

**Dr. sc. Marin Bonačić\***  
**Tomislav Tomašić\*\***

## **IMPLEMENTACIJA STANDARDA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U HRVATSKOM PREKRŠAJNOM PRAVU I PRAKSI\*\*\***

*Republika Hrvatska potpisnica je Europska konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Europski sud za ljudska prava putem svojih presuda i odluka tumači Konvenciju i uspostavlja konvencijske standarde zaštite ljudskih prava. Presude Suda konačne su i obvezujuće za stranke, a u slučaju da Sud utvrdi da je država povrijedila konvencijsko pravo podnositelja zahtjeva za tu državu nastaje obveza izvršenja presude. Presude se, ovisno o okolnostima konkretnog slučaja, izvršavaju isplatom pravične naknade, individualnim i/ili općim mjerama. Te su mjere usmjerene na zaustavljanje povrede ako ona još traje, njezino ispravljanje te sprečavanje njezina ponavljanja. Povrede Konvencije sprečavaju se i usvajanjem u nacionalno zakonodavstvo i sudsku praksu standarda Suda utvrđenih u presudama protiv drugih država, što sve zajedno predstavlja implementaciju standarda Suda u nacionalni pravni sustav. U radu se razmatra implementacija standarda Suda u hrvatsko prekršajno zakonodavstvo i sudsku praksu. Nakon uvodnog dijela o implementaciji standarda Suda i postupku izvršenja presuda u RH u radu se razmatraju dosadašnje presude protiv RH i mjere za njihovo izvršenje te implementacija standarda Suda u prekršajnom zakonodavstvu i sudskoj praksi.*

*Ključne riječi: Europski sud za ljudska prava, izvršenje presuda, implementacija presuda, prekršajni postupak, prekršajno pravo*

---

\* Dr. sc. Marin Bonačić, docent na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

\*\* Tomislav Tomašić, sudac Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske

\*\*\* Ovaj je rad financirala Hrvatska zaklada za znanost projektom 8282 "Hrvatska kaznenopravna suradnja u Europskoj uniji i regiji: nasljeđe prošlosti i izazovi budućnosti (CoCo-Crim)".

## 1. UVODNA RAZMATRANJA

Republika Hrvatska kao potpisnica Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: EKLJP ili Konvencija) mora poštovati prava i slobode zajamčene Konvencijom.<sup>1</sup> Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP ili Sud) putem svojih presuda i odluka tumači Konvenciju i uspostavlja konvencijske standarde zaštite ljudskih prava. U tekstu Konvencije prekršaji se ne spominju, nego se govori samo o kaznenim djelima. Međutim Sud je u presudi *Engel i drugi protiv Nizozemske*<sup>2</sup> autonomno tumačio pojam „optužnice za kazneno djelo“ te je u kontekstu čl. 6. Konvencije postavio kriterije za ocjenu primjenjuju li se konvencijski standardi iz tog članka na prekršajne postupke, a kriteriji su dodatno razrađeni u kasnijim presudama.<sup>3</sup> Pitanje primjene Konvencije na prekršajne postupke u RH Sud je razriješio u predmetima *Maresti protiv Hrvatske*<sup>4</sup> i *Tomasović protiv Hrvatske*<sup>5</sup>. U tim predmetima nije se radilo o povredama Konvencije u prekršajnim postupcima, nego u kaznenim postupcima koji su se vodili nakon prekršajnih. Ipak, u njima je utvrđeno da se u prekršajnim predmetima koji su vođeni radilo o optužnicama za kazneno djelo, što je bilo bitno kako bi se utvrdilo je li došlo do povrede članka 4. Protokola br. 7 Konvencije, tj. prava da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen o istoj stvari (povreda zabrane *ne bis in idem*). Navedene presude izazvale su veliku pozornost u znanstvenim i stručnim krugovima,<sup>6</sup> a dovele su i do izmje-

---

<sup>1</sup> Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/1997, 6/1999, 14/2002, 1/2006 i 2/2010.

<sup>2</sup> *Engel i drugi protiv Nizozemske*, zahtjevi br. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 i 5370/72, presuda od 8. 6. 1976.

<sup>3</sup> V. opširnije npr. Bonačić, Marin; Rašo, Marko, Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteta *de lege ferenda*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, god. 19, broj 2/2012, str. 442 i 443 (dalje: Bonačić/Rašo).

<sup>4</sup> *Maresti protiv Hrvatske*, zahtjev br. 55759/07, presuda od 25. 6. 2009. (konačna od 25. 9. 2009.).

<sup>5</sup> *Tomasović protiv Hrvatske*, zahtjev br. 53785/09, presuda od 18. 10. 2011. (konačna 18. 1. 2013.).

<sup>6</sup> V. npr. radove objavljene u ovom časopisu: Novosel, Dragan; Rašo, Marko; Burić, Zoran, Razgraničenje kaznenih djela i prekršaja u svjetlu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Maresti protiv Hrvatske*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 17, br. 2, 2010, str. 785-812 (dalje: Novosel/Rašo/Burić); Ivičević Karas, Elizabeta; Kos, Damir, Primjena načela *ne bis in idem* u hrvatskom kaznenom pravu, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 19, br. 2, 2012, str. 555-584; Bonačić/Rašo, *op. cit.* u bilj. 3, str. 439-472; Derenčinović, Davor; Gulišija, Miranda; Dragičević Prtenjača, Marta, Novosti u materijal-nopravnim odredbama Prekršajnog zakona, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 751-777; te Josipović, Ivo; Novak Hrgović, Karmen, Načelo *ne bis in idem* u kontekstu prekršajnog, kaznenog i upravnog prava, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 23, br. 2, 2016, str. 469-507 (dalje: Josipović/Novak Hrgović). Ovdje treba spomenuti i Ivičević Karas, Elizabeta, Povodom presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Maresti protiv Hrvatske* – analiza mogućeg utjecaja na reformu prekršajnog prava u Republici

na Kaznenog i Prekršajnog zakona te upravne i sudske prakse. Uz to određene povrede mogu se počinuti neovisno o vrsti postupka, pa se Konvencija i u tom slučaju primjenjuje na prekršajne postupke. Kao primjer može se navesti pravo na mirno uživanje vlasništva iz čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju.

Prekršajni sudovi, kao i ostali sudovi u Republici Hrvatskoj, moraju voditi računa da prilikom vođenja postupka i donošenja odluka ne povrijede Konvenciju i zato moraju poznavati i razumijevati sudske prakse ESLJP-a. Sve presude i odluke u predmetima protiv Republike Hrvatske obvezujuće su za državu, što znači da je RH dužna poduzeti sve potrebne mjere za izvršenje pojedine presude te osigurati da se takve povrede ne ponavljaju u budućnosti. U tom pogledu cilj je ovoga rada osvijestiti potrebu prekršajnih sudaca i upravnih službenika te drugih osoba koje sude i sudjeluju u prekršajnom postupku za poznavanjem i razumijevanjem sudske prakse EKLJP-a te ih upoznati s postupkom izvršenja presuda i odluka Suda te njegovim standardima koji se primjenjuju u prekršajnim postupcima.<sup>7</sup>

U prvom dijelu rada razmatra se implementacija standarda ESLJP-a: obveze koje nastaju za državu u postupku izvršenja njegovih presuda te postoji li obveza implementacije standarda Suda iz drugih presuda. Nakon toga razmatra se postupak izvršenja presuda u RH. U drugom dijelu rada razmatraju se presude koje je Sud donio protiv RH zbog povreda nastalih u prekršajnim postupcima te koje je mjere RH poduzela kako bi se spriječilo ponavljanje utvrđenih povreda. U trećem dijelu rada analizira se dosadašnja implementacija standarda Suda u prekršajno zakonodavstvo i sudske prakse (Visokog prekršajnog suda RH) te mjere koje se poduzimaju za njihovu diseminaciju. Na kraju rada autori iznose svoje zaključke o implementaciji standarda Suda u hrvatskim prekršajnim postupcima.

---

Hrvatskoj, *III. specijalističko savjetovanje: Primjena Prekršajnog zakona i ostalih propisa s područja prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj*, Hrvatsko udruženje za kazneno pravo i praksu u suradnji s Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske i Akademijom pravnih znanosti Hrvatske, 2009, str. 1-18.

<sup>7</sup> Autori pritom polaze od dvije (oborive) pretpostavke. Prva je da prekršajni suci i upravni službenici koji donose odluke u prekršajnim postupcima, opterećeni brojem predmeta koje moraju riješiti i čestim izmjenama propisa koje primjenjuju, ne posvećuju u dovoljnoj mjeri pozornost (uistinu zahtjevnom) praćenju sudske prakse ESLJP-a. Druga je pretpostavka da suci nisu u dovoljnoj mjeri upoznati s postupkom izvršenja presuda i odluka Suda iako je taj postupak itekako važan za primjenu standarda Suda u prekršajnim postupcima, jer se kroz njega mora osigurati da se utvrđene povrede Konvencije ne ponavljaju.

## 2. IMPLEMENTACIJA STANDARDA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Nakon što Sud donese presudu povodom zahtjeva podnositelja u kojem navodi da mu je država povrijedila određena konvencijska prava, ta je presuda konačna i obvezujuća za stranke. Prema čl. 44. Konvencije presuda Velikog vijeća konačna je, a Vijeća kad stranke izjave da neće uložiti zahtjev za podnošenje slučaja Velikom vijeću, ne ulože ga u roku od tri mjeseca od dana donošenja presude ili kad Odbor Velikog vijeća odbije zahtjev o podnošenju. Ako Sud utvrdi da je država povrijedila konvencijsko pravo podnositelja zahtjeva, obveza izvršenja njegove presude vrijedi za sve grane vlasti, uključujući i sudbenu vlast.<sup>8</sup> Radi se o obvezi postizanja određenog rezultata, a države u načelu mogu samostalno izabrati kojim će sredstvom ili sredstvima postići taj rezultat.<sup>9</sup> U slučaju da je presuda precizna i potpuna za sudove je izravno primjenjiva i ima prednost pred zakonodavstvom koje joj proturječi.<sup>10</sup> Za izvršavanje konačnih presuda ESLJP-a, u skladu s člankom 46. stavkom 2. Konvencije, brine se Odbor ministara Vijeća Europe.<sup>11</sup> Kad Sud u presudi utvrdi postojanje povrede ljudskih prava, njezino izvršenje obuhvaća tri obveze: prva je zaustaviti povredu ako ona još traje, druga je otklanjanje povrede (reparacija) u užem smislu – povratak u prijašnje stanje ili naknada ako to nije moguće, a treća je obveza spriječiti ponavljanje povrede.<sup>12</sup> Ostvarenje navedenih obveza postiže se putem pravedne naknade (zadovoljštine)<sup>13</sup> sukladno čl. 41. Konvencije, pojedinačnih mjera te općih mjera.<sup>14</sup>

Postupak izvršenja presuda Suda sastoji se od nekoliko faza, a ključni elementi za nadzor nad izvršenjem jesu akcijski planovi i akcijska izvješća. Akcijskim planom država predstavlja mjere koje je poduzela i koje namjerava poduzeti kako bi izvršila presude Suda, a njihovo podnošenje postalo je obvezno 2011. godine. Za razliku od toga akcijskim izvješćem država predstavlja sve

---

<sup>8</sup> Lambert Abdelgawad, Elisabeth, *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2008, str. 8 (dalje: Lambert Abdelgawad).

<sup>9</sup> *Ibid.*, str. 7.

<sup>10</sup> *Ibid.*, str. 8.

<sup>11</sup> Odbor ministara Vijeća Europe (u daljnjem tekstu Odbor ministara) čine ministri vanjskih poslova država članica. Imaju svoje zamjenike, koji su u pravilu osobe povezane sa Strasbourgom (poput veleposlanika ili stalnog predstavnika).

<sup>12</sup> Lambert Abdelgawad, *op. cit.* u bilj. 8, str. 10 i 11, citirajući presudu ESLJP-a *Papamichalopoulos protiv Grčke* od 31. 10. 1995.

<sup>13</sup> Ne radi se uvijek o novčanoj naknadi te Omejec navodi da je službeni prijevod preuzak i da bi bolji prijevod bio „zadovoljština“. Omejec, Jasna, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški acquis*, Novi informator, Zagreb, 2014, str. 287-289.

<sup>14</sup> Lambert Abdelgawad, *op. cit.* u bilj. 8, str. 12.

mjere koje je poduzela te pojašnjava zašto za izvršenje nisu potrebne druge mjere (ujedno je to i konačno ažuriranje akcijskog plana) ili zašto smatra da za izvršenje presude uopće nisu potrebne mjere.<sup>15</sup> Svaki akcijski plan i izvješće sastoji se od četiri dijela: opisa konkretnog predmeta ili grupe predmeta, pojedinačnih mjera, općih mjera i zaključka vlasti.<sup>16</sup> Predmet se nalazi na dnevnom redu svakog sastanka o ljudskim pravima Odbora ministara sve dok se postupak nadzora ne završi donošenjem završne rezolucije, kojom se utvrđuje da je država poduzela sve potrebne mjere kojima se u najvećoj mogućoj mjeri otklanjaju negativne posljedice koje je pretrpio podnositelj zahtjeva te da je poduzela opće mjere radi sprječavanja budućih povreda u sličnim situacijama.<sup>17</sup>

Iz prethodnih razmatranja proizlazi da su presude obvezujuće samo za onu državu protiv koje je podnesena (nemaju učinak *erga omnes*). Takvo uređenje posljedica je stanja međunarodnog prava u vrijeme donošenja Konvencije, 50-ih godina prošlog stoljeća.<sup>18</sup> Ipak, funkcija je Suda utvrditi jedinstveni minimalni stupanj zaštite ljudskih prava, što se ne može ostvariti ako se ne prihvati „da je tumačenje dano u jednom predmetu, koje utvrđuje određeni minimalni stupanj zaštite, jednako relevantno i primjenjivo u svim sličnim predmetima“, što se naziva učinkom *res interpretata* tumačenja u presudama Suda, a on obvezuje i sudove.<sup>19</sup> Temelj je tog učinka ovlast Suda da tumači i primjenjuje Konvenciju iz čl. 32. Konvencije, što znači da on svojim presudama „razvija, precizira i objašnjava značenje različitih odredbi Konvencije“ te se stoga države trebaju toga pridržavati.<sup>20</sup> Sudovi također imaju odgovornost za sukladnost svoje sudske prakse s konvencijskim standardima, jer inače može doći

---

<sup>15</sup> Glavno tajništvo, *Vodič za sastavljanje akcijskih planova i izvješća o izvršenju presuda Europskog suda za ljudska prava*, str. 2 i 3, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680592208> (12. 11. 2017).

<sup>16</sup> *Ibid.*, str. 4.

<sup>17</sup> Opširnije o izvršenju presuda Suda v. Omejec, Jasna, *Izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 62, br. 5-6, 2012, str. 1913-1942 ili ista autorica, *op. cit.* u bilj. 13, str. 284-401.

<sup>18</sup> Villiger, Mark E., *Binding Effect and Declaratory Nature of the Judgments of the European Court of Human Rights: An Overview*, u: Seibert-Fohrand, Anja; Villiger, Mark E. (ur.), *Judgments of the European Court of Human Rights - Effects and Implementation*, Nomos, Baden-Baden, 2014, str. 34.

<sup>19</sup> Gerards, Janneke, *The European Court of Human Rights and the national courts: giving shape to the notion of 'shared responsibility'*, u: Gerards, Janneke; Fleuren, Joseph (ur.), *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case-law. A comparative analysis*, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2014, str. 22 i 23.

<sup>20</sup> Gerards, Janneke; Fleuren, Joseph, *Comparative analysis*, u: Gerards, Janneke; Fleuren, Joseph (ur.), *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case-law. A comparative analysis*, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2014, str. 350.

do utvrđenja da je država povrijedila Konvenciju.<sup>21</sup> Istraživanje sudske prakse u drugim europskim državama (Nizozemska, Belgija, Francuska, Njemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo i u manjoj mjeri Švedska) pokazuje da sudovi u svim tim državama prihvaćaju takav učinak presuda Suda.<sup>22</sup> Slično je i u poljskom pravu, za koje se navodi da presude Suda, iako pravno nisu obvezujuće, imaju *de facto* učinak *erga omnes*.<sup>23</sup> U radu se pod pojmom implementacija standarda Suda razmatra njihov širi učinak *res interpretata*, koji prelazi obvezu izvršenja presuda protiv RH.<sup>24</sup>

## 2.1. Postupak izvršenja presuda Suda u RH

Obveze pri izvršenju presuda ESLJP-a razmatrao je i Ustavni sud RH u odluci i rješenju U-III-3304/2011 od 23. siječnja 2013. U paragrafu 44. svoje odluke Ustavni sud RH iznio je sljedeće stavove: 1. pri izvršenju presuda Suda domaća sudska praksa mora se izgrađivati tako da uvažava međunarodne pravne obveze koje za RH proizlaze iz Konvencije; 2. ustavnopravna osnova za izvršenje presuda Suda u RH sadržana je u članku 46. stavku 1. Konvencije u vezi s člancima 115. stavkom 3. i 134. Ustava te su je nadležni sudovi dužni uvijek naznačiti u postupku izvršenja; 3. presuda suda uvijek je „nova činjenica“ koja mora dovesti do ispitivanja osnovanosti zahtjeva podnositelja za izmjenu pravomoćne sudske odluke na temelju odluke Suda; 4. nadležni sud treba zatim ispitati je li takav zahtjev osnovan, a ne smije zahtjev odbaciti (osim ako nije podnesen u roku); 5. ispitivanje osnovanosti mora biti utemeljeno na okolnostima konkretnog slučaja i na utvrđenim povredama, ali i na sudskoj praksi Suda; 6. pritom se od suda traži da u slučaju kada odbija zahtjev pokaže kako postoje okolnosti za njegovo odbijanje i da ih dostatno obrazlože; te 7. sve dok se osnovanost zahtjeva ne ispita ima se smatrati da je podnositelj takva zahtjeva i dalje žrtva povrede prava na pošteno (pravično) suđenje. Time je Ustavni sud RH utvrdio opća ustavnopravna stajališta o obvezama sudova pri izvršenju presuda ESLJP-a te je ustanovio obvezu konvencijski konformnog tumačenja domaćeg prava u postupcima vezanima uz izvršenje konačnih presuda Suda.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, str. 352.

<sup>22</sup> *Ibid.*, str. 357.

<sup>23</sup> Chlebny, Jacek, How a National Judge Implements Judgments of Strasbourg Court, u: Seibert-Fohrand, Anja; Villiger, Mark E. (ur.), *Judgments of the European Court of Human Rights - Effects and Implementation*, Nomos, Baden-Baden, 2014, str. 240.

<sup>24</sup> Takvo šire značenje pojmu daje i Chlebny, *ibid.*, str. 239.

<sup>25</sup> Burić, Zoran, Obveza izvršenja konačnih presuda Europskog suda za ljudska prava – u povodu odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III/3304/2011 od 23. siječnja 2013., *Zagrebačka pravna revija*, vol 2, br. 1, 2013, str. 123. Za stavove o obvezi izvršenja presuda Suda u razdoblju prije odluke Ustavnog suda v. Lukina-Karajković, Lidija, Izvršenje

Stručne i administrativne poslove u vezi sa zastupanjem RH pred Sudom obavlja *Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava* (čl. 1. Uredbe o Uredu zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava).<sup>26</sup> Prema Uredbi na čelu je Ureda zastupnik kojemu je povjereno zastupanje državnih interesa RH u svim postupcima pred Europskim sudom za ljudska prava i u drugim tijelima Vijeća Europe (čl. 2.). U odnosu na izvršenje presuda Suda on je prema čl. 3. Uredbe ovlašten: koordinirati izvršenja presuda i odluka Suda u RH, predstavljati RH u postupku nadzora izvršenja pred Odborom ministara Vijeća Europe, davati mišljenje o usklađenosti hrvatskih propisa s Konvencijom i sudskom praksom Suda, pratiti razvoj sudske prakse Suda i upoznavati sve grane vlasti s istom kao i s razvojem Konvencije, te pratiti razvoj sudske prakse sudova EU-a i drugih međunarodnih tijela u području ljudskih prava te sudjelovati u postupcima izrade nacerta prijedloga zakona radi usklađivanja s Konvencijom i sudskom praksom Suda. Sva državna tijela dužna su surađivati sa zastupnikom i njegovim Uredom i omogućiti mu nesmetan rad te mu učiniti dostupnim sve relevantne činjenice i isprave potrebne za uredno obavljanje poslova, a u postupku izvršenja presuda obavijestiti ga o mogućim mjerama izvršenja presuda, surađivati u konačnom utvrđivanju prikladnih mjera i u njihovoj implementaciji. Također zastupnik može Vladi predložiti izmjenu zakona, podzakonskih akata, strategija, programa i drugih akata radi usklađivanja s Konvencijom i praksom suda, a može pozvati i nadležna tijela da usklade propise i/ili svoje postupanje s Konvencijom (čl. 10. Uredbe).

Na inicijativu Ureda zastupnika osnovan je *Stručni savjet za izvršenje presuda i odluka ESLJP-a*. Prema čl. 12. Uredbe to je međuresorno i međuinstitucionalno stručno tijelo sa zadaćom utvrđivanja mjera izvršenja presuda i odluka Suda i praćenje njihove implementacije. Savjet čine stručnjaci imenovani iz svih ministarstava i drugih tijela državne uprave, državnih agencija i ureda te predstavnici Ustavnog suda RH, Vrhovnog suda RH i Državnog odvjetništva RH, a mogu biti uključeni i predstavnici drugih tijela te predstavnici lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prilikom koordiniranja procesa izvršenja presuda ESLJP-a protiv Republike Hrvatske uočeno je da bi bilo svrhovito da se u rad savjeta uključi i Visoki prekršajni sud RH kao najviši specijalizirani sud za rješavanje u prekršajnim postupcima, čija je praksa od utjecaja i na postupanje prvostupanjskih prekršajnih sudova, a uz to ESLJP odlučuje o značajnom broju odluka Visokog prekršajnog suda RH, tako da od 16. rujna 2016. godine Visoki prekršajni sud RH ima predstavnika koji sudjeluje u radu Stručnog savjeta. Način rada i odlučivanja Stručnog savjeta uređen je Poslov-

---

presuda Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 53, br. 2, 2003, str. 407-419.

<sup>26</sup> Narodne novine, br. 18/2012. U daljnjem tekstu koristit će se: Uredba.

nikom o radu Stručnog savjeta za izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava.<sup>27</sup> Prema Poslovniku svaki član Stručnog savjeta predstavlja tijelo koje ga je imenovalo te u ime tog tijela predlaže mjere izvršenja presude ili grupe presuda (isto vrijedi i za odluke) te izvještava Savjet o provedbi mjera izvršenja (čl. 3.).

Postupak izvršenja započinje dostavom presude i preliminarnog upitnika o izvršenju kojim se traže informacije o mogućim načinima izvršenja presude ili odluke Suda svim članovima Stručnog savjeta. Precizno identificiranje uzroka povrede važno je kako bi se ispravno odredile mjere za otklanjanje budućih povreda. Članovi Stručnog savjeta popunjeni Preliminarni upitnik trebaju u roku od 15 dana vratiti Uredu zastupnika, koji na temelju informacija sadržanih u njima sastavlja plan izvršenja pojedine presude ili odluke, odnosno grupe presuda ili odluka. Nacrt akcijskog plana ili izvješća koje se dostavlja Odboru ministara Vijeća Europe dostavlja se članovima Stručnog savjeta najkasnije 15 dana, a oni svoje primjedbe trebaju dostaviti najmanje osam dana prije isteka roka za njegovu dostavu Odboru. Prema čl. 10. Poslovnika Stručni savjet odluke u pravilu donosi sporazumno, a u slučaju nemogućnosti postizanja sporazuma većinom glasova u sastavu u kojem djeluje. Uz navedenu ulogu u izradi akcijskih planova i izvješća članovi Stručnog savjeta prate provedbu općih mjera izvršenja iz nadležnosti tijela koje predstavljaju (čl. 6.), daju informacije Uredu zastupnika o provedbi individualnih mjera izvršenja (čl. 7.).

### **3. PREGLED PRESUDA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U PREDMETIMA PROTIV RH ZBOG POVREDA U PREKRŠAJNIM POSTUPCIMA I MJERA ZA NJIHOVO IZVRŠENJE**

Presude *Maresti* i *Tomasović* protiv Hrvatske bile su od velikog značaja za razgraničenje kaznenih djela i prekršaja u kontekstu povrede načela *ne bis in idem* te je već spomenuto da su izazvale veliko zanimanje u znanstvenoj i stručnoj literaturi. S obzirom na to da se u tim presudama radilo o povredama počinjenima u kaznenim postupcima, kao i na to da im je posvećeno već dosta pozornosti, sadržaj navedenih presuda neće se posebno izlagati u ovom dijelu rada. Ipak, izvršenje tih presuda imalo je izravan učinak na izmjene Prekršajnog zakona, pa će mjere koje je država poduzela kako bi ih izvršila i spriječila ponavljanje povrede načela *ne bis in idem* biti razmatrane u dijelu o implementaciji standarda Suda u prekršajno zakonodavstvo i sudsku praksu (v. *infra* 4.).

---

<sup>27</sup> Poslovnik je donio Stručni savjet na temelju Uredbe o Uredu zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava na sastanku održanom 2. travnja 2014.



U ovom dijelu rada bit će izložene presude i odluke ESLJP-a o povredama koje su počinjene u prekršajnim postupcima. Do sada postoje tri takve presude: presuda *Gabrić protiv Hrvatske* iz 2009. godine<sup>28</sup> te presude *Žaja protiv Hrvatske*<sup>29</sup> i *Boljević protiv Hrvatske*<sup>30</sup> iz 2017. U presudi *Marčan protiv Hrvatske* iz 2014. godine<sup>31</sup> Sud nije utvrdio povredu Konvencije. Uz to postoji i niz odluka o navodnim povredama počinjenima u prekršajnim postupcima, npr. odluka u predmetima *MEROT d.o.o. protiv Hrvatske* i *STORITVE TIR d.o.o. protiv Hrvatske*<sup>32</sup>, odluka u predmetu *Kovačić protiv Hrvatske*<sup>33</sup> te odluka u predmetu *Dagostin protiv Hrvatske*<sup>34</sup>. U dosadašnjim presudama protiv RH Sud je utvrdio povredu prava na mirno uživanje vlasništva i povredu načela zakonitosti u prekršajnim postupcima.

Neke presude Suda odnose se na povrede počinjene ukupnim postupanjem u kaznenim i prekršajnim postupcima. Takve su presude *Sandra Janković protiv Hrvatske*<sup>35</sup>, *A. protiv Hrvatske*<sup>36</sup> te *Remetin protiv Hrvatske*<sup>37</sup>. Za razliku od tih predmeta, u predmetu *Đurđević protiv Hrvatske*<sup>38</sup> Sud nije utvrdio navodnu povredu čl. 3. Konvencije u dijelu koji se odnosio na prekršajni postupak,<sup>39</sup> a u predmetu *Osmanović protiv Hrvatske*<sup>40</sup> da nije došlo do povrede čl. 5. st. 3. Konvencije u dijelu koji se odnosio na zadržavanje u prekršajnom

<sup>28</sup> *Gabrić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 9702/04, presuda od 5. veljače 2009.

<sup>29</sup> *Žaja protiv Hrvatske*, zahtjev br. 37462/09, presuda od 4. listopada 2016.

<sup>30</sup> *Boljević protiv Hrvatske*, zahtjev br. 43492/11, presuda od 31. siječnja 2017.

<sup>31</sup> *Marčan protiv Hrvatske*, zahtjev br. 40820/12, od 10. 7. 2014. U presudi je Sud utvrdio da nije došlo do povrede čl. 6. st. 1. i 3. (c) i (d) Konvencije jer je podnositelj u skraćenom prekršajnom postupku pred Prekršajnim sudom u Rijeci, u kojem je kažnjen zbog prometnog prekršaja, imao mogućnost da sudbena vlast preispita kazneni nalog koji je izdala policija te iznijeti činjenične i pravne argumente u svoju korist, predložiti saslušanje svjedoka, dostaviti dokumente koji mu idu u prilog te izvršiti uvid u spis i dokaze koji ga terete, a nije to iskoristio.

<sup>32</sup> *MEROT d.o.o. protiv Hrvatske*, zahtjev br. 29426/08 i *STORITVE TIR d.o.o. protiv Hrvatske*, zahtjev br. 29737/08, odluka od 10. 12. 2013. Zahtjevi u odnosu na povredu čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju odbačeni su kao nedopušteni jer nisu pravilno iscrpili domaća pravna sredstva, a u odnosu na povredu čl. 6. st. 1. Konvencije kao očito neosnovani sukladno čl. 35. st. 3.(a) Konvencije.

<sup>33</sup> *Kovačić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 65559/13, odluka od 13. 9. 2016. Zahtjev je odbijen kao očito neosnovan u skladu s čl. 35. st. 4. Konvencije, jer se trajanje prekršajnog postupka od godine i osam mjeseci pred dvije razine odlučivanja ne može smatrati pretjeranim.

<sup>34</sup> *Dagostin protiv Hrvatske*, zahtjev br. 67644/12, odluka od 15. 10. 2017. O odluci v. *infra* 3.1.

<sup>35</sup> *Janković protiv Hrvatske*, zahtjev br. 38478/05, presuda od 5. 3. 2009.

<sup>36</sup> *A. protiv Hrvatske*, zahtjev br. 55164/08, presuda od 14. 10. 2010.

<sup>37</sup> *Remetin protiv Hrvatske*, zahtjev br. 29525/10, presuda od 11. 12. 2012.

<sup>38</sup> *Đurđević protiv Hrvatske*, zahtjev br. 52442/09, presuda od 19. 7. 2011.

<sup>39</sup> Sud je smatrao da su nacionalne vlasti u prekršajnom postupku pravilno ispunile svoju postupovnu dužnost temeljem čl. 8. Konvencije.

<sup>40</sup> *Osmanović protiv Hrvatske*, zahtjev br. 67604/10, presuda od 6. 11. 2012.

postupku.<sup>41</sup> U nastavku će ukratko biti izloženi činjenični i pravni aspekti presuda u kojima su utvrđene povrede počinjene u prekršajnim postupcima, kao i mjere poduzete za njihovo izvršenje.

Ovdje treba spomenuti i da su presude i odluke iz 2017. godine uvod u intenzivnije bavljenje ESLJP-a navodnim povredama Konvencije počinjenima u prekršajnim postupcima u RH. Prema saznanjima autora pred sudom se trenutačno nalazi dvadeset i jedan zahtjev koji se odnosi na povrede u prekršajnim postupcima. Najveći broj zahtjeva odnosi se na povredu zabrane *ne bis in idem*. Od toga se šest zahtjeva odnosi na povredu načela *ne bis in idem* zbog izricanja mjere zabrane prisustvovanja određenom športskom natjecanju temeljem članka 34.a Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima,<sup>42</sup> a čije se izricanje temelji na ranijim presudama kojima je podnositelj zahtjeva osuđen za prekršaje iz tog zakona;<sup>43</sup> jedan zahtjev odnosi se na izricanje zabrane upravljanja motornim vozilom zbog negativnih bodova prema članku 286. Zakona o sigurnosti prometa na cestama,<sup>44</sup> koje se temelji na ranijim presudama protiv podnositelja,<sup>45</sup> a jedan zahtjev odnosi se na kažnjavanje za po-rezni prekršaj i izricanje posebne upravne mjere plaćanja višestruko uvećane trošarine za nezakonito korištenje pogonskog goriva temeljem tadašnjeg čl. 76. Zakona o trošarinama.<sup>46</sup>

Sedam zahtjeva odnosi se na povredu prava na pošteno (pravično) suđenje iz čl. 6. Konvencije. Ti zahtjevi odnose se na različite aspekte prekršajnog postupka: pravo okrivljenika ispitati svjedoka, odnosno djelotvorno sudjelovati u prekršajnom postupku,<sup>47</sup> pravo na jednakost oružja u prekršajnom postupku s obzirom na način izvođenja dokaza, tj. neobrazlaganje odbijanja izvođenja dokaza koje je predložio podnositelj<sup>48</sup> te pristranost suda<sup>49</sup>, a u jednom slučaju podnositelj istodobno prigovara i zbog povrede čl. 7. Konvencije.<sup>50</sup> Tri zahtjeva

---

<sup>41</sup> Sud je smatrao da su prekršajni sudovi dali mjerodavne i dostatne razloge kao opravdanje za kratko osmodnevno zadržavanje podnositelja zahtjeva u prekršajnom postupku.

<sup>42</sup> Narodne novine, br. 117/2003, 71/2006, 43/2009, 34/2011.

<sup>43</sup> *Seražin protiv Hrvatske*, zahtjev br. 191290/15; *Mesić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 792/16; *Zečević protiv Hrvatske*, zahtjev br. 5677/16; *Jurić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 21599/16; *Vrhovski protiv Hrvatske*, zahtjev br. 27292/16 te *Jeđud protiv RH*, zahtjev br. 38450/16.

<sup>44</sup> Narodne novine, br. 67/2008, 48/2010, 74/2011, 80/2013, 158/2013, 92/2014, 64/2015, 108/2017.

<sup>45</sup> *Matijašić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 38771/15.

<sup>46</sup> *Milošević protiv Hrvatske*, zahtjev br. 12022/16. Inače, Visoki prekršajni sud u kasnijim je predmetima sukladno standardima Suda zauzeo stajalište da se radi o presuđenoj stvari, a zakonodavac je nakon toga izmijenio tu odredbu Zakona o trošarinama (v. *infra* 4.1. i 4.2.).

<sup>47</sup> *Petrović protiv Hrvatske*, zahtjev br. 63093/16; *Bojić protiv Hrvatske*, zahtjev broj 48134/15; *Zelić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 35375/15.

<sup>48</sup> *Domac protiv Hrvatske*, zahtjev br. 44112/16.

<sup>49</sup> *Škrlić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 32953/13.

<sup>50</sup> *Pantolon protiv Hrvatske*, zahtjev br. 2953/14.

odnose se na povredu prava na mirno uživanje vlasništva iz čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju<sup>51</sup> i jedan na povredu načela zakonitosti iz čl. 7. Konvencije,<sup>52</sup> a sva su četiri povezana s privremenim uvozom vozila ili plovila i tumačenjem čl. 5. Aneksa C Istanbulske konvencije, kao u predmetu *Žaja*. Pored toga još dva zahtjeva odnose se na povredu prava na mirno uživanje vlasništva zbog oduzimanja (dijela) neprijavljenog novca prilikom prelaska granice,<sup>53</sup> kod kojih postoji opasnost da Sud utvrdi da se u njima ponavljaju već utvrđene povrede u predmetima *Gabrić* i *Boljević*.

Bez ulaženja u analizu navedenih zahtjeva i njihovu opravdanost, izloženo pokazuje da se radi o velikom broju predmeta, koji znatno nadmašuje broj dosadašnjih presuda i odluka o povredama Konvencije počinjenima u prekršajnim postupcima. S obzirom na to može se ustvrditi da će presude i odluke povodom tih zahtjeva dati mnoge odgovore o usklađenosti hrvatskog prekršaj-nopravnog sustava s konvencijskim standardima.

### **3.1. Povreda prava na mirno uživanje vlasništva iz članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju**

Sve povrede prava na mirno uživanje vlasništva nastale u prekršajnim postupcima odnosile su se na mjeru oduzimanja novca koji je bez prijave cariniku prenesen preko državne granice. ESLJP je u tom pogledu utvrdio da ta mjera mora biti razmjerna u odnosu na konkretno protupravno postupanje (neprijavljivanje prijenosa gotovine), a ne s obzirom na protupravno postupanje u odnosu na koje ne postoji ni sumnja (primjerice pranje novca ili utaja poreza).

U predmetu *Gabrić protiv Hrvatske* iz 2009. godine podnositeljica zahtjeva proglašena je krivom za prekršaj na temelju članka 99.a st. 2. Zakona o osnovama deviznog sustava, deviznog poslovanja i prometu zlata jer prilikom prelaska granice nije carinskim vlastima prijavila 30.500 njemačkih maraka. Devizni inspektorat Ministarstva financija izrekao joj je 2002. godine kaznu od 6.000 kuna te zaštitnu mjeru kojom joj je oduzelo 20.000 maraka (otprilike je odgovaralo iznosu preko onoga koji je smjela unijeti bez prijave). Visoki prekršajni sud RH potvrdio je odluku, a Ustavni sud RH odbio ustavnu tužbu podnositeljice zahtjeva zbog povrede prava vlasništva. Nakon toga podnijela je zahtjev ESLJP-u, među ostalim i zbog povrede prava na mirno uživanje vlasništva iz čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju.

---

<sup>51</sup> *Lopac protiv Hrvatske*, zahtjev br. 7834/12; *Vladić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 34664/12; *Pošćić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 43801/13.

<sup>52</sup> *Zjakić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 19327/14.

<sup>53</sup> *Imeri protiv Hrvatske*, zahtjev br. 77668/14, i *Tilocca protiv Hrvatske*, zahtjev br. 40559/12.

Pri odlučivanju ESLJP je uzeo u obzir da se prekršaj za koji je podnositeljica zahtjeva proglašena krivom sastojao od propuštanja prijave carinskim vlastima unošenja gotovine, što nije samo po sebi nezakonito, a pritom nije osporeno ni zakonito podrijetlo te gotovine. Također, iz okolnosti slučaja nije postojalo ništa što bi upućivalo na to da su vlasti oduzimanjem gotovine nastojale spriječiti neku kriminalnu aktivnost. Sud je smatrao da miješanje, da bi bilo razmjerno, treba odgovarati ozbiljnosti povrede, a sankcija težini djela za čije je kažnjavanje predviđena – u ovome predmetu nije poštovana dužnost prijavljivanja – a ne težini neke pretpostavljene povrede, koja međutim nije bila utvrđena (kao na primjer djelo pranja novca ili izbjegavanja carinskih pristojba). Mjera oduzimanja nije bila namijenjena kao materijalna naknada štete, jer država nije pretrpjela nikakav gubitak kao rezultat neprijavlivanja novca, nego je bila odvratajuća i punitivna u svojoj svrsi. Kako je podnositeljici zahtjeva već bila izrečena novčana kazna za prekršaj neprijavlivanja novca na carini, Sud je smatrao da je oduzimanje cijeloga iznosa novca koji je trebalo prijaviti, kao dodatna sankcija uz novčanu kaznu, bilo nerazmjerno, jer je podnositeljici zahtjeva nametnulo prekomjeran teret. Stoga je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju (§ 39.).<sup>54</sup>

Mjere koje je RH poduzela kako bi spriječila ponavljanje povrede u budućnosti mogu se pronaći u Rezoluciji Vijeća ministara CM/ResDH(2011)49 o izvršenju presude ESLJP-a *Gabrić protiv Hrvatske*.<sup>55</sup> Prema toj rezoluciji RH je, uz pravednu naknadu, poduzela zakonodavne mjere te donijela novi Zakon o sprječavanju pranja novca, kojim je visina iznosa novca koji se mora prijaviti prilikom prelaska granice podignuta otprilike za dvostruko u odnosu na vrijeme kada je nastala povreda. Uz to, kao opća mjera navedeno je i to da je izmijenjena sudska praksa Visokog prekršajnog suda RH, o čemu su obaviještena i upravna tijela, te da ona u razdoblju nakon presude Suda nisu primjenjivala mjeru oduzimanje neprijavljenog novca pri prelasku granice. U pogledu objave i diseminacije presuda je prevedena na hrvatski i poslana Ustavnom sudu, Vrhovnom sudu RH, Visokom prekršajnom sudu RH i Ministarstvu financija te je dostupna na stranicama Ministarstva pravosuđa i objavljena u pregledu prakse ESLJP-a.

Sljedeća presuda koja se odnosi na povredu prava na mirno uživanje vlasništva jest presuda *Boljević protiv Hrvatske* od 31. siječnja 2017. U tom je

---

<sup>54</sup> Presuda je izložena samo u odnosu na povredu prava na mirno uživanje vlasništva. Za sažetak činjeničnih i pravnih pitanja u presudi i drugih prigovora v. Đurđević, Zlata; Ivičević Karas, Elizabeta (ur.), *Presude Europskog suda za ljudska prava protiv Republike Hrvatske u kaznenim predmetima*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013, str. 33-36 (dalje: Đurđević/Ivičević Karas).

<sup>55</sup> *Resolution CM/ResDH(2011)49 Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Gabrić against Croatia* od 8. 6. 2011.

predmetu podnositelj zahtjeva, strani državljanin, preko granice bez prijave carinskim tijelima prenio i u dva navrata na račun u banci položio ukupno 180 tisuća eura. Protiv njega je 2009. pokrenut prekršajni postupak zbog neprijavljenog unosa gotovine u iznosu većem od 10 tisuća eura u RH.<sup>56</sup> Vijeće za prekršajni postupak Financijskog inspektorata proglasilo ga je krivim za prekršaj i izreklo mu novčanu kaznu u iznosu od 10 tisuća kuna te mjeru oduzimanja cjelokupnog iznosa novca koji je unio u RH bez prijavljivanja nadležnim carinskim tijelima. Visoki prekršajni sud RH potvrdio je odluku, a Ustavni sud RH odbacio je ustavnu tužbu podnositelja zbog nepostojanja ustavnopravne biti stvari. U postupku pred ESLJP-om podnositelj je tvrdio da mu je primjenom mjere oduzimanja novca povrijeđeno pravo na mirno uživanje vlasništva.

Sud je utvrdio da je mjera bila zakonita zato što je bila utemeljena na članku 69. stavku 2. Zakona o deviznom poslovanju i članku 74. Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, a da je cilj primijenjene mjere bila borba protiv pranja novca, koja je u javnom interesu. Središnje je i sporno pitanje u postupku bilo postoji li odnos razmjernosti između primijenjene mjere oduzimanja novca i zaštite prava podnositelja na mirno uživanje vlasništva, odnosno je li oduzimanje cjelokupnog iznosa koji je podnositelj propustio prijaviti bilo nužno da bi se spriječilo pranje novca. Primjenjujući načelo da primijenjena mjera mora odgovarati težini protupravnog postupanja, Sud je naglasio da se razmjernost ne može utvrđivati u odnosu na neko pretpostavljeno djelo koje u postupku nije utvrđeno i radi kojeg se postupak ne vodi. U ovom predmetu nije bilo dokaza da je država primjenom navedene mjere htjela spriječiti bilo kakvu kriminalnu aktivnost osim samog neprijavlivanja unosa gotovine. Štoviše, nije postojala ni sumnja da je podnositelj prao novac, utajio porez ili počinio neko drugo kazneno djelo. Osim toga neprijavlivanjem unosa novca država nije pretrpjela financijsku štetu, pa se oduzimanjem novca nije ni naknađivala nikakva šteta.

Sud je također smatrao osobito važnim što se podnositeljevo jedino nezakonito postupanje sastojalo u propustu da pri ulasku u Hrvatsku carinskim tijelima prijavi unos gotovine u stranoj valuti u iznosu većem od 10 tisuća eura. Naime sam unos gotovine u stranoj valuti nije bio zabranjen ni ograničen, ali je postojala obveza prijavljivanja unosa novca kada iznos prelazi navedeni iznos. Sud je stoga zaključio da je primarna svrha primijenjene mjere oduzimanja cjelokupnog unesenog novca bilo kažnjavanje podnositelja za neprijavlivanje unosa novca i odvraćanje od počinjenja sličnih prekršaja u budućnosti. Međutim istu svrhu imala je i novčana kazna izrečena zbog počinjenog prekršaja te je stoga nejasno zašto je uz nju primijenjena i mjera oduzimanja novca.

---

<sup>56</sup> Postupanje protivno članku 40. stavku 1. Zakona o deviznom poslovanju u vezi s člankom 74. Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, prekršaj iz članka 69. stavka 1. Zakona o deviznom poslovanju.

Slijedom svega navedenog ESLJP je utvrdio da je primjena mjere oduzimanja novca podnositelju bila nerazmjerna, što je dovelo do povrede njegova prava na mirno uživanje vlasništva.

Ovdje je bitno istaknuti da se radi o ponovljenoj povredi jer je ESLJP utvrdio povredu prava na mirno uživanje vlasništva u činjenično i pravno sličnom predmetu *Gabrić* približno 4 mjeseca prije pokretanja prekršajnog postupka protiv podnositelja zahtjeva. U prekršajnom se postupku podnositelj zahtjeva pozivao na tu presudu te su upravno tijelo u prvom i Visoki prekršajni sud RH u drugom stupnju bili upoznati s konvencijskim standardima Suda. Međutim smatrali su da se predmet razlikuje od predmeta *Gabrić* jer podnositelj zahtjeva nije dokazao zakoniti izvor i destinaciju novca koji je prenosio preko granice (§ 43.).

U svom akcijskom planu od 2. studenog 2017. Vlada je navela da je isplatila 180 tisuća eura podnositelju i da smatra da nisu potrebne druge pojedinačne mjere. S obzirom na neuspjeh općih mjera poduzetih u izvršenju presude *Gabrić*, koje su bile usmjerene na izmjenu upravne i sudske prakse, Vlada je istaknula da je u srpnju 2017. izmijenila čl. 33. Prekršajnog zakona<sup>57</sup> te time omogućila određivanje novčane kazne u određenom postotku (od 1 do 10 % određenog iznosa), što je pretpostavka za izmjenu Zakona o deviznom poslovanju.<sup>58</sup> U tom pogledu u Ministarstvu financija osnovana je radna skupina sa zadatkom da potpuno eliminira mogućnost kombiniranja kazne i oduzimanja neprijavljenog novca. Iz navedenoga se može zaključiti da će izmjene ići u smjeru određivanja kazne u određenom postotku iznosa neprijavljenog novca. Uz to Vlada je navela i da je izmijenjena praksa Vijeća za prekršaje Ministarstva financija te da je u pet predmeta naloženo da se privremeno oduzeti neprijavljeni novac vrati okrivljenicima.<sup>59</sup>

Za razliku od te dvije presude, Sud je u odluci u predmetu *Dagostin protiv Hrvatske* odbacio podnositeljev prigovor zbog povrede prava na mirno uživanje vlasništva kao nedopušten. Podnositelj zahtjeva kažnjen je odlukom Financijskog inspektorata te je primijenjena mjera oduzimanja gotovine u ukupnom iznosu od 350,00 eura<sup>60</sup> i 11.120,00 dolara<sup>61</sup> jer nije pri izlasku iz RH 2009. godine carinskim tijelima prijavio gotovinu. Odluku je potvrdio Visoki prekršajni sud RH, a Ustavni sud RH ustavnu je tužbu podnositelja odbacio jer ne

---

<sup>57</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona (Narodne novine, br. 70/2017).

<sup>58</sup> Narodne novine, br. 96/2003, 140/2005, 132/2006, 150/2008, 92/2009, 153/2009, 133/2009, 145/2010, 76/2013.

<sup>59</sup> Tajništvo Vijeća Ministara, 1302. sastanak (prosinac 2017.), DH-DD(2017)1259 od 9. studenog 2017.

<sup>60</sup> Iznos koji je preostao nakon što mu je 2014. godine vraćen iznos u visini od 3 tisuće eura.

<sup>61</sup> Prekršaj iz čl. 69. st. 1. Zakona o deviznom poslovanju (Narodne novine, br. 96/2003, 140/2005, 132/2006, 150/2008, 92/2009, 153/2009, 133/2009, 145/2010, 76/2013).

postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari. ESLJP je utvrdio da je otprilike 6 do 7 tisuća eura oduzetog novca (odgovara iznosu u dolarima) prema navodima samog podnositelja pripadalo njegovoj majci te da u tom dijelu on ne može tvrditi da je žrtva povrede (§ 25.). U odnosu na preostali iznos od 350 eura Sud je utvrdio da njegovo oduzimanje nije za podnositelja predstavljalo prekomjeran teret te je stoga prigovor odbacio kao nedopušten (§ 27. i 28.).<sup>62</sup>

### 3.2. Povreda načela zakonitosti iz čl. 7. Konvencije

Sukladno praksi ESLJP-a načelo zakonitosti iz članka 7. Konvencije znači da mogu biti počinjena samo ona kaznena djela i određene samo one sankcije koje su prethodno bile propisane zakonom. Djelo mora biti jasno određeno, što znači da pojedinac mora već iz formulacije relevantne zakonske odredbe znati kada će njegova djela i propuštanja dovesti do kaznene odgovornosti. Kako bi pojedinac u što je moguće većoj mjeri bio zaštićen od proizvoljnog tumačenja propisa od strane nacionalnih tijela te s tim u vezi proizvoljnog progona, osuđivanja ili kažnjavanja, propisi i sudska praksa moraju biti jasni, predvidljivi i dostupni.<sup>63</sup>

Presuda *Žaja protiv Hrvatske* prva je presuda protiv Hrvatske u kojoj je ESLJP utvrdio povredu zabrane načela zakonitosti iz članka 7. Konvencije. Presuda je postala konačna 4. siječnja 2017. godine. U tom predmetu podnositelj zahtjeva živio je Pragu od 2000. godine te su mu češke vlasti dodijelile u veljači 2008. godine pravo stalnog boravka u Češkoj Republici (dozvola za stalni boravak). Međutim on nije odjavio svoje prebivalište u Republici Hrvatskoj. Podnositelj zahtjeva je 2008. godine kupio automobil u Njemačkoj te ga je u Češkoj Republici registrirao na svoje ime. Tim je automobilom iste godine ušao u RH. Policija ga je zaustavila, zaplijenila automobil i prijavila slučaj Carinskoj upravi. Carinska je uprava zbog prisilnog namirenja carinskog duga podnositelja prodala automobil te protiv podnositelja pokrenula prekršajni postupak zbog kršenja pravila o privremenom uvozu strane robe uz potpuno oslobođenje (privremeno korištenje strane robe u carinskom području RH bez plaćanja carine). Odredba članka 5. Aneksa C Istanbulske Konvencije<sup>64</sup> o

---

<sup>62</sup> Drugi prigovor podnositelja, da prekršajni postupak nije bio pošten, Sud je odbacio jer ga prethodno nije iznio Ustavnom sudu RH.

<sup>63</sup> Opširnije v. Krstulović Dragičević, Antonija, Načelo zakonitosti u praksi Europskog suda za ljudska prava, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 23, br. 2, 2016, str. 403-433.

<sup>64</sup> Konvencija o privremenom uvozu (Istanbulska konvencija) od 26. lipnja 1990., stupila na snagu 27. studenog 1993., instrument je Svjetske carinske organizacije. Privremeni uvoz bez plaćanja carine omogućen je kako bi se smanjili troškovi prelaska granica na minimum i kako bi se omogućilo slobodno kretanje roba preko granica. Cilj Istanbulske konvencije jest

privremenom uvozu specificira da se radi o prebivalištu (tako je sa službenog engleskog jezika na hrvatski preveden pojam *person resident*, § 45. i 97.), dok je prema tekstu Uredbe za provedbu Carinskog zakona iz 2003. bilo dovoljno uobičajeno boravište (§ 30.). Pozivom na tu odredbu Carinska je uprava podnositelja proglasila krivim i osudila ga na plaćanje novčane kazne u iznosu od 5 tisuća kuna. Pritom je odbila podnositeljeve argumente da pojam *person resident* iz službenog teksta članka 5. Aneksa C Istanbulske konvencije ne znači prebivalište u smislu domaćeg prava, nego življenje. Carinska uprava nije prihvatila ni dokaze koje je podnositelj ponudio u svrhu dokaza života u Češkoj: da tamo ima pravo stalnog boravka i zdravstveno osiguranje, da mu tamo živi obitelj, da nije hrvatski porezni obveznik bez obzira na to što u RH ima prijavljeno prebivalište, a nema ni obvezno zdravstveno osiguranje (§ 22., 74. i 75.). Podnositeljeve prigovore odbili su i Visoki prekršajni sud RH i Ustavni sud RH.

Podnositelj je u zahtjevu ESLJP-a prigovarao da je u prekršajnom postupku došlo do povrede prava na pošteno (pravično) suđenje jer su domaća tijela pogrešno primijenila Istanbulsku konvenciju (§ 62.). Međutim ESLJP je „prekvalificirao“ podnositeljev zahtjev i odlučio razmatrati je li podnositelj mogao predvidjeti da će počiniti carinski prekršaj ako u Hrvatskoj koristi automobil koji je kupio i registrirao u inozemstvu, s obzirom na tekst odredbe čl. 5. Aneksa C Istanbulske konvencije, ukupnost relevantnih domaćih propisa i praksu hrvatskih sudova i drugih tijela. Stoga je ESLJP ocjenjivao je li u prekršajnom postupku povrijeđeno načelo zakonitosti iz članka 7. Konvencije (par. 64.). Sud je prethodno, primjenjujući *kriterije Engel*, utvrdio da je carinski prekršajni postupak u konkretnom slučaju doista bio kazneni u autonomnom konvencijskom značenju tog pojma. Naime utvrdio je da taj prekršaj nije ograničen na određenu skupinu osoba, već se odnosi na sve državljane RH koji prijeđu granicu protivno pravilima o privremenom uvozu robe, a da novčana kazna s obzirom na maksimalnu propisanu visinu (100.000,00 kuna, § 29.) očito ima odvratajući značaj. Za Sud je upravo visina propisane novčane kazne bila ključna za klasifikaciju konkretnog carinskog prekršajnog postupka kao kaznenog u konvencijskom smislu (§ 88.-89.).

Budući da je podnositelj zahtjeva osuđen jer prema tumačenju hrvatskih tijela nije bio *person resident* u Češkoj, Sud je razmotrio je li prijevod pojma *person resident* na hrvatski jezik i njegovo tumačenje u praksi domaćih tijela bilo dovoljno jasno i predvidljivo. Utvrdio je da nije te da podnositelj stoga nije mogao znati da će korištenjem automobila koji je kupio i registrirao u inozemstvu u Hrvatskoj počiniti carinski prekršaj. Sud je tu ocjenu utemeljio na tome da tekst odredbe čl. 5. st. 1. b) Aneksa C nije jasan i da dvojbe u tu-

---

pojednostavniti i harmonizirati postupke privremenog uvoza. Prema članku 34. stavku 3. Istanbulska je konvencija sastavljena u jednom izvorniku, na engleskom i francuskom jeziku, s tim da su oba teksta podjednako vjerodostojna.



mačenju teksta nisu otklonjene praksom domaćih tijela. U odnosu na jasnoću prijevoda Sud je utvrdio da službeni prijevod teksta odredbe na hrvatski jezik nije ujednačen: engleski pojam *person resident* najprije je preveden kao osoba s prebivalištem, dok je u nastavku rečenice istog članka *persons resident* preveden kao osobe koje žive. ESLJP je usporedio francuski i engleski tekst, koji su podjednako vjerodostojni (§ 44.), te je istaknuo da bi u lingvističkom smislu točniji prijevod na hrvatski jezik bio osobe koje žive, a upravo je to i bilo predviđeno u izvornoj verziji Istanbulske konvencije. Time je došlo do nesigurnosti je li prebivalište ili boravište odlučujući uvjet za korištenje povlastice i može li je koristiti podnositelj (§ 97.).

Drugo, dvojbe u tumačenju teksta odredbe nisu uklonjene praksom domaćih tijela. Iako je primijetio da nisu bile javno objavljene i tako dostupne podnositelju, ESLJP je uzeo u obzir odluke Carinske uprave i Visokog prekršajnog suda RH koje je dostavio Ured zastupnika. Iz navedenih odluka proizlazi da se u sličnim prekršajnim predmetima pojam *persons resident* tumači kao osobe koje imaju prebivalište (§ 47. i 100.). Međutim ESLJP je naglasio da se ta praksa razlikuje od 21 mišljenja Carinske uprave u razdoblju 2006.–2013., u kojima je pojam *person resident* tumačen kao uobičajeno boravište (§51.–53.). Od tih mišljenja pet se odnosilo na razdoblje prije onoga kada su Carinska uprava i Visoki prekršajni sud odlučivali u podnositeljevu predmetu. Sud je zaključio da različito tumačenje pojma *person resident* u odlukama Carinske uprave i Visokog prekršajnog suda RH te spomenutih mišljenja Carinske uprave predstavlja nedosljednost prakse domaćih tijela u vrijeme kada je podnositelj počinio prekršaj. Zbog te nedosljednosti podnositelj nije mogao znati koje je jasno tumačenje mjerodavne odredbe (§ 102. i 103.).

Različitost prijevoda ključnog pojma relevantne odredbe te njegovo nedosljedno tumačenje u praksi domaćih tijela rezultirali su time da podnositelj, u vrijeme kad je vozilom ušao u Hrvatsku, nije čak ni uz pravni savjet morao predvidjeti da će korištenjem vozila u Hrvatskoj počinuti carinski prekršaj. To znači da on nije mogao razlikovati dopušteno od zabranjenog ponašanja uz stupanj sigurnosti koji zahtijeva članak 7. Konvencije. Stoga je podnositeljevom osudom u carinskom prekršajnom postupku došlo do povrede načela zakonitosti (§ 106.). Dakle uzrok je povrede Konvencije u konkretnom slučaju to što domaći propisi (Carinski zakon, Uredba o provedbi carinskog zakona, Opći porezni zakon, Zakon o prebivalištu i boravištu građana) nisu međusobno usklađeni i nisu usklađeni terminološki s pojmovima iz Istanbulske konvencije, koja je obvezujuća, te različito tumačenje suda i tijela uprave njezinih odredaba u odnosu na pojam „prebivališta“, odnosno „uobičajenog boravišta“.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Za analizu presude v. Stažnik, Štefica, *Nullum crimen sine lege* u carinskom prekršajnom postupku, *Informator*, br. 6473 od 6. 5. 2017., str. 7 i 8.

U predmetu *Žaja* ESLJP je smatrao da je najprikladniji način otklanjanja povrede obnova prekršajnog postupka ili zahtjev za zaštitu zakonitosti. RH je u akcijskom planu od 14. srpnja 2017.<sup>66</sup> navela da podnositelj zahtjeva nije na vrijeme podnio zahtjev za obnovu postupka, ali da je 1. prosinca 2016. zahtijevao od Državnog odvjetništva RH da podnese zahtjev za zaštitu zakonitosti i da je taj postupak pendentan. U pogledu općih mjera Vlada RH pokrenula je postupak ponovnog prijevoda čl. 5. Aneksa C Istanbulske konvencije. Do objave u Službenom listu EU-a poduzete su mjere kako bi domaće vlasti uskladile svoje tumačenje relevantne odredbe s onim što je utvrdio Sud. Uz to presuda je objavljena na internetskim stranicama Zastupnice RH pred ESLJP-om i Ustavnog suda RH te je pripremljena analiza sudske odluke i jamstava prema čl. 7. Konvencije općenito. To je proslijeđeno i Stručnom savjetu za izvršenje presuda i odluka ESLJP-a.

### **3.3. Povreda prava na poštovanje privatnog života (pozitivnih obveza) iz čl. 8. Konvencije**

U predmetu *Sandra Janković protiv Hrvatske* Sud je utvrdio da je država povrijedila pozitivne obveze iz čl. 8. Konvencije jer nije dala odgovarajuću zaštitu podnositeljici zahtjeva protiv napada na njezin fizički integritet. U tom predmetu državne vlasti pokrenule su samo prekršajni postupak, a on je obustavljen zbog zastare.<sup>67</sup> U predmetu *A. protiv Hrvatske* Sud je utvrdio povredu čl. 8. Konvencije jer domaća tijela nisu provela mjere izrečene od strane domaćih (kaznenih i prekršajnih) sudova kako bi se spriječilo nasilje prema podnositeljici zahtjeva. U odnosu na provedene prekršajne postupke država nije dokazala da je izvršila novčanu kaznu od dvije tisuće kuna.<sup>68</sup> U predmetu *Remetin protiv Hrvatske* Sud je u odnosu na prekršajni postupak utvrdio da je u dvije godine Prekršajni sud u Dubrovniku ispitaio samo okrivljenika i da nije ispitaio bilo kojeg svjedoka ili poduzeo bilo kakvu drugu radnju kojoj bi bio cilj pribaviti dokaze koji bi mu omogućili ispitati predmet. Sud nije vidio nikakav poseban razlog koji bi opravdao tako sporo vođenje postupka, a smatrao je da argument Vlade RH da podnositelj nije pristupio na dva ročišta ni na koji način ne može opravdati nedjelovanje tijekom razdoblja od dvije godine, koje je na kraju dovelo do nastupa zastare kaznenog progona.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Tajništvo Vijeća Ministara, 1294. sastanak (rujan 2017.), DH-DD(2017)833 od 8. 8. 2017.

<sup>67</sup> Opširnije o sadržaju presude v. Đurđević/Ivičević Karas, *op. cit* u bilj. 54, str. 46-49.

<sup>68</sup> Opširnije v. *ibid.*, str. 104-107.

<sup>69</sup> Opširnije v. *ibid.*, str. 217-222.

Postupak izvršenja u sve tri presude još traje.<sup>70</sup> U predmetu *Sandra Janković* pojedinačna je mjera poduzeta na način da je domaći postupak u predmetu dovršen. Od općih mjera sve se odnose na kazneni postupak te postupanje policije i državnog odvjetništva u predmetima napada na fizički integritet, pa se one neće posebno izlagati. U predmetu *Remetin* RH je navela da pojedinačne mjere nisu bile moguće, a od općih mjera izmijenjen je Zakon o kaznenom postupku te su poduzete mjere objave i diseminacije.

U predmetu *A. protiv Hrvatske* domaći su postupci završili odbijanjem optužbe zbog primjene načela *ne bis in idem*, dok je za novčanu kaznu izrečenu u prekršajnom postupku nastupila zastara izvršenja. Od općih mjera donesena je Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2011. do 2016. godine, izmijenjen je Kazneni zakon, u srpnju 2015. pripremljen je nacrt novog Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, koji je trebao osigurati adekvatan i brz odgovor na te prekršaje, a RH je potpisala i Konvenciju Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (Istanbulska konvencija). Uz to provedene su mjere osposobljavanja i mjere za osvještavanje te je uspostavljena infrastruktura za pomoć ženama žrtvama nasilja u obitelji.

#### **4. IMPLEMENTACIJA STANDARDA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U PREKRŠAJNOM ZAKONODAVSTVU I SUDSKOJ PRAKSI**

Nakon razmatranja dosadašnjih presuda ESLJP-a protiv RH zbog povreda nastalih u prekršajnim postupcima u ovom dijelu bit će razmotrena implementacija standarda tog suda u hrvatskom prekršajnom zakonodavstvu i sudskoj praksi. Implementacija standarda u sudskoj praksi bit će razmotrena proučavanjem sudske prakse Visokog prekršajnog suda RH. Uz to sumarno će biti izložene i mjere za diseminaciju konvencijskih standarda u prekršajnim postupcima.

---

<sup>70</sup> Svi podaci o stanju izvršenja tri navedene presude preuzeti su iz baze HUDOC EXEC Odjela za izvršenje presuda ESLJP-a na dan 12. 11. 2017.

#### 4.1. Implementacija standarda Suda u prekršajnom zakonodavstvu

Proučavanjem obrazloženja prijedloga Zakona o prekršajima iz 2002. godine sa svim izmjenama i dopunama<sup>71</sup> te Prekršajnog zakona iz 2007. godine sa svim izmjenama i dopunama<sup>72</sup> vidljivo je da su standardi ESLJP-a prvi put implementirani u prekršajno zakonodavstvo nakon presuda *Maresti* i *Tomašević protiv RH*. Nakon tih presuda poduzet je niz mjera kako bi se spriječile povrede načela *ne bis in idem* u budućim slučajevima. Podzakonskim propisima, privremenim uputama za postupanje tijela koja odlučuju o prekršajnom i kaznenom progonu nastojalo se osigurati da se pokreće samo jedan od tih postupaka,<sup>73</sup> izmijenjen je Kazneni zakon,<sup>74</sup> donesena je Odluka o usklađivanju prekršajnog zakonodavstva Republike Hrvatske s Kaznenim zakonom iz 2012. godine.<sup>75</sup> Kao zadnja mjera izmijenjen je čl. 10. Prekršajnog zakona te je propisano: „Ako je protiv počinitelja prekršaja započet kazneni postupak zbog kaznenog djela kojim je obuhvaćen i prekršaj, ne može se za taj prekršaj pokrenuti prekršajni postupak, a ako je postupak pokrenut, ne može se dalje voditi“.<sup>76</sup> Bez ulaženja u analizu navedene odredbe,<sup>77</sup> njome se dala prednost vođenju kaznenog postupka te se isključila mogućnost vođenja prekršajnog postupka u slučaju kada je prekršaj obuhvaćen kaznenim djelom i kad je započeo kazneni postupak.<sup>78</sup>

Do izmjene prekršajnog zakonodavstva, kako je već izloženo (*supra* 3.1.), dovela je i presuda *Boljević protiv Hrvatske*. Kao opću mjeru pri izvršenju te presude Vlada RH je 27. srpnja 2017. izmijenila čl. 33. Prekršajnog zako-

---

<sup>71</sup> Narodne novine, br. 88/2002, 122/2002, 187/2003, 105/2004 i 127/2004.

<sup>72</sup> Narodne novine, br. 107/2007, 39/2013, 157/2013, 110/2015, 70/2017.

<sup>73</sup> O (pojedininim) privremenim uputama za postupanje v. Novosel/Rašo/Burić, *op. cit.* u bilj. 6, str. 798-804.

<sup>74</sup> Brisani je čl. 63. st. 2. KZ-a o uračunavanju prethodne prekršajne kazne u kaznu za kazneno djelo te neka kaznena djela, npr. temeljni oblik bespravne gradnje.

<sup>75</sup> V. opširnije u Bonačić/Rašo, *op. cit.* u bilj. 3, str. 444 i 445.

<sup>76</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona (Narodne novine, br. 39/2013). O izmjenama zbog transponiranja Direktiva v. Vlada Republike Hrvatske, *Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona*, Zagreb, prosinac 2012., na više mjesta u obrazloženju, ili Rašo, Marko; Korotaj, Gordana, *Novosti u postupovnim odredbama Prekršajnog zakona*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 786-788.

<sup>77</sup> Za navedenu odredbu navodi se da se u praksi, zbog bojazni od povrede načela *ne bis in idem*, događalo da počinitelj ni u jednom postupku ne bude proglašen krivim ni kažnjen. Do toga dolazi u slučaju kada je prekršajni postupak obustavljen, a počinitelj ne bude proglašen krivim u kaznenom postupku (iako je možda počinio prekršaj). Opširnije v. Josipović/Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 6, str. 488 i 489.

<sup>78</sup> Dotad je zapreka za pokretanje, odnosno vođenje prekršajnog postupka bila pravomoćna osuđujuća presuda protiv počinitelja prekršaja za kazneno djelo koje obuhvaća i obilježja počinjenog prekršaja.

na, što je pretpostavka za izmjenu Zakona o deviznom poslovanju, s ciljem da se u potpunosti eliminiraju mogućnost kombiniranja kazne i oduzimanja neprijavljenog novca. Presuda *Žaja protiv Hrvatske* s druge strane nije dovela do izmjene zakonodavstva, nego je Vlada kao opću mjeru za sprječavanje ponavljanja povrede pokrenula postupak ponovnog prijevoda čl. 5. Aneksa C Istanbulske konvencije.

Za implementaciju standarda ESLJP-a u prekršajno zakonodavstvo treba istaknuti i sudsku praksu Visokog prekršajnog suda RH u prekršajnim predmetima u kojima je temeljem čl. 76. Zakona o trošarinama u upravnom postupku izrečena posebna mjera plaćanja višestruko uvećane trošarine (v. detaljnije *infra* 4. 2). Zakonodavac je uvažio takvu sudsku praksu na način da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o trošarinama,<sup>79</sup> koji je stupio na snagu u rujnu 2015. godine, više ne predviđa povećanje trošarine za sto puta, već se trošarina obračunava samo na osnovi obujma spremnika goriva vozila i cijene goriva.<sup>80</sup>

Iz obrazloženja prijedloga zakona te njihovih izmjena i dopuna nije vidljivo da su standardi ESLJP-a doveli do drugih izmjena Zakona o prekršajima/Prekršajnog zakona.<sup>81</sup> To je dijelom i razumljivo zbog dosadašnjeg malog broja presuda u kojima su utvrđene povrede Konvencije u prekršajnim predmetima. Ipak, treba reći da su standardi posredno implementirani i putem transponiranja direktiva Europske unije koje se odnose na procesna prava obrane u kaznenom postupku u prekršajno zakonodavstvo. Do sada su u Prekršajni zakon transponirane Direktiva 2010/64/EU o pravu na tumačenje i prijevod u kaznenom postupku<sup>82</sup> i Direktiva 2012/13/EU o pravu na informaciju u kaznenom postupku,<sup>83</sup> što je napravljeno izmjenama i dopunama 2013. godine.<sup>84</sup> U tim

---

<sup>79</sup> Narodne novine, br. 100/2015, 120/2015 i 115/2016.

<sup>80</sup> U Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama zakona o trošarinama iz rujna 2015. ne spominje se praksa Visokog prekršajnog suda, a kao razlog izmjene navodi se da postojeće rješenje nije „sukladno pravnoj stečevini Europske unije, odnosno pravnoj praksi Suda Europske unije prema kojoj nije dozvoljeno u slučaju utvrđenja zlouporabe označenih plinskih ulja naplaćivati trošarinu na količinu energenta koja odgovara obujmu spremnika pogonskog goriva uvećanu za određeni „kazneni“ iznos (npr. 100 puta kao prema pozitivnom zakonskom rješenju), a što je Sud okarakterizirao kao povredu načela *ne bis in idem*...“ S obzirom na to da se u obrazloženju spominje i presuda *Ruotsalainen protiv Finske*, može se zaključiti da se obrazloženje referira na judikaturu ESLJP-a.

<sup>81</sup> S obzirom na broj propisa koji uređuju prekršaje i nedostupnost njihovih obrazloženja, autori nisu bili u mogućnosti istražiti jesu li standardi ESLJP-a utjecali na zakonodavne izmjene drugog prekršajnog zakonodavstva.

<sup>82</sup> Direktiva 2010/64/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prevodenje u kaznenim postupcima (Sl. l. EU L/280, 26. 10. 2010.).

<sup>83</sup> Direktiva 2012/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o pravu na informiranje u kaznenom postupku (Sl. l. EU L 142, 1. 6. 2012.).

<sup>84</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona (Narodne novine, br. 39/2013).

slučajevima do posredne implementacije dolazi jer se te direktive EU-a temelje na standardima razvijenima u judikaturi ESLJP-a, a dijelom predstavljaju i nadogradnju tih standarda.<sup>85</sup> U tom pogledu treba napomenuti da su na snagu stupile i druge direktive, koje će također trebati transponirati u prekršajno zakonodavstvo.<sup>86</sup>

## 4.2. Implementacija standarda Suda u praksi Visokog prekršajnog suda RH

Načela i standardi koje je u svojim presudama, tumačeći Konvenciju, ustanovio ESLJP nisu imali značajnijeg utjecaja na praksu prekršajnih sudova do donošenja presuda u već spomenuta dva predmeta protiv RH: *Maresti* i *Tomasović*. Nakon toga zamjetan je sve veći prodor standarda ustanovljenih u odlukama Suda u sudsku praksu Visokog prekršajnog suda RH. Uz to što je dovela do zakonodavnih izmjena, može se reći da je presuda ESLJP-a u predmetu *Maresti* osvijestila važnost odluka Suda i potaknula suce prekršajnih sudova da promišljaju o problematici primjene načela *ne bis in idem* i da traže načine kako izbjeći tu povredu u sudskoj praksi. Sudska je praksa krenula u smjeru da se u najvećoj mogućoj mjeri izbjegne povreda načela *ne bis in idem*, pa se uz problem razgraničenja prekršaja i kaznenih djela postupno pojavio i problem u razgraničenju prekršaja i upravnih mjera (sankcija). Upravne sankcije postoje u svim europskim državama. S obzirom na različitu prirodu tih sankcija (mogu biti punitivne, restorativne, kompenzacijske te sankcije isteka ili ukidanja određenih dozvola i sličnoga), općenito se mogu definirati kao „bilo koji oblik reakcije upravnih vlasti na kršenje pravila.“<sup>87</sup> S obzirom na osobitosti hrvatskog prekršajnog sustava, u kojem upravna tijela nekad provode prekršajne postupke u prvom stupnju, definiciji bi još trebalo dodati: „a to kršenje nije propisano kao prekršaj.“

---

<sup>85</sup> O razlozima donošenja direktiva i njihovu odnosu prema konvencijskim standardima ESLJP-a v. Ivičević Karas, Elizabeta; Burić, Zoran; Bonačić, Marin, Unapređenje procesnih prava osumnjičenika i okrivljenika u kaznenom postupku: pogled kroz prizmu europskih pravnih standarda, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 23, br. 1, 2016, str. 11-58, osobito str. 13 i 14.

<sup>86</sup> Kao primjer može se navesti Direktiva 2013/48/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima (Sl. l. EU L 249, 6. 11. 2013.) koja je transponirana u Zakon o kaznenom postupku u srpnju 2017.

<sup>87</sup> Paliero, Carlo Enrico, *The Definition of Administrative Sanctions – General Report*, u: Jansen, Oswald (ur.), *Administrative Sanctions in the European Union*, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2013, str. 3.

U hrvatskom pravnom sustavu pojedini zakoni iz područja gospodarstva koji propisuju prekršaje sadrže i odredbe koje daju ovlast ili obvezuju inspektora prilikom kontrole primijeniti upravnu mjeru. Ta mjera može biti izražena u novčanom obliku ili kao zabrana obavljanja dijela ili ukupne djelatnosti (npr. pečačenjem poslovnih prostorija).<sup>88</sup> S obzirom na kaznenu prirodu tih mjera, neki ih nazivaju parapenalnim mjerama i okultnim kaznenim djelima.<sup>89</sup> Tako je npr. u čl. 58. Zakona o Državnom inspektoratu<sup>90</sup> bilo propisano da ovlaštenu tužitelj može poslodavcu zabraniti obavljanje djelatnosti pečačenjem poslovnih prostorija u najkraćem trajanju od 30 dana, što pravna ili fizička osoba kojoj je mjera izrečena može izbjeći ako u roku od dva dana od dana izricanja mjere izvrši uplatu iznosa od 30 tisuća kuna. Nakon toga ovlaštenu je tužitelj, neovisno o ishodu te mjere, optužnim prijedlogom pokretao prekršajni postupak u kojem se okrivljenika teretilo za djelo za koje mu je tijekom inspekcijskog nadzora određena mjera zabrane obavljanja djelatnosti. Žalbene prigovore da se u tim slučajevima radi o dvostrukom kažnjavanju Visoki prekršajni sud RH odbijao je kao neosnovane.<sup>91</sup>

Visoki prekršajni sud RH naknadno je, pod utjecajem judikature ESLJP-a, izmijenio svoj stav te je na sjednici Odjela za prekršaje iz područja gospodarstva i financija zauzeo pravno shvaćanje prema kojem se naplaćeni iznos od 30 tisuća kuna kao upravna mjera ima smatrati preprekom za vođenje prekršajnog postupka kako ne bi došlo do povrede načela *ne bis in idem*. Navedeni stav

---

<sup>88</sup> Npr. Zakon o trgovini (Narodne novine, br. 87/2008, 96/2008, 116/2008, 76/2009 – odluka Ustavnog suda RH, 114/2011, 68/2013 i 30/2014); Zakon o mirovinskom osiguranju (Narodne novine, br. 157/2013, 151/2014, 33/2015, 93/2015) i Zakon o trošarinama (Narodne novine, 83/2009, 111/2012, 22/2013, 32/2013, 81/2013 i 100/2015).

<sup>89</sup> Josipović/Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 6, str. 497.

<sup>90</sup> Zakon o Državnom inspektoratu (Narodne novine, 116/08, 123/2008, 49/2011, 148/2013, 14/2014, 19/2014).

<sup>91</sup> Izvod iz odluke GŽ-1313/2012 od 10. travnja 2012. godine: „Nije osnovan žalbeni navod okrivljenika kako se stajalište Europskog suda za ljudska prava izraženo u predmetu Maresti ima primijeniti na okrivljenike u odnosu na prekršaj iz čl. 294. st. 1. t. 2. i. st. 2. Zakona o radu za koje djelo je kažnjen te pobijanjem presudom opet proglašen krivim za isto ponašanje u istom vremenskom okviru, čime da je došlo do povrede Konvencije, ovo iz razloga jer je plaćanje 30.000,00 kuna u korist državnog proračuna upravna mjera, a ne kazna, uslijed čega se – po ocjeni ovog Suda – ne može govoriti o dvostrukom kažnjavanju okrivljenika za isto prekršajno djelo.“

Izvod iz odluke GŽ-2397/12 od 29. svibnja 2013. godine: „Neosnovano žalitelji prigovaraju da su proglašeni krivima za prekršaj za koji su već kažnjeni, novčanom kaznom u iznosu od 30.000,00 kuna. Uplatom novčanog iznosa od 30.000,00 kuna nije plaćena novčana kazna za prekršaj za koji je izrečena novčana kazna u prekršajnom postupku, nego je sukladno članku 58. stavak 3. Zakona o Državnom inspektoratu ishodio neizvršavanje usmenog rješenja o zabrani obavljanja djelatnosti i ukidanje usmenog rješenja u upravnom postupku.“

odražava se i u kasnijoj sudskoj praksi.<sup>92</sup> Potom je Visoki prekršajni sud RH na sjednici Odjela za prekršaje iz područja gospodarstva i financija od 11. srpnja 2014. godine zauzeo stav da se primijenjene upravne mjere (u konkretnom slučaju radilo se o pečaćenju poslovnih prostorija) smatraju presuđenom stvari ako je za isti činjenični opis pokrenut prekršajni postupak.<sup>93</sup> U svojoj sudskoj praksi Visoki prekršajni sud RH razriješio je niz drugih pitanja o primjeni pravila *ne bis in idem*: što ako se upravna sankcija odnosi samo na jedan od prekršaja ili samo jednog oštećenika te primjenjuje li se u postupku načelo *beneficium cohaesionis*.<sup>94</sup>

Pitanje povrede načela *ne bis in idem* pojavilo su u sudskoj praksi i u pogledu mjera opreza, ali je Vrhovni sud RH utvrdio da mjere opreza imaju po-

---

<sup>92</sup> Izvod iz odluke GŽ-6146/11 od 16. srpnja 2014. godine: „Prvostupanjski sud smatra da bi u konkretnom slučaju vođenje prekršajnog postupka povodom optužnog prijedloga Državnog inspektorata bila povreda načela *ne bis in idem* u smislu članka 4. Protokola 7 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda jer je prvookrivljenik kao poslodavac zbog istih propusta već kažnjen u administrativnom postupku jer je u korist Državnog proračuna RH platio 90.000,00 kuna, dakle u konkretnom slučaju bi se prekršajni postupak vodio u odnosu na iste činjenice zbog kojih je prvookrivljenik bio kažnjen u administrativnom postupku.

Žalitelj u žalbi ističe da se u konkretnom slučaju ne radi o povredi načela *ne bis in idem* budući da članak 47. Zakona o Državnom inspektoratu propisuje obvezu podnošenja optužnog prijedloga bez obzira na ranije izrečenu mjeru.

Prvostupanjski sud je ispitujući optužni prijedlog u smislu odredbe članka 161. stavka 5. točka 2. Prekršajnog zakona osnovano zaključio i obrazložio postojanje okolnosti koje u konkretnom slučaju isključuju prekršajni progon te je u obrazloženju svoje odluke za to dao razloge s kojima se u cijelosti slaže i ovaj Sud. Prvostupanjski sud je u konkretnom slučaju pravilno primijenio Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine“ – Međunarodni ugovor broj 18/97, 6/99 - pročišćeni tekst, 8/99 - Ispravak, 14/02 i 1/06) jer je konkretnom slučaju za iste propuste odnosno za isti činjenični supstrat već izrečena kazna usmenim rješenjem od strane inspektora pa bi vođenjem prekršajnog postupka u konkretnom slučaju došlo do povrede načela „*ne bis in idem*“ koje je zajamčeno člankom 31. stavkom 2. Ustava RH kao i člankom 4. Protokola broj 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda..., a sukladno praksi Europskog suda za ljudska prava pravno nazivlje nacionalnog zakonodavstva ne može biti jedini kriteriji relevantan za primjenu pravila *ne bis in idem* u smislu članka 4. Protokola 7 Konvencije.“ Navedenu odluku citiraju i Josipović/Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 6, str. 498 i 499.

<sup>93</sup> Izvod iz odluke GŽ-3976/14 od 23. ožujka 2016. godine: „Stoga je ovaj sud, sukladno svom stajalištu zauzetom na sjednici Odjela gospodarstva Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske od dana 11. srpnja 2014. godine da se primijenjene administrativne mjere smatraju presuđenom stvari ako je za isti činjenični opis pokrenut prekršajni postupak, a u konkretnom slučaju je navedena administrativna mjera izvršena pečaćenjem predmetnih poslovnih prostorija zbog toga što se okrivljenici kao poslodavci terete da radniku nisu prije početka rada uručili pisanu potvrdu o sklopljenom ugovoru o radu, s obzirom da s istim nisu prije početka rada sklopili pisani ugovor o radu dana 3. kolovoza 2013. godine, a za koje propust se okrivljenici terete pod točkom 1) izreke, odbio optužbu za navedeno djelo protiv okrivljenika, jer se radi o presuđenoj stvari.“

<sup>94</sup> Josipović/Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 6, str. 501 i 502.



stupovni karakter i da se ni ekstenzivnim tumačenjem ne mogu tretirati kao sankcije. Naime Ministarstvo financija, Porezna uprava je u prekršajnom postupku temeljem čl. 130. st. 2. toč. 4. Prekršajnog zakona određivala mjeru opreza zabrane poduzimanja poslovne aktivnosti, a mjera opreza izvršavala se pečaćenjem poslovnog prostora kroz dulje vremensko razdoblje. Prekršajni sud u Zagrebu, kao drugostupanjski sud u tim predmetima,<sup>95</sup> zauzeo je stav da se radi o presuđenoj stvari jer je mjera opreza zbog svoje dugotrajnosti imala prema okrivljeniku učinak kazne, pa bi se izricanjem kazne u prekršajnom postupku radilo o dvostrukom kažnjavanju. Međutim Vrhovni sud RH povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti naveo je da se mjere opreza ne mogu ni ekstenzivnim tumačenjem tretirati kao sankcije jer one imaju postupovni karakter i svrha im je onemogućiti počinitelja u činjenju novih prekršaja, „ali ni u jednom dijelu takvim se mjerama ne odlučuje o meritumu prekršaja i stoga se njihova primjena ne može izjednačiti sa sudskom odlukom kojom se odlučuje o prekršaju i kazni.“<sup>96</sup> Kada je odlučivao o žalbama, Visoki prekršajni sud RH postupao je na isti način.<sup>97</sup> Iako se hrvatski sudovi nisu pozivali na judikaturu ESLJP-a, to je u skladu sa njegovim stavom u predmetu *Escoubet protiv Belgije* iz 1999. godine, u kojem je utvrdio da je priroda oduzimanja vozačke dozvole kao mjere opreza preventivna i da ne pretpostavlja istragu ili utvrđenje krivnje te da ništa ne pokazuje da ima punitivnu prirodu (iako je Sud pri odlučivanju u obzir uzeo i kratko trajanja mjere, § 37. i 38.).<sup>98</sup>

Kao dobar primjer usklađivanja sudske prakse u prekršajnim postupcima s pravnim standardima ustanovljenim u presudama ESLJP-a može se navesti postupanje u predmetima u kojima je, temeljem članka 76. Zakon o trošarinama, u upravnom postupku izrečena posebna mjera plaćanja višestruko uvećane trošarine za nezakonito korištenje pogonskog goriva (iznos trošarine obračunavao se prema obujmu spremnika vozila i cijeni goriva uvećano sto puta). Uvažavajući praksu Suda izraženu stajalištem u presudi u predmetu *Ruotsalainen protiv Finske*,<sup>99</sup> prema kojem, iako trošarina na čije je plaćanje okrivlje-

---

<sup>95</sup> Prekršajni sud bio je nadležan za odlučivanje o žalbi sukladno čl. 94. st. 1. toč. 3. PZ-a jer ona podnesena samo zbog odluke o prekršajnim sankcijama ili drugim sporednim pitanjima, a radilo se o prekršaju za koji je kao kazna propisana samo novčana kazna do 15 tisuća kuna.

<sup>96</sup> Izvod iz presude Vrhovnog suda RH broj Kzz 10/17-3 od 22. veljače 2017. godine: „Mjere opreza su odluke postupovnog karaktera čiji je smisao da se prije odluke o meritumu stvari promptno suzbije zatečeno protupravno stanje i onemogući počinitelja da nastavi s vršenjem protupravnih djela, ali ni u jednom dijelu takvim se mjerama ne odlučuje o meritumu prekršaja i stoga se njihova primjena ne može izjednačiti sa sudskom odlukom kojom se odlučuje o prekršaju i kazni.“

<sup>97</sup> Josipović/Novak Hrgović, *op. cit.* u bilj. 6, str. 504.

<sup>98</sup> *Escoubet protiv Belgije*, zahtjev br. 26780/95, presuda od 28. 10. 1999.

<sup>99</sup> *Ruotsalainen protiv Finske*, zahtjev br. 13079/03, od 16. lipnja 2009. godine. U navedenoj presudi ESLJP je utvrdio da, unatoč okolnosti što je izrečena mjera u nacionalnom sustavu

nik obvezan predstavlja upravnu sankciju, ista zbog višestrukog uvećanja ima karakter kazne čija je svrha odvracanje od ponavljanja djela, pa je stoga ista izjednačena s kaznenom sankcijom, Visoki prekršajni sud RH u konkretnim predmetima u kojima je za isto postupanje pokrenut prekršaji postupak zauzeo je stajalište da se radi o presuđenoj stvari.<sup>100</sup> Kao što je prethodno opisano, takva praksa utjecala je na implementaciju tog standarda Suda u Zakon o trošarinama (v. *supra* 4.1.).

Iz izloženih primjera sudske prakse vidljivo je da se u svojim odlukama Visoki prekršajni sud RH pozivao i standarde ESLJP-a izražene u presudama *Engel i drugi protiv Nizozemske*, *Zolotukhin protiv Rusije* i *Ruotsalainen protiv Finske*. Vrijednost je izložene prakse u tome što Visoki prekršajni sud nije samo implementirao standarde Suda iz presuda protiv RH, za koje postoji obveza izvršenja, nego je preuzeo aktivnu ulogu i primjenjivao standarde iz drugih presuda priznajući im učinak *res interpretata*. Na taj način on ostvaruje ono što je krajnji cilj konvencijskog sustava zaštite ljudskih prava – primarna zaštita konvencijskih prava i sprečavanje da uopće bude pokrenut postupak pred ESLJP-om.

---

kvalificirana kao fiskalna mjera, a ne kaznenopravna sankcija, pretežiti značaj ima priroda kažnjive radnje. Sud nije prihvatio argument države da je dodatni porez nametnut u svrhu naknade štete, nego je smatrao da on ima svrhu odvracanja, odnosno prevencije takvih ponašanja u budućnosti, te je stoga utvrdio da se iz toga može zaključiti da je mjera izrečena temeljem propisa čija je svrha, odnosno pravna priroda, odvracajuća i punitivna, te stoga predstavlja djelo kaznene prirode (§ 45. i 46.).

<sup>100</sup> Izvod iz presude Visokog prekršajnog suda RH broj Fpž-31/14 od 18. 11. 2015. godine: „Naime, iz sadržaja spisa vidljivo je da je vezano uz isti događaj, činjenično opisan u točki 1. izreke pobijanog rješenja, od strane Carinske uprave, Carinarnice Zagreb, dana 27. ožujka 2013. godine, pod Klasom: UP/I-415-02/13-13/166, Ur. broj: 513-02-41-90/28-13-02, u upravnom postupku već doneseno rješenje kojim je okrivljenik obvezan na plaćanje trošarine za nezakonito korištenje pogonskog goriva, čiji iznos je obračunat na obujam spremnika vozila uvećan sto puta, u smislu odredbe članka 76. Zakona o trošarinama. Na prvostupanjsko porezno rješenje okrivljenik je podnio žalbu, koja je odbijena rješenjem Samostalnog sektora za drugostupanjski upravni postupak, Ministarstva financija Republike Hrvatske od 28. veljače 2014. g., pod Klasom: UP/II-471-01/13-01/537, Ur. broj: 513-04/14-2, uslijed čega je evidentno da je prvostupanjsko porezno rješenje postalo pravomoćno, 28. veljače 2014. godine.

Prema stajalištu Europskog suda za ljudska prava izraženom u predmetu *Ruotsalainen protiv Finske*, od 16. lipnja 2009. godine, zahtjev br. 13079/03, iako predmetna trošarina na čije plaćanje je okrivljenik obvezan, predstavlja upravnu sankciju, ista zbog navedenog uvećanja od sto puta ima karakter kazne, čija svrha je odvracanje od ponavljanja djela, pa je stoga ista izjednačena s kaznenom sankcijom.

S obzirom da je rješenje kojim je okrivljenik obvezan na plaćanje trošarine postalo pravomoćno, to se u konkretnom slučaju radi o presuđenoj stvari u smislu odredbe članka 196. stavka 1. točke 3. Prekršajnog zakona, uslijed čega je isključena mogućnost daljnjeg progona okrivljenika za isto djelo u prekršajnom postupku.“

### 4.3. Diseminacija standarda Suda u Hrvatskoj

Prekršajni suci, kao i upravni službenici koji odlučuju u prekršajnim postupcima, moraju u vođenju postupaka i donošenju odluka primjenjivati standarde Suda i zato moraju poznavati i razumjeti judikaturu ESLJP-a. Za ispunjavanje te zahtjevne obveze potrebno je osigurati mehanizme kojima bi se osigurao lakši pristup praksi Suda i standardima sadržanim u njegovim presudama.

Za implementaciju standarda ESLJP-a u nacionalno zakonodavstvo te sudsku i upravnu praksu vrlo je važna objava presuda i odluka Suda, jer se time omogućava upoznavanje sa standardima Suda. U čl. 11. Uredbe o Uredu zastupnika RH pred ESLJP-om predviđeno je da se na internetskoj stranici Ureda<sup>101</sup> objavljuju: a) prijevodi svih presuda i odluka Suda koje se odnose na RH; b) odabrani prijevodi važnih presuda i odluka Suda koje se odnose na druge države; c) prijevodi važnih službenih dokumenta Suda i drugih tijela Vijeća Europe te d) odabrani prijevodi važne prakse drugih međunarodnih sudova i tijela vezane za razvoj standarda zaštite ljudskih prava. Ured zastupnika RH pred ESLJP-om izrađuje i analizu presuda Suda, što je dobar način približavanja konvencijskih standarda sucima. Judikaturu Suda u predmetima protiv RH na svojim internetskim stranicama objavljuje i Ustavni sud RH.<sup>102</sup>

Važnu ulogu u diseminaciji standarda Suda ima i Stručni savjet za izvršenje njegovih presuda i odluka, u čijem radu sudjeluje i predstavnik Visokog prekršajnog suda RH, jer se tim putem ostvaruje neposredna komunikacija i suradnja s Uredom zastupnika RH pred ESLJP-om u cilju sprječavanja povreda Konvencije u prekršajnim postupcima i odlukama. S obzirom na to da u radu Stručnog savjeta sudjeluju i predstavnici ministarstava, isto vrijedi i za upravna tijela koja odlučuju u prekršajnim postupcima.

Za diseminaciju standarda Suda važno je (cjeloživotno) stručno usavršavanje pravosudnih dužnosnika, savjetnika i drugih službenika koji sudjeluju u prekršajnim postupcima. U tom pogledu za prekršajne sudove važnu ulogu ima Pravosudna akademija. Prema podacima na internetskim stranicama Pravosudne akademije,<sup>103</sup> u zadnjih pet godina teme usavršavanja bile su: pretraga baze Suda, stručno usavršavanje savjetnika i pravosudnih dužnosnika na Sudu te najznačajnija praksa Suda relevantna za područje kaznenog prava (2014.), odluke o pritvoru/istražnom zatvoru i pravo obrane te pretraživanje prakse ESLJP-a i Ustavnog suda RH (2015.), kaznenopravni aspekt EKLJP-a za policiju (2016.) te kaznenopravni aspekt EKLJP-a (2017.).<sup>104</sup> U tom pogledu treba primijetiti da se suci prekršajnih sudova ne navode kao ciljane skupina

---

<sup>101</sup> <https://uredzastupnika.gov.hr> (12. 11. 2017.).

<sup>102</sup> <https://www.usud.hr/hr/pregled-prakse-esljp> (12. 11. 2017.).

<sup>103</sup> <https://www.pak.hr/programi-strucnog-usavršavanja-18.html> (12. 11. 2017.).

<sup>104</sup> God. 2013. nije bilo teme o EKLJP-u.

usavršavanja iz područja Konvencije, a da se u okviru usavršavanja za granu prekršajno pravo nije provodilo usavršavanje iz tog područja i da bi to trebalo promijeniti u budućnosti. Stručno usavršavanje nužno je i za upravne službenike koji pokreću i odlučuju u prekršajnim postupcima.

Uz stalnu edukaciju o konvencijskim standardima potrebno je unutar sudova i upravnih tijela koji provode prekršajne postupke organizirano pratiti sudsku praksu Suda. I zadnje, diseminaciji standarda Suda pomažu i znanstveni i stručni radovi, konferencije, okrugli stolovi i sve druge aktivnosti usmjerene na upoznavanje znanstvene, stručne i druge zainteresirane javnosti s judikaturom i standardima Suda.

## 5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Konvencija i standardi ESLJP-a primjenjuju se u prekršajnim postupcima kada se ispune kriteriji iz presude *Engel i drugi protiv Nizozemske*, da se optužni prijedlog smatra „optužnicom za kazneno djelo“ i da se primjenjuju konvencijski standardi koji vrijede za kazneni postupak. Neovisno o tome, konvencijski standardi primjenjuju se i u drugim slučajevima, kada za postojanje povrede nije bitna vrsta postupka u kojem je do nje došlo, npr. kod povrede prava na mirno uživanje vlasništva iz čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Primjena Konvencije u prekršajnim postupcima znači i obvezu izvršenja presuda Suda protiv Hrvatske u tim predmetima. Obveze koje za državu nastaju presudom Suda kojom je utvrđena povreda jesu zaustaviti povredu, otkloniti povrede (povratak u prijašnje stanje ili naknada ako to nije moguće) i sprječavanje ponavljanja povrede. Mjere za postizanje tih ciljeva mogu se postići putem pravedne naknade (zadovoljštine), pojedinačnih i općih mjera. U RH rad domaćih tijela koordinira Ured zastupnika RH pred ESLJP-om, a u tu je svrhu osnovan Stručni savjet za izvršenje presuda i odluka ESLJP-a, u čijem radu od rujna 2016. sudjeluje i predstavnik Visokog prekršajnog suda RH, što treba pozdraviti.

Analiza dosadašnjih presuda Suda protiv RH zbog povreda počinjenih u prekršajnim postupcima pokazuje da takvih predmeta, u odnosu na ukupni broj presuda protiv RH, nije bilo puno. U radu su izložene mjere koje je država poduzela u izvršenju presuda kako bi spriječila ponavljanje povreda u sličnim predmetima. Iako presuda nije bilo puno, one su u postupku izvršenja dovele do izmjene zakonodavstva kako bi se u njega implementirali standardi ESLJP-a (izmjena čl. 10. Prekršajnog zakona) ili će do njega tek dovesti (izmjena Zakona o deviznom poslovanju kao mjera za izvršenje presude *Boljević* iz 2017. godine), a čak su dovele i do postupka ponovnog prijevoda međunarodnog ugovora (čl. 5. Aneksa C Istanbulske konvencije u izvršenju predmeta *Žaja* iz 2017. godine). Uz to izvršenje presuda dovelo je i do donošenja podzakonskih akata (privremene mjere za postupanje raznih tijela kako bi se izbjele

povrede načela *ne bis in idem* utvrđene u predmetima *Maresti* i *Tomasović*), a također i do usvajanja strateških dokumenata (Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2011. do 2016. godine u izvršenju predmeta *A. protiv Hrvatske*).

Izvršenje presuda protiv RH dovelo je i do izmjena sudske prakse i prakse upravnih tijela (npr. Vijeća za prekršaje Ministarstva financija kao mjera za izvršenje presude *Boljević*). Istraživanje sudske prakse Visokog prekršajnog suda RH pokazuje da se on pritom nije ograničio samo na primjenu standarda utvrđenih u presudama protiv RH, nego da je implementirao i konvencijske standarde iz drugih presuda dajući im učinak *res interpretata* te da na taj način ostvaruje ono što je krajnji cilj konvencijskog sustava zaštite ljudskih prava – uspostavljanje minimalnih standarda zaštite konvencijskih prava na cijelom području primjene Konvencije i sprečavanje da do povrede uopće dođe.

S obzirom na veliki izazov koji praćenje judikature ESLJP-a postavlja pred suce prekršajnih sudova, službenike državnih tijela koji sude u prvom stupnju ili imaju položaj ovlaštenih tužitelja, branitelje, okrivljenike i sve druge osobe koje sudjeluju u prekršajnim postupcima, u radu su prikazane i mjere koje RH poduzima kako bi učinila dostupnom praksu Suda: od objave prijevoda presuda do osnivanja i rada Savjeta za izvršenje presuda i odluka ESLJP. U tom pogledu autori se nadaju da će i ovaj rad pomoći u upoznavanju s konvencijskim standardima koji se primjenjuju u prekršajnim postupcima.

## LITERATURA

1. Bonačić, Marin; Rašo, Marko, Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteta *de lege ferenda*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 19, br. 2, 2012, str. 439-472.
2. Burić, Zoran, Obveza izvršenja konačnih presuda Europskog suda za ljudska prava – u povodu odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III/3304/2011 od 23. siječnja 2013, *Zagrebačka pravna revija*, vol 2, br. 1, 2013., str. 109-124.
3. Chlebny, Jacek, How a National Judge Implements Judgments of Strasbourg Court, u: Seibert-Fohrand, Anja; Villiger, Mark E. (ur.), *Judgments of the European Court of Human Rights – Effects and Implementation*, Nomos, Baden-Baden, 2014, str. 237-249.
4. Derenčinović, Davor; Gulišija, Miranda; Dragičević Prtenjača, Marta.; Novosti u materijalnopравnim odredbama Prekršajnog zakona, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 751-777.
5. Đurđević, Zlata; Ivičević Karas, Elizabeta (ur.), *Presude Europskog suda za ljudska prava protiv Republike Hrvatske u kaznenim predmetima*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013.
6. Gerards, Janneke, The European Court of Human Rights and the national courts: giving shape to the notion of ‘shared responsibility’, u: Gerards, Janneke; Fleuren, Joseph (ur.), *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case-law. A comparative analysis*, Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland, 2014, str. 13-94.

7. Gerards, Janneke; Fleuren, Joseph (ur.), *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case-law. A comparative analysis*, Intersentia, Cambridge -- Antwerp -- Portland, 2014.
8. Gerards, Janneke; Fleuren, Joseph, Comparative analysis, u: Gerards, Janneke; Fleuren, Joseph (ur.), *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case-law. A comparative analysis*, Intersentia, Cambridge -- Antwerp -- Portland, 2014, str. 333-374.
9. Ivičević Karas, Elizabeta, Povodom presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske -- analiza mogućeg utjecaja na reformu prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj, *III. specijalističko savjetovanje: Primjena Prekršajnog zakona i ostalih propisa s područja prekršajnog prava u Republici Hrvatskoj*, Hrvatsko udruženje za kazneno pravo i praksu u suradnji s Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske i Akademijom pravnih znanosti Hrvatske, 2009, str. 1-18.
10. Ivičević Karas, Elizabeta; Burić, Zoran; Bonačić, Marin, Unapređenje procesnih prava osumnjičenika i okrivljenika u kaznenom postupku: pogled kroz prizmu europskih pravnih standarda, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 23, br. 1, 2016, str. 11-58.
11. Ivičević Karas, Elizabeta; Kos, Damir, Primjena načela *ne bis in idem* u hrvatskom kaznenom pravu, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 19, br. 2012, str. 555-584.
12. Jansen, Oswald (ur.), *Administrative Sanctions in the European Union*, Intersentia, Cambridge -- Antwerp -- Portland, 2013.
13. Josipović, Ivo; Novak Hrgović, Karmen, Načelo *ne bis in idem* u kontekstu prekršajnog, kaznenog i upravnog prava, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 23, br. 2, 2016, str. 469-507.
14. Krstulović Dragičević, Antonija, Načelo zakonitosti u praksi Europskog suda za ljudska prava, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 23, br. 2, 2016, str. 403-433.
15. Lambert Abdelgawad, Elisabeth, *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2008.
16. Lukina-Karajković, Lidija, Izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 53, br. 2, 2003, str. 407-419.
17. Novosel, Dragan; Rašo, Marko; Burić, Zoran, Razgraničenje kaznenih djela i prekršaja u svjetlu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 17, br. 2, 2010, str. 785-812.
18. Omejec, Jasna, Izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 62, br. 5-6, 2012, str. 1913-1942.
19. Omejec, Jasna, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava. Strasbourgški acquis*, Novi informator, Zagreb, 2014.
20. Paliero, Carlo Enrico, The Definition of Administrative Sanctions – General Report, u: Jansen, Oswald (ur.), *Administrative Sanctions in the European Union*, Intersentia, Cambridge -- Antwerp -- Portland, 2013, str. 1-36.
21. Rašo, Marko; Korotaj, Gordana, Novosti u postupovnim odredbama Prekršajnog zakona, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 779-793.
22. Seibert-Fohrand, Anja; Villiger, Mark E. (ur.), *Judgments of the European Court of Human Rights -- Effects and Implementation*, Nomos, Baden-Baden, 2014.
23. Stažnik, Štefica, *Nullum crimen sine lege* u carinskom prekršajnom postupku, *Informator*, br. 6473 od 6. 5. 2017, str. 6-8.
24. Villiger, Mark E., Binding Effect and Declaratory Nature of the Judgments of the European Court of Human Rights: An Overview, u: Seibert-Fohrand, Anja; Villiger, Mark E. (ur.), *Judgments of the European Court of Human Rights -- Effects and Implementation*, Nomos, Baden-Baden, 2014, str. 33-38.

## Summary

---

### IMPLEMENTATION OF THE STANDARDS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN MISDEMEANOUR LAW AND PRACTICE

The Republic of Croatia is a signatory of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The European Court of Human Rights interprets the Convention through its judgments and decisions and sets up convention standards for the protection of human rights. Judgments of the Court are final and binding on the parties and where the Court finds that a state has violated a right of the applicant laid down in the Convention, the state becomes obligated to execute the judgment. Depending on the circumstances of a particular case, judgments are executed by the payment of fair compensation, as well as individual and/or general measures. The measures are aimed at stopping the violation if it is still ongoing, its rectification, and the prevention of its repetition. Violations of the Convention are also prevented by the transposition of the standards of the Court laid down in judgments against other states into national legislation and case law, which altogether represents the implementation of the standards of the Court into the national legal system.

This paper examines the implementation of the standards of the Court into Croatian misdemeanour legislation and case law. Following the introductory part concerning implementation of the standards of the Court and the procedure for the execution of judgments in the Republic of Croatia, the paper examines judgments against the Republic of Croatia passed to date as well as measures for their execution, and the implementation of the standards of the Court in misdemeanour legislation and case law. The analysis shows that the Court has so far identified violations in misdemeanour proceedings only in a few cases and that the violations relate to violation of the right to peaceful enjoyment of one's property stipulated in Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention and violation of the principle of no punishment without law, referred to in Article 7 of the Convention. Further, judgments relating to violation of the principle *non bis in idem* in criminal proceedings have also led to the implementation of the standards of the Court in misdemeanour legislation and case law. An analysis of the case law of the High Misdemeanour Court of the Republic of Croatia shows that in its case law this court also applies the standards of the Court included in its judgments against other states, thus implementing the set standards in its case law and preventing the occurrence of violations.

Keywords: European Court of Human Rights, execution of judgements, implementation of judgements, misdemeanour proceedings, misdemeanour law