове пропусте, тако да ни најблагонаклонији оцењивач не може рећи да Закон представља прогрес и допринос реформи правног система у Србији. Да су пропуштене четири године искоришћене за организованији рад на припреми закона или бар за поправку онога што је 2005. год. брзоплето донето могла се добити много квалитетнија основа за почетак истинске реформе ове гране нашег права. Проблем је у томе што пример овог закона није усамљен случај и што се многи закони данас код нас доносе на сличан начин.

Критички напис сличне садржине о овом Закону под насловом „Одредбе о прекршајном поступку у новом Закону о прекршајима“ објавили смо одмах после доношења Закона 2006. године („Избор судске праксе“, 7-8/2006, стр. 18-23). Иако је било доста времена и више прилика за интервенције, законодавац није предузео ништа да отклони већ тада уочене недостатке, барем оне најкрупније и очигледне. Тај рад је је у овом напису допуњен многим новим запажањима и анализама, а аутор се извињава читаоцу што ће неке од већ изнетих критичких примедаба овде поновити.

У овом раду биће речи само о процесним одредбама новог Закона о прекршајима, изузев питања организације и статуса субјеката надлежних за вођење прекршајног поступка и поступка пред управним органима. Та два изузетно значајна питања прекршајног процесног права заслужују да буду предмет посебне анализе.

II. У погледу начина регулисања и садржине процесних одредаба, прекршајни поступак је у новом Закону о прекршајима уређен скоро у

потпуности као и у досадашњем Закону о прекршајима.[99] Новине у процесним одредбама новог Закона су малог значаја и односе се првенствено на изостављање норми које су се односиле на организацију органа за вођење прекршајног поступка (број и распоред другостепених већа за прекршаје, услови и поступак за избор и разрешење судија за прекршаје и сл.), будући да је нови Закон за вођење другостепеног прекршајног поступка предвидео формирање новог Вишег прекршајног суда са седиштем у Београду и одељењима у Новом Саду, Крагујевцу и Нишу (члан 91. став 2. ЗП и члан 7. Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава) и да су организациона и статусна питања судова и судија за прекршаје сада уређена одредбама Закона о уређењу судова и Закона о судијама, пошто су досадашњи административни органи за вођење прекршајног поступка према новом Закону постали судови.[100]

Установљавањем посебних прекршајних судова и превођењем судија за прекршаје из управне сфере у правосудни систем, нови Закон је решио једно од најважнијих и најконтроверзнијих питања нашег прекршајног права и тиме удовољио уставноправном и међународноправном захтеву да о правима и дужностима грађана, посебно о њиховом кажњавању, може коначно да одлучује само независни суд. То представља велики напредак у односу на досадашње стање.[101] Међутим, на процесном плану нови Закон, упркос веома незадовољавајућем стању у тој области, није донео никакве значајне промене. Садржинске разлике између процесних одредаба старог и новог закона су

незнатне и само у детаљима, с тим што су на многим местима и много слабијег квалитета. На оне значајније указаћемо у наставку излагања.

III. Критички посматрано, може се рећи, да су многе процесне одредбе новог Закона о прекршајима сумњивог правнотехничког квалитета,

[99] Закон о прекршајима („Сл. гласник СРС“, 44/89. и „Сл. гласник РС“, 21/90, 11/92, 6/93, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97, 36/98, 44/98, 62/01, 65/01. и 55/04).

[100] Истовремено са доношењем Закона о прекршајима измењени су Закон о судијама и Закон о уређењу судова („Сл. гласник РС“, 101/2005) и тамо пренете организационе и статусне одредбе које су до тада биле у Закону о прекршајима.

[101] Истина, начело судског одлучивања о прекршајима окрњено је доделом права на кажњавање за неке врсте тих деликата управним органима, али према новом Закону то је одступање могуће само у првостепеном поступку. Другостепени поступак је постао судски поступак без изузетка (члан 228. став 1. и члан 289. став 1). До сада је било случајева да један те исти орган управе открива и пријављује прекршај, одлучује о њему у првом степену, па затим још и поводом жалбе у другостепеном поступку, што је било далеко од идеје о правичном суђењу, јер се такво суђење барем у другом степену мора завршити пред независним судом.

језички рђаво или погрешно формулисане, понеке од њих нетачне, међу собом контрадикторне или аутоматски преписане из ранијег закона без икаквог настојања да буду саображене промењеним околностима друштвене стварности. Указаћемо на неколико најизраженијих слабости и погрешних решења новог Закона у тој области.

1. Тако на пример, ванредни правни лек понављања прекршајног поступка, за разлику од стања у кривичном поступку, могућ је и у корист и на штету окривљеног и може се поднети само у року од годину дана од дана правноснажности одлуке (члан 250. став 2). У случају прекршаја законодавац се није обазирао на забрану поновног суђења која проистиче из правила не бис ин идем, иако се оно ни према уставима, ни према међународном праву не односи само на кривична дела.[102] Чињенице које представљају законске услове за понављање поступка (да је одлука заснована на лажној исправи, лажном исказу сведока или вештака, на кривичном делу судије или другог службеног лица) доказују се, као и у кривичном поступку, правноснажном пресудом којом су наведена лица оглашена кривим за поменута кривична дела.[103] Проблем је у томе што ће једногодишњи рок за подношење захтева (иначе неуобичајен код ванредних правних лекова), по правилу увек истећи до окончања кривичног поступка поведеног због употребе лажне исправе, лажног сведочења или злоупотребе службене дужности, чак и ако тај поступак буде покренут одмах по извршењу кривичног дела. Изгледа да од овог ванредног правног лека странке више неће имати много користи.

Осим тога, овај ванредни правни лек садржи у себи и захтев за ванредно ублажавање казне, јер је у тачки 4. члана 249. став 1. предвиђено да се поступак може поновити и ако би нове чињенице или нови докази довели „до другачије одлуке“ (дакле, и у погледу казне, а не само „до ослобођења лица које је било осуђено или до његове осуде по блажем кривичном закону“, као што је то у кривичном поступку – члан 407. став 1. тачка 3. ЗКП). Последица овог неприродног спајања два ванредна правна лека је у томе што се и у случају ванредног ублажавања казне сасвим непотребно мора водити компликовани претходни поступак за одобравање захтева и што многе друге одредбе, које код понављања поступка имају смисла, тешко да су оправдане за ванредно ублажавање казне (нпр. одредба члана 251. став 4. да се захтев може поднети и након што је одлука

[102] После доношења Закона донет је Устав Србије (2006. год.) који је, у складу са ЕКЉП, омогућио и понављање поступка на штету окривљеног (члан 34. став 5), тако да Закон, иако несагласан са ЗКП, по овом питању није противуставан.

[103] Те се чињенице према тешко разумљивој одредби члану 249. став 2. Закона доказују „правноснажном одлуком или пресудом у прекршајном поступку.“

извршена). Из овога излази да је ванредно ублажавање казне само привидно укинуто као ванредни правни лек и да ће у суштини и даље бити могуће, али у једном много нерационалнијем и споријем поступку.

У Закону нема одредаба о тзв. неправом понављању прекршајног поступка (које би одговарале члану 405. ЗКП), што свакако иде на штету осуђених грађана, јер не могу да користе погодност коју садрже прописи о одмеравању казне за случај стицаја прекршаја.

2. Ванредни правни лек „захтев за ванредно преиспитивање правноснажне пресуде“, који је у међувремену укинут (Законом о изменама и допунама ЗП из 2009. год.), називан је на неким местима рогобатно „захтев за ванредно преиспитивање против другостепене пресуде“ (члан 263), вероватно да би се истакло, да се може поднети само против пресуде другостепеног суда. То наглашавање, међутим, уопште није било потребно, јер се већ из члана 254. став 1. могло видети да у обзир долази само другостепена пресуда.

– Да се у овом случају радило о ванредном правном леку могло се закључити само према месту на коме су се одредбе о њему у Закону налазиле, али на основу чл. 254. и 257. могло се аргументовано тврдити и да је реч о редовном правном леку, тј. о жалби против другостепене пресуде (подноси се против другостепене пресуде у року од петнаест дана од дана њеног пријема). Истина, у члану 87. став 2. је речено да одлуке донете у прекршајном поступку постају правноснажне даном доношења пресуде Вишег прекршајног суда, али та одредба очигледно није општа да би важила за све случајеве, јер ако против првостепене одлуке не буде изјављена жалба, правноснажност наступа истеком рока за жалбу, а не доношењем пресуде Вишег прекршајног суда, које тада и нема. Осим тога, тај правни лек се у Закону називао као што се некад звао у кривичном поступку, у коме му је од 2001. године промењено име у „захтев за испитивање законитости правноснажне пресуде“ (члан 428. ЗКП). Проблем није у томе што је овај правни лек различито именован у једном и другом поступку, већ у томе што је због те разлике постала неприменљива одредба члана 263. новог ЗП у којој је било речено да ће се у прекршајном поступку пред Врховним судом Србије сходно примењивати „одредбе о захтеву за ванредно преиспитивање правноснажне пресуде из Законика о кривичном поступку“, јер у ЗКП правни лек са тим називом не постоји. Судска пракса овим проблемима ипак није била оптерећена, јер је овај ванредни правни лек укинут пре него што је Закон почео да се примењује.[104]

[104] Словеначки Закон о прекршајима из 2003. године (примењује се од 1. јан. 2005) познаје само захтев за заштиту законитости, а хрватски Прекршајни закон из 2007. год.

3. Закон је донео и један број нових решења, од којих су нека, према нашем мишљењу, сумњива са гледишта целисходности.

а) По узору на кривични поступак, установљена је супсидијарна тужба (члан 155), за коју ће се вероватно испоставити да је у прекршајном поступку тешко примењлива, а сигурно је да ће довести до даљег успоравања ионако спорог поступка. Супсидијарна тужба као облик контроле рада јавног тужиоца у прекршајном поступку нема много смисла и било би много адекватније да је пронађен неки други начин за остваривање истог циља. Одредбе о супсидијарној тужби, садржане у неколико чланова Закона (116, 117. и 155), недопустиво су ниског номотехничког квалитета и непотпуне, јер не садрже сва правила за решавање случаја конкуренције захтева, нити рокове за преузимање поступка од стране оштећеног (в. члан 155. став 7), док се на другој страни, неке од тих одредаба без икакве потребе понављају (нпр. став 6. члана 155. и став 4. члана 117).

б) Из одредбе члана 169. став 1. излази да органи поступка могу „захтевати да окривљени лично или ко други за њега пружи јемство да до краја прекршајног поступка неће побећи“. Питање је да ли је та одредба Закона у складу са правном природом јемства. Предмет јемства је имовина окривљеног или трећих лица и због тога окривљени и друга лица јемство могу суду само да нуде, а не и да га суд од њих захтева, односно одређује по службеној дужности. Погрешна је и одредба члана 173. став 3. која гласи: „Ако је донесена правноснажна пресуда о обустави прекршајног поступка, положено јемство се враћа.“ Прво, прекршајни поступак се никада не обуставља пресудом, већ решењем (члан 214. став 1) и друго, јемство се враћа и у другим случајевима: кад се изрекне ослобађајућа пресуда, опомена, казнени поени и тд.

4. Многе процесне установе, некритички преузете из кривичног поступка, требало је детаљно преиспитати, па од неких можда и одустати или предвидети неопходна и разумна одступања. Тако је нпр. у члану 246. предвиђено правило *beneficium cohaesionis* (погодност придруживања), према коме се корисни учинак изјављене жалбе распростире и на саокривљене који нису изјавили жалбу или је нису изјавили у томе правцу, тако да жалбени суд по службеној дужности узима као да њихове жалбе постоје. Бројни су примери у пракси да се неки саокривљеници не жале, већ прихвате одлуку и плате новчану казну, иако поступак по жалбама других у том предмету још траје. Често се дешава да у току

је укинуо захтев за ванредно преиспитивање правноснажне пресуде, тако да су остали понављање поступка, захтев за заштиту законитости и ванредно ублажавање казне.

жалбеног поступка наступи и застарелост. Позивом на правило бенефициум цохаесионис погодност која за окривљеног проистиче из застарелости треба да буде призната и ономе који је новчану казну већ платио. Можда би од овог правила требало одустати ако је казна извршена или барем у случају обуставе жалбеног поступка због наступања застарелости.

5. За примере језички рђаво срочених одредаба треба прочитати члан 285. новог Закона. Одредбе тога члана гласе: „За прекршаје за које је прописана казна затвора, за које се могу изрећи заштитне мере, које учине малолетници, за прекршаје лица која уживају дипломатски имунитет, за одлучивање о имовинско-правном захтеву и друге, за које је искључиво надлежан суд, орган управе предмет уступа надлежном суду“ (став 2). – „У прекршајном поступку који се води пред органом управе, о довођењу, задржавању, јемству, задржавању путне исправе, претресању и другим питањима за која према овом закону може бити искључиво надлежан суд, орган управе уступа надлежном суду одлучивање по овим питањима“ (став 3). Осим тога, наведени став 2. поменутог члана је сувишан јер представља понављање одредаба члана 163. став 4, члана 166. став 2, члана 170. став 7. и члана 174. став 3.

Одредба члана 155. став 5. гласи: „Оштећени који није поднео захтев за покретање прекршајног поступка већ је поднео прекршајну пријаву надлежном јавном тужиоцу може, под условима предвиђеним овим законом, уколико јавни тужилац не покрене поступак, сам поднети захтев за покретање прекршајног поступка.“ Осим што је језички некоректна, одредба је и непрецизна јер није одређен рок у коме би јавни тужилац требало да покрене прекршајни поступак. Истина у ставу 6. тога члана стоји да је јавни тужилац дужан да оштећеног писмено обавести да ли је покренуо поступак у року од осам дана од поднете прекршајне пријаве, али није одређено шта бива ако то обавештење изостане.

Одредба члан 269. став 2. гласи: „Суд је дужан да изведе све процесне радње и да расправи питања на која му је указао суд.“

Треба приметити, да се ради о иначе ретким новим одредбама, којих у претходном закону није било, и извести закључак да у правнотехничком смислу ова грана нашег законодавство заиста назадује.

6. За доказ да законодавац није имао способности за иновативност и да није уложио никакав напор да прописе старог права прилагоди новим друштвеним потребама и условима живота могу да послуже одредбе о новчаним казнама за дисциплинске преступе предвиђене у „новом“ Закону о прекршајима. Износе тих казни законодавац је једноставно преписао из старог закона, не уочавајући да су у међувремену ти износи

постали потпуно неадекватни и несразмерни износима новчаних казни у другим поступцима. Тако нпр. у члану 190. ст. 1. и 3. је било предвиђено да се за невршење процесних дужности сведок може казнити новчано до 500 динара. Та казна у кривичном поступку данас може да износи и до 100.000 динара (члан 108. ст. 1. и 2. ЗКП). Тако је законодавац поступио и у случајевима новчаних казни предвиђених за друге дисциплинске преступе (види чл. 114, 198. и 212. ЗП). Као што смо већ показали, и у случају захтева за ванредно преиспитивање правноснажне пресуде законодавац без видљивог разлога преписивао норме старог а не новог Законика о кривичном поступку. Овај недостатак Закона је отклоњен Законом о изменама и допунама ЗП из 2009. год. којим су новчане казне за дисциплинске преступе значајно повећане а поменути ванредни правни лек укинут.

7. Немарност законодавца се може пронаћи и у многим другим одредбама, поред осталих и у оним у којим се погрешно и недоследно употребљавају поједини термини.

а) За разлику од кривичног поступка у коме се од 2001. године окривљени саслушава, а не испитује, као до тада, према новом Закону, окривљени се у прекршајном поступку час испитује (члан 85. ст. 2-4, члан 147. став 1, члан 162. ст. 4, 6-8, члан 180. и у наслову изнад тога члана), а час саслушава (наслов главе XXIV, члан 175. ст. 1-3, 5. и 8, чл. 177. и 178, члан 208. став 1, члан 234. став 1. тачка 3). Има случајева да су оба термина, саслушавање и испитивање, употребљени у истом члану новог Закона, чак и у истом ставу једног члана (нпр. у ставу 1. члана 210. и у члану 147. став 1).

Сведок се по Закону саслушава (в. наслов гл. XXV, чланове 181, 183, 184. и друге, али према члану 188. став 8. глуви и неми сведоци се испитују).

Ово није коректно ни са гледишта Устава, према коме се окривљени саслушава, а сведок испитује (в. члан 33. ст. 4, 5. и 8. и др. одредбе Устава).

б) Законодавац се не држи уставне терминологије ни на другим местима. Тако на пример, он говори о праву окривљеног на накнаду штете због неоправданог задржавања и неоправданог кажњавања (наслов изнад члана 89) да би већ у ставу 1. тога члана неоправдано задржавање постало задржавање без основа, а кажњавање и ту остало неоправдано. Види и одредбе гл. XXXV у чијем се наслову, супротно начелној одредби члана 89, говори само о праву на накнаду штете због неоправданог кажњавања (не и због задржавања, односно лишавања слободе). Устав Србије у члану 35. став 1. говори да право на накнаду штете има лице

које је без основа или незаконито лишено слободе или (без основа) осуђено за кажњиво дело. Судска пракса прави извесну разлику између неоснованог и неоправданог лишења слободе, односно неосноване и неоправдане осуде.

ц) У одредби члана 216. став 1. тач. 4. стоји да ће се прекршајни поступак решењем обуставити ако је окривљени за исто дело већ правноснажно оглашен кривим у кривичном поступку или у поступку по привредном преступу. Привредних преступа и поступка за те деликте у нашем правном систему више нема од доношења Закона о одговорности правних лица за кривична дела („Сл. гласник РС“, 97/2008).

8. Има одредаба у Закону које су погрешне и противречне другим одредбама Закона.

а) За пример контрадикторности навешћемо чланове 85. став 2. и 208. став 1. У једној одредби стоји да се претрес, који је једина форма поступка, може одржати у одсуству окривљеног само ако је уредно позван и ако је саслушан (члан 208. став 1), а у другој, да се поступак може спровести и без испитивања окривљеног који се није одазвао на позив и није оправдао изостанак, а његово испитивање није нужно за утврђивање чињеница важних за доношење одлуке (члан 85. став 2).

б) Законом о изменама и допунама Закона о прекршајима из 2009. год. брисане су одредбе чланова 254. до 263. које су се односиле на већ поменути ванредни правни лек захтева за ванредно преиспитивање правноснажне пресуде, али и поред тога већ у следећем члану стоји одредба која гласи: „Захтев за заштиту законитости не може се подићи ако је Врховни касациони суд решавао по захтеву за ванредно преиспитивање правноснажне пресуде“ (члан 264. став 3).

ц) Дефиниција забране преиначења на горе изгледа да је погрешна. Не због тога што се не поклапа са оном из ЗКП већ због тога што је нелогична. Ако је жалба изјављена само у корист окривљеног, стоји у одредби члана 88, пресуда се не може изменити на његову штету ни у ком случају у погледу изречене санкције, али у погледу осталих питања (правне квалификације и примене тежег прописа уопште) она не може бити неповољнија само у поновљеном поступку (који се води после укидања првостепене одлуке пред првостепеним прекршајним судом). Дакле, у одлуци другостепеног прекршајног суда којом се првостепена одлука преиначава забрана је сведена само на изрицање строже санкција, тако да та одлука у свему другом може бити тежа за окривљеног и поводом жалбе изјављене у његову корист, па и поводом његове жалбе. Да се тај део забране из члана 88. односи само на првостепени прекршајни суд, односно орган управе и да не важи у жалбеном поступку

пред другостепеним судом, види се и из одредбе члана 248. Тиме је опасно угрожено уставно право окривљеног на жалбу. Питање је да ли је законодавац то стварно хтео.

д) После доношења решења којим се суд оглашава ненадлежним, предмет се не може доставити надлежном суду без одлагања, као што стоји у члану 100. став 1, већ тек кад решење постане правноснажно, јер против тога решења станке могу да се жале. Види члан 37. став 1. ЗКП.

е) На неким местима Закон помиње пресуду о обустави поступка (члан 173. став 1), иако у члану 214. став 1. стоји да се прекршајни поступак окончава осуђујућом или ослобађајућом пресудом или решењем о обустави поступка. Ову крупну грешку (да се поступак обуставља пресудом) законодавац прави и у одредби члана 222. став 3.

Ни у називима пресуда законодавац није доследан: осуђујућу пресуду он некад назива тако (члан 214. став 1), а некад пресудом којом се окривљени оглашава кривим (члан 217).

ф) Кад другостепени суд уважи жалбу, према одредби члана 244. Закона, он првостепену одлуку укида пресудом и предмет враћа на нови поступак првостепеном суду. У кривичном поступку то се чини решењем (члана 389. став 1. ЗКП). Нема разлога да тако не буде и у прекршајном поступку.

9. а) У члану 277. се каже, да жалбу против одлуке (до измене Закона стајало је „пресуде“) којом је малолетник оглашен кривим, осим лица из члана 229. могу да изјаве још и старатељ, брат, сестра и хранитељ малолетника, а у поменутом члану 229. стоји да жалбу могу изјавити брат, сестра, законски заступник (код малолетника то је родитељ или старатељ), хранитељ.... Ово сасвим непотребно понављање може се објаснити само аљкавим радом законодавца.

б) Неки слични пропусти чине поједине законске одредбе скоро неупотребљивим. Узећемо за пример одредбу члана 228. став 1. у којој је пре измена из 2008 год. стајало да се „против одлуке донете у првом степену може изјавити жалба Вишем прекршајном суду“. Ако се та норма повеже са одредбом члана 143. став 1. према којој се у прекршајном поступку одлуке доносе у облику пресуде, решења, наредбе, закључка и забелешке, испадало је да се све оне (а не само пресуде и нека решења) могу побијати жалбом. Законодавац је вероватно хтео да споји два редовна правна лека: жалбу против првостепене пресуде и жалбу против решења. То се види по наслову главе XXXII (у коме је употребљена множина „Редовни правни лекови“) и њеној садржини (која том наслову не одговара, јер обухвата само један правни лек), као и по жалбеним разлозима, од којих се неки могу јавити само у жалби против ре-

шења, не и у жалби против првостепене пресуде (члан 234. став 1. тач. 6. и 7). Због тога Закон на неким местима не говори о жалби против пресуде односно решења, већ о жалби против одлуке. Настојећи да оба редовна правна лека уреди заједничким одредбама (чл. 228–248), законодавац је направио велику грешку, јер је жалба против решења (решење о обустави поступка и решења донета у припремању и вођењу поступка) правни лек који у погледу основа, разлога, поступка и других питања има многе посебности због којих мора бити регулисан посебним одредбама закона. Последица је, поред осталог, и да је рок за сваку жалбу (и против решења и против пресуде) исти и износи осам дана (члан 228. став 2). Посебни рокови за жалбу против решења нису предвиђени, осим у члану 159. став 4. (а и ту непотребно, јер износи опет осам дана).

ц) Апсолутно је неприхватљиво и неуобичајено захтев за заштиту законитости јавног тужиоца везивати за рок уопште, а посебно за кратки тромесечни рок од достављања пресуде (члан 264. став 2). Јавни тужилац је чувар законитости и његова је дужност да реагује на сваку незаконитост и увек кад је примети. Та његова делатност не сме бити везана за рокове. Интерес је читаве заједнице да се евентуалне незаконитости отклоне из судских одлука, па чак и оне које су небитне и које нису утицале на одлучивање. Код ванредних правних лекова за роковима и нема никакве потребе, јер они не одлажу наступање правноснажности одлуке и њено извршење.

д) У члану 200. прописани су услови за претресање стана и лица. У тој одредби стоји да се та мера процесне принуде може наредити „само код тежих прекршаја“. Који су прекршаји тежи, а који лакши остало је потпуно неодређено и препуштено субјективној оцени судије. Та је оцена потпуно дискрециона и неконтролисана, па може бити волунтаристичка, иако се ради о важном људском праву на приватност. То је исто као кад би Закон о уређењу судова рекао да је основни суд стварно надлежан за лакша, а виши суд за тежа кривична дела. „Тежи прекршај“ би у Закону морао да буде одређен врстом и висином прописне казне или неким другим објективним критеријумом.

е) Према члану 280. испада да право на накнаду штете због неоправданог кажњавања припада само лицу коме је правноснажно била изречена казна или заштитна мера, а касније је поводом ванредног правног лека поступак против њега обустављен. То представља драстично сужавање овога права. Било би нормално да то право буде признато и накнадно ослобођеном лицу. Из других одредаба се ипак може закључити да се не ради о намери законодавца да ово право сузи, него да је реч о пропусту правнотехничке природе, јер се у одредби члана 282. став 2. у ко-

ме је дат појам неоправданог кажњавања (иако је та одредба посвећена сасвим другим питањима „враћања новчане казне“) спомиње и ослобађајућа пресуда. Исти недостатак јавља се и у одредбама члана 281. тач. 1, 2. и 3. које се односе на накнаду штете због неоснованог лишења слободе. [105] И у тим одредбама се помиње само обустава поступка, а не и ослобођење.

10. И на крају, треба указати и на рђаву систематику закона. Тако нпр. одредбама члана 85. став 3, члана 87. став 2, члана 89. став 2. и члана 90. тешко да је место у одељку о основним начелима поступка у који су укључене. Насупрот томе, одредби члана 154. став 3. која садржи инквизициону максиму место је управо у том одељку, итд. Део први Закона који се односи на материјалноправне одредбе почиње са „Основним одредбама“, а не са „Основним начелима“ као што почиње део други Закона који се односи на прекршајни поступак.

IV. Законодавац је задржао досадашњу концепцију и метод регулисања прекршајног поступка. Тај се метод битно разликује од начина на који је уређен поступак за утврђивање одговорности правних лица у Закону о одговорности правних лица за кривична дела, скраћени кривични поступак и други посебни кривични односно казнени поступци уређени Закоником о кривичном поступку и другим законима. За те случајеве дате су само поједине посебне процесне одредбе којима се искључује или модификује примена одредаба општег кривичног поступка, а у свим осталим процесним ситуацијама и питањима која тим посебним одредбама нису уређена сходно се примењују опште одредбе ЗКП. Посебни закони говоре о сходној примени одредаба Законика о кривичном поступку, јер с обзиром на посебну природу казнених деликата који су предмет тих поступака, посебне карактеристике личности окривљених којима се у њима суди и природу мера које се изричу, дословна примена општих процесних норми ЗКП је немогућна.

Наши закони о прекршајима, укључујући и најновији, међутим, већ су одавно прихватили друго решење, прописујући посебан потпуни прекршајни поступак, уз извесно минимално и спорадично (не генерално) позивање на одредбе Законика о кривичном поступку ради допуњавања и комплетирања. Норме потпуног прекршајног поступка у законима о прекршајима ипак никад нису биле оригиналне и осим у појединo-

[105] Рубрум тога члана „Други случајеви права на накнаду штете“ такође је неадекватан и не одговара начелној одредби члана 89. у којој се поред неоправдано кажњеног спомиње још само неоправдано задржано лице.

стима, никад се нису битно разликовале од општих процесних одредаба Законика о кривичном поступку. Њих је законодавац стварао неком врстом сажетог и селективног препричавања (тј. скраћеним преписивањем) одредаба ЗКП. Тако је Закон о прекршајима добио несразмерно велики број процесних одредаба (70% укупног броја чланова Закона отпада на чланове којима се уређује прекршајни поступак), али и ризик да неке процесне ситуације и нека процесна питања остану нерегулисани или неадекватно, непотпуно односно погрешно регулисани. На тај начин се лако губи из вида главни циљ који прописивањем посебног поступка треба да буде постигнут: стварање једне другачије, рационалније и за примену лакше процедуре која ће истовремено гарантовати и правично и ефикасно суђење. Метод регулисања прекршајног поступка сажимањем, селекцијом и модификацијом општих норми ЗКП је ризичан у првом реду због тога што је субјективан. Питање је, да ли је селектор извршио правилан одабир норми, тј. да ли је поједине норме општег кривичног поступка изоставио, преузео односно модификовао са разлогом или погрешно, услед површног рада, неразумевања, незнања и сл. разлога. Због тога се, читајући процесне одредбе овог Закона, често питамо, зашто је одређена одредба ЗКП у њему изостављена, зашто је друга преузета, односно зашто је њен садржај измењен.[106]

Тако нпр. у Закону нема одредбе која би одговарала члану 3. ЗКП о презумпцији невиности. Значи ли то да та презумпција не вреди у прекршајном поступку? Још веће недоумице настају у вези са одредбама које су преузете из ЗКП, али са измењеном садржином. Навешћемо неколико примера:

а) У члану 82. став 1. ЗКП стоји да се привремено могу одузети предмети „који се по кривичном закону имају одузети или који могу послужити као доказ у кривичном поступку“, а у члану 205. ЗП да је реч само о предметима „који могу бити одузети по овом закону“, што се своди на предмете који се привремено одузимају у циљу обезбеђења извршења заштитне мере одузимања предмета. Изостао је основ за привремено одузимање предмета који треба да послуже као докази у прекршајном поступку. Овде не помаже одредба члана 204. у којој се каже

[106] У том смислу и И. Јосиповић, који каже: „Интеграција прекршајног права у систем казненог права у ширем смислу како је проведена новим законом о прекршајима прије би се могла оцијенити некритичким и не одвише спретним преписивањем појединих одредби Казненог закона и Закона о казненом поступку него освијештеним поступком профилирања новог, интегрираног казненог система (Пројект новог прекршајног законодавства: еволуција постојећег модела прекршајног система, „Хрватски љетопис за казнено право и праксу", 2/2005, стр. 389).

да се могу одузети и предмети који могу послужити као доказ у поступку, јер та одредба важи само за предмете „који се нађу приликом претресања“.

б) Или, на пример, у одредби члана 141. ЗП преузете су норме ЗКП које се односе на одлучивање о имовинскоправном захтеву[107], према којима се захтев може у целини или делимично усвојити или се оштећени упутити да га у целини или у недосуђеном делу остварује у парници. Као и у кривичном поступку, имовинскоправни захтев се у прекршајном поступку не може одбити. Због тога је нејасно зашто је у поменутом члану 141. унет став 4. у коме стоји, да оштећени (и други подносилац захтева? – али не и окривљени?) има право жалбе против одлуке о имовинскоправном захтеву. Будући да му имовинскоправни захтев у прекршајном поступку никад не може бити одбијен, оштећени нема конкретног правног интереса за изјављивање жалбе против одлуке о томе захтеву (упућивање оштећеног на парницу није никаква одлука о његовом захтеву, већ само премештање одлучивања из једне судске инстанце у другу). Решење да се у казненим поступцима (кривичном и прекршајном) захтев може само усвојити, а не и одбити, дошло је управо због тога да би се избегла жалба оштећеног против одлуке о том предмету, јер би жалба оштећеног само компликовала другостепени казнени поступак. Иако наслов изнад члана 141. гласи „Одлучивање о захтеву“ у њему се одлука којом се захтев усваја уопште не помиње.

ц) Метод сажимања процесних одредаба ЗКП довео је на неким местима до нелогичних норми или њихових делова. Поред примера које смо већ навели, навешћемо још један. Према одредбама ЗКП постоје две врсте достављања: лично (члан 160) и у замену или посредно (члан 161). Разлика је у томе што у случају личног достављања достављач мора два пута покушати да писмено уручи лично адресату, па ако у томе не успе ни други пут овлашћен је да га преда неком од одраслих чланова његовог домаћинства, настојнику или суседу, односно одређеним лицима на радном месту адресата. У случају достављања у замену, писмено се предаје поменутим лицима у првом наврату, ако се адресат не затекне на месту достављања. Сажимајући ове одредбе Законика о кривичном поступку прекршајни законодавац је радње достављања поједноставио, тако што је за сва писмена одредио достављање у замену. Међутим, по инерцији, достављање најважнијих писмена (позив ради саслушања

[107] Законодавац је, опет по инерцији, заборавио да у ставу 2. тога члана помене пресуду којом се окривљени ослобађа кривице, која до сада у прекршајном поступку није постојала, већ је уведена овим законом (члан 218).

окривљеног, одлуке од чијег достављања тече рок за жалбу и др.) он и даље назива личним достављањем, иако се та писмена, као и сва остала, одмах уручују пунолетним члановима домаћинства, односно остављају у стану или прибијају на врата, ако се адресат не затекне на месту достављања. Посредно достављање, чак и фиктивно, прибијањем писмена на врата, законодавац назива личним достављањем (члан 147. ст. 4. и 5).

И поред тога што се законодавац определио да на описани начин створи једну врсту потпуног посебног поступка за прекршаје, он ипак на неколико места прибегава позивању на сходну примену одредаба ЗКП, по правилу без видљиве потребе, јер је и у тим случајевима могао применити генерални метод „препричавања“ или преписивања општих норми кривичне процедуре, као што је учинио на многим другим местима.[108] Тако нпр. „прописи о накнади трошкова сведоцима, вештацима и тумачима као и други трошкови[109] у кривичном поступку сходно ће се примењивати у прекршајном поступку“ (члан 138). Види и одредбу члана 270. став 2. (до измена Закона из 2009. год. и члан 263). Ове одредбе су постојале и у досадашњем закону, а збрку ће, претпостављамо, изазвати нова одредба члана 227. која гласи: „На поступак пред судовима, који није прописан одредбама овог закона, сходно се примењују одредбе Законика о кривичном поступку, ако овим или другим законом није друкчије одређено“. Овом одредбом, бар што се тиче судског прекршајног поступка, законодавац као да је наговестио прелазак на други метод регулисања: прописивање само једног броја неопходних диференцијалних одредаба које прекршајни поступак, због специфичности предмета поступања, треба да разликују од општег кривичног поступка и упућивање на сходну примену одредаба ЗКП у погледу свега осталог. Законодавац је, међутим, и поред тога задржао скоро све досадашње процесне одредбе (сврстане у 215 чланова), као и повремено позивање на сходну примену неких одредаба ЗКП. Да је прешао на други, рационалнији метод регулисања прекршајног поступка, процесне одредбе у овом закону је могао да сведе на десети део (као што је скраћени кривични поступак уређен са свега 16 чланова Законика о кривичном поступку). Мислимо да ће даљи развој прекршајног процесног законодавства кренути тим путем.

Зашто је својевремено био прихваћен овај компликовани, нерационални и несигурни начин регулисања прекршајног поступка? Мислимо

[108] Тако нпр. готово све одредбе о изузећу, о поднесцима и записницима, о трошковима поступка и тд. преузете су из ЗКП скоро дословно.

[109] Вероване треба да стоји „и другим трошковима“ или „и других трошкова“.

да је то био резултат настојања да се истакне значај и правосудна природа прекршајног законодавства и да се оно учини, барем наизглед, сличним процесном законодавству које примењују судови. Такав приступ је требало да афирмише прекршајно право као самосталну грану казненог права и да пружи неку врсту компензације за досадашњу административну организацију и административни статус органима за вођење прекршајног поступка, који су одавно тежили правосудној организацији и судијском статусу. Нови Закон о прекршајима у том погледу је донео промене које омогућују прелазак на други метод регулисања прекршајног поступка. У сваком случају, овим питањем би се ваљало озбиљно позабавити. Овога пута то није учињено, јер је организациона реформа статуса судова за прекршаје потиснула у други план реформу прекршајног поступка.

V. Штета је што доношењу новог Закона, поред организационих промена, није био постављен циљ и реформисање прекршајног поступка његовим претварањем у један савременији, сврсисходнији и ефикаснији казнени поступак, који би много успешније успоставио равнотежу између општег и индивидуалног интереса. Питање је, којим путем би требало да крене та будућа реформа, кад једног дана ипак дође на дневни ред. Одговор на то питање није једноставан, јер претпоставља анализу великог броја разноврсних чинилаца, али мислимо, да ће она пре свега морати да пође од захтева за повећање степена ефикасности прекршајног поступка, уз истовремено обезбеђење одговарајућег нивоа права окривљеног у његовом току. Најважнији разлог за наставак овим Законом започете реформе прекршајног права лежи у данашњој дисфункционалности прекршајног поступка, који ни приближно није у стању да оствари циљеве због којих је установљен. Како је данас постављен тај поступак и органи који га воде више не могу да савладају све већи број предмета који се пред њих износе. Из године у годину, број тих предмета се повећава, а број заостатака, који исто тако муњевито расте, изазива све већу забринутост. Неколико десетина хиљада прекршајних предмета годишње застарева углавном услед опструкције странака, која је и старим и новим законом широко омогућена.

Изгледа да би у првом реду требало поћи у трагање за новим и што једноставнијим алтернативним моделима те врсте казненог поступка. За разлику од кривичног поступка који је у последње време добио нове упрошћене форме (поступци за изрицање санкција без главног претреса) и нове посебне поступке (за организовани криминал и ратне злочине), данас постоји само један прекршајни поступак, са обавезним претре-

сом,[110] без икакве алтернативе, ако се не рачуна поступак за наплату новчане казне на месту извршења прекршаја (чл. 290. и 291).[111] Уз то, законом прописане одредбе о претресу у прекршајном поступку (чл. 207–211) веома су штуре, тако да су многа питања остала нерегулисана. Због тога се примењивач права мора позвати на одредбу члана 227. о сходној примени одредаба ЗКП, а то значи да се претрес у прекршајном поступку спроводи на исти начин и по истим правилима као и у кривичном поступку, и то како за најтеже тако и за најлакше прекршаје, што је потпуно непримерено.

Више не постоји скраћени прекршајни поступак у коме би главни претрес могао да изостане и да се одлука донесе у некој ранијој процесној фази. Кад сваки започети прекршајни поступак мора доспети до главног претреса, основано се може очекивати да ће прекршајно правосуђе бити затрпано сувишним и непотребним пословима и да ће због тога постати неефикасно, нерационално и неажурно. У пракси постоје многи случајеви у којима су сва питања важна за одлуку јасна и неспорна од самог почетка. Потпуни поступак у тим случајевима не доноси ништа ново и битно, већ супротно, може само да умањи шансе за добру одлуку.

Ранији Закон о прекршајима (из 1989. год.) у почетку је имао одредбе о скраћеном прекршајном поступку (чл. 240. и 241). Ако се на основу захтева, приложене документације и других доказа могло утврдити да је окривљени извршио прекршај за који је предвиђена новчана казна, могла је бити донета одлука о кажњавању и без суђења на претресу, тј. без позивања и испитивања окривљеног. Окривљеном се тада могла изрећи само новчана казна до одређеног износа, не и заштитна мера, ни одлука о накнади штете. Против одлуке донете у таквом поступку окривљени је могао уложити приговор и тада се решење морало ставити ван снаге и спровести потпуни поступак. Скраћени прекршајни поступак се својевремено широко користио у пракси, тако да је једна половина прекршајних предмета решавана на тај начин. Приговоре против решења о кажњавању окривљени нису подносили масовно, јер је упуштање у редовни поступак претпостављало губљење времена и повећавање трошкова, што је окривљеном редовно теже падало од већ изречене новчане каз-

[110] У новом закону више нема одредбе, да се претрес држи само кад је то неопходно ради разјашњења ствари (члан 225. став 1. досадашњег закона).

[111] Поступак без окривљеног који своју одбрану може да достави писмено, кад с обзиром на значај прекршаја и податке наведене у захтеву судија сматра да непосредно усмено саслушање није потребно (члан 177), тешко би се могао узети као посебна врста прекршајног поступка.

не.[112] Изгледало је да је био пронађен један успешан и адекватан процесни модел за суђење великог броја прекршајних деликата. У том поступку је углавном решавано о прекршајима против безбедности јавног саобраћаја и то је било у потпуности примерено природи тих деликата и својствима њихових учинилаца (возач моторног возила је редовно свестан свога прекршаја јер добро познаје правила и прописе саобраћаја). Уставни суд Србије је, међутим, нашао да законске одредбе о овом поступку нису у складу са Уставом, према коме нико ко је достижан суду или другом органу надлежном за вођење поступка не може бити кажњен ако му није омогућено да буде саслушан и да се брани (члан 24. став 2. Устава Србије из 1990).[113] Мислимо, да је одлука Уставног суда била исувише строга, јер наведена права окривљеног оваквим поступком нису могла бити повређена или ускраћена, будући да је улагањем приговора увек могао доћи до редовног поступка у коме се тим правима могао користити.[114]

Услови за вођење скраћеног поступка могу бити постављени на различите начине. Изгледа да нема никаквог разлога да се његова употреба ограничи висином новчане казне и веже само за прекршаје најнижег степена опасности. Примена те процедуре треба да зависи у првом реду од сложености чињеничног стања случаја (што не стоји увек у непосредној сразмери са тежином дела), од расположивих доказа, признања окривљеног, његовог пристанка на скраћени поступак и томе сл. Могуће је да опредељење за скраћени поступак буде принудно или добровољно, а те алтернативе се могу и комбиновати, тако да упрошћени поступак буде принудан за лакше прекршаје (рачунајући према запрећеној казни), а добровољан у случају тежих.[115] Модалитети скраћеног поступка могли би се и даље разрађивати и допуњавати посебним условима. Изгледа да постоји општа сагласност да треба предвидети одређене погодности за подстицање окривљеног да прихвати такву процедуру (гарантовано ублажавање казне, да се изречена казна не рачуна за осуду и да се не заво-

[112] О овоме шире види наш чланак Скраћени поступак за привредне преступе и прекршаје, „Право – теорија и пракса“, 10–11/1986.

[113] Одлука Уставног суда Србије бр. ИУ 23/95. („Сл. гласник РС“, 37/97). – У Уставу Србије из 2006. год. та одредба се налази у члану 33. став 4.

[114] Приговор неуставности као да више не стоји, па се према одредби члана 85. став 2. и потпуни поступак може спровести без испитивања окривљеног који се није одазвао на позив и није оправдао изостанак. – Словеначки и хрватски закони су увели тзв. прекршајни налог као варијанту бившег скраћеног прекршајног поступка.

[115] Тако, прекршајни налог и обавезни прекршајни налог, предвиђени у хрватском Прекршајном закону из 2007. године.

ди у казнену евиденцију и томе сл.). То је нека врста награде окривљеном који се одрекао споријег потпуног поступка и омогућио бржи завршетак суђења.

Осим скраћеног поступка, у прекршајном поступку би били прихватљиви и разни облици погађања са окривљеним, што је већ прилично широко прихваћено и у кривичном поступку. С обзиром на значај и тежину предмета поступања, нагодба са окривљеним је у прекршајном поступку изгледа више оправдана него у кривичном поступку. Изменама Закона из 2009. год. законодавац је увео споразум о признању кривице (глава XXVII-а, чл. 206а-206д), по угледу на сличну измену у ЗКП. Међутим, те одредбе Закона су толико компликоване и непримерене природи прекршаја да се на убрзање и поједностављење прекршајног поступка вероватно не може рачунати: На споразумевање је овлашћен сваки овлашћени подносилац захтева за покретање прекршајног поступка, укључујући оштећеног; окривљени мора имати браниоца; окривљени и бранилац, као и подносилац захтева морају бити присутни рочишту на коме се одлучује о прихватању споразума; против одлуке о прихватању споразума окривљени се не може жалити, али може оштећени; о жалбама одлучује Виши прекршајни суд и тд. Питање је да ли ће се на плану ефикасности поступка ишта добити: Уместо претреса, који може бити одржан и без окривљеног, држи се рочиште за оцену споразума коме поред лица чије је присуство обавезно може да присуствује и оштећени, а потом следи жалбени поступак и поступак изрицања казне. За разлику од кривичног поступка у споразумевање са окривљеним не улази само јавни тужилац већ сваки овлашћени подносилац захтева, дакле и оштећени. На тај начин једно приватно лице долази у прилику да одређује врсту и висину казне која ће окривљеном бити изречена и да на други начин располаже казненоправним захтевом државе.[116]

Дефинитивно одвајање прекршаја од управног права и њихов улазак у судско право морало би да се одрази и на однос прекршајног и кривичног (материјалног и процесног) права, који сада треба да чине много кохерентнији систем казненог права у ширем смислу. То омогућује да се размишља о установљавању једног заједничког процесног законодавства, које би у највећем делу (принципи и главне процесне установе) уређивало све три врсте казнених деликата (кривична дела, преступе и прекршаје). Исто тако, требало би учинити да и само прекршајно право постане више кохерентно него што је сада. О појединим врстама прекршаја (девизни, царински, порески, финансијски) одлучује се у поступ-

[116] Хрватски Прекршајни закон није прихватио споразумевање о кривици.

цима пред органима управе који су уређени другим прописима и другачије него што је предвиђено Законом о прекршајима. Неки органи управе у тим поступцима супсидијарно примењују Закон о општем управном поступку, а не Законик о кривичном поступку, што доводи у питање и уставом загарантовану једнакост грађана. Напредак који је на том плану постигнут укидањем другостепеног поступка пред органима управе и претварањем тога дела прекршајног поступка у судски поступак без изузетка, изгледа да није довољан.

Будућа реформа подразумева и велики број других промена у данашњем прекршајном поступку, а нарочито одбацивање баласта наслеђених из кривичног поступка, поједностављење поступка редовних правних лекова, укидање појединих ванредних правних лекова [117] и тд.

VI. Претпостављамо да ће новим Законом преузети стари, нереформисани прекршајни поступак у условима нове организације прекршајних органа постати још неефикаснији него што је био до сада и да ће пракса врло брзо затражити промене и у процесној сфери прекршајног права. То се десило и у Хрватској. Прва реформа прекршајног права из 2002. године, слично као наша, није обухватила прекршајни поступак, па је после алармантног повећања неефикасности, након непуне три године припремљен предлог новог Закона који доноси бројне новине усмерене примарно на повећање ефикасности прекршајног поступка. Предлог је постао закон 2007. године.[118]

---

[117] Словеначки закон о прекршајима („Урадни лист РС“, 7/2003), који се примењује од 1. јан. 2005. год. познаје само један ванредни правни лек (захтев за заштиту законитости), а нови хрватски закон из 2007. године више не предвиђа захтев за ванредно преиспитивање правноснажне пресуде.

[118] Повећање степена неефикасности после формирања прекршајних судова и преношења прекршаја из управне у судску надлежност, навела је неке хрватске ауторе да поставе питање оправданости тога захвата. Речено је, да је проблем (што управни органи изричу казну затвора) можда могао да буде решен једноставније: преношењем у судску надлежност само оних прекршаја за које је предвиђена казна затвора. В. Иво Јосиповић, Пројект новог прекршајног законодавства: еволуција постојећег модела постојећег сустава и Марко Рашо, Битне новости у поступовном дијелу Приједлога новог закона о прекршајима („Хрватски љетопис за казнено право“, 2/2005). Уз све то, статистике показују да је прекршајни поступак који воде органи управе много ефикаснији од поступка који воде судије за прекршаје, без обзира на то да ли имају управни или правосудни статус, па се предлаже да целокупну првостепену прекршајну надлежност задрже органи управне власти. Занемарује се при томе да је ефикасност управних органа надлежних за вођење прекршајног поступка условљена њиховом специјализацијом, посебном природом прекршаја које суде, мањим бројем предмета, дужим роковима застарелости и тд.

У припреми за промене прекршајне процедуре требало би имати на уму: а) да прекршајни поступак треба уредити тако да се спроводи брзо, без одуговлачења и предузимања непотребних радњи, са ослонцем на мере за делотворно сузбијање злоупотреба права учесника поступка и са што мање трошкова, б) да је потребно пронаћи целисходнији начин законског регулисања прекршајног поступка који га, преузимањем одредаба које нису примерене његовој сврси (економичност) и природи (мала опасност дела), више неће претварати у „мали кривични поступак“, као што је сада, ц) да се треба ослободити понављања и препричавања одредаба ЗКП које се односе на извођење појединих процесних радњи, јер је довољно позвати се на њихову одговарајућу (сходну) примену, д) да се и поред свега не сме угрозити већ достигнути ниво права странака.

проф. Небојша Шаркић

Место и улога судова за прекршаје у правосудном систему Србије

Уводне напомене:

До доношења новог Закона о уређењу судова, судије за прекршаје су спадале у извршну, а не у судску грану власти. С` обзиром на то да су судије за прекршаје у органима за прекршаје могли изрицати и казне лишења слободе, после приступања Србије Савету Европе и после ратификације ИКЉП, било је нужно да се прекршајни органи преобразе у органе судске власти. Овај захтев пред судове поставља члан 6. наведене конвенције. Надлежност првостепених прекршајних судова сада обухвата суђење у прекршајним поступцима, ако није надлежан орган управе, одлучивање о жалбама против одлука које у прекршајном поступку доносе органи управе и вршење других послова одређених Законом. У другом степену Виши прекршајни суд одлучује о жалбама против одлука Прекршајних судова, о сукобу и преношењу месне надлежности Прекршајних судова и врши друге послове одређене Законом. Коначно судије за прекршаје су постале судије у судовима за прекршаје који су конституисани као специјализовани судови у јединственом правосудном систему Србије.

Као што је опште познато судије за прекршаје имале су само терминолошки изједначен положај са судијама редовних судова. Они су практично у свим својим карактеристикама били чиновници државне управе. То се на изузетно негативан начин одражавало на њихову независност, а самим тим и на могућност квалитетног суђења.

Савремена друштва током своје дуге историје изградила су низ принципа на којима функционишу. Ови принципи прокламују се у међународним правним актима и по правилу морају бити уграђени у домаће прописе. Један од таквих неспорних и општеприхваћених принципа у политичком функционисању савременог света је принцип поделе власти. Он се заснива на вишепартијском систему и парламентарном систему. Политичке партије са различитим политичким програмима, покушавају да на изборима стекну поверење грађана, што им омогућава да формирају парламентарну већину. Парламентарна већина бира владу

преко које функционише извршна власт. У одређеним временским интервалима проверава се воља грађана на изборима који могу бити редовни или ванредни. Тада долази до промене структуре парламента, а потом и до промене структуре извршне власти.

Једино је судска власт та која не подлеже променама дневно – политичких престројавања и то је основна разлика у односу на друге две гране власти. Судије су независне само онда ако у извршавању своје судијске функције нису ничим обавезни сем поштовања: Устава, Закона и сопствене савести. Да би судије биле самосталне морају постојати законски оквири, а судије морају изградити и личну самосталност.

Судије за прекршаје именовала је Влада и њихов мандат је био осам година. Влада је доносила и одлуку о њиховом разрешењу, што најбоље указује на завистан положај ове професије у претходном периоду. Назив и положај судије за прекршаје уведен је заправо да би се изашло у сусрет стандардима који су уведени у европској заједници у погледу овлашћења на изрицање затворских казни.

Управо са ових разлога Министарство правде Републике Србије је још далеке 1995. године сачинило концепт реформе правосудног система у Србији. У том сада већ готово заборављеном тексту Министарство је сачинило предлог комплетне реформе правосудног система Србије, којом је предвиђено да ће Врховни суд Србије бити ванинстанциони суд. Уведени су у правни систем по први пут појмови као што су апелациони суд, управни суд, специјализовани суд за прекршаје, а предвиђени су и нови правни институти као што су јавни бележници, омбусман, приватни извршитељ и сл. У истој пројекцији замишљено је да ће се судови за прекршаје инкорпорирати у правосудни систем Србије. Тада је назначено да ће се положај судија за прекршаје у потпуности изједначити са судијама других судова, а да ће се судови за прекршаје у потпуности инкорпорирати у јединствени правосудни систем Србије.

Крајем 2005. године донет је сет Закона из ове области који су објављени у Службеном гласнику Републике Србије бр. 101 од 21. 11. 2005. године. То су били Закон о изменама Закона којим се одређују новчане казне за привредне преступе и прекршаје, Закон о изменама Закона о судијама, Закон о изменама и допунама Закона о уређењу судова, те Закон о прекршајима. Са становишта правно – техничких решења, тада је стављена примедба на овакво решење, с` обзиром да је практично изменама Закона из других области регулисано питање положаја Судова за прекршаје, те судија за прекршаје. Ипак, оно што је постигнуто оваквим законским решењима далеко је превазилазило евентуалне примедбе и сугестије на предложени текст. У Закону о изменама и допунама За-

кона о судијама судије за прекршаје су уврштене у систем судија где су њихова права и обавезе у потпуности изједначени са правима и обавезама судија других судова опште надлежности, што је уосталом и била интенција. У Закону о изменама и допунама Закона о уређењу судова, унете су одредбе о увођењу судова за прекршаје у правосудни систем где је постигнут основни суштински бољитак изједначавања судова за прекршаје са другим судовима, било да се радило о специјализованим – трговинским судовима или судовима опште надлежности како је напред већ речено.

Анализа новог Закона о прекршајима

Закон о прекршајима има 39 поглавља са укупно 308 чланова. У правно-техничком смислу речи, Закон је солидно урађен са наднасловима изнад сваког члана.

Ипак постоје озбиљне примедбе на концепцију Закона, као и на његову структуру.

Генерална примедба на овај Закон свакако је у чињеници да се он није ослободио старих болести које су се огледале у томе да се у овом Закону мешају одредбе материјално правног карактера, процесно правне одредбе, те организационо правне одредбе.

Са становишта процесних одредби недовољно се прави дистинкција између генерална примене Закона о кривичном поступку као универзалног Законика у области противправног понашања у односу на специфичности које се могу исказивати у поступку пред судовима за прекршаје.

Са становишта материјално-правних одредби по нашем мишљењу апсолутно недопустиво је да Закон о прекршајима није објединио бројне прекршаје који су „расути“ по другим Законима у правном систему Србије. Апсолутно је неодржива ситуација да постоји енормно велики број прекршаја који су предвиђени другим Законима, подзаконским актима или одлукама јединица локалне самоуправе или територијалне аутономије. Чини се да ни најбољи познаваоци ове материје не би могли са сигурношћу рећи да су макар и прочитали, а камоли да су детаљно упознати са свим прекршајима који су предвиђени у нашем правном систему. То подразумева различита преплитања, неусаглашености, неједнакост ербина, а све заједно отежава рад носилаца правосудних функција у овој области, али што је много опасније доводи у незавидан положај грађане, јер се њихова правна сигурност и те како угрожава.

Следећа концепцијска примедба на Закона о прекршајима је увођење такозваног двоструког система прекршаја. Упркос чињеници да се овај

систем правдао практичним разлозима он није довољно конзистентно изведен. Закон је предвидео могућност да Министарство унутрашњих послова, инспекцијске службе, те други државни органи који врше непосредан надзор у погледу поштовања прописа могу изрицати новчане казне. Они обављају контролу, а у оним случајевима где је предвиђена као могућност изричу новчане казне, тако што воде поступак у првом степену. Ова чињеница сама по себи не би била спорна, јер и у упоредном праву оваквих система можемо наћи. Поступак је брз, сумаран и углавном се односи на случајеве када се непосредним опажањем на лицу места или неспорно утврђеним чињеницама може констатовати одређено стање противправности. То су сви они случајеви погрешног паркирања, прекорачења брзине, продаја робе без ветеринарске дозволе, продаја робе ван за то одређеног простора и сл. У оваквим случајевима није потребно вођење посебног доказног поступка, јер се новчана казна може изрећи у релативно поједностављеном поступку. Законодавац је предвидео могућност да се жалба на овакву одлуку подноси суду за прекршаје.

Генерална формулација члана 2. до 85. упућује на то да органи управе прекршајни поступак воде по одредбама Закона о прекршајима. Ипак чини се да се оваква одредба може довести у питање са аспекта судске контроле законитости рада управе. Ако је Суд за прекршаје правосудни орган, онда се поставља питање како ће се обезбедити примена непристраности и генералне законитости у првом степену. Начела која се примењују пред органима управе, су потпуно различита од начела која се примењују пред правосудним органима. У једном истом поступку комбиновање ових начела, по нашем мишљењу, може озбиљно бити доведено у питање.

Такође, поставља се питање и такозваних ванредних правних средстава. Посебна правна средства предвиђају се за управни поступак, а потпуно другачија за судски поступак. Овде ћемо имати и комбинована начела, те комбиноване поступке у првом и другом степену, а преиспитивање се обезбеђује према правилима Закона о прекршајима. То практично значи да ће се и ванредним правним средствима одлучивати када се ради о судској надлежности.

Нови Закон о прекршајима говори и о надлежности Вишег прекршајног суда у одредбама члана 91. Одредба предвиђа да Виши прекршајни суд одлучује о жалбама на одлуке суда, о жалбама на одлуке које у прекршајном поступку доносе органи управе, о сукобу и преношењу месне надлежности судова и врши друге послове одређене Законом. У ставу 4. истог члана је предвиђено да Виши прекршајни суд прегледа и прати рад судова, прибавља од судова податке и извештаје о праћењу

прекршајне праксе, примену Закона и других прописа, праћење и проучавање друштвених односа и појава и података о другим питањима од интереса за остваривање њихове функције. Закон готово стидљиво говори о једном од тренутно највећих недостатака у анализи рада правосудних органа за прекршаје. То је разноликост судске праксе и неуједначеност доношења одлука. Чини се да је осим бројних позитивних страна у области прекршајне материје ипак највећи проблем био непостојање јединственог Републичког прекршајног суда. Мали број предмета из прекршајне материје је стизао по ванредним правним средствима до Врховног суда, те се судови за прекршаје нису могли превише ослањати на праксу и ставове Врховног суда Србије, јер је таквих предмета било веома мало.

Чини се да је законодавац морао да децидирано одреди функцију Вишег прекршајног суда као Суда који ће осим инстанционе надлежности одлучивања у другом степену имати и израженију функцију координирања и обједињивања прекршајне праксе, те усаглашавања одређених ставова, пружања упута или препорука вишестепеним судовима. Као додатно отежавајућу околност морамо навести и организациони принцип оделења. Потпуно је нејасно зашто се законодавац на пример код привредних – трговинских судова определио за јединствени другостепени суд са седиштем у Београду, док је код Прекршајног суда увео и територијални принцип постојања оделења. По нашем мишљењу ово је још један од уступака дневно политичким утицајима у изради Закона, јер су оделења Вишег прекршајног суда настала, по нашем мишљењу, као замена за велики број Већа за прекршаје која су у ранијем периоду обављала улогу другостепених органа.

Не улазећи у овом тренутку у разлоге организационог принципа постојања оделења Вишег прекршајног суда морамо истаћи наш став да се ова чињеница ни у ком случају не може третирати као постојање више различитих институција другостепене инстанце у прекршајној материји. По нашем схватању Виши прекршајни суд је један јединствен. Седиште му је у Београду. Организациони облик само треба да помогне у лакшем функционисању у решавању предмета. Ова чињеница мора се тумачити пре свега тако што ће из другостепеног – Вишег прекршајног суда излазити потпуно једнаке и усаглашене одлуке по истим правним питањима. На то нас обавезују бројне међународне конвенције, али и домаћи прописи који гарантују да грађани морају имати једнак положај пред државним институцијама и подједнаку могућност за остваривање својих права.

Прекршајна материја је материја коју везујемо за свакодневни живот. Она је од изузетног значаја за грађане, за заштиту њихових права,

те њихове имовине. У оваквој врсти материје можемо рећи да се најлакше уочавају неправичности, неправилност различитих одлука. У том смислу тешко се може правдати зашто су поједини грађани прошли повољније или неповољније пред органима за прекршаје у ранијем поступку. Тешко је објаснити зашто су неки грађани на пример остали без возила, док неким другим грађанима возило за исте прекршаје није одузето. Улога судске праксе у стварима које је правна теорија давно образложила готово да је и незамислива. Не постоји никакав логичан аргумент зашто су поједини органи за прекршаје дугачије примењивали одређене правне стандарде или решења из правне теорије (о продуженим делима, о застарелости, о одговорности и сл.) у односу на друге прекршајне органе.

Сумарно речено, сматрамо да би један од најважнијих задатака новоформираног Вишег прекршајног суда био у прикупљању судске праксе, њеној обради, њеној презентацији и упознавању јавности са ставовима, те потом анализи постојеће судске праксе, њеног уједначавања и обличавања. У другој фази Виши прекршајни суд свакако ће имати доминантну улогу у креирању јединствене прекршајне праксе. Она ће се по нашем мишљењу огледати не само у уједначавању новчаних казни, већ и у много озбиљнијим питањима као што су примена законских прописа, тумачење правних стандарда или института упута нижестепеним судовима за поступање, али и праћење и контрола савесности рада судија и других чиновника, те предузимање одређених конкретних мера у случају неуредног или нестручног деловања. Виши прекршајни суд мора себи изборити место и у законодавној активности, тако што ће преко Министарства правде и других ресорних министарстава активно предлагати измене или допуне одређених законских прописа или подзаконских аката.

Литература

1) о организацији правосуђа види детаљније В. Ракић Водинелић Правосудно организационо право Београд 1998. године СА, *Правосудно организационо право са правом правосудних професија*, група аутора В. Ракић Водинелић, Ђ. Сибиновић, С. Спасић и Н. Шаркић Београд 2010. године – скрипта;

2) о положају судија за прекршаје види детаљније Д. Јовашевић – *Збирка Закона о прекршајима*, Београд 2003. године, М. Грубач – *Збирка прописа о организацији правосуђа*, Београд 1996. године; Љ. Јовано-

вић Јеличић – *Прекршаји и привредни преступи*, Београд 1992. године; К. Родић – *Коментар Закона о прекршајима*, Београд 1989. године.

3) Види детаљније зборник радова *Прекршајна одговорност*, ИП Глосаријум Београд 2002. године: Н. Шаркић – „Судови за прекршаје у правосудном систему Србије – коначна победа“; М. Грубач – „Одредбе о прекршајном поступку у новом Закону о прекршајима“; С. Пихлер – „Осврт на одредбе о прекршајној одговорности и прекршајним санкцијама у новом Закону о прекршајима“; Н. Мрвић Петровић – „Појам прекршаја“; З. Петровић – „Прекршајни поступак и накнада штете“; Д. Обрадовић – „Малолетници и прекршајна одговорност према новом Закону о прекршајима“; М. Шушњара – „Актуелна прекршајна пракса“; М. Мариновић – „Проблеми судија за прекршаје као последица нејасноћа неких прописа о прекршајима“ и Владан Станојев – „Прекршајни поступак за прекршаје за које је прописана новчана казна“....

Зборник радова ИП Глосаријум Београд 2008. године: Н. Шаркић М. Николић – „Судови за прекршаје као део јединственог правосудног система Србије“; М. Грубач – „Колико је простора за транзицију у кривичном праву Србије“; С. Пихлер – „Појам прекршајне одговорности и разлике између кривично правне и привредно преступне“; Н. Мрвић Петровић – „Систем прекршајних санкција у законодавству Републике Србије“; Н. Милошевић – „Васпитне и заштитне мере према малолетницима“; М. Стефановић – „Овлашћења јавног тужиоца у привредним преступима и другим казненим поступцима“; М. Саватић – „Ванредни правни лекови“; Т. Делибашић – „Паралелно вођење царинског и прекршајног поступка“; А. Митић – „Специфичности царинских и девизних прекршаја“; М. Шушњара – „Проблеми у прекршајној пракси“ и Н. Шаркић, М. Николић – „Извршење одлука судова за прекршаје у имовинским стварима“.

М. Ђорђевић – *Однос прекршајног и кривичног права*, Београд 2006. године.

Ђ. Тасић – *О јемству судијске независности ЗР*, Београд 1998. године.

З. Томић – *Коментар Закона о управним споровима*, Београд 1995. године.

Р. Марковић – *Уставно право*, Београд 2006. године.

Н. Шаркић – „Шта је неуставно у Закону о судовима“, (Зборник радова) Београд 1999. године.

К. Рогић – *Коментар Закона о прекршајима*, Београд 1979. године.

Ј. Јовановић – *Прекршаји и привредни преступи*.

Д. Јовашевић – *Збирка Закона о прекршајима*, Београд 2008. године.

Садржај

Зоран Пашалић
РЕЧ УНАПРЕД 5

Ана Ђуровић
ЗАСТАРЕЛОСТ ПО ЗАКОНУ О ПРЕКРШАЈИМА И ПО ЗАКОНУ О ПОРЕСКОМ ПОСТУПКУ И ПОРЕСКОЈ АДМИНИСТРАЦИЈИ 8
Појам 8
Застарелост у прекршајном поступку 8
Застарелост у порескопрекршајном поступку 14
Застарелост покретања и вођења прекршајног поступка за пореске прекршаје 15

др Мирјана Шушњара
ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ СТРАНАЦА У ПРАВУ СРБИЈЕ СА КОМПАРАТИВНОПРАВНИМ РЕШЕЊИМА У ТОЈ ОБЛАСТИ 17
Уводне напомене: 17
Део први: Појам странца и правни положај у односу на остале категорије грађана 20
1. Појам странца у праву 20
2. Однос права држављана и права странаца 22
Део други: Категорије странаца по законским прописима и њихов правни положај 26
Увод 26
1. Странац – лице које није домаћи држављанин али има држављанство неке државе 26
2. Лице без држављанства (апатрид) 27
3. Лице које је затражило азил као странац-азилант 30
4. Избеглица – лице коме је признат статус у једној држави, а није њен држављанин 31
Део трећи: Значај права држављанства и правног положаја странца 36
Део четврти: Законска регулатива области кретања и боравка странаца у праву Србије 40
1. Право Европске уније и новине у области кретања и боравка 40
2. Положај Србије 42
3. Нови Закон о странцима Републике Србије из 2008. године 42

Део пети: Права и положај странаца у упоредном праву 45
1. Заједничке карактеристике упоредног позитивног права у области боравка и кретања странаца 45
2. Преглед решења упоредног права у области боравка и кретања странаца 46
3. Право и положај странаца у бившим југословенским републикама 65
Део шести: Одговорност странаца за противправне скривљене радње у прекршајном праву 74
1. Посебан осврт на заштитне мере у прекршајном праву према странцима 75
Део седми: Закључак 88

др Томица Делибашић
ЦАРИНСКИ ЗАКОН И ЊЕГОВА ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА 96
Преношење стварне надлежности за вођење царинског прекршајног поступка на прекршајне судове 96
Питање месне надлежности и расподеле предмета преузетих од царинарница 100
Прелаз са система инквизиције на систем акузаторности, односно поступања на захтев овлашћеног предлагача 103
Надлежност царине и полиције, као подносиоца прекршајног захтева 106
Настављање започетих поступака по новом Закону о прекршајима 110
Општи правни карактер царинских прекршаја 112
Значај заштитне мере одузимања царинске робе, општа питања 113
Садржина материјалних одредби значајних за прекршаје 116
Два Царинска закона једновремено у практичној примени 118
Општа структура царинских прекршаја 121
Карактер и значај прекршаја моторних возила 123
Однос кривичног и царинског прекршајног поступка 126
Закључне напомене 128

Славица Бркић
НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ 130
1. Шта се подразумева под насиљем у породици 131
2. Ко све чини породицу 135
3. Ко може тражити покретање поступка 137
4. Надлежност суда 139
5. Хитност поступка 139

6. Начин поступања судија 140
7. Санкције и мере заштите 141
8. Обавезе судова по окончању поступка 147
Литература: 153

Славица Бркић
НАЈЧЕШЋИ ПРЕКРШАЈИ ПО ЗАКОНУ О ОГЛАШАВАЊУ 154
Најчешћи прекршаји 155
Литература: 163

Љиљана Милић
ПОЛОЖАЈ МАЛОЛЕТНИКА У ПРЕКРШАЈНОМ ПОСТУПКУ 164
Увод 164
Појам малолетства 165
Подела малолетника на категорије 165
Новине у Закону о прекршајима 167
Форма у којој се доноси одлука о санкцији према малолетном учиниоцу прекршаја 178
Евиденција изречених санкција 179
Рехабилитација малолетног учиниоца прекршаја 180
Изрицање мера безбедности малолетницима 181
Одговорност родитеља, старатеља или усвојитеља малолетника ... 181
Малолетник као учинилац дела 182
Малолетник као жртва 184
Закључак 186
Предлог мера 187
Библиографија: 188

Слађана Крстић
НАЈЧЕШЋИ ПРЕКРШАЈИ ПО ЗАКОНУ О ВЕТЕРИНАРСТВУ 189
Сажетак 189
Увод 190
Најчешћи прекршаји из Закона о ветеринарству 191
Надзор 201
Закључак 202
Референце 203

Светлана Станковић
НОВИНЕ У ЗАКОНУ О ЗАШТИТИ ДРЖАВНЕ ГРАНИЦЕ 204
Закључак 214

Миланка Димитријевић
ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ СЕТА ЕКОЛОШКИХ ЗАКОНА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПРОПИСАНЕ ЗАШТИТНЕ МЕРЕ..... 215
Увод 215
1. Закон о управљању отпадом 216
2. Закон о амбалажи и амбалажном отпаду 218
3. Закон о заштити од буке у животној средини 219
4. Закон о биоцидним производима 221
5. Закон о заштити ваздуха..... 222
6. Закон о заштити природе..... 224
7. Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда 226
8. Закон о хемикалијама..... 227
9. Закон о заштити животне средине..... 229
10.Закон о заштити од нејонизујућих зрачења..... 232
11.Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности..... 233
12. Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању 234
13. Закон о процени утицаја на животну средину..... 235
Посебан осврт на прописане заштитне мере 236
Закључци:..... 243

Милован Стевановић
НАЈЧЕШЋИ ПРЕКРШАЈИ У СУДСКОЈ ПРАКСИ ИЗ ЗАКОНА О РАДУ И ЗАКОНА О БЕЗБЕДНОСТИ И ЗДРАВЉУ НА РАДУ, КАРАКТЕРИСТИКЕ И НЕДОСТАЦИ..... 245
Увод 245
Закон о раду са приказом најчешћих прекршаја у досадашњој судској пракси 247
Закон о безбедности и здрављу на раду са приказом најчешћих прекршаја у досадашњој судској пракси 249
У судској пракси уочени недостаци захтева за покретање прекршајног поступка који су од значаја за ефикасност вођења прекршајног поступка..... 251
Проблеми у вођењу прекршајног поступка након доношења решења о покретању прекршајног поступка 256
Доношење одлука (пресуде) и уочени недостаци у досадашњој судској пракси 260
Карактеристични предмет 270
Казнена политика 272

Закључци: 273
Правна литература: судске одлуке Вишег прекршајног суда 274

Милорад Вукајловић
НЕКА СПОРНА ПИТАЊА У ПРИМЕНИ ЗАКОНА
О БЕЗБЕДНОСТИ САОБРАЋАЈА НА ПУТЕВИМА 275
„Насилничка вожња – члан 41. и члан 329. Закона о безбедности саобраћаја на путевима“ 275
„Радње возилом из члана 32. став 2. Закона о безбедности саобраћаја на путевима и благовремено обавештавање о отпочињању жељене радње – члан 32. став 3.“ 278
„Неприлагођена брзина – 42. ст. 1. Закона о безбедности саобраћаја на путевима“ 279
„Првенство пролаза – члан 47. Закона о безбедности саобраћаја на путевима“ 282
„Психофизички услови за управљање возилом – члан 187. Закона о безбедности саобраћаја на путевима“ 284
„Казнене одредбе за „обичне“ возаче и физичка лица као и примена Заштитне мере забране управљања моторним возилом“ .. 286
Литература: 290

Вера Радак
УГОСТИТЕЉСКА ДЕЛАТНОСТ И ПРЕКРШАЈИ ИЗ ОВЕ
ОБЛАСТИ ПО ЗАКОНУ О ТУРИЗМУ 291
Казнене одредбе 294

ПРВА ШАНСА 309

Драгана Ракић
ПРОЦЕСНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ МАЛОЛЕТНИХ ЛИЦА У
ПРЕКРШАЈНОМ ПОСТУПКУ 311
Увод 311
Прекршајни поступак према малолетницима 312
Закључак 317
Литература: 318

Зоран Марић
ВРАЋАЊЕ У ПРЕЂАШЊЕ СТАЊЕ
У ПРЕКРШАЈНОМ ПОСТУПКУ 319
Увод 319
Рок за враћање у пређашње стање
(Члан 128. Закона о прекршајима) 320

Одлучивање по молби за враћање у пређашње стање
(Члан 129. Закона о прекршајима) 325
Литература: 329

Марија Марковић
ПОВРЕДА МАТЕРИЈАЛНОГ ПРАВА
У ПРЕКРШАЈНОМ ПОСТУПКУ 330
Да ли је радња за коју се окривљени гони прекршај 334
Да ли има околности које искључују прекршајну одговорност 337
Да ли има околности које искључују прекршајно гоњење, а нарочито да ли је наступила застарелост прекршајног гоњења или је ствар већ правоснажно пресуђена 343
Да ли је у погледу прекршаја који је предмет захтева за покретање прекршајног поступка примењен закон или други пропис који се не може применити 346
Да ли је одлуком о казни, заштитној мери или о одузимању имовинске користи прекорачено овлашћење које судија, односно службено лице у органу управе има по закону 348
Да ли су повређене одредбе о урачунавању задржавања, притвора и издржане казне 352
Закључак 353
Литература 354

ОДЛУКЕ И СЕНТЕНЦЕ 355

др Мирјана Шушњара
ОДЛУКЕ ВИШЕГ ПРЕКРШАЈНОГ СУДА У БЕОГРАДУ 357

Радмила Шаркић
ОДЛУКЕ 379
Царински прекршај 379
Порески прекршај 382
Порез на додату вредност 384
Надлежност у царинским предметима 386
Закон о шумама 389
Закон о дувану 391
Порез на доходак грађана 393
Кажњавање власника агенције за промет и рентирање некретнина 393
Закон о ценама 396
Закон о пољопривредном земљишту 398
Заштита животне средине 400

1. Спорно питање 402
2. Спорно питање: 403
3. Спорно питање: 403
4. Спорно питање: 404

СТАВОВИ СА ОПШТЕ СЕДНИЦЕ
ПРАВНИ СТАВОВИ СА ОПШТЕ СЕДНИЦЕ СВИХ СУДИЈА
ВИШЕГ ПРЕКРШАЈНОГ СУДА 407

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА 419

проф. др Момчило Грубач
ПРЕКРШАЈНИ ПОСТУПАК У НОВОМ ЗАКОНУ
О ПРЕКРШАЈИМА 421
Сажетак: 421

проф.р Небојша Шаркић
МЕСТО И УЛОГА СУДОВА ЗА ПРЕКРШАЈЕ У ПРАВОСУДНОМ
СИСТЕМУ СРБИЈЕ 442
Уводне напомене: 442
Анализа новог Закона о прекршајима 444
Литература 447

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.232(497.11)(082)
340.142:343.232(497.11)(082)
343.11(497.11)(082)

ЗБОРНИК судске праксе прекршајних судова у Републици Србији / Зоран Пашалић ... [и др.] ; [уредник Радмила Шаркић]. – Београд : Удружење судија за прекршаје РС, 2010 (Београд : АТЦ). – 431 стр. ; 21 cm

Тираж 1.000. – Напомене и библиографске референце уз текст. – Библиографија уз поједине радове.

ISBN 978-86-914195-0-9

1. Пашалић, Зоран [аутор]
a) Прекршаји – Србија – Зборници
b) Судска пракса – Прекршаји – Србија – Зборници
c) Прекршајни поступак – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 180507148